universität wien

DISSERTATION

Titel der Dissertation

Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit des Internationalen Währungsfonds für Strukturanpassungsprogramme

Verfasserin

Mag. iur Heidi Scheichenbauer

angestrebter akademischer Grad

Doktorin der Rechtswissenschaften (Dr.iur)

Wien, 2014

Studienkennzahl lt. Studienblatt:	A 083 101
Dissertationsgebiet lt. Studienblatt:	Rechtswissenschaften
Betreuerin / Betreuer:	Univ.- Prof. MMag. Dr. August Reinisch, LL.M.

Teil I Der IWF und seine Finanzierungsaktivitäten ____ *1*

1. Einleitung ____ **1**

2. Aufbau der Arbeit ____ **5**

3. Aufgaben und organisatorische Struktur des IWF ____ **7**
A. Gliederung und Einleitung ____ 7
B. Historisches ____ 8
C. Die organisatorische Struktur des IWF ____ 9
D. Quoten und Stimmrechte ____ 12
E. Die Entscheidungsfindung im IWF ____ 14

4. Grundsätzliches zur finanziellen Unterstützung durch den IWF ____ **14**
A. Die Zahlungsbilanz und das temporäre Zahlungsbilanzdefizit ____ 14
B. Die Mittelvergabe unter angemessenen Sicherheiten ____ 19
C. Die zeitweilige Mittelvergabe ____ 25

5. Fazilitäten innerhalb der allgemeinen Abteilung ____ **26**
A. Stand-By Arrangements/Bereitschaftskreditabkommen ____ 26
B. Flexible Credit Line/Flexible Kreditlinie ____ 26
C. Extended Fund Facility/Erweiterte Fondsfazilität (EFF) ____ 27
D. Precautionary Credit Line/Vorsorgliche Kreditlinie ____ 27
E. Sonderfazilitäten ____ 27

6. Der IWF und Entwicklungsländer ____ **28**
A. Fazilitäten zur konzessionären Mittelgewährung ____ 29
C. Entschuldungsinitiativen ____ 33

7. Evolution der strukturellen Konditionalität ____ **34**
A. Die Expansionsphasen ____ 34
B. Die verlängerte Dauer der Zahlungsbilanzhilfe ____ 40

8. Ergebnis ____ **41**

Teil II Die Satzung des IWF und ihr Verhältnis zu wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten ____ *46*

1. Gliederung ____ **46**

2. Berücksichtigung von WSK-Rechten auf Basis der Articles of Agreement? ____ **46**
A. Allgemeines zu den Befugnissen von Internationalen Organisationen ____ 46
B. Die Anerkennung als "besondere Verträge" und die Lehre der attributed powers ____ 47
C. Die Lehre der implied powers ____ 49
D. inherent powers ____ 53
E. Rückkehr zu den attributed powers? ____ 54
F. Besondere Interpretationsmethoden für Internationale Organisationen? ____ 56
G. Der Rechtskörper des IWF und wirtschaftliche, soziale und kulturelle-Rechte ____ 85
H. Zwischenergebnis ____ 92

3. Satzungsänderung durch spätere Praxis? ____ **93**
A. Einleitung ____ 93
B. Die spätere Praxis als Vertragsgestaltungsgrund ____ 95
C. Die Praxis des IWF ____ 98

D. Abweichende spätere Praxis als Rechtsgeschäft? 99
E. Derogation durch Völkergewohnheitsrecht 104
F. Satzungsänderung sui generis durch Organpraxis 110

4. Ergebnis 114

Teil III Verantwortlichkeit des IWF für die Einhaltung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen-Rechten 117

1. Einleitung 117

2. Grundlagen der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit 118
A. Die Articles on the Responsibility of States und die Articles on the Responsibility of International Organisations 118
B. Die Elemente des völkerrechtswidrigen Aktes in den Articles on the Responsibility of International Organisations 123
C. Verantwortlichkeit für Erfolg oder Verschulden? 124
D. Bruch einer völkerrechtlichen Verpflichtung 126
E. Zuordnung von Verhalten gemäß den Articles on the Responsibility of International Organisations 129

3. Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte oder Ziele? 131

4. Die Bindung des IWF an wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte 137
A. (Direkte) vertragliche Bindung 140
B. Sukzessionsmodelle 144
C. Staatennachfolge analog 149
D. Weitere Möglichkeiten der vertraglichen Bindung 150
E. Bindung des IWF an das allgemeine Völkerrecht 152
F. Pflichten als Spezialorganisation 170

5. Weitere Schritte zur Verantwortlichkeit des IWF 172
A. Direkte Verantwortlichkeit des IWF 173
B. Die Kausalitätsproblematik und Probleme der empirischen Nachweisbarkeit 180
C. Weitere Schwierigkeiten der Etablierung einer indirekten Verantwortlichkeit 192

6. Konkrete Pflichten des IWF 194
A. obligations to respect 196
B. obligations to protect und obligations to fulfil 198

7. Fallbeispiele 201
A. Beseitigung von Schutzzöllen in Ghana 201
B. Beseitigung von Energie- und Treibstoffförderungen in Pakistan 205

8. Ergebnis 212

Teil IV Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten für die Einhaltung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten 217

1. Einleitung 217

2. Allgemeines 218

3. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Sozialpakt und die Satzung der Vereinten Nationen als Rechtsgrundlagen 222

4. Exkurs: Die rechtliche Einordnung von Ziehungen und IWF Arrangements **224**
A. Vertragsfähigkeit internationaler Organisationen 224
B. Auf IWF Arrangements anwendbare Rechtsordnung 226
C. Die Frage nach dem Vertragstyp 228
D. Liegt überhaupt ein völkerrechtlicher Vertrag vor? 229
E. Die Position des IWF 237

5. Grundlagen grenzüberschreitender Menschenrechtsverpflichtungen **239**
A. Pflichten im Rahmen internationaler Zusammenarbeit 242
B. Extraterritoriale Geltung nur bei Ausübung einer effektiven Kontrolle? 245

6. Verantwortlichkeit von Nicht-Nehmerländern **247**
A. Allgemeines 247
B. Zurechnung 249
C. Bruch einer völkerrechtlichen Verpflichtung 252
D. Allgemeine Pflichten der Nicht-Nehmerländer 253
E. Völkerrechtsbruch durch Abstimmungsverhalten innerhalb des IWF? 255

7. Verantwortlichkeit von Nicht-Nehmerländern für rechtswidrige Akte des IWF **259**
A. Staatenverantwortlichkeit für Hilfe, Anweisung, Kontrolle und Zwang 265
B. Umgehung von völkerrechtlichen Pflichten 271
C. Verletzung des Rechts auf Nahrung durch die Nicht-Nehmerländer in Ghana 273
D. Verletzung des Rechts auf Nahrung durch die Nicht-Nehmerländer in Pakistan 274

8. Direkte Verantwortlichkeit der Nehmerländer **274**
A. Allgemeines 274
B. Verletzung von WSK-Rechten durch Ghana und Pakistan 275

9. Indirekte Verantwortlichkeit der Nehmerländer **277**

10. Gemeinsame Verantwortlichkeit von Staaten und IWF? **277**
A. Allgemeines 277
B. Gemeinsame Verantwortlichkeit durch mehrfache Zurechnung 279
C. Gemeinsame Verantwortlichkeit und mehrfache Zurechnung 281

11. Durchsetzungsprobleme von Menschenrechten **283**
A. Das Inspection Panel der Weltbank als Modell? 285
B. Independent Evaluation Office 286
C. Verbesserte Präventivmechanismen im Zuge von IWF Programmen 287
D. Das optionale Protokoll zum Sozialpakt 289

12. Ergebnis **292**

Teil V Schlussfolgerungen ***296***

Literaturverzeichnis ***304***

Bücher **304**

Aufsätze **310**

Buchbeiträge **322**

Weitere Beiträge **326**

Entscheidungen **327**

IWF-Quellen _____ **331**

UN-Dokumente _____ **336**

Weitere Dokumente _____ **339**

Anhang _____ ***341***

Abstract Deutsch _____ **341**

Abstract Englisch _____ **343**

Curriculum Vitae der Verfasserin _____ **344**

Allfällige geschlechtsbezogene Bezeichnungen und Formulierungen in dieser Dissertation sind stets geschlechtsneutral zu verstehen.

Abkürzungsverzeichnis

AA	Articles of Agreement
ACIL	Amsterdam Center for International Law
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
AfDF	African Development Fund
AJIL	American Journal of International Law
Am. Soc'y Int'l L. Proc.	American Society of International Law Proceedings
Am. U. Int'l L. Rev.	American University International Law Review
AOI	Arab Organisation for Industrialization
ARG	Allgemeine Rechtsgrundsätze
ARIO	Articles on the Responsibility of International Organisations
ASR	Articles on the Responsibility of States
AVR	Archiv des Völkerrechts
B.U. Int'l L. J.	Boston University International Law Journal
Brit. Y.B. Int'l L.	British Yearbook of International Law
Buff. Hum. Rts. L. Rev.	Buffalo Human Rights Law Review
bzw.	beziehungsweise
CESCR	Committee on Economic, Social and Cultural Rights
CFI	European Court of First Instance
Colum. J. Transnat'l L.	Columbia Journal of Transnational Law
Creighton L. Rev.	Creighton Law Review
CYIL	Czech Yearbook of Public & Private International

d. h.	das heisst
ECF	Extended Credit Facility
ECHR	European Convention on Human Rights
ED	Exekutivdirektorium, Exekutivdirektor
EEC	European Economic Community
EFF	Extend Fund Facility
EJIL	European Journal of International Law
EJLS	European Journal of Legal Studies
ESAF	Extended Structural Adjustment Facility
ESC	Economic Social and Cultural
EU	European Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
Ga. J. Int'l & Comp L.	Georgia Journal of International and Comparative Law
GAB	General Agreement to Borrow
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GD	geschäftsführender Direktor
GLJ	German Law Journal
GoC	Guidelines on Conditionality
Goettingen J. Int'l L.	Goettingen Journal of International Law
GR	Gouverneursrat
GYIL	German Yearbook of International Law
Harv. Int'l L.J.	Harvard International Law Journal
HIPC	Heavy Indebted Poor Countries
How. L.J.	Howard Law Journal
HRLR	Columbia Human Rights Law Review
Hum. Rts. & Int'l Legal Discourse	Human Rights and International Law Legal Discourse
Hum. Rts. Q.	Human Rights Quaterly

ICC	International Chamber of Commerce
ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights
ICESCR	International Covenant on Economic Social and Cultural Rights
ICJ	International Court of Justice
IDA	International Development Agency
idF	in der Fassung
IEO	Independent Evaluation Officer
IGH	Internationaler Gerichtshof
IJIL	International Journal of Innovation and Learning
ILA	International Law Association
ILC	International Law Commission
ILO	International Labour Organisation
IMF	International Monetary Fund
IMFC	International Monetary and Finance Committee
Int’L	The International Lawyer
Int'l & Comp. L.Q.	International and Comparative Law Quarterly
Int'l Org. L. Rev.	International Organisations Law Review
IO	International Organisation
ITC	International Tin Council
J. Hist. Int'l L.	Journal of the History of International Law
JIEL	Journal of International Economic Law
LOI	Letter of Intent
MD	Managing Director
MDRI	Multilateral Debt Relief Initiative
m. E.	meines Erachtens

N.C.J. Int'l L. & Com. Reg.	North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation
N.Y.U. J. Int'l L. & Pol.	New York University Journal of International Law and Politics
NAB	New Agreement to Borrow
NRO	Nichtregierungsorganisation
NSA	Non-State Actors
OP-ICESCR	Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights
Pace Int'L. Rev	Pace International Law Review
PCIJ	Permanent Court of International Justice
PFP	Policy Framework Paper
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility
PRGT	Poverty Reduction and Growth Trust
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
PSI	Policy Support Instrument
RCF	Rapid Credit Facility
SAF	Structural Adjustment Facility
SBA	Stand-By Arrangement
SCF	Stand-By Credit Facility
SDR	Special Drawing Rights
StiGH	Ständiger Internationaler Gerichtshof
SVN	Satzung der Vereinten Nationen
SZR	Sonderziehungsrechte
Transnat'l L. & Contemp. Probs.	Transnational Law & Contemporary Problems
u. a.	unter anderem
UDHR	Universal Declaration of Human Rights
UN	United Nations

USA	United States of America
v. a.	vor allem
VCLT	Vienna Convention on the Law of Treaties
VCSST	Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties
Vgl.	vergleiche
VGR	Völkergewohnheitsrecht
VRS	Völkerrechtssubjekt
WHO	World Health Organisation
WVK	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge
WVK II	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge zwischen Staaten und internationalen Organisationen oder zwischen internationalen Organisationen
WTO	World Trade Organisation
z. B.	Zum Beispiel
ZaöRV	Zeitschrift für Ausländisches und Öffentliches Recht

Teil I Der IWF und seine Finanzierungsaktivitäten

1. Einleitung

Eine der Hauptaufgaben des Internationalen Währungsfonds (IWF) ist es gemäß Artikel I (v) der Satzung des IWF, den Articles of Agreement[1] (AA), das Vertrauen seiner Mitglieder dadurch zu stärken, dass ihnen die allgemeinen Fondsmittel vorübergehend/temporär,[2] unter angemessenen Sicherungen, zur Verfügung gestellt werden. Dadurch soll ihnen Gelegenheit gegeben werden, Unausgeglichenheiten in ihrer Zahlungsbilanz zu bereinigen, ohne zu Maßnahmen Zuflucht nehmen zu müssen, die dem nationalen oder internationalen Wohlstand schaden. Dieses "monetäre Mandat" des IWF ist und war mit großen Herausforderungen konfrontiert. Dies liegt daran, dass in den letzten Jahren vorwiegend Entwicklungsländer[3] (und später Transformationsländer) Gelder des IWF in Anspruch genommen haben.[4] Die Dekolonialisierung in den 1960er Jahren führte zu einem regen Mitgliederzuwachs durch Entwicklungsländer.[5] Die Zahlungsbilanzprobleme der Entwicklungsländer unterscheiden sich in ihren Ursachen von jenen Zahlungsbilanzproblemen, welche die Gründer des IWF während der Erschaffung der AA vor Augen hatten. Sie haben primär strukturelle Ursachen und sind auch nicht kurzfristiger Natur.[6] Der IWF hat in Reaktion darauf im Lauf der Jahre neue Wege eingeschlagen, um im Rahmen seiner Finanzierungsaktivitäten besser auf die Bedürfnisse der Entwicklungsländer

---

[1] Articles of Agreement of the International Monetary Fund, angenommen bei der United Nations Monetary and Financial Conference, Bretton Woods, New Hampshire, July 22, 1944. In Kraft getreten am 27. Dezember, 1945.

[2] Die Originalfassung der AA beinhaltete hinsichtlich der Verwendung der Mittel kein Temporäritätserfordernis. Dies hatte seinen Grund darin, dass der Anschein eines Darlehens/Kredites vermieden werden sollte. Damit wollte man verhindern, dass Länder aus Verlegenheit davor zurückschrecken könnten, die Mittel des IWF in Anspruch zu nehmen. Gold Joseph, Transformations of the International Monetary Fund, 20 Colum. J. Transnat'l L. (1981), S. 232. Unter dem Temporäritätserfordernis bzw. dem Originalwortlaut "temporarily" kann verschiedenes Verschiedenes verstanden werden, wie etwa vorübergehend, zeitweise, vorläufig. Der äußerst mögliche Wortsinn lässt es daher zu, "zeitweilig" anders zu interpretieren als "kurzfristig".

[3] Dabei richtet sich die Klassisfikation als "Entwicklungsland" für den IWF gemäß Artikel V, Abschnitt 12 der AA nach dem pro-Kopf-Einkommen. Diese "balance of payments assistance may be made available on special terms to developing members in difficult circumstances, and that for this purpose the Fund shall take into account the level of per capita income." Der IWF unterscheidet in seinen regelmäßig veröffentlichten International Financial Statistics (IFS) "industrial countries" und "developing countries." Nielsen Lynge, Classifications of Countries Based on Their Level of Development: How it is Done and How it Could be Done, IMF Working Paper WP/11/31 (2011), S. 16. In vielen Factsheets lässt sich jedoch auch der Begriff "Low Income Countries" (LICs) finden. Für die Zwecke dieser Arbeit soll nachfolgend einheitlich der Begriff Entwicklungsländer verwendet werden.

[4] Die Globale Finanzkrise hat vor allem im EU-Raum dazu geführt, dass finanzielle Hilfe durch den IWF auch wieder für manche Industriestaaten eine wichtige Rolle spielt.

[5] Siehe Factsheet des IWF: About the IMF: History: Cooperation and reconstruction (1944–71), abrufbar unter: https://www.imf.org/external/about/histcoop.htm [Stand: Juni 2014]; Denters Erik, Law and Practice of IMF Conditionality, Kluwer Law (1996), S. 123.

[6] Edwards, Sebastian, The International Monetary Fund and the Developing Countries: A Critical Evaluation, NBER WORKING PAPER SERIES; Working Paper No. 2909, National Bureau of Economic Research, 1989, S. 34; Denters, S. 124. Die Beitrittsdaten der neuen Mitglieder können hier eingesehen werden: http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/memdate.htm [Stand: 23. Juli 2014].

einzugehen.[7] Als Antwort auf die "Zahlungsbilanzproblematik" von Entwicklungsländern wurden neue Finanzierungseinrichtungen (Fazilitäten) geschaffen, auf deren Basis durch Strukturanpassungsprogramme insbesondere Wirtschaftswachstum erzielt werden sollte. Dies sollte wiederum zur Beseitigung von Armut und Verschuldung führen. Diese Vorgehensweise hat dem IWF auch die Kritik eingebracht, sich als Entwicklungshelfer[8] und nicht als Finanzierungsorganisation zur Überbrückung von vorübergehenden Liquiditätskrisen zu betätigen.[9] IWF Programme bzw. Strukturanpassungsprogramme beinhalten häufig die Kürzung von Staatsausgaben oder andere wirtschaftspolitische Anpassungsmaßnahmen (Konditionalität) und diese Maßnahmen scheinen sich häufig negativ auf die wirtschaftliche und soziale Situation der Bevölkerung in "Programmländern" auszuwirken.[10]

Der IWF hat sich lange Zeit nicht mit den behaupteten negativen Auswirkungen beschäftigt.[11] In den vergangenen Jahren wurden jedoch verstärkt Elemente der Armutsbekämpfung in die IWF Programme aufgenommen.[12] Dies kann als Anerkenntnis gewertet werden, dass auch auf Basis von IWF Programmen erzieltes Wirtschaftswachstum häufig nicht zu einer Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Lage der Bevölkerung bzw. zur Reduktion von Armut in den Nehmerländern geführt hat[13] und soll vor allem die ärmsten und verwundbarsten Teile der Bevölkerung vor negativen Auswirkungen auf deren sozioökonomische Lage schützen.

---

[7] Petersmann Ernst Ulrich., Völkerrechtliche Fragen der Weltwährungsreform, Wirtschaftliche Dynamik als Völkerrechtsproblem in der Praxis des Internationalen Währungsfonds, 34 ZaöRV (1974), S. 499, Denters, S. 52, der sogar von einer "remarkable capacity to adapt to changing circumstances" spricht.

[8] Vgl auch Edwards: "What has happened is that concessionary development funds have been given through the IMF. Of course, there is per se nothing wrong with providing aid... What is questionable is the wisdom of using a financial institution such as the Fund for this purpose." Edwards, S. 34.

[9] So auch Edwards: "For a large -- indeed a very large -- number of countries the debt problem is not one of temporary illiquidity. It is a deep structural problem that should be treated as such. In many cases, by approving standby programs whose targets everyone knows will not be met, the IMF is participating in a big charade; it is implicitly saying that, according to the Articles of Agreement, the resources have been provided on a temporary basis, and there is a high probability that the country will attain balance of payments viability int he near future. For many countries this is not the case, and everybody knows it." Edwards, S. 34.

[10] Oberdabernig Doris A., The Effects of Structural Adjustment Programs on Poverty and Income Distribution, S. 21.

[11] Ibid, S. 42; Denters etwa weist darauf hin, dass es "The barely defensible standpoint of the IMF" war, dass "conditionality in general concerned the manipulation of macroeconomic variables and thus did not directly touch on the maintenance of socioeconomic standards". Zudem wäre es auch innerhalb des IWF nicht "accepted that IMF programmes have significantly lowered the living standards of the very poor". Denters, S. 134.

[12] Den Ausgangspunkt fand diese Entwicklung bereits in den 1980er Jahren. Siehe dazu etwa die Präsentation zu "Fiscal Policy and Income Inequality": "Our record for protecting the poor in the design of Fund-supported programs has a longstanding history, going back to the Camdessus era in the 1980s." Lipton, David, "Fiscal Policy and Income Inequality", The Peterson Institute for International Economics Washington, D.C., March 13, 2014.

[13] Vgl. etwa Bordo D. Michael, James Harold: The International Monetary Fund: Its present role in a historical perspective, Working Paper 7724, (2000), S. 25; Wendt Nicole, IMF and the World Bank respond to criticsm, 9 Transnat'l L. & Contemp. Probs. (1999), S. 166; Etchichury, Horacio Javier, Argentina Social Rights, Thorny Country- Judicial Review of Economic Policies Sponsored by the IFIs, 22 Am. U. Int'l L. Rev. (2006); Darrow Mac, Between Light and Shadow: The World Bank, the International Monetary Fund and International Human Rights Law,

So begrüßenswert diese Vorgehensweise grundsätzlich scheint, wirft sie jedoch dahingehend Fragen auf, ob der IWF gemäß seiner Satzung Fragen der Armutsbekämpfung und somit auch Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle-Rechte (WSK-Rechte) berücksichtigen darf. Dagegen scheint das "monetäre Mandat" des IWF zu sprechen. Sollte diese Vorgangsweise nicht durch den Wortlaut der AA abgedeckt sein, ist es jedoch denkbar, dass durch die bereits seit einiger Zeit ausgeübte und scheinbar unwidersprochene Praxis des IWF eine Änderung seiner Satzung stattgefunden hat.

Dem IWF wird trotz seiner neuen Fazilitäten und deren "Armutsbekämpfungselementen" (weiterhin) die Verletzung von WSK-Rechten vorgeworfen.[14] Viele Maßnahmen, die im Rahmen von Strukturanpassungsprogramme n erfolgen, können sich hier negativ auswirken. So wird betreffend die Beseitigung bzw. Verhinderung von Schutzzöllen vorgebracht, dass der IWF dabei gegen die WSK-Rechte von zumindest Teilen der Bevölkerung verstößt. Als konkretes Beispiel wurde hier die Liberalisierung des Reis-und Geflügelmarktes in Ghana genannt und die Verringerung des Importzolls durch Ghana als verletzende Maßnahme qualifiziert, da dieser Schritt zu einer starken Zunahme von Importen geführt hat. Dabei kam es nach einer Auffassung auch zu einer Verletzung des Rechts auf Nahrung durch Ghana und den IWF, da Ghana auf Empfehlung des IWF die Anhebung von bereits wieder eingeführten Schutzzöllen rückgängig machte. Dies führe zu einer Reduktion der Einkünfte der Bauern und zu einer Einschränkung des Zugangs auf eine angemessene Ernährung.[15]

Häufig wird auch kritisiert, dass die vom IWF regelmäßig geforderte Beseitigung (entweder innerhalb, aber auch unabhängig von IWF-Arrangements, etwa im Rahmen von Artikel IV Konsultationen) von Förderungen (durch welche Tarife und Preise gestützt werden) zur Beeinträchtigung WSK-Rechten gerade der ärmeren Schichten

---

Hart Publishing (2003), S. 69, FN 35 unter Verweis auf einen Experten der UN Commission on Human Rights der sich mit den negativen Auswirkungen von Strukturanpassungsprogrammen beschäftigt.

[14] Ibrahim F. I. Shihata, The World Bank Inspection Panel, Oxford University Press (1994); Reinisch August, Securing the Accountability of International Organisations, 7 Global Governance (2001), S. 132; Derselbe, Governance Without Accountability?, 44 GYIL (2001), S. 279; Etchichury Horacio Javier, Argentina social rights, thorny country- judicial review of economic policies sponsored by the IFIs, 22 Am. U. Int'l L. Rev. (2006), S. 101; Darrow Mac, Between Light and Shadow (2006), S. 70. Vgl. auch Narula Smita:"IFIs frequently condition loans on reductions in national social spending, shrinking the role and capacity of government in poorer countries and making it increasingly difficult for weaker States to control their national policy agenda in order to fulfil economic, social and cultural (ESC) rights obligations. Narula Smita, International Financial Institutions, Transnational Corporations and Duties of States, in: Langford Malcolm, Vandenhole Wouter (Hrsg), Global Justice, State Duties: The Extraterritorial Scope of Economic, Social, and Cultural Rights in International Law, Cambridge University (2012), S. 115.

[15] Issah Mohammed, Right to Food of Tomato and Poultry Farmers, Report of an investigative mission to Ghana, FIAN International (2007), S. 22.

der Bevölkerung führen kann. Der IWF betrachtet Energie- und Nahrungsmittelförderungen als Maßnahmen, die zu einer deutlichen Verschlechterung der Zahlungsbilanzsituation eines Landes führen können. So kann "billige" Energie etwa exzessiven Konsum oder geringere Investitionsanreize[16] (auch in erneuerbare Energien) zur Folge haben.[17] Zudem können steigende Ölpreise in ölimportierenden Ländern dazu führen, dass Regierungen plötzlich mit dramatischen Preissteigerungen konfrontiert sind, welche bei Aufrechterhaltung von Förderungen zu zusätzlicher Verschuldung führen. Dem IWF wird diesbezüglich vorgeworfen, eine unmittelbare und rasche Beseitigung von Förderungen zu verfolgen, jedoch dabei seine Ratschläge nicht ausreichend an länderspezifische Umstände anzupassen.[18] Vorhaltungen wurden diesbezüglich etwa hinsichtlich der Beseitigung von Treibstoffförderungen in Pakistan im Zuge eines SBA geäußert.[19]

Der IWF wurde in diesem Zusammenhang dafür kritisiert, dass er auf die Beseitigung von Förderungen im Zuge von Anpassungsmaßnahmen bestanden hätte, ohne dass ausreichende Sicherheitsnetze bestehen würden. Dabei wurde diese Vorgehensweise auch als "harmful sequencing" bezeichnet. Die beiden Länderbeispiele betreffend Pakistan und Ghana werden nachfolgend in dieser Arbeit noch genauer behandelt.[20]

Ob diese Vorhaltungen berechtigt sind und falls sie zutreffen, über eine "moralische" Schuld hinausgehen, hängt davon ab, ob den IWF überhaupt menschenrechtliche Pflichten treffen. Der traditionelle Menschenrechtsschutz zielt auf den Schutz von Individuen vor unkontrolliertem staatlichem Handeln ab und konzentriert sich auf staatliche Pflichten auf Basis von Verträgen, Völkergewohnheitsrecht oder Allgemeinen Rechtsgrundsätzen (ARG).[21] Der IWF ist zwar kein Staat, dennoch ist es zumindest denkbar, dass innerhalb oder außerhalb der Satzung des IWF Rechtsgrundlagen

[16] Subventionen im Energiebereich sind oft mit Preiskontrollen betreffend die Konsumpreise verbunden.

[17] Der IWF sieht solche Förderungen generell als kritisch an: "The effects of subsidies, however, go beyond their fiscal costs. They are also a major impediment to growth. For example, subsidies crowd out public spending that can boost growth, including on infrastructure, education, and health care. Cheap energy can also lead to overconsumption of energy, which aggravates environmental problems, such as pollution and climate change." IMF Survey Magazine, IMF Sees Big Gains from Energy Subsidies Reform, IMF Survey online, March 27, 2013, verfügbar unter http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2013/int032713a.htm [Stand 16. Juli 2014].

[18] Zaid Abdulla, Sherry Hassan, El-Badrawi Mahinour, Haber Joshua, Arab Uprisings & Social Justice, New America Foundation (2014), S. 2.

[19] So Oxfam: "The IMF approved a $10.7 billion Stand By Arrangement in November 2008 on the condition that fuel subsidies be removed, and that fuel taxes be introduced. Pakistan's government began the process of removing the subsidies in 2009. This caused spikes in petroleum, diesel and kerosene prices in July and September 2009, and in February 2010." Submission to the International Monetary Fund's Public Consultation: 2011 Review of Conditionality and the Design of Fund-Support Programs, Oxfam International (2011).

[20] Siehe Infra, Teil III und Teil IV.

[21] Reinisch August, Governance Without Accountability? 44 GYIL (2001), S. 297; Skogly Sigrun., The Human Rights Obligations of the World Bank and the International Monetary Fund, Taylor & Francis (2001), S. 111.

existieren, die ihn zur Berücksichtigung von menschenrechtlichen Erwägungen verpflichten und bei Nichtbeachtung eine völkerrechtliche Verantwortlichkeit nach sich ziehen.

Dabei ist nicht nur an eine unmittelbare Verantwortlichkeit des IWF sondern auch, gemäß der Systematik der Articles on the Responsibility of States (ASR) und Articles on the Responsibility of International Organisations (ARIO), an eine Verantwortlichkeit seiner Mitgliedstaaten sowohl für eigenes Verhalten innerhalb des IWF als auch für das Verhalten des IWF zu denken, da diese die Geschicke des IWF trotz seiner eigenen Rechtspersönlichkeit mitbestimmen. Eine sich grundsätzlich stellende Frage ist dabei die nach dem Verantwortlichkeitssubjekt. Ist nur der IWF verantwortlich, oder auch seine Mitgliedstaaten?[22]

2. Aufbau der Arbeit

Die nachfolgende Arbeit untersucht die, mit der in der Einleitung beschriebenen Problematik, verbundenen Fragestellungen.

In Teil I wird zunächst allgemein zum besseren Verständnis der behandelten Fragestellungen auf die Aktivitäten des IWF im Zeitablauf sowie auf seine organisatorische Struktur eingegangen. Dies ist von Bedeutung, um das bestehende Machtgefälle innerhalb des IWF zwischen dem "Hauptklientel" (den Entwicklungsländern) und denjenigen Staaten mit dem stärksten Stimmgewicht zu verstehen und spielt auch für die später noch zu erörternden Zurechnungs- und Verantwortlichkeitsfragen eine Rolle. Danach wird die Thematik der bereits bestehenden Berücksichtigung von WSK-Rechten bzw. von "social issues", wie dies der IWF selbst bezeichnet, in Entwicklungsländern durch den IWF behandelt. Zu diesem Zweck werden zuerst Grundbegriffe betreffend die finanzielle Unterstützung und ihre Modalitäten erklärt. Danach werden die Finanzierungsmöglichkeiten des IWF erläutert. Dabei werden auch die speziellen Fazilitäten für Entwicklungsländer vorgestellt. Auch die bisherige Entwicklung der "wirtschaftspolitischen" Auflagen (Konditionalität) des IWF wird beleuchtet. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass die Konditionalität des IWF untrennbar mit seinem Einfluss auf die wirtschaftliche und soziale Situation in Nehmerländern verbunden ist. Dabei werden einerseits die

[22] Hafner Gerhard, Wittich Stephan: Das völkerrechtliche Unrecht und seine Folgen in: Reinisch (Hrsg), Handbuch des Völkerrechts (2013), S. 646.

nachteiligen Auswirkungen der Konditionalität und andererseits die darauf erfolgte Reaktion des IWF erörtert.

Teil II dieser Arbeit widmet sich der Beantwortung der Frage, wie sich die Satzung des IWF zur Miteinbeziehung von WSK-Rechten verhält. Zuerst erfolgt hierzu eine Erörterung, welche Berücksichtigungsmöglichkeiten der Wortlaut der Satzung unter Einbeziehung der möglichen interpretativen Zugänge bietet. Anschließend wird der Frage nachgegangen, ob auch durch die ausgeübte Praxis des IWF betreffend "social issues" auf informellem Weg eine Änderung seiner Satzung auf Basis eines stillschweigenden Rechtsgeschäftes, von Völkergewohnheitsrecht (VGR) oder durch die Organpraxis erfolgt ist. Zu diesem Zweck wird zuerst auf die Formen der späteren Praxis und ihre grundsätzliche Rechtserheblichkeit eingegangen und dann untersucht, ob und unter welchen Umständen durch die spätere Praxis eine Satzungsänderung herbeigeführt werden kann. Danach wird auf Basis der daraus gewonnenen Erkenntnisse die Satzung des IWF darauf untersucht, ob diese nach dem heutigen Stand eine ausreichende Rechtsgrundlage für die Berücksichtigung von WSK-Rechten bietet.

Während Teil II die Ebene der satzungsgemäßen Befugnisse des IWF beleuchtet, beschäftigt sich Teil III mit der Pflichtenebene und der Thematik der Verantwortlichkeit des IWF für die Verletzung von WSK-Rechten auf Basis von außerhalb seiner Satzung liegenden Rechtsgrundlagen. Dabei soll jedoch kein breiter "Verantwortlichkeitsbegriff" zugrunde gelegt werden,[23] sondern eine völkerrechtliche Verantwortlichkeit für völkerrechtswidriges Verhalten untersucht werden. Dazu werden zuerst auf Basis von ARIO und ASR die Grundlagen der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit und die Zuordnung von Verhalten an Internationale Organisationen (IO) diskutiert, sowie auf den Begriff der WSK-Rechte und die Fragen der Bindung des IWF an WSK-Rechte eingegangen. Zu diesem Zweck wird die Stellung als Spezialorganisation der Vereinten Nationen (VN) behandelt und das Völkervertragsrecht auf damit verbundene WSK-Pflichten untersucht, sowie weitere Bindungsmöglichkeiten, v. a. auf Basis des allgemeinen Völkerrechts, erörtert.

[23] So wurde etwas vertreten: "Accountability of IOs is a multifaceted phenomenon. The form under which accountability will eventually arise will be determined by the particular circumstances surrounding the acts or omissions of an IO, its member States or third parties." International Law Association, Final Report on Accountability of International Organisations 5 (2004), verfügbar unter http://www.ila-hq.org/en/committees/index.cfm/cid/9 [Stand 14.11.2013].

Teil IV dieser Arbeit beleuchtet die Möglichkeiten der Verantwortlichkeit von Mitgliedstaaten für WSK-Rechtsverletzungen im Zusammenhang mit Strukturanpassungsprogrammen und untersucht, ob die Mitgliedstaaten des IWF für eigenes Handeln innerhalb des IWF sowie für das Verhalten des IWF zur Verantwortung gezogen werden können. Auch der Frage, ob es trotz der eigenständigen Rechtspersönlichkeit von IO eine (gemeinsame) Verantwortlichkeit von Mitgliedstaaten und IWF geben kann, wird nachgegangen. Dies soll auf Basis der ASR und der ARIO untersucht werden und setzt das Auffinden von entsprechenden primärrechtlichen Normen sowie korrespondierenden, grenzüberschreitenden, Verpflichtungen voraus. Zudem werden noch einige praktische Durchsetzungsprobleme kurz diskutiert. Abschließend werden in Abschnitt V die Ergebnisse der Untersuchung zusammengefasst.

3. Aufgaben und organisatorische Struktur des IWF

A. Gliederung und Einleitung

War der ursprüngliche Fokus des IWF primär auf monetäre und makroökonomische Aspekte ausgerichtet, so kann mittlerweile argumentiert werden, dass der IWF im Rahmen seiner Tätigkeit auch WSK-Rechte berücksichtigt, was aus dem geschichtlichen Kontext resultiert. Zum besseren Verständnis der vorliegenden Problemstellung wird daher im folgenden Abschnitt zuerst kurz die Entwicklung der Tätigkeiten des IWF bis zum heutigen Tag beleuchtet. Dabei werden auch die Organe des IWF und das Quotensystem, die damit verbundene Stimmrechtsgewichtung und Entscheidungsfindung innerhalb des IWF vorgestellt, Elemente denen v. a. für die Frage der Verantwortlichkeit bzw. deren Zurechnung große Bedeutung zukommen wird.

Des Weiteren wird auf die Finanzierungsaktivitäten des IWF, insbesondere deren Grundsätze (insbesondere die zeitweilige Mittelvergabe unter angemessenen Sicherheiten), den Begriff der Zahlungsbilanz und die allgemeinen Finanzierungseinrichtungen, sowie die speziell für Entwicklungsländer relevanten "Fazilitäten" eingegangen. Letztendlich wird erörtert, wie sich die in IWF Programmen eingesetzte, und regelmäßig als menschenrechtswidrig kritisierte, Konditionalität im Lauf der Zeit geändert hat.

B. Historisches

Der IWF wurde als eine der bedeutendsten Internationalen Finanzinstitutionen im Juli 1944 gegründet, als Abgesandte von 45 Regierungen in Bretton Woods (USA) zusammentrafen, um den rechtlichen und institutionellen Rahmen für eine internationale Wirtschafts- und Währungskooperation zu schaffen.[24] Durch diese Internationale Organisation sollte eine Wiederholung jener Währungspolitik verhindert werden, die mitverantwortlich für die große Depression der 1930er Jahre war. Während jenes Jahrzehnts hatten Versuche von Ländern, ihre wirtschaftlichen Probleme durch Importbeschränkungen und wettbewerbsbedingte Abwertung von Landeswährungen zu lösen, zu einem stark rückläufigen internationalen Handel, fallendem Beschäftigungsniveau und Sinken des Lebensstandards geführt.

Um die internationalen Währungsbeziehungen wieder zu stabilisieren, bedachten die Gründer des IWF diese Organisation mit der Aufgabe der Beaufsichtigung eines neu geschaffenen internationalen Währungssystems. Auch wenn sich in der Zwischenzeit das wirtschaftspolitische Umfeld des IWF stark geändert hat, besteht auch heute die Hauptaufgabe der Organisation darin, die Währungsstabilität[25] zwischen den Mitgliedern sicherzustellen und die Mitgliedstaaten dazu zu ermutigen, Wechselkursbeschränkungen, die den internationalen Handel behindern, zu beseitigen. Neben der Überwachung[26] der Wechselkurse und der Wirtschaftspolitik[27]

---

[24] Lucke Peter, Internationaler Währungsfonds: Strukturen, Finanztransaktionen und Konditionalität aus völkerrechtlicher Sicht, LIT Verlag (1997), S. 4.

[25] In den Anfangsjahren waren die Länder, die dem Fonds beitraten, verpflichtet, dieselbe Methode zur Berechnung des Wechselkurses ihrer Währung zu verwenden. Es galt das so genannte Paritätensystem. Damals definierten die USA den Wert ihres Dollar in Gold. Eine Unze Gold entsprach 35 US-Dollar. Die USA tauschte auf Verlangen zu diesem Kurs Gold gegen Dollar. Die anderen Länder mussten beim Beitritt zum IWF den Wechselkurs ihrer Währung in Gold oder aber in US-Dollar definieren. Die Mitgliedsländer waren verpflichtet, den Wert ihrer Landeswährung innerhalb einer einprozentigen Bandbreite dieser Parität zu halten. Eine Änderung des Kurses musste mit anderen Mitgliedern im Rahmen des Fonds erörtert werden und bedurfte einer vorherigen Zustimmung. Durch das Paritätensystem blieben Währungen stabil. Jeder Paritätenwechsel einer Haupthandelswährung war problematisch. Das Paritätensystem wurde letztendlich Anfang der 1970er Jahre aufgegeben, als die USA keine ausreichenden Goldreserven mehr besaßen. Seitdem ist jedem Mitglied die Wahl der Methode zur Festlegung des Wechselkurses seiner Währung selbst überlassen, eine Koppelung der Währung an Gold ist nicht mehr zulässig. Jedes Land muss die anderen Mitglieder darüber informieren, wie der Wert der Währung bestimmt wird. Viele Länder haben ihren Wechselkurs freigegeben, der Wert ihrer Währung bestimmt sich nach dem Marktwert. Andere Länder versuchen den Wert ihrer Währung durch Interventionskäufe zu kontrollieren, um somit den Markt entsprechend zu beeinflussen. Manche Länder binden den Wert ihrer Währung an eine starke Leitwährung. Die Länder der EU halten den Wert ihrer Landeswährung gegenwärtig innerhalb vorgegebener Bandbreiten anderer Währungen in der Gruppe. Driscoll David D., Was ist der Internationale Währungsfonds? International Monetary Fund (1998), S. 13.

[26] Diese erfolgt auf zwei Arten. Das Exekutivdirektorium (ED) überwacht einerseits die gesamte weltwirtschaftliche Entwicklung. Zudem wird die Wirtschaftspoltik jedes einzelnen Mitgliedstaates überwacht. Im Rahmen von Konsultationen (so genannte Artikel IV Konsultationen) werden die dafür notwendigen Informationen beschafft). Vgl. Lucke, S. 18 f; Denters, S. 22 f.

[27] Der IWF überwacht die Wirtschaftspolitik seiner Mitgliedsländer, die sich auf den Wechselkurs der Währungen auswirkt. Er analysiert dabei nicht nur den Wechselkurs, sondern untersucht sämtliche Aspekte der Wirtschaft eines Landes, die den aktuellen Wechselkurs bestimmen. Der Fonds selbst bezeichnet diese Tätigkeit als "Überwachung" oder Aufsicht über die Wechselkurspolitik der Mitglieder. Gesammelt werden statistische Daten zu Ein- und

wird Mitgliedern in Zahlungsbilanzschwierigkeiten die Möglichkeit geboten, Fremdwährungen vom IWF zur Überwindung ihrer Zahlungsbilanzprobleme "auszuborgen". Der IWF bietet zudem auch weitere Unterstützung in Form von technischer Hilfe und Fortbildungsmaßnahmen.[28]

Das IWF Abkommen trat im Dezember 1945 in Kraft, als die ersten 29 Mitgliedstaaten das Abkommen ratifiziert hatten.[29] Heute beträgt die Zahl der Mitglieder 188.[30] Der IWF ist auf Grund seiner beinahe universellen Mitgliedschaft[31] eine globale IO.

C. Die organisatorische Struktur des IWF

Der IWF besitzt als IO zur Erfüllung seiner Aufgaben mehrere Organe. Auf der obersten Entscheidungsebene ist der Gouverneursrat (GR) angesiedelt. Er besteht aus Vertretern (Finanzminister oder Zentralbankpräsidenten) sämtlicher Mitgliedsländer und tritt einmal pro Jahr zusammen. Der Gouverneursrat hat beinahe alle Befugnisse auf das Exekutivdirektorium (ED) übertragen.[32] Das ED bildet somit das geschäftsführende Organ.[33] Der ED trifft somit u. a. die Entscheidungen über Zahlungsbilanzunterstützungen auf Basis von Empfehlungen.[34] Befugnisse, welche der

---

Ausfuhren, Löhnen, Preisen, Beschäftigung, Zinssätzen, der in Umlauf befindlichen Geldmenge, Investitionen, Steuereinnahmen, Haushaltsausgaben etc. Er führt auch Gespräche mit Regierungsvertretern, über die Wirtschaftspolitik im Jahr zuvor und Aussichten für das kommende Jahr. Dem Mitglied wird in Folge eine Zusammenfassung der Diskussionen, die oft Vorschläge zur Stärkung wirtschaftlich schwacher Bereiche enthalten, übermittelt. Der IWF veröffentlicht detaillierte Zusammenfassungen dieser Artikel IV-Konsultationen – einschließlich einer Beurteilung des Exekutivdirektoriums – für die Länder, die einer solchen Freigabe zugestimmt haben. Der Fonds führt zudem auch Sonderkonsultationen mit jenen Ländern durch, deren Politik einen bedeutenden Einfluss auf die Weltwirtschaft ausübt. Durch die Sonderkonsultationen sollen eine Überprüfung der internationalen Wirtschaftslage und die Bewertung voraussichtlicher wirtschaftlicher Entwicklungen erfolgen. Die Ergebnisse dieser Überprüfungen werden vom Fonds zweimal jährlich als World Economic Outlook veröffentlicht.Ibid, S. 13.

[28] Der IWF gewährt den Mitgliedsstaaten auf bestimmten Fachgebieten auch technische Unterstützung. Er betreibt ein Bildungsinstitut für Beamte seiner Mitgliedsregierungen, bietet Fortbildungskurse und gibt eine Vielzahl von Veröffentlichungen heraus, die alle Aspekte internationaler Währungsfragen und finanzieller Aktivitäten des Fonds aufgreifen. Er bietet Unterstützung bei der Lösung von Problemen in Bereichen der öffentlichen Finanzen und des Zentralbankwesens. Er veröffentlicht einen Jahresbericht und Occasional Papers, welche Finanzfragen, geldpolitischen Themen und Entwicklungsfragen von nationaler oder regionaler Relevanz behandeln. Er gibt gesammelte Press/Public Information Notices, Schriften über Wirtschaftsfragen, Bücher und Seminarbände, eine akademische Vierteljahresschrift, Staff Papers (mit den Resultaten wirtschaftlicher Forschung von IWF-Mitarbeitern), Länderberichte des Mitarbeiterstabes, die Vierteljahresschrift Finance & Development; und eine große Anzahl an Diskussionspapieren und weiteren Mitarbeiterstudien heraus.

[29] Siehe Factsheet des IWF: About the IMF, History; Cooperation and reconstruction (1944–71) abrufbar unter: http://www.imf.org/external/about/histcoop.htm [Stand: Juni 2014]; Lucke, S. 5.

[30] Siehe Website des IWF: http://www.imf.org/external/about/members.htm [Stand: Juni 2014].

[31] Reinisch August, Das Internationale Währungs-und Finanzrecht, in: Reinisch (Hrsg), Handbuch des Völkerrechts (2013), S. 578.

[32] Denters, S. 32.

[33] Ibid, S. 30.

[34] Diese Empfehlungen erfolgen durch das Personal und den geschäftsführenden Direktor. Das ED trifft sich für gewöhnlich mehrmals pro Woche und übt seine Tätigkeit auf Basis von Berichten des IWF Managements und Personals aus. Siehe Factstheet des IWF: IMF Executive Directors and Voting Power, verfügbar unter: http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/eds.aspx, [Stand: 23. Juli 2014].

Gouverneursrat nicht an das ED abtreten kann, betreffen etwa die Anpassung der Quote, die Zusammensetzung des ED oder den Ausschluss von Mitgliedern.[35]

Das ED besteht (derzeit noch)[36] aus 24 ernannten und gewählten Mitgliedern.[37] 5 Direktoren des ED werden von den Ländern mit den höchsten finanziellen Beteiligungen am IWF ernannt.[38] Die übrigen ED werden im 2-Jahres-Turnus von den anderen Mitgliedern gewählt.[39] Hier müssen sich Länder ED "teilen".[40] In der Praxis handeln die ernannten ED zumeist im Interesse ihrer Länder. Häufig sind sie weisungsgebunden. Gewählte ED handeln jedoch nicht im Interesse ihres Staates, da sie mehrere Staaten vertreten. Sie haben einen größeren Spielraum, einen eigenen Standpunkt zu entwickeln, wenn zwischen den einzelnen vertretenen Mitgliedern Auffassungsunterschiede bestehen, als ernannte ED.[41]

Die ED unterscheiden sich nicht nur hinsichtlich ihrer Bestellung, sondern auch durch das ihnen zustehende Stimmrecht. Während ein gewählter ED nur so viele Stimmen abgeben kann, wie die Anzahl der bei der Wahl auf ihn gefallenen Stimmen entspricht, hat ein ernannter Direktor so viele Stimmen, wie seinem Land nach der

---

[35] Denters, S. 32.

[36] Geplante Änderungen sollen dazu führen, dass künftig sämtliche ED gewählt werden. Siehe etwa die Pressemitteilung des IWF: Executive Board Approves Major Overhaul of Quotas and Governance, Press Release No. 10/418 November 5, 2010: "The Executive Board will consist only of elected Executive Directors following entry into force of the proposed amendment of the Fund's Articles of Agreement, ending the category of appointed Executive Directors (currently the members with the five largest quotas appoint an Executive Director", abrufbar unter: http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2010/pr10418.htm [Stand, 27. Juni 2014]. Diese Maßnahme ist auch Voraussetzung für eine weitere geplante Quotenreform. Diese Voraussetzung verlangt die Verabschiedung des "Zusatzes zur Reform des Exekutivdirektoriums durch drei Fünftel der Mitglieder, die insgesamt über 85 Prozent der Stimmen verfügen. Mit Stand vom 30. April 2013 hatten 136 Mitglieder mit insgesamt 71,31 Prozent der Stimmen den Änderungsvorschlag verabschiedet, und somit ist die dritte Voraussetzung noch nicht erfüllt." Jahresbericht des IWF, International Monetary Fund (2013), S. 60.

[37] Siehe Factsheet des IWF: IMF Executive Directors and Voting Power, abrufbar unter: http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/eds.aspx, [Stand: 27. Juni 2014].

[38] Article XII: Organisation and Management, Section 3. Executive Board
(a) The Executive Board shall be responsible for conducting the business of the Fund, and for this purpose shall exercise all the powers delegated to it by the Board of Governors.
(b) The Executive Board shall consist of Executive Directors with the Managing Director as chairman. Of the Executive Directors:
(i) five shall be appointed by the five members having the largest quotas; and
(ii) fifteen shall be elected by the other members.
Diese Länder sind: China, Deutschland, Frankreich, Japan, das Vereinigte Königreich und die USA.

[39] Siehe Schedule E, der Articles of Agreement. Vgl. Blöcker Katlen, Die rechtlichen Aspekte der Zusammenarbeit des Internationalen Währungsfonds (IWF) mit der Russischen Föderation, Springer (2000), S. 13.

[40] Die Wahl der zu wählenden ED erfolgt mittels Stimmzettel durch die stimmberechtigten Gouverneure. Dabei gibt jeder stimmberechtigte Gouverneur alle Stimmen, zu deren Abgabe er nach Artikel XII Abschnitt 5 lit. a berechtigt ist, für eine Person ab. Die 15 Personen, welche die größte Stimmenzahl erhalten, werden ED; jedoch kann niemand mit weniger als vier Prozent aller Stimmen, die abgegeben werden können (wahlberechtigte Stimmen), gewählt werden. Bordo, James, S. 6.

[41] Denters, S. 31. Weitere Ausführungen betreffend die Stellung von ED, vor allem dahingehend, welchem Rechtsträger ihr Verhalten zuzurechnen ist, erfolgen in den Teilen III und IV dieser Arbeit.

Quotenregelung zustehen.[42] Die USA sind das Land mit den höchsten Quoten und somit das Land mit den meisten Stimmen.[43]

Das ED ist beschlussfähig, wenn eine Mehrheit der ED anwesend ist (somit derzeit mindestens 13), die mindestens die Hälfte aller Stimmen umfasst.[44]

Das ED wählt einen geschäftsführenden Direktor (GD), der weder Gouverneur noch ED sein darf. Der GD ist Vorsitzender des ED, hat aber kein Stimmrecht, außer einer entscheidenden Stimme bei Stimmengleichheit. Er kann an den Sitzungen des Gouverneursrats teilnehmen, hat aber bei solchen Sitzungen kein Stimmrecht. Der GD verliert sein Amt durch Beschluss des ED. Der GD ist Leiter des Personals des Fonds und führt nach Weisung des ED die gewöhnlichen Geschäfte des Fonds. Der GD und das Personal des Fonds sind bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ausschließlich dem IWF gegenüber verantwortlich.[45]

Der GD und sein Personal spielen bei der Mittelvergabe des IWF eine wichtige Rolle. Er und das Personal entscheiden, ob eine Empfehlung, einem Land Mittel zu gewähren, gegenüber dem ED ausgesprochen wird (Staff Assessment), ob die Anforderungen von IWF Arrangements[46] erfüllt wurden, sowie über den Umfang von Programmüberprüfungen.[47]

Da das ED auf Basis von Empfehlungen durch das Personal und des GD über die Gewährung von Zahlungsbilanzhilfe entscheidet, kommt dem Verhalten der ED für die

---

[42] Ibid, S. 13.

[43] Siehe Website des IWF: IMF Members' Quotas and Voting Power, and IMF Board of Governors, abrufbar unter http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.aspx, [Stand: Juni 2014].

[44] Articlel XII, Abschnitt 3, Articles of Agreement.

[45] Artikel XII, Abschnitt 4, Articles of Agreement.

[46] Im Jahr 2009 wurden die "structural performance criteria" des IWF beseitigt. Diesbezüglich wurde in einem Artikel angegeben: "Under the previous approach, formal waivers were needed to access new loan tranches every time a country failed to comply with structural loan conditions, known as structural performance criteria. This sent a signal to the markets and the public that reforms had gone off track, even if there were good reasons for the delays. For these reasons, structural performance criteria came to be seen as a key source of stigma attached to borrowing from the IMF." Fortan scheint die Betonung auf die positive Bewältigung von Programmüberprüfungen gelegt zu werden. "Reviews will provide the primary tool for monitoring performance on the structural reform agenda. If the IMF's Executive Board concludes, on the basis of a review, that the country is successfully implementing the policies that have been agreed, and that program objectives are being met, the country will gain access to the next tranche of its loan. … structural performance criteria will be discontinued for all IMF loans, including for programs with low-income countries. Structural reforms will continue to be part of IMF-supported programs, but only when they are seen as critical to a country's recovery. And the monitoring of these policies will be done in a way that reduces stigma, because countries will no longer need formal waivers if they fail to implement an agreed measure by a specific date." Andersen Camilla IMF Survey Magazine: IMF REFORM New Rules of Engagement for IMF Loans, IMF Survey online, April 13, 2009. Materiell scheint durch diese Neuerung keine Änderung stattgefunden zu haben. So werden vermehrt "prior actions" oder "structural benchmarks" eingesetzt. Martin Matthew, Watts Richard, ENHANCING THE IMF'S FOCUS ON GROWTH AND POVERTY, REDUCTION IN LOW-INCOME COUNTRIES, Development Fi-nance International, (2012) mwN, S. 17.

[47] Reinisch, in: Reinisch (Hrsg), Handbuch des Völkerrechts, S. 582.

Zwecke dieser Arbeit in mehrfacher Hinsicht Bedeutung zu. So ergeben sich hier grundsätzliche Fragen dahingehend, wem das Verhalten von ED zuzuordnen ist. Die Beantwortung dieser Fragestellung wirkt sich auf mehreren Ebenen aus. So ist zu erörtern wie eine – vom Wortlaut der Satzung – abweichende Finanzierungspraxis durch das ED zu qualifizieren ist und wie das Verhalten von ED auf der Verantwortungsebene hinsichtlich von Zurechnungsfragen einzustufen ist.[48]

Als weitere Organe sind noch das Interim Committee, welches im Jahr 1999 in das International Monetary Committee of the Board of Governors (IMFC) umbenannt wurde,[49] und das Joint Ministerial Committee of the Board of Governors of the Bank and the Fund on the Transfer of Real Resources to Developing Countries (Development Committee) zu erwähnen.[50]

Die verschiedenen Organe des IWF besitzen zur Verfolgung ihrer Aufgaben unterschiedliche Instrumente. Der Gouverneursrat beschließt Verordnungen und Resolutionen. Das Exekutivdirektorium beschließt Vorschriften und Regeln und fällt auch andere Entscheidungen betreffend Interpretationen, Empfehlungen, Richtlinien, Resolutionen, Geschäftsgrundsätze und Entscheidungen über die Zahlungsbilanzhilfe.[51]

D. Quoten und Stimmrechte

Das schwache politische Gewicht von Entwicklungsländern innerhalb des IWF resultiert aus ihrer Quote. Beim Beitritt zum IWF wird die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Staates erhoben und dem Mitglied eine Quote zugeteilt.[52] Nach der Quote eines Landes am IWF richtet sich die Höhe der Beiträge bzw. Subskriptionen, die das Mitglied an den IWF zu leisten hat. Das Mitglied hat 25 %

---

[48] So befasst sich Denters in seiner Arbeit mit den unterschiedlichen Sichtweisen. Denters, S. 30. Nähere Ausführungen erfolgen unter Teil III und IV dieser Arbeit.

[49] Das IMFC hat 24 Mitglieder und trifft sich zweimal jährlich. Es überwacht das internationale Währungssystem sowie dessen Fortentwicklung. Financial Organisation and Operations of the IMF, Pamphlet Series No. 45 Sixth Edition, International Monetary Fund, (2001). S. 4. Die rechtliche Basis für die Bildung von Ausschüssen ist Artikel XII (j) der AA.

[50] Sein Aufgabengebiet liegt in der Behandlung von Fragen betreffend die internationalen Entwicklungsaktivitäten. Financial Organisation, S. 4. Es ist ein gemeinsames Komitee zwischen Weltbank und IWF, wird jedoch der Weltbank zugeordnet und ist auch dort angesiedelt, Lucke, FN 130; Denters, S. 28.

[51] Denters, S. 31.

[52] Bordo, James, S. 6, Reinisch, in: Reinisch (Hrsg), Handbuch des Völkerrechts (2013), S. 578; Denters, S. 38. Die Quoten sind regelmäßig zu überprüfen. Die jüngste Überprüfung wurde im Dezember 2010 abgeschlossen, jedoch sind die damals vorgeschlagenen Reformen noch nicht in Kraft getreten. Jahresbericht des IWF 2013, International Monetary Fund (2013), S. 60.

seiner Quote in Sonderziehungsrechten (SZR)[53] oder anderen verwendbaren Währungen aus seinen Reservebeständen einzuzahlen. Die restlichen 75% werden in der Landeswährung des Mitglieds eingezahlt. Diese Beiträge werden auf dem allgemeinen Konto (General Ressources Account) des IWF in einem Währungspool gehalten.[54]

Die Höhe der Quoten wird durch Resolutionen des Gouverneursrates beschlossen. Nach der Höhe der Quote richtet sich auch in welcher Höhe Mitglieder Mittel aus dem allgemeinen Konto erhalten können (so genannte Ziehungen) und auch der maximale Umfang der konzessionären Hilfe.[55] Die Quote ist zudem auch für die Anzahl der einem Land zur Verfügung stehenden Stimmen entscheidend.[56] Hier gilt also nicht das Prinzip der Stimmengleichheit. Jedem Mitglied stehen 250 Basisstimmen zur Verfügung, darüber hinaus eine zusätzliche Stimme für jeden Teil seiner Quote, der einhunderttausend Sonderziehungsrechten entspricht.[57]

Im Jahr 2004 hielten die Industrieländer 62 % aller Stimmen, während den Entwicklungsländern und Transformationsländern insgesamt 38 % der Stimmen zukamen.[58] Trotz der geringen Quoten und der schwachen Stimmrechtsposition ist die finanzielle Hilfestellung durch den IWF gerade für Entwicklungsländer von großer Bedeutung, da programmimplementierende Länder als sicherer Hafen[59] für Anleger

---

[53] Das Sonderziehungsrecht (SZR; englisch Special Drawing Right, SDR) ist eine künstliche, 1969 vom Internationalen Währungsfonds (IWF) eingeführte Währungseinheit, die nicht auf den Devisenmärkten gehandelt wird. Der Wechselkurs eines Sonderziehungsrechts ist durch einen Währungskorb wichtiger Weltwährungen definiert. Als Maßstab für die Höhe des Betrages und damit des Gewichts der einzelnen Währung dienen der Anteil des betreffenden Staates bzw. Währungsraumes am Weltexport und die in dieser Währung gehaltenen Reserven der IWF-Mitglieder. Alle fünf Jahre werden die relevanten Währungen und ihre Gewichtung vom IWF-Vorstand neu festgelegt und daraus am Stichtag die neue Zusammensetzung des Korbes bei gleichem Wert errechnet.

[54] Financial Organisation, S. 54.

[55] Der IWF gewährt Entwicklungsländern auch finanzielle Hilfe zu besonders günstigen, sog. "konzessionären" Bedingungen. Dabei liegen die Zinssätze unter den sonst verlangten Zinssätzen. Siehe: "Die Logik der Schuldenerleichterung für die ärmsten Länder", International Monetary Fund (2000), abrufbar unter: http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/deu/092300g.htm [Stand: 25. August 2014]. Die Koppelung der maximalen Ziehungshöhe im Rahmen der konzesionären Hilfe an die Subskriptionen ist insofern bemerkenswert, als die konzessionären Mittel nicht aus den allgemeinen Mitteln des IWF gespeist werden.

[56] Denters, S. 38.

[57] Financial Organisation, FN 28.

[58] Striffler Sandra, Zur Reform des Internationalen Währungsfonds (IWF) Eine Public-Choice-Analyse der nationalen Stimmrechtsverteilung Karlsruhe (2004) S. 96. Im Jahr 2011 ist eine Quotenreform in Kraft getreten, die zu Quotenerhöhungen und auch zu vermehrten Mitspracherechten von Ländern mit niedrigem Einkommen geführt hat. Siehe Pressemitteilung des IWF: The IMF's 2008 Quota and Voice Reforms Take Effect, Press Release No. 11/64, March 3, 2011 abrufbar unter: http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pr1164.htm [Stand, 27 Juni 2014]. Eine noch darüber hinaus geplante, weitere Quotenreform, ist noch nicht in Kraft getreten. Eine Übersicht über die bereits vollzogenen bzw. noch geplanten Quotenveränderungen lässt sich der Homepage des IWF entnehmen: http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pdfs/quota_tbl.pdf [Stand, 27. Juni 2014].

[59] Reinisch in: Reinisch (Hrsg), Handbuch des Völkerrechts (2013), S. 582. Die schwache Stellung der Entwicklungsländer sollte jedoch nicht gänzlich unterschätzt werden, da ihnen in ihrer Gesamtheit bei Satzungsänderungen eine Sperrminorität zukommt. Lucke, S. 8, FN 25.

gesehen werden und dadurch in Folge Investitionen aus dem Ausland angekurbelt und der Zugang zu internationalen Kapitalmärkten erleichtert werden soll. Diese ungleiche Machtverteilung innerhalb des IWF ist für die in dieser Arbeit zu untersuchenden Zurechnungs- und Verantwortlichkeitsfragen betreffend die Mitgliedsländer des IWF von Interesse.

E. Die Entscheidungsfindung im IWF

Entscheidungen innerhalb der jeweiligen IWF Organe sind auf Basis einer einfachen Mehrheit der gewichteten Stimmen zu treffen. Qualifizierte Mehrheiten sind nur in außergewöhnlichen Fällen, wie etwa Satzungsänderungen, erforderlich.[60] Formelle Abstimmungen im Gouverneursrat und Exekutivdirektorium werden in der Praxis vermieden.[61] Man versucht zumeist jedoch einvernehmliche Entscheidungen zu treffen.[62] Die daraus resultierenden Beweisbarkeitsschwierigkeiten haben nicht zuletzt auf die in dieser Arbeit noch mehrfach zu behandelnden Zurechnungsfragen des Verhaltens von ED Auswirkungen.

4. Grundsätzliches zur finanziellen Unterstützung durch den IWF

Da diese Arbeit bestimmte, v. a. mit der finanziellen Unterstützung durch den IWF verbundene, Auswirkungen näher beleuchtet, erfolgt zuerst eine Erläuterung der Grundsätze der finanziellen Unterstützung durch den IWF bei bestehenden Zahlungsbilanzschwierigkeiten, wobei erst im nächsten Unterkapitel auf das spezielle "Finanzierungsverhältnis" des IWF zu den Entwicklungsländern eingegangen wird.

A. Die Zahlungsbilanz und das temporäre Zahlungsbilanzdefizit

Der IWF vergibt Mittel an Mitgliedsländer in Zahlungsbilanzschwierigkeiten, d. h. an Länder, die nicht in ausreichender Menge Devisen einnehmen, um ihre Importe finanzieren zu können. Da die finanzielle Unterstützung des IWF laut Satzung an "temporäre Zahlungsbilanzschwierigkeiten" gekoppelt ist, sollen hier kurz Grundbegriffe der Zahlungsbilanz erläutert werden.

---

[60] Reinisch in: Reinisch (Hrsg), Handbuch des Völkerrechts (2013), S. 578.

[61] Denters, S. 33.; Reinisch, in: Reinisch (Hrsg), Handbuch des Völkerrechts (2013), S. 578.

[62] Krajewski Markus, Wirtschaftsvölkerrecht, Hüthig Jehle Rehm (2012), S. 245. Dies ändert jedoch nichts an den tatsächlichen Machtungleichgewichten, sondern maskiert diese eher. Darrow Mac, Between Light and Shadow, S. 28.

Unter dem Begriff Zahlungsbilanz versteht man eine systematische Darstellung der Wirtschaftsbeziehungen eines Staates oder eines Wirtschaftsraumes mit der restlichen Welt innerhalb eines bestimmten Zeitraums. Die Zahlungsbilanz gliedert sich in zwei Hauptteile: die Leistungsbilanz und die Kapitalbilanz.[63]

Die Kapitalbilanz betrifft Direktinvestitionen, Portfolioinvestitionen, sonstige Investitionen, Finanzderivate und Währungsreserven. Die Leistungsbilanz enthält die Komponenten Handelsbilanz (alle Rohmaterialien und produzierten Güter), Dienstleistungsbilanz (z.B. Tourismus, Transport, Steuerberatung, etc.), laufende Übertragungsbilanz und die Bilanz der Erwerbs- und Vermögenseinkommen (Löhne und Gehälter sowie Einkommen aus Vermögen).

In der Handelsbilanz, auch Außenhandelsbilanz genannt, werden sämtliche Exporte und Importe von Waren erfasst.[64] Im Handelsbilanzsaldo wird dargestellt, ob mehr Waren importiert oder exportiert werden. In der Dienstleistungsbilanz werden die Ex- und Importe von Dienstleistungen erfasst. Im Übertragungsbilanzsaldo findet die Gegenbuchung zu einseitigen Transfers, z.B. Beiträge an IO, statt.[65] Es handelt sich dabei um Übertragungen, bei denen keine Gegenleistung erfolgt. In der Bilanz der Erwerbs- und Vermögenseinkommen werden die an das Ausland geleisteten Erwerbs- und Vermögenseinkommen (z.B. Zinsen und Löhne) verbucht.

In der Kapitalbilanz wird die Veränderung der Kapitalforderungen in einer Periode dargestellt. Hier werden Veränderungen von Forderungen beziehungsweise Verbindlichkeiten des Inlands gegenüber dem Ausland erfasst. Zur Kapitalbilanz gehören die Devisenbilanz (Veränderungen von Forderungen und Verbindlichkeiten der Zentralbank des Inlands gegenüber dem Ausland) und die Kapitalbilanz im engeren Sinn (ohne die Auslandstransaktionen der Zentralbank). Die Kapitalbilanz im engeren Sinn wird in Direktinvestitionen, Wertpapieranlagen, Kapitalverkehr und sonstige Transaktionen eingeteilt. Kapitalimport bedeutet eine Abnahme von Forderungen bzw. Zunahme von Verbindlichkeiten gegenüber dem Ausland. Ein Kapitalexport führt zu einer Abnahme von Verbindlichkeiten bzw. Zunahme von Forderungen gegenüber dem

[63] Sell Axel, Einführung in die internationalen Wirtschaftsbeziehungen, Oldenbourg Wissenschaftsverlag (2003), S. 33 ff. Zahlunbsbilanz bitte melden! Das Meldesystem für Österreichs Außenwirtschaftsstatistiken, Folder der Österreichischen Nationalbank (2012), S. 4. F.

[64] Moritz Karl- Heinz Moritz, Stadtmann Georg, Monetäre Außenwirtschaft, Vahlen (2011), S. 5. ff.

[65] Ibid.

Ausland.[66] In der Bilanz der ungeklärten Restposten werden Größen, die statistisch nicht aufschlüsselbar sind, erfasst.[67]

Leistungsbilanz- und Kapitalverkehrsbilanzungleichgewichte gleichen einander theoretisch immer aus. Die Zahlungsbilanz ist somit immer im Gleichgewicht. Wird von Zahlungsbilanzungleichgewichten gesprochen, so ist damit für gewöhnlich ein Leistungsbilanzdefizit gemeint.

Werden mehr Güter und Dienstleistungen importiert als exportiert, besteht also ein Leistungsbilanzdefizit, wird dieses Defizit durch vermehrte Kapitalimporte finanziert. Kapitalimporte werden in Höhe des Leistungsbilanzdefizits getätigt.[68]

Leistungsbilanzdefizite bzw. Kapitalbilanzungleichgewichte können somit u. a. durch sehr große Importmengen entstehen, denen keine entsprechenden Exporte gegenüberstehen. Diese Situation ist oftmals in Entwicklungsländern anzutreffen. Ein Leistungsbilanzdefizit kann einerseits durch eine Verminderung der Importe bekämpft werden. Dabei wird durch Nachfragerestriktionen (z. B. erschwerte inländische Kreditvergabe, höhere Steuern oder höherer Zoll auf ausländische Ware) die wirtschaftliche Aktivität im Land reduziert. Importe können zudem durch protektionistische Maßnahmen wie Handelsbarrieren und importsubstituierende Industrialisierung beschränkt werden. Die Importbeschränkungen können Waren betreffen, die für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes von großer Bedeutung sind. Rohstoffe oder andere Produkte, die für die industrielle Produktion erforderlich sind, können dann unter Umständen nicht mehr importiert werden und die wirtschaftliche Situation verschlechtern. Solche Maßnahmen können auch zu einer Rezession führen.

Zudem kann versucht werden, den Exportsektor zu stärken. Häufig existiert allerdings in Entwicklungsländern kein funktionsfähiger Exportsektor und es fehlt an Attraktivität als Investitionsstandort für ausländische Direktinvestitionen.[69] Durch eine angebotsorientierte Wachstumspolitik soll die Produktion von Exportgütern gefördert werden.

---

[66] Ibid, S. 7.
[67] Ibid, S. 8.
[68] Spremann Klaus, Wirtschaft und Finanzen: Einführung in die BWL und VWL, Oldenburg (2012), S. 79.
[69] Moritz, Stadtmann, S. 43.

Der IWF versucht durch seinen monetären Rahmen und die Möglichkeit Liquiditätshilfe zu gewähren, restriktiven Maßnahmen entgegenzuwirken.[70]

Wenn ein schwerwiegendes Zahlungsbilanzdefizit vorliegt, kann ein Land versuchen, seine Fremdwährungsreserven durch die in– oder ausländische Ausgabe von Fremdwährungsanleihen aufzustocken. Länder können zudem versuchen, Darlehen von kommerziellen Banken, die auf dem internationalen Währungsmarkt tätig sind, zu erhalten. Daneben besteht noch die Möglichkeit, Mittel in Form von Entwicklungshilfe zu erhalten. Je gravierender sich die Zahlungsbilanzsituation eines Landes verschlechtert, desto schwieriger gestaltet sich auch die Beschaffung von Währungsreserven.

Leistungsbilanzdefizite bzw. Kapitalbilanzungleichgewichte können somit unter anderem durch sehr große Importmengen entstehen, denen keine entsprechenden Exporte gegenüberstehen. Diese Situation ist oftmals in Entwicklungsländern anzutreffen.[71]

Die Vornahme von Anpassungsmaßnahmen ist v. a. dann unvermeidbar, wenn das Land aufgrund eines Vertrauensverlustes nicht mehr in der Lage ist, Kredite aus dem Ausland zu erlangen.[72]

Der IWF versucht durch seinen monetären Rahmen und die Möglichkeit, Liquiditätshilfe bei vorliegenden Zahlungsbilanzproblemen zu gewähren, negativen Auswirkungen von Anpassungsprogrammen entgegenwirken.[73]

Der IWF bietet dabei einerseits die Möglichkeit, fremde Währungen durch die Hingabe eigener Mittel anzukaufen. Die benötigten finanziellen Mittel werden technisch gesehen durch Währungsankäufe aus dem Währungspool des IWF zur Verfügung gestellt. Das betreffende Land kauft dabei vom IWF in Austausch gegen die Landeswährung die benötigte Fremdwährung an. Der IWF genehmigt diese Ankäufe jedoch nur unter der Sicherstellung, dass diese Mittel in Übereinstimmung mit den Fondszwecken verwendet werden.[74] Diese Käufe erfolgen phasenweise/gestaffelt im Rahmen eines

[70] Driscoll, S. 19.
[71] Moritz, Stadtmann, S. 43.
[72] Ibid.
[73] Driscoll, S. 19.
[74] Ibid, S. 20.

"Programmes" oder eines "Arrangements", welches eine gewisse Laufzeit aufweist.[75] Will ein Land Mittel ankaufen, stehen ihm im Rahmen des allgemeinen Kontos (General Resources Account) mehrere "Kredittranchen" zur Verfügung. Werden Mittel der Reservetranche in Anspruch genommen, stellt dies noch keine "Kreditaufnahme" beim IWF dar und ist nicht an die Erfüllung von Bedingungen geknüpft. Bei Ziehungen über die Reservetranche hinaus soll jedoch möglichst rasch ein Rückkauf der Eigenwährung erfolgen.[76]

Werden Mittel zu konzessionären Bedingungen gewährt, erfolgt kein Währungsankauf, sondern es wird ein Darlehen gewährt.[77] Diese Mittel entstammen nicht den Subskriptionen der Mitglieder, sondern aus weiteren Beiträgen verschiedener Länder. Sie gehören auch nicht zu den allgemeinen Mitteln des IWF und befinden sich nicht auf dem allgemeinen Konto.[78]

Den Mitgliedern stehen für die Zwecke der Mittelgewährung mehrere Fazilitäten zur Verfügung, unter welchen verschiedene Arten von Arrangements mit dem IWF zustande kommen können. Die quotenbasierenden Mittel aus den Subskriptionen können zudem bei Bedarf aufgrund zweier Rahmenabkommen, den New Arrangements to Borrow (NAB) und den General Arrangements to Borrow (GAB), ergänzt werden.[79]

Die Mittelvergabe durch den IWF erfolgt zudem laut seiner Satzung unter angemessenen Sicherheiten und nur als zeitweilige Mittelvergabe.[80] Der IWF soll danach streben, dass verkaufte Währungen so schnell wie möglich wieder zurückfließen. Dies einerseits, um in der Lage zu sein, möglichst vielen Ländern helfen zu können. Zudem verwendet der IWF, um in Besitz von genügend Ressourcen zu sein, auch Fremdwährungsreserven von Zentralbanken. Er ist verpflichtet, in Anspruch

---

[75] Die Mittelvergabe im Rahmen des IWF erfolgt heute für gewöhnlich nicht mehr durch einzelne, direkte Währungsankäufe ("immediate drawings"), wie dies ursprünglich als Hauptform in der Satzung vorgesehen war. Im Lauf der Zeit ging man dazu über, Ziehungen im Rahmen der Laufzeit von bestimmten Apassungsprogrammen oder IWF Arrangements, die das Land zur Überwindung seiner wirtschaftlichen Probleme durchführte, zu gewähren ("drawings in installments). Vgl. Denters, S. 85.

[76] Driscoll, S. 20.

[77] Darrow Mac, Between Light and Shadow, S. 40.

[78] Siehe dazu etwa "Der IWF auf einen Blick" Factsheet des IWF, International Monetary Fund (2000), abrufbar unter: http://www.imf.org/external/np/exr/facts/deu/glanced.htm [Stand: Juni 2014].

[79] Driscoll, S. 19; Denters, S. 43 und S. 51 der auf Grund des "lag of growth in quote in relation to demand for balance of payments support" die Rolle des IWF als "source of credits" herabstuft.

[80] Dies ergibt sich aus Artikel I (v) der Articles of Agreement welcher als eines der Ziele "… To give confidence to members by making the general resources of the Fund temporarily available to them under adequate safeguards…" aufzählt.

genommene Beträge zurückzuzahlen.[81] Durch den laufenden Zu- und Abfluss der Fondsmittel wird der IWF auch revolving fund genannt.[82]

B. Die Mittelvergabe unter angemessenen Sicherheiten

Während der vorbereitenden Arbeiten zur Gründung des Fonds war umstritten, ob die Vergabe von Mitteln des IWF an die Erfüllung von bestimmten Bedingungen geknüpft sein sollte. Dies v. a., da die USA befürchteten, dass eine automatische Mittelvergabe zu einer Umwandlung des finanziellen Engagements in langfristige Darlehen für den Wiederaufbau Europas führen würde. Die Amerikaner befürworteten die Möglichkeit, den IWF zur Ablehnung von Währungsankäufen zu ermächtigen.[83] Die britische Auffassung (v. a. gestützt durch Keynes) setzte sich jedoch für ein automatisches Ziehungsrecht ein. Letztendlich wurde folgende Bestimmung zum Vertragsinhalt der Articles of Agreement:

> *Article V Section 3*
>
> *A member shall be entitled to buy the currency of another member from the Fund in exchange for its own currency subject to the following conditions:*
>
> *The member desiring to purchase the currency represents that it is presently needed for making in that currency payments which are consistent with the provisions of the Agreement (…)*

Es bestanden nun zwei Interpretationsmöglichkeiten.[84] Zum einen konnte die Bestimmung so interpretiert werden, dass das Mitglied aufgrund des Wortes "entitled" befugt wäre, ohne weitere Eingriffe des IWF Währungen aus seinen Ressourcen zu ziehen. Die Zusicherung des Mitgliedes, dass die Mittel in Übereinstimmung mit den Statuten des IWF verwendet werden, wäre demnach ausreichend, um Mittel vom IWF zu erhalten. Gemäß der zweiten Interpretationsmöglichkeit führte die Darstellung des Bedarfs durch das Mitglied nur zum Entstehen einer widerlegbaren Vermutung, dass

---

[81] Driscoll, S. 20.

[82] Güida, Juan José, Internationale Volkswirtschaftslehre: eine empirische Einführung, W. Kohlhammer Verlag (2007), S. 209; Denters, S. 82.

[83] Vgl. dazu auch Denters, S. 79 ff.

[84] Denters, S. 74.

ein solcher Bedarf besteht. Der IWF hätte dann die Möglichkeit, diese Darstellung bekämpfen.[85]

In einer Entscheidung des Exekutivdirektoriums wurde festgehalten, dass der IWF die Darstellung eines Mitgliedslandes bestreiten könne.[86] Die Frage der automatischen Ziehungsrechte wurde somit negativ beantwortet. Damit war bereits ein erster Schritt zur Entwicklung der kritisierten "Auflagenpolitik" des IWF getan.[87]

> *(…) the Fund may, for good reasons, challenge the correctness of this declaration, on the grounds that the currency is not presently needed or because the currency is not needed for payment in that currency or because the payments will not be consistent with the provisions of this Agreement.*[88]

Die finanzielle Unterstützung unter "IWF-Programmen" erfolgt dabei nach einem bestimmten Schema. In sogenannten, an den IWF übermittelten, Letters of Intent (LOI), legen die um finanzielle Hilfe ansuchenden Regierungen dar, welche wirtschaftlichen Schritte sie zur Beseitigung ihrer Zahlungsbilanzprobleme tätigen wollen.[89] Dem IWF Personal kommt bei Verfassung und Vorbereitung dieser Dokumente gerade in Entwicklungsländern eine entscheidende Rolle zu, da es den Ländern oft am erforderlichen Fachwissen fehlt,[90] wenn auch letztendlich der "government approval" für die Antragstellung und den weiteren (Umsetzungs)verlauf entscheidend ist.[91] Das Exekutivdirektorium entscheidet auf Basis des im LOI dargelegten wirtschaftlichen Programmes des Landes und auf Empfehlung des Personals, ob Mittel gewährt werden und welche Bedingungen das Land erfüllen muss, um weitere Mittel zu erlangen.[92]

---

[85] Ibid.

[86] Der Vorteil dieser Interpretation lag v. a. darin, dass eine drastischere Maßnahme, der Ausspruch der Untauglichkeit eines Mitglieds, Mittel des IWF zu erhalten, vermieden werden konnte. Ibid, S. 76. Vgl. infra, FN 105.

[87] Warum diese Interpretation von den anderen Mitgliedern so ohne weiteres hingenommen wurde, ist unklar. Möglicherweise war sie darauf zurückzuführen, dass in der Nachkriegszeit nur die USA Westeuropa die notwendigen Mittel zum Wiederaufbau zur Verfügung stellten und den USA eine entsprechende Machtposition zukam. Denters, S. 77.

[88] Decision No. 284-4, March 10, 1948 USE OF FUND'S RESOURCES: MEANING OF ARTICLE V, SECTION 3(b) (ii); Vgl. Dell Samuell, Dell Sidney, International Development Policies: Perspectives for Industrial Countries Duke University Press (1991), S. 227.

[89] Reinisch, in: Reinisch (Hrsg.), Handbuch des Völkerrechts, S. 582.

[90] Auch wenn dieser Einfluss nicht soweit geht, dass man darauf einen Verstoß gegen das Interventionsverbot ableiten kann. Siehe Lucke, S. 284.

[91] Denters, S. 136.

[92] Ibid.

Die LOI dienen außerdem der Kontrolle, ob ein Programm erfolgreich verläuft[93] und es zur Auszahlung weiterer Tranchen kommt. Die Auszahlung der Mittel erfolgt für gewöhnlich vierteljährlich (so genanntes phasing)[94] und erstreckt sich über die Laufzeit eines IWF-Arrangements.

Die Summe der Bedingungen, die ein Mitglied im Rahmen eines Programmes zu erfüllen hat, um in den Genuss der IWF Mittel zu kommen, wird als Konditionalität bezeichnet.[95] Wie in dieser Arbeit noch zu sehen sein wird,[96] existiert jedoch nicht nur die "offizielle" Konditionalität im Rahmen von IWF-Arrangements. Auch "Empfehlungen" des IWF, die in einem zeitlichen Naheverhältnis zum gewünschten Abschluss eines IWF Arrangements stehen,[97] sind als Konditionalität zu qualifizieren.

Die Konditionalität des IWF ist besonders im Zusammenhang mit Entwicklungsländern unter Kritik geraten, da hier tiefgreifende Anpassungsmaßnahmen Programmbestandteil wurden und – neben befürchteten Eingriffen in die Souveränität[98] – dem IWF auch die Verletzung von WSK-Rechten vorgeworfen wurde.

Die Konditionalität hat sich in ihrer heutigen Ausgestaltung über einen langen Zeitraum hinweg entwickelt. Die Originalfassung der Articles of Agreement aus dem Jahr 1944 enthielt in Artikel I (v) bereits jene Bestimmung, welche später als rechtliche Basis für die Konditionalität dienen würde. Demnach besteht eine der Aufgaben des IWF darin:

> *To give confidence to members by making the Fund's resources available to them under adequate safeguards...*

Was unter den "adequate safeguards" zu verstehen war, wurde nicht näher ausgeführt. Weitere Bestimmungen betreffend die Mittelgewährung durch den IWF sind in Artikel V Abschnitt 3 enthalten. Demnach muss das Mitglied erklären, dass die gewünschte Währung für Zahlungen im Einklang mit den AA steht und die Währungsreserven des Mitgliedslandes knapp geworden sind. Das ED stellte diesbezüglich in einer interpretativen Entscheidung fest, dass sich die Zahlungen auch stets in Übereinstimmung mit den Zielen des IWF befinden müssten:

---

[93] Ibid, S. 89.
[94] Gold Joseph, Interpretation: The IMF and international law, Kluwer Law International (1996), S. 359.
[95] Reinisch, in: Reinisch (Hrsg.), Handbuch des Völkerrechts, S. 581.
[96] Siehe Länderbeispiele betreffend Ghana und Pakistan in Kapitel III dieser Arbeit.
[97] Solche Empfehlungen können etwa im Rahmen von Artikel IV Konsultationen mit dem IWF erfolgen.
[98] Ibid.

> *The phrase consistent with the provisions of this Agreement" in Article V, Section 3, means consistent both with the provisions of the Fund Agreement other than Article I and the purposes of the Funds contained in Article I.*[99]

Somit waren die adquate safeguards untrennbar mit der Mittelgewährung verbunden. Daraus lassen sich verschiedene Feststellungen betreffend die Konditionalität treffen. Zuerst wurde die Existenz von automatischen Ziehungsrechten verneint. Die erlangte Währung muss für Zwecke verwendet werden, die sich auch mit den Zielbestimmungen in Übereinstimmung befindet. Zu diesen Bestimmungen zählen auch die Zielbestimmungen des Artikels I und hier insbesondere Artikel I (v), der die Mittelvergabe unter "adequate safeguards" vorsieht. Rechtlich wurde die Konditionalität neben der Einordnung als "adequate safeguards" auch dadurch gerechtfertigt, dass der IWF neben einer drastischeren (völker)rechtlichen Maßnahme (der Untauglichkeitserklärung) auch eine weniger einschneidende Maßnahme (damit gemeint war Mittelgewährung unter Auflagen, also die Konditionalität) anwenden können müsse.[100]

Auch die konzessionäre Hilfe muss sich laut AA in Übereinstimmung mit den Zielbestimmungen des Artikels I befinden.[101]

Die Ableitung von Bedingungen aus der allgemein gehaltenen Zielbestimmung des Artikels I (v) eröffnet dem Anwender der Norm einen großen Spielraum. Dadurch wurde die Darstellung eines Bedarfs durch das Mitglied zu einer reinen Formalität reduziert. Zusätzliche Bedingungen konnten nun als angemessene Sicherungen oder "adequate safeguards" verlangt werden.[102]

Zur heutigen Bedeutung der Konditionalität konnte es jedoch nur durch die Entwicklung von "IWF-Programmen" bzw." IWF Arrangements" kommen. In der ursprünglichen Fassung der Articles of Agreement war nur die Vornahme so genannter direkter Ziehungen vorgesehen. Ein Mitglied musste jedes Mal, wenn es finanzielle Unterstützung benötigte, von neuem an den IWF herantreten. Schon bald erwies es

---

[99] Decision No. 287-3, 1948.

[100] Denters, S. 70.

[101] Der Ankauf nach Abschnitt 3 unterliegt auch bestimmten, quantitativen Beschränkungen. Das Mitgliedsland darf zudem nicht für ungeeignet erklärt werden, Mittel des IWF zu erhalten. Der Ankauf darf nicht dazu missbraucht werden, Devisenbeschränkungen zu umgehen. Des Weiteren dürfen die Mittel nicht dazu verwendet werden, einen anhaltenden Abfluss von Kapital zu unterstützen.

[102] Denters, S. 79.

sich als wünschenswert, Mitgliedern die Möglichkeit zu geben, Mittel auch über einen längeren Zeitraum – ähnlich einer Kreditlinie - abrufen zu können.[103]

Im Jahr 1952 wurden Bereitschaftskreditabkommen (Stand-By-Arrangements) eingeführt, und diese boten Mitgliedsländern die Möglichkeit, innerhalb eines bestimmten Zeitraumes (meist 12-18 Monate) mehrere Ziehungen durchführen zu können, ohne jedes Mal neu mit dem IWF in Verhandlungen zur Vornahme von Ziehungen treten zu müssen.[104] Da die Mittelauszahlung nach Genehmigung eines Programmes in mehreren Staffelungen erfolgte, wurde es nun möglich, weitere Auszahlungen an das Erfüllen von bestimmten Auflagen zu knüpfen. Nach und nach gewann diese Konditionalität an Bedeutung. Allfällige Zweifel über die bestimmungsgemäße Verwendung sollten zugunsten (der finanziellen Mittel) des IWF gelöst werden.[105] Erst im Jahr 1969 wurde die Konditionalitätspolitik durch eine Änderung des Artikels V Abschnitt 3(c) auch in der Satzung des IWF stärker verankert.[106]

In der Folge entwickelte der IWF Verhaltensregeln oder Geschäftsgrundsätze dahingehend, welche Vorgangsweisen die Mitglieder in Wirtschafts- und Währungsfragen verfolgen sollten, um Zahlungsbilanzprobleme zu beseitigen.[107] Es wurden die so genannten Guidelines on Conditionality[108] (GoC) erlassen. Diese wurden nachfolgend mehrere Male durch Entscheidungen des Exekutivdirektoriums abgeändert. Im Jahr 2002 erfolgte die letzte Novellierung der Guidelines und 2006 erfolgte die Erlassung einer "Operational Guidance to IMF Staff on the 2002

---

[103] In den ersten Jahren der Existenz des IWF wurden Kredite noch unabhängig von weitergehenden Bedingungen vergeben und es kam zu lebhaften Diskussionen im Exekutivdirektorium des IWF betreffend die Konditionalität.

[104] "Access to Fund resources in the credit tranches will normally be provided through a stand-by arrangement". International Monetary Fund, Guidelines on Conditionality September 25, 2002, Decision No. II – Stand-by Arrangements, S. 7. http://www.imf.org/external/np/pdr/cond/2002/eng/guid/092302.pdf [Stand 14.11.2013]; Denters, S. 85.

[105] Denters, S. 81. Die Konditionalität entwickelte sich auch, weil ein anderes Rechtsinstrument zur Vermeidung der unsachgemäßen Verwendung von Fondsmitteln in den Articles of Agreement als zu rigide angesehen wurde. Es handelte sich dabei um die Erklärung der Untauglichkeit gemäß Artikel XXVI Abschnitt 2. Wird diese ausgesprochen, hat ein Mitglied keine Möglichkeit, Mittel des IWF zu erhalten. In der Praxis erwies sich der mit dieser Erklärung verbundene stigmatisierende Effekt (hinsichtlich der Wirtschaftspolitik eines Landes) als drakonische Sanktion, v. a., wenn sie im Rahmen der Zurückweisung eines Ansuchens um IWF Mittel ausgesprochen wurde. Einem solchen "Urteil" des IWF über die wirtschaftliche Situation eines Landes kommt eine Schlüsselrolle bei der Beschaffung von Kapital von bi- oder multilateralen Geldgebern zu. Denters, S. 70. Gold: Interpretation: The IMF and International Law, S. 347.

[106] Die neue entsprechende Formulierung lautete: "A member's use of the resources of the Fund shall be in accordance with the purposes of the Fund. The Fund shall adopt policies on the use of its resources that will assist members to solve their balance of payments problems in a manner consistent with the purposes of the Fund and that will establish adequate safeguards for the temporary use of its resources."

[107] Denters, S. 94.

[108] Guidelines on Conditionality, International Monetary Fund, Decision No. 12864-(02/102) September 25, 2002, as amended by Decision No. 13814-(06/98), November 15, 2006 (2002).

Conditionality Guidelines"[109] als Richtlinien, die die IWF Mitarbeiter hinsichtlich der Konditionalität einhalten sollen.

In den GoC 2002 werden verschiedene Maßnahmen zur Sicherung der bestimmungsgemäßen Verwendung der IWF Mittel angeführt. Der IWF kann mehrmals jährlich Überprüfungen des Programms durchführen und mit den Ländern erörtern, wie sich das Programm auf die Zahlungsbilanzsituation ausgewirkt hat. Auch können Vorbedingungen eingesetzt werden. Vorbedingungen (prior actions) sind Handlungen, die der Fonds von einem ziehungswilligen Land bereits vor der Auszahlung der Kredite verlangt. Dadurch sollen bereits im Vorfeld "Basiserfordernisse" für die erfolgreiche Implementierung des Programms geschaffen werden. Durch die Staffelung der Auszahlungen versucht man zu erreichen, dass das Land das mit dem IWF vereinbarte Stabilisierungsprogramm vollständig durchführt. Nach Auszahlung der ersten Rate ist jede weitere Auszahlung davon abhängig, ob der Mitgliedstaat Leistungskriterien des Wirtschafts- und Währungsprogramms, die in das Arrangement aufgenommen wurden, erfüllt. Programmziele können jedoch auch als struktureller Richtwert festgelegt werden, wenn ihre Erfüllung nicht objektiv beurteilt werden kann oder aber die Nichtdurchführung eine Unterbrechung der Ziehungen nicht rechtfertigen würde.[110]

Die Konditionalität soll laut den GoC 2002 stets möglichst sparsam eingesetzt werden und sich nur auf solche Variablen konzentrieren, welche im Einflussbereich des Mitglieds liegen, von kritischer Bedeutung für die Verwirklichung der Zielsetzungen des Programms oder die Beaufsichtigung der Durchführung des Programms sind. Die Bedingungen sollen sich zudem grundsätzlich auf die Kerngebiete des IWF-Mandats konzentrieren.[111] Sie sollen sich grundsätzlich auf makroökonomische Kriterien beschränken. Elemente, die außerhalb der Kerngebiete des IWF liegen, können zwar ebenfalls als Bedingungen festgelegt werden, erfordern aber einer genauere

[109] OPERATIONAL GUIDANCE TO IMF STAFF ON THE 2002 CONDITIONALITY GUIDELINES, International Monetary Fund (2003).

[110] Siehe Guidelines on Conditionality 2002, Abschnitt B. "Modalities" unter Pkt. 11.

[111] Der IWF betrachtet heute die makroökonomische Stabilisierung, monetäre, fiskalische und Wechselkursstrategien, die zugrundeliegenden institutionellen Arrangements mitsamt in enger Verbindung stehende strukturelle Maßnahmen und Angelegenheiten des Finanzsystems, die mit dem inländischen und internationalen Finanzmarkt in Verbindung stehen, als seine Kerngebiete. Siehe Guidelines on Conditionality 2002 unter Abschnitt A. "Principles" unter Punkt 7.

Erläuterung ihrer Bedeutung.[112] In einem solchen Fall ist, sofern eine Zuständigkeit der Weltbank besteht, eine Abstimmung mit derselben erforderlich.[113]

C. Die zeitweilige Mittelvergabe

Artikel I der AA sieht vor, dass die allgemeinen Mittel des IWF nur "temporarily" zur Verfügung gestellt werden dürfen. Im Einklang damit haben Mitglieder des IWF, die Ziehungen vorgenommen haben, auch jederzeit das Recht, Beträge der eigenen Währung zurückzukaufen, soweit diese Beträge die Mitgliedsquote übersteigen. Weit wichtiger ist jedoch, dass das Mitglied durch die Tätigung des Fondsgeschäfts durch die Articles of Agreement auch verpflichtet wird, unter bestimmten Umständen den Rückerwerb der eigenen Währung vorzunehmen. Primär geht es darum sicherzustellen, dass die Währungen, nach welchen die größte Nachfrage besteht, nicht knapp werden und es zu keinem Überwiegen von schwachen Währungen im Fonds kommt.[114] Durch die Bestimmungen betreffend den Rückerwerb soll es immer wieder zur Herstellung des Normalzustandes im Fonds kommen.[115] Diese Bestimmungen sind sehr komplex.[116]

Die außerhalb der allgemeinen Abteilung angesiedelte konzessionäre Mittelgewährung erfolgt auf Basis von Artikel V Abschnitt 2 (b). Diese Bestimmung scheint weniger strenge Modalitäten der Mittelgewährung zu ermöglichen,[117] insbesondere können hier die strengen Rückkaufsbestimmungen vermieden werden.

Da Entwicklungsländer grundsätzlich alle Finanzierungseinrichtungen in Anspruch nehmen können und sich nicht nur auf konzessionäre Einrichtungen beschränken müssen, soll nachfolgend ein kurzer Überblick über die bedeutendsten bestehenden IWF-Fazilitäten und Arrangements gegeben werden.

---

[112] Denters, S. 109. Denters führt hier als Beispiel die Streichung von Subventionen an, die grundsätzlich als mikroökonomisch zu qualifizieren ist, jedoch dann makroökonomische Bedeutung haben kann, wenn ein wesentlicher Teil der Staatsausgaben dafür verwendet wird.

[113] Guidelines on Conditionality 2002, Abschnitt A. "Principles", unter Punkt 8.

[114] So besteht etwa an der Hälfte der in den IWF-Bilanzen enthaltenen Währungen keine Nachfrage und nur ca. 20 Währungen im Jahr werden nachgefragt. Driscoll, S. 18.

[115] Der Normalstand ist jedoch nicht zwangsläufig identisch mit dem Anfangsstand. Anfangs waren die Mitglieder verpflichtet, nur 10 % ihrer Gold- bzw. Dollarbestände einzuzahlen. Bei den Fondsreserven in Gold und Dollar handelte es sich daher anfänglich nicht um die in den Articles of Agreement angegebenen 25 % der Summe aller Mitgliedsquoten. Kramer Jörg-Dietrich; Die Rechtsnatur der Geschäfte des Internationalen Währungsfonds, Duncker & Humblot GmbH (1967), S. 66.

[116] Ibid.

[117] Der Wortlaut der Bestimmung lautet: "…If requested, the Fund may decide to perform financial and technical services, including the administration of resources contributed by members that are consistent with the purposes of the Fund. Operations involved in the performance of such financial services shall not be on the account of the Fund. Services under this subsection shall not impose any obligation on a member without its consent."

5. Fazilitäten innerhalb der allgemeinen Abteilung

Die rechtliche Basis der bestehenden Fazilitäten innerhalb der allgemeinen Abteilung bildet Artikel V Abschnitt 3

> *Conditions governing use of the Fund's general resources*
>
> *(a) The Fund shall adopt policies on the use of its general resources, including policies on stand-by or similar arrangements, and may adopt special policies for special balance of payments problems, that will assist members to solve their balance of payments problems in a manner consistent with the provisions of this Agreement and that will establish adequate safeguards for the temporary use of the general resources of the Fund.*[118]

Innerhalb der allgemeinen Abteilung existieren auf Basis dieser Bestimmung heute[119] verschiedene Fazilitäten.

A. Stand-By Arrangements/Bereitschaftskreditabkommen

Bei Stand-By Arrangements handelt es sich um Instrumente, die dazu bestimmt sind, kurzfristige Zahlungsbilanzunterstützung für vorübergehende und zyklische Zahlungsbilanzdefizite bereitzustellen. Solche Vereinbarungen erstrecken sich typischerweise über einen Zeitraum von 12 bis 18 Monaten. Ziehungen erfolgen vierteljährlich in Teilbeträgen. Auszahlung ist an die Einhaltung zuvor vereinbarter Erfüllungskriterien sowie die Vollendung regelmäßiger allgemeiner Programm-überprüfungen gebunden. Rückzahlungen erfolgen binnen 3¼ bis 5 Jahre nach einer Ziehung.[120]

B. Flexible Credit Line/Flexible Kreditlinie

Bei der flexiblen Kreditlinie handelt es sich um ein flexibles Instrument in den Kredittranchen, das den gesamten potenziellen oder tatsachlichen Zahlungsbilanzbedarf aufgreift. Die Vergabebedingungen sind betreffend makroökonomische Eckdaten, wirtschaftspolitisches Regelwerk und politischen

---

[118] Auf Grundlage dieser Bestimmung wurden im Lauf der Zeit etwa die Compensatory Financing Facility, die Buffer Stock Financing Facility, the Extended Financing Facility, die Enlarged Access Facility und viele weitere Fazilitäten erschaffen.

[119] Stand Juli 2014.

[120] Financial Organisation, S. 41.

Leistungsnachweis, ambitioniert ausgestaltet. Es erfolgt ein von vornherein gebilligter Zugang während des gesamten Vereinbarungszeitraums, vorbehaltlich der Halbzeitüberprüfung nach einem Jahr. Es besteht keine im Voraus festgelegte maximale Grenze betreffend den Auszahlungsbetrag.[121]

C. Extended Fund Facility/Erweiterte Fondsfazilität (EFF)

Mittel, die im Rahmen der erweiterten Fondsfazilität zur Verfügung gestellt werden, sind dazu bestimmt, mittelfristige Programme mit einer Laufzeit von 3 Jahren zu unterstützen. Die EFF zielt auf die Überwindung von Zahlungsbilanzschwierigkeiten ab, die aus makroökonomischen und strukturellen Problemen resultieren. Die Erfüllungskriterien lassen sich mit den Kriterien der Bereitschaftskreditvereinbarungen vergleichen. Die Rückkäufe erfolgen binnen 4½ bis 10 Jahren.[122]

D. Precautionary Credit Line/Vorsorgliche Kreditlinie

Bei der vorsorglichen Kreditlinie handelt es sich um ein Instrument für Länder mit soliden wirtschaftlichen Eckdaten. Die Konditionalität konzentriert sich besonders auf politische Regelwerke, Auslandsposition und Marktzugang, einschließlich der Solidität des Finanzsektors. Es erfolgt ein hoher Zugang zu Beginn der Laufzeit, vorbehaltlich halbjährlicher Prüfungen. Die Laufzeit beträgt 3 bis 5 Jahre, die Ratenzahlung erfolgt vierteljährlich.[123]

E. Sonderfazilitäten

Zudem existieren Sonderfazilitäten, in deren Rahmen auf weitere bestimmte Arten von Zahlungsbilanzproblemen eingegangen werden soll. Hier ist v. a. die Nothilfe zu erwähnen. Im Rahmen der Nothilfe erfolgt eine Unterstützung bei Zahlungsbilanzproblemen in Bezug auf Nothilfe für Naturkatastrophen und Nothilfe für Konfliktfolgezeit.

---

[121] Siehe Factsheet des IWF: The IMF's Flexible Credit Line (FCL), abrufbar unter: http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fcl.htm [Stand: Juni 2014].

[122] Financial Organisation, S. 42.

[123] Siehe Factsheet des IWF: The IMF's Precautionary and Liquidity Line (PLL) abrufbar unter: http://www.imf.org/external/np/exr/facts/pll.htm [Stand: Juni 2014].

6. Der IWF und Entwicklungsländer

Nachdem zuvor die Grundsätze der finanziellen Unterstützung durch den IWF zum besseren Grundverständnis bereits erläutert worden sind, soll nun auf die Besonderheiten hinsichtlich seines Verhältnisses zu den Entwicklungsländern und die speziell für sie entwickelten Finanzierungsinstrumente eingegangen werden.

Gerade die Stellung der Entwicklungsländer innerhalb des IWF sorgte während der Arbeiten an den Articles of Agreement für Diskussionen. Bereits während der Gründungskonferenz wurde von Indien der Vorschlag gemacht, die "fuller utilisation of the resources of economically underdeveloped countries" als ein Ziel des IWF in die AA aufzunehmen. Die Industriestaaten waren jedoch mit diesem Ansinnen nicht einverstanden.[124] Die Entwicklungshilfe sollte insbesondere nicht als ein eigenes Aufgabengebiet des IWF[125] angesehen werden können und fand letztendlich keine Berücksichtigung in der Satzung des IWF. Die Aufgabe der Entwicklungshilfe sollte den Weltbankorganisationen, welche zur selben Zeit gegründet wurden, übertragen werden.[126] Grundsätzlich gilt innerhalb des IWF ein Gleichbehandlungsprinzip[127] aller Mitglieder im Rahmen- seiner Fonds- und Währungspolitik.[128] In den Articles of Agreement wird folglich nur in Ausnahmefällen zwischen Entwicklungsländern und anderen Mitgliedern unterschieden.

Der IWF hat zudem, trotz der formalrechtlichen Gleichstellung aller Mitgliedstaaten, bereits während der 1960er Jahre verschiedene Maßnahmen zugunsten der zahlenmäßig zur überwiegenden Mitgliedermehrheit gewordenen Entwicklungsländer geschaffen.[129]So führte etwa die Compensatory Financing of Export Fluctuations

---

[124] Riesenhuber Eva, The International Monetary Fund Under Constraint: Legitimacy of Its Crisis Management, Martinus Nijhoff Publishers (2001), S. 31; Gold Joseph, "... To Contribute Thereby To... Development... " Aspects of the Relations of the International Monetary Fund with its Developing Members", 10 Colum. J. Transnat'l L. (1971), S. 267; Gold, Uniformity as a Legal Principle of the International Monetary Fund; 7 Law & Pol'y Int'l Bus. (1975), S. 774.

[125] Bordo, James, S. 12.

[126] Gold, Joseph, The Relationship between the International Monetary Fund and the World Bank, 15 Creighton L. Rev. (1981-1982), S. 499. Dennoch erwiesen sich bereits einjährigen Stand-By-Arrangements gerade als wichtiges Förderungsinstrument für längerfristige Entwicklungsplanung in den Entwicklungsländern. Petersmann E. U., S. 498.

[127] Siehe hier etwa Gold, Uniformity, S. 765; Die Satzung des IWF unterscheidet nicht zwischen Industrie- und Entwicklungsländern und beinhaltet für alle Mitgliedstaaten ungeachtet ihres Entwicklungsstands einheitliche Währungsregeln. Artikel XIV/1 legt fest, dass "The Fund is not intended to provide facilities for relief or reconstruction or to deal with international indebtedness arising out of the war, Petersmann E. U., S. 496; Siehe auch Denters, S. 36.

[128] Petersmann E. U., S. 498.

[129] Ibid.

Facility de facto zu einer ersten Durchbrechung des Grundsatzes der Gleichbehandlung.[130]

A. Fazilitäten zur konzessionären Mittelgewährung

Durch eine Änderung von Artikel V Abschnitt 12 der Articles of Agreement im Jahr 1978 schuf man in einem weiteren Schritt die rechtliche Basis für Fazilitäten innerhalb der allgemeinen Abteilung,[131] die speziell auf die Bedürfnisse von Entwicklungsländern mit Zahlungsbilanzproblemen eingingen. Der IWF verkaufte auf Basis dieser Bestimmung zudem auch annähernd 1/3 seiner Goldreserven und speiste damit den Fonds für konzessionäre Hilfe.[132]

Der IWF wurde im Rahmen dieser Änderung der Articles of Agreement zudem ermächtigt, außerordentliche finanzielle und technische Hilfe zu gewähren,[133] wozu auch die Verwaltung von Ressourcen, welche von Mitgliedern zur Verfügung gestellt wurden, gehört. Dies legt Artikel V Abschnitt 2 b fest:

> *(…)If requested, the Fund may decide to perform financial and technical services, including the administration of resources contributed by members, that are consistent with the purposes of the Fund. Operations involved in the performance of such financial services shall not be on the account of the Fund. Services under this subsection shall not impose any obligation on a member without its consent.* [134]

Auf Basis dieser Bestimmung wurden die Structural Adjustment Facility (SAF), deren Nachfolgerinnen, die Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF)[135] und die

---

[130] Ibid, S. 489. Lucke spricht hier von einer de facto Vorzugsbehandlung. Lucke, S. 8, FN 25.

[131] Gemäß der Artikel V Abschnitt 12 können Erlöse, die der IWF durch den Verkauf von Gold einnimmt, auf ein besonderes Konto für Sonderverwendungen innerhalb der allgemeinen Abteilung transferiert werden. Dieses ist vom allgemeinen Konto zu unterscheiden, darauf befindliche Mittel zählen jedoch noch zu den allgemeinen Mitteln des IWF. Diese Mittel können verwendet werden,zu "Sonderbedingungen" Zahlungsbilanzhilfe an in schwierigen Verhältnissen befindlichen Entwicklungsländer zu gewähren. Solche Operationen und Transaktionen müssen jedoch ebenfalls stets mit den Zielen des Fonds im Einklang stehen. Insbesondere hat der IWF auch hier für den "revolvierenden Charakter" seiner Mittel zu sorgen.

[132] Die Hälfte dieser Goldbestände wurde an die Mitglieder zurückverkauft, die andere Hälfte wurde auf dem Markt veräußert. Mit den Erlösen dieser Verkäufe wurde der sogenannte "Trust Fund" gespeist, welcher eigens für die Vergabe von Mitteln für die Zahlungsbilanzhilfe an Länder mit niedrigen Einkommen geschaffen worden war. Gold Joseph, Interpretation: The IMF and International Law, S. 375.

[133] Denters, S. 45.

[134] Auf die möglichen Auswirkungen der Formulierung "shall not be on account oft he Fund" soll noch unter Teil IV 7. A. dieser Arbeit eingegangen werden.

[135] Siehe Factsheet des IWF: IMF Concessional Financing through the ESAF, abrufbar unter: https://www.imf.org/external/np/exr/facts/esaf.htm [Stand: Juni 2014].

Poverty Reduction and Growth Facility, welche letztendlich in die Extended Credit Facility (ECF) überging, geschaffen.[136]

Während die SAF noch auf Basis von Artikel V Abschnitt 12 (f)(ii) (also im Rahmen der allgemeinen Abteilung des IWF, jedoch auf Basis von eigenen Konten) geschaffen worden war, basierte die ESAF bereits auf Artikel V Abschnitt 2 (b) und war außerhalb der allgemeinen Abteilung angesiedelt.[137] Auf ihrer Basis konnte ausschließlich Ländern mit niedrigem Einkommen finanzielle Unterstützung gewährt werden. Ein Hauptaugenmerk der Programme dieser Fazilitäten lag auf der Beseitigung struktureller Schwächen um das Wirtschaftswachstum anzukurbeln. Die Mittel für die konzessionäre Unterstützung unter der ESAF Fazilität wurden getrennt von den allgemeinen Mitteln und dem allgemeinen Konto des IWF gehalten. Zugangsberechtigte Mitglieder, die ESAF-Mittel beantragten, mussten mit Unterstützung der Mitarbeiter des IWF und der Weltbank ein wirtschaftspolitisches Rahmendokument, Policy Framework Paper (PFP),[138] für ein dreijähriges Anpassungsprogramm erstellen.[139]

Interne und externe Evaluierungen der ESAF führten zu dem Wunsch, verstärkt Strategien zur Armutsbekämpfung in die unterstützten Programme zu integrieren. Auch sollten sich die betreffenden Länder stärker mit den Programmen identifizieren können. Im September 1999 wurden daher die Zielsetzungen der konzessionären Kreditvergabe des IWF erweitert. Fortan wollte man neben der Unterstützung einer wachstumsorientierten, strukturellen, Strategie auch einen Programmschwerpunkt auf die Armutsbekämpfung zu legen. Um diesen erweiterten Zielsetzungen Rechnung zu tragen, hat der IWF die ESAF schließlich durch die Poverty Reduction and Growth

---

[136] Die erste Einrichtung für die Zwecke konzessionärer Hilfe, der Trust Fund, war noch auf Basis einer "implied power" erschaffen worden, während die "Nachfolgeeinrichtungen" bereits auf Basis von ausdrücklichen Ermächtigungen erschaffen werden konnten. Gold, The IMF and International Law, S. 372.

[137] Ibid, S. 373. Nach der Verlängerung und Aufstockung der ESAF im Jahr 1994 ließ man die SAF auslaufen. Die Zielsetzungen und Hauptmerkmale der ESAF waren jenen der SAF jedoch ähnlich, wenngleich die im Rahmen von ESAF-Vereinbarungen unterstützten Programme in Hinblick auf die gesamtwirtschaftlichen Politikmaßnahmen und die Strukturreformen ambitionierter ausgestaltet waren.

[138] Das PFP war jährlich zu aktualisieren und enthielt die vorgesehenen wirtschafts- und strukturpolitischen Anpassungsmaßnahmen während der dreijährigen Programmlaufzeit sowie Angaben über die dafür erforderlichen Finanzierungsmittel und weiterer Finanzierungsquellen. Die Überwachung der Programmfortschritte unter den ESAF-Arrangements erfolgte im Rahmen der Konditionalität anhand vierteljährlicher finanzieller und struktureller "Benchmarks" und halbjährlicher Erfüllungskriterien für wichtige quantitative und strukturelle Ziele. Bradlow, Daniel D., The Review of the IMF's Enhanced Structural Adjustment Facility, Document No.7 (1999), abrufbar unter: http://www2.unitar.org/dfm/Resource_Center/Document_Series/Document7/Review/2esaf.htm [Stand: Juni 2014].

[139] Darrow Mac, Between Light and Shadow, S. 40.

Facility (PRGF) ersetzt.[140] Ein Ziel der PRGF Fazilität war es, Programme zu unterstützen, die die Zahlungsbilanzpositionen beträchtlich und nachhaltig stärken und dauerhaftes Wachstum fördern sollten, um dadurch den Lebensstandard zu erhöhen sowie die Armut zu verringern.[141] Die Programmbasis bildeten umfassende landeseigene Strategiedokumente zur Armutsbekämpfung (PRSP, Poverty Reduction Strategy Papers), die von den Schuldnerländern erstellt und durch die ED von IWF und Weltbank in ihren jeweiligen Verantwortungsbereichen als Grundlage für die Gewährung von konzessionären Darlehen der Institutionen und für die Schuldenerleichterung im Rahmen der erweiterten Heavily Indebted and Poor Countries (HIPC-Initiative) herangezogen wurden. Die PRSP sollten von den Regierungen unter aktiver Beteiligung der Zivilgesellschaft, der Nichtregierungsorganisationen (NRO), IWF und Weltbank erstellt werden.[142]

Durch die ausdrückliche Berücksichtigung der Armutsbekämpfung in den Finanzierungstätigkeiten des IWF hat sich der IWF auch formell erstmals mit wirtschaftlichen und sozialen Problemen in den Nehmerländern im Rahmen von Strukturanpassungsprogrammen beschäftigt.[143]

Die PRGF wurde schließlich im Jahr 2010 in die ECF (Extended Credit Facility) umbenannt. Konzessionäre Mittel im Rahmen der ECF-Fazilität werden heute durch den Poverty Reduction and Growth Trust (PRGT) abgewickelt.[144] Während die Mittel für die konzessionäre finanzielle Hilfeleistung anfänglich durch den Verkauf eines Teiles der Goldbestände zwischen 1976 und 1980 aufgebracht wurden, werden sie

---

[140] Siehe Factsheet des IWF: IMF Lending to Poor Countries—How does the PRGF differ from the ESAF? Abrufbar unter: https://www.imf.org/external/np/exr/ib/2001/043001.htm [Stand: Juni 2014]; Skogly, The Human Rights Obligations of the World Bank and the IMF, S. 21.

[141] Financial Organisation, S. 122; Darrow Mac, Between Light and Shadow, S. 41.

[142] Financial Organisation, S. 122; Darrow Mac, Between Light and Shadow, S. 41, wobei die Ernsthaftigkeit dieses Beteiligungsprozesses umstritten war. Innerhalb des IWF schien weiterhin die Ansicht vorzuherrschen, dass die PRSP vom IWF bereits vor der Ländermission auszuarbeiten wären. Darrow, Between Light and Shadow, S. 88, S. 91.

[143] Bereits zuvor hat man durchaus erkannt, dass Programme auch schädliche Auswirkungen haben können. Denters weist darauf hin, dass bereits im Jahr 1980 in einer Studie von IWF Mitarbeitern auf "repercussions on distribution of wealth" hingewiesen worden war, diese Studienergebnisse jedoch ignoriert wurden. Denters, S. 134, FN 30.

[144] Decision No. 14354-(09/79), July 23, 2009, effective January 7, 2010 betreffend: "A new architecture of facilities for low-income countries and reform of the fund's concessional financing framework."

heute Großteils durch bilaterale Beiträge vieler Mitgliedstaaten finanziert.[145] Die Mittel werden unter dem PRGT vom IWF als Treuhänder verwaltet.[146]

Obwohl ECF Mittel außerhalb der allgemeinen Abteilung des IWF positioniert sind, werden die Prinzipien der Konditionalität auch hier angewendet, sofern die Gründungsinstrumente keine entgegengesetzten Bestimmungen enthalten.[147]

> *Section VII. Administration of the Trust*
>
> *(b) Subject to the provisions of this Instrument, the Fund in administering the Trust shall apply the same rules as apply to the operation of the General Resources Account of the Fund.*[148]

Neben der ECF bestehen heute[149] für Entwicklungsländer noch weitere Fazilitäten, unter denen konzessionäre Hilfe gewährt wird. Dabei handelt es sich um die Bereitschaftskreditfazilität/Standby- Credit Facility (SCF)[150] und die Schnellkreditfazilität/Rapid Credit Facility (RCF).[151] Im Rahmen der konzessionären Fazilitäten wird jedoch vorwiegend die ECF in Anspruch genommen.[152]

---

[145] Siehe Factsheet des IWF:Financing the Fund's Concessional Lending to Low-Income Countries: abrufbar unter http://www.imf.org/external/np/exr/facts/pdf/concesslending.pdf, [Stand 27. Juni 2014].

[146] Dieser Treuhandfonds nimmt dabei Kredite zu marktbasierenden Zinssätzen von Kreditgebern (Zentralbanken, Regierungen und Regierungsinstitutionen) auf und vergibt sie an berechtigte Kreditnehmer zu konzessionären Zinssätzen. Der Treuhandfonds erhält zudem Beiträge, die verwendet werden, um den konzessionären Zinssatz zu ermöglichen. Der Treuhandfonds führt außerdem ein Reservekonto, dessen Mittel als Sicherheit für Gläubigerforderungen an den Treuhandfonds dienen. Financial Organisation, S. 119.

[147] Denters, S. 45, FN 125.

[148] Decision No. 8759-(87/176) ESAF, zuletzt geändert durch 15035-(11/116), December 1, 2011. Die Auszahlungen erfolgen halbjährlich, gelegentlich vierteljährlich, abhängig von der Einhaltung von Leistungskriterien und Überprüfungen (bei Ziehung). Maximal können jährlich 100% der Quote und insgesamt maximal 300 % der Quote ausbezahlt werden. Die Gebühren betragen 0 %. Die Laufzeit beträgt 4 - 8 Jahre und die Ratenzahlung erfolgt halbjährlich.

[149] Stand: Juni 2014.

[150] Diese Fazilität ähnelt der Bereitschaftskredit-Vereinbarung (SBA) und zielt auf kurzfristigen Zahlungsbilanzbedarf und vorbeugende Maßnahmen ab. Die Konditionalität erfolgt durch die Verabschiedung von 12-24-monatigen SCF-Vereinbarungen. Auch diese Fazilität enthält Elemente der Armutsbekämpfung. Das Ziel ist es, Programme zu unterstützen, "… that enable members with actual or potential short-term balance of payment needs to achieve, maintain or restore stable and sustainable macroeconomic positions consistent with strong and durable poverty reduction and growth." Siehe Factsheet des IWF: IMF Standby Credit Facility (SCF), abrufbar unter: https://www.imf.org/external/np/exr/facts/scf.htm [Stand: Juni 2014].

[151] Diese Fazilität dient zur raschen Unterstützung bei dringendem Zahlungsbilanzbedarf, der auf einen exogenen Schock oder eine Naturkatastrophe zurückzuführen ist und ein Programm in einer oberen Kredittranche nicht in Frage kommt. Es handelt sich um kein auf Überprüfungen beruhendes Programm. Die RCF ersetzt die Komponente des schnellen Zugangs der ESF und eine subventionierte Komponente. Auch hier wird die Armutsbekämpfung als Ziel erwähnt. Siehe Factsheet des IWF: IMF Rapid Credit Facility, abrufbar unter: https://www.imf.org/external/np/exr/facts/rcf.htm [Stand: Juni 2014],

[152] So kommt eine Studie aus dem Jahr 2012 zu folgendem Ergebnis: "LICs have made only very limited use of SCF and RCF: they prefer the ECF because they need longer-term IMF signalling via loans to attract donor budget support; because the SCF provides relatively small amounts of finance with high conditionality and because the low-conditionality RCF provides only very limited resources which are woefully insufficient as a response to external

Den konzessionären Fazilitäten ist gemein, dass – im Vergleich zu SBA – der Maximalbetrag an Mitteln, die die Länder vom IWF erhalten können, stärker beschränkt ist. So kann man hier meist maximal 300 % der eigenen Quote erhalten, während kumulativ der maximale Ziehungsbetrag unter SBA 600 % der Quote beträgt.[153] Das hat zur Folge, dass etwa das "kostspieligere" SBA auch für Entwicklungsländer nach wie vor von Bedeutung ist.[154] Auch bestehen IWF-Arrangements, ohne dass eine finanzielle Unterstützung erfolgt, in Form des Policy Support Instrument (PSI).[155]

C. Entschuldungsinitiativen

Neben seinen Finanzierungsaktivitäten beteiligt sich der IWF zudem noch an Maßnahmen, die die Entschuldung von Entwicklungsländern vorantreiben soll. Im Rahmen der HIPC-Initiative für hochverschuldete Länder, die im Jahr 1996 geschaffen wurde, wird anspruchsberechtigten Ländern außerordentliche Hilfe zur Senkung ihrer Auslandsverschuldung auf ein tragfähiges Niveau gewährt.[156] Dadurch sollen sie in die Lage versetzt werden, ihre Auslandsschulden zu bedienen, ohne weitere Schuldenerleichterung zu benötigen und ohne ihr Wachstum zu beeinträchtigen. Es handelt sich um einen umfassenden Ansatz der Schuldenerleichterung, der multilaterale Gläubiger, den Pariser Club sowie andere öffentliche und bilaterale Gläubiger erfasst. Die Hilfe im Rahmen der HIPC-Initiative ist auf Länder begrenzt, die Anspruch auf die PRGF/ECF und Kredite der IDA (International Development Association) haben und nachgewiesen haben, dass sie die Erfüllungskriterien im Rahmen von PRGF/ECF- und IDA-unterstützten Programmen einhalten. Der eindeutige Nachweis für die Durchführung der erforderlichen Maßnahmen zielt darauf ab, dafür Sorge zu tragen, dass die Schuldenerleichterung sinnvoll eingesetzt wird. Unter der MDRI Initiative (Multilateral Debt Relief Initiative) haben der IWF, die IDA und

---

shocks." Martin Matthew, Watts Richard, ENHANCING THE IMF'S FOCUS ON GROWTH AND POVERTY, REDUCTION IN LOW-INCOME COUNTRIES, Development Finance International, (2012), S. 3.

153 Siehe dazu folgende Factsheets des IWF: IMF Stand-By Arrangement (2014), verfügbar unter: http://www.imf.org/external/np/exr/facts/sba.htm und IMF Extended Credit Facility, verfügbar unter: http://www.imf.org/external/np/exr/facts/ecf.htm, IMF Standby Credit Facility (SCF), verfügbar unter: http://www.imf.org/external/np/exr/facts/scf.htm, IMF Rapid Credit Facility, http://www.imf.org/external/np/exr/facts/rcf.htm [Stand: 21. Juli 2014].

154 Siehe etwa das Länderbeispiel Pakistan unter Teil III 7. In dieser Arbeit.

155 Einige Länder mit niedrigem Einkommen haben laut IWF in den letzten Jahren nennenswerte Erfolge hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Stabilität erzielt und benötigen aus diesem Grund nicht länger die finanzielle Unterstützung durch den IWF. Viele dieser Länder suchen jedoch nach wie vor den Rat des IWF hinsichtlich der Gestaltung ihrer Wirtschaftspolitik. Um diese Länder zu unterstützen, hat der IWF eine Programmart geschaffen, welche diese Strategien unterstützen soll, diese Programmart wird Policy Support Instrument (PSI) genannt. Siehe Factsheet des IWF: The Policy Support Instrument, abrufbar unter: https://www.imf.org/external/np/exr/facts/psi.htm [Stand: Juni 2014].

156 Financial Organisation, S. 131; Factsheet des IWF: Debt Relief under the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative, abrufbar unter: https://www.imf.org/external/np/exr/facts/hipc.htm [Stand: Juni 2014].

der African Development Fund (AfDF) 100 % ihrer Ansprüche hinsichtlich bestimmter Länder gestrichen, um sie bei der Erreichung der Milleniumziele zu unterstützen.[157]

7. Evolution der strukturellen Konditionalität

A. Die Expansionsphasen

Nicht nur die verschiedenen Programmarten, sondern auch die dabei eingesetzte Konditionalität des IWF hat sich im Lauf der Zeit inhaltlich stark verändert. Anfänglich konzentrierte sich der IWF auf Bereiche, die zwar auf einen Ausgleich der Zahlungsbilanz abzielten, jedoch in ihrer Wirkung eher kurzfristiger Natur waren. Der Fokus lag ausschließlich auf makroökonomischen Variablen. In den 1950er Jahren identifizierte der IWF die Kreditexpansionspolitik als die Primärursache hartnäckiger externer Ungleichgewichte.[158] Wenn inländische Kredite zu schnell erhöht würden und dadurch ein Defizit in der Zahlungsbilanz und einen Verlust in den Zentralbankreserven verursachten, würde der reale Wert der Währung unvermeidbar absinken. Durch die schnelle Erhöhung von inländischen Krediten, dem daraus resultierenden Zahlungsbilanzdefizit und dem Verlust an Zentralbankreserven würde es zu einer Absenkung des Realwertes der nationalen Währung kommen. Die Regierung müsse den Nachfrageüberhang durch die Verminderung der Geldversorgung beseitigen.[159] Zur Erlangung einer ausgeglichenen Zahlungsbilanz legten sie beispielsweise die Verminderung des steuerlichen Defizits, der inländischen Kredite und das zulässige Höchstniveau der Auslandsverschuldung fest.

Nach dem Einsturz des Paritätensystems am Anfang der 1970er Jahre[160] verlor der IWF seine bedeutendste Aufgabe. Unterdessen sorgte der Überfluss an "Petrodollars" zu einem erleichterten Zugang zu internationalen Krediten.[161] Viele Entwicklungsländer konnten dadurch einstweilen die "Unterwerfung" unter die IWF Konditionalität vermeiden. Die mangelnde Nachfrage führte sogar zu einer vorübergehenden

---

[157] Factsheet des IWF: Debt Relief Under the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative.

[158] Frenkel Jacob A., Goldstein Morris, Khan Moshin S., Chapter 1 Major Themes in the Writings of Jacques J. Polak in International Financial Policy: Essays in Honor of Jacques J. Polak, International Monetary Fund (1991), S. 20.

[159] So auch Gupta Sanjeev, Clements Benedict, McDonald Calvin, Schiller Christian, die anführen, dass "In earlier periods, the IMF's policy advice emphasized the management of aggregate demand with the aim of creating conditions for macroeconomic stability. Gupta Sanjeev Clements Benedict McDonald Calvin Schiller Christian, The IMF and the Poor, Fiscal Affairs Department, INTERNATIONAL MONETARY FUND (1998), S. 1.

[160] Reinisch in: Reinisch (Hrsg), Handbuch des Völkerrechts, S. 579; Denters, S. 52.

[161] Skogly, The Human Rights Obligations of the World Bank and the IMF, S. 16.

Lockerung der Konditionalität.[162] Trotz dieser vorübergehenden Aufweichungen der Konditionalität, bildeten die 1970er Jahre den Anfang einer zweiten Expansionsphase der Konditionalität. Durch die erleichterte Mittelvergabe trug der IWF zum Entstehen der nachfolgenden Schuldenkrise bei.[163] Nach dem Ausbruch der Schuldenkrise der Dritten Welt gewann der IWF wieder an Bedeutung. Industriestaaten und kreditwürdigere Entwicklungsstaaten konnten für ihre Finanzierungen meist andere Kanäle erschließen, somit wurde der IWF fortan für Entwicklungsländer mit niedrigem Einkommen, die keine anderen Finanzierungsquellen hatten, wichtig.[164] Er bewahrte Regierungen vor der Zahlungsunfähigkeit, hielt Banken an, neue Kredite zu gewähren und forcierte die Schuldenrestrukturierung.[165] Zudem erkannte der IWF, dass reine Finanzierungstätigkeiten keine ausreichende Antwort auf die Änderungen im Welthandel darstellen würden, sondern, gerade hinsichtlich der wachsenden Schuldenberge der Entwicklungsländer, Anpassungsmaßnahmen erfolgen mussten.[166]

Somit erfolgte eine zunehmende Fokussierung auf Wirtschaftswachstum, das in den Entwicklungsländern erzielt werden sollte. Dabei erfolgte eine Abkehr von der nachfrageorientierten keynesianischen Wirtschaftspolitik und Hinwendung an ein angebotsorientiertes neoklassisches Modell.[167] Der IWF erklärte die Förderung von Wirtschaftswachstum zur Unterstützung der Entwicklungsländer zu einem seiner Ziele.[168] Im Rahmen einer Neufassung der Guidelines on Conditionality wurde Wirtschaftswachstum sogar als Konditionalitätsziel aufgenommen,[169] welches direkt mit einer Verbesserung der Lebensbedingungen und Armutsbekämpfung in Verbindung gesetzt wurde.[170]

---

[162] So war in den 1970er Jahren die Konditionalität der Öl-Fazilität milder ausgestaltet. In den 1980er Jahren wurde sie wieder rigider. Dell, Dell, S. 234; Denters, S. 94.

[163] Denters, S. 94.

[164] Darrow Mac, Between Light and Shadow, S. 31.

[165] Babb, S. 8. Daneben existieren auf Basis der Articles of Agreement noch andere Verpflichtungen, die zeitlich zwischen den beiden Austauschvorgängen zu erfüllen sind. Es handelt sich dabei um die Pflicht zur Verwendung der gezogenen Fremdwährungsbeträge in Übereinstimmung mit den IWF Zielen und die Pflicht zu Beratungen mit dem Fonds. Gemäß Artikel V Abschnitt 8 müssen die Mitglieder im Rahmen von Ziehungen Bearbeitungsgebühren entrichten. Kramer, S. 64.

[166] Denters, S. 95.

[167] Fricke Dietmar, Strukturanpassungsprogramme in Ihne Hartmut ,Wilhelm Jürgen (Hrsg), Einführung in die Entwicklungspolitik, LIT Verlag (2006), S. 83; Darrow Mac, Between Light and Shadow, S. 50. Babb, S. 3.

[168] Riesenhuber, S. 46. Dabei wurde insbesondere Wert auf "high quality growth" gelegt. Gupta Sanjeev Clements Benedict McDonald Calvin Schiller Christian, The IMF and the Poor, Fiscal Affairs Department, S. 1.

[169] So sollen die Programme auf "achieving medium-term external viability while fostering sustainable economic growth." abzielen. Guidelines on Conditionality 2002 unter Punkt 6 b.

[170] Staff Statement Principles Underlying the Guidelines on Conditionality unter Punkt 6. Die ursprüngliche Reaktion des IWF auf "die Wachstumsfrage" war durch Vorsicht geprägt, Vgl. Chairman's Concluding Remarks at the Discussion on the Review of Conditionality, Including Issues Relating to Program Design and Prolonged Use of Fund Resources, Executive Board Meeting 86/13, January 27, 1986. Auch innerhalb der Rechtsabteilung des IWF

Innerhalb des IWF war ein Konsens dahingehend entstanden, dass eine Stärkung des Wirtschaftswachstums erforderlich war, um verschuldeten Ländern letztendlich wieder einen internationalen Marktzugang zu ermöglichen. Diese Rückschlüsse schienen 1985 auch im Baker Plan auf.[171] Die Konditionalität sollte sich fortan auch auf strukturelle wirtschaftspolitische Maßnahmen beziehen, die nicht nur für den reinen Zahlungsbilanzausgleich, sondern auch das neue Programmziel Wirtschaftswachstum entscheidend waren.[172] Das Ziel, das Wirtschaftswachstum eines Landes zu stärken, wirkte sich auch auf die GoC des Jahres 1987 aus und betonte die Bedeutung von struktureller Konditionalität.

> *(...) that a growth-oriented strategy called for greater emphasis on stronger and more specific structural measures...*[173]

Ein Wechsel zu weniger Intervention durch den Staat und Verlass auf die Kräfte des Marktes wird auch heute vom Fonds als Hauptweg angesehen, wie das wirtschaftliche Gesamtangebot gestärkt werden kann, wenngleich die angebotsseitigen Maßnahmen von vielen Ökonomen als unzureichend angesehen worden sind, um auch tatsächlich Wachstum herbeizuführen.[174]

---

wurde die Ausweitung des IWF Mandates betreffend die Erzielung von Wirtschaftswachstum durch strukturelle Konditionalität mit einer gewissen Skepsis betrachtet. Gold erklärte etwa, dass: "In neither logic nor law is it defensible to transform the [Fund's] purpose into jurisdiction over economic growth" Gold, The IMF and International Law, S. 484." Auch die Reaktion vieler Entwicklungsländer auf diese neue Wirtschaftsschule war anfänglich sehr verhalten. So kritisierte ein Vertreter von Mexiko die Theorien, die der neu diskutierten Wirtschaftspolitik zu Grunde gelegt wurden und merkte an, dass seine Behörden einer Führungsrolle des IWF in den behandelten Bereichen nicht positiv gegenüber stehen würden, Statement of Mr. Buira on Supply-Oriented Adjustment Policies, Executive Board Meeting 81/62, April 20, 1981 unter 6 b. Aufgrund dieser kritischen Reaktionen entschieden sich die IWF-Mitarbeiter zurückhaltend vorzugehen. Die neue strukturell orientierte Wirtschaftspolitik wurde fortan zwar mit den Behörden der Länder diskutiert, sie spielte jedoch in der ersten Hälfte der 1980er Jahre noch keine signifikante Rolle in der Konditionalität des Fonds. In der Mitte der 1980er Jahre begann die Frage der Bedeutung des Wirtschaftswachstums in fondsgestützten Programmen in den Mittelpunkt der Diskussionen zu rücken. Structural Conditionality in Fund-Supported Programs, International Monetary Fund (2001), http://www.imf.org/external/np/pdr/cond/2001/eng/struct/cond.pdf [Stand: 14.11.2013], S. 4. Der Fonds wurde nun vielfach dafür kritisiert, dass er es verabsäumt hatte, Wirtschaftswachstum in stark verschuldeten Ländern zu unterstützen. Fondsgestützte Programme wurden oft als reine "Sparprogramme" wahrgenommen, welche die innerstaatliche Nachfrage stark drosselten und dadurch sogar zu einer Rezession beitragen konnten. Siehe etwa Bahram Nowzad, The IMF and its Critics, Essays in International Finance No. 146 (1981).

[171] Dabei handelt es sich um ein von einem früheren Finanzminister der USA namens Baker auf der Weltwährungskonferenz im Oktober 1985 in Seoul vorgeschlagenes Lösungsmodell für die internationale Schuldenkrise (Auslandsverschuldung der Entwicklungsländer). Durch Strukturreformen nach marktwirtschaftlichen Prinzipien sollten die Entwicklungsländer aus der Schuldenkrise herauswachsen, wozu zusätzliche öffentliche und private Kredite geplant waren. Nachfolge des Baker-Plans war die Brady-Initiative. Gabler Verlag (Herausgeber), Gabler Wirtschaftslexikon.

[172] The Chairman's Summing Up of the Discussion on Monitoring Structural Adjustment in Fund-Supported Programs. Executive Board Meeting 87/176.December 18, 1987. Selected Decisions and Selected Documents of the IMF, Thirty- Fifth Issue. Vgl. auch Denters, S. 128.

[173] Structural Conditionality in Fund-Supported Programs, S. 13.

[174] Bird Graham, The International Monetary Fund and Developing Countries: A Review of the Evidence and Policy Options, International Organisation, Vol. 50, No. 3 (1996), S. 491. Vgl auch Martin Matthew, Bargawi Hannah: "There is unfortunately no evidence that the introduction of the PRGF has led the IMF to place more emphasis on GDP growth. According to recent and forthcoming reviews, even though pre-programme growth rates have been

Neben der Entwicklung der neuen wachstumsorientierten strukturellen Konditionalität in Verbindung mit längerfristigen IWF Arrangements entstand zunehmend auch ein Bewusstsein dafür, dass Wirtschaftswachstum alleine nicht notwendigerweise zu einer Verbesserung der sozialen und wirtschaftlichen Lage der Bevölkerung bzw. von Bevölkerungsteilen in Nehmerländern führt. Im Gegenteil, der Einsatz der Konditionalität kann zur Verschlechterung der Situation bei Teilen der Bevölkerung führen.[175] Vom IWF häufig geforderte Maßnahmen wie Privatisierungen, die Abschaffung von Nahrungsmittelsubventionen, Treibstoffsubventionen oder Ausgabenkürzungen im öffentlichen Bereich durch Abbau von Beamten, Einsparungen im Gesundheitsbereich oder die Einführung von Schulgeld,[176] wirken sich trotz einer Fokussierung auf die Erzielung von Wirtschaftswachstum massiv auf die wirtschaftliche und soziale Situation innerhalb der Bevölkerung aus.

Der IWF hatte sich anfänglich schlichtweg für unzuständig für die negativen wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Maßnahmen unter Anpassungsprogrammen erklärt.[177] Seiner Ansicht nach kam ihm kein Einfluss auf die konkrete Einkommensverteilung innerhalb eines Landes zu.[178] Jedoch hat sich diesbezüglich

---

slightly higher for PRGFs than for ESAFs, the targeted growth rates under PRGF have if anything been slightly lower than under ESAF. Projected growth rates have stayed at around 5%, which for most PRGF countries is below levels needed to attain the MDGs. Martin Matthew, Bargawi Hannah, The role of the IMF in low-income countries, Study for Swedish Ministries of Finance and Foreign Affairs Debt Relief International/Development Finance International, London, (2004), verfügbar unter: http://www.dri.org.uk/pdfs/DRI_Sweden_IMF_LICs.pdf [Stand 14.11.2013].

[175] Hier erlangte der Washington Consensus Bedeutung. Dieser sieht die wirtschaftliche Liberalisierung, also Privatisierung, Öffnung der Märkte sowie verringerte staatliche Ausgaben vor. Diese Vorgangsweise kann zumindest kurzfristig die am meisten Benachteiligten in einem Land treffen. Forsythe, David P. S., Human Rights in International Relations,.Cambridge University Press (2012), S. 108. Dass es zu solchen Problemen kommen kann, wird auch vom IWF so gesehen. "It is sometimes said that IWF conditionality runs counter to countries' education, health, or poverty alleviation goals. Conditions may entail, for example, the privatization of basic services — such as water and electricity — which some believe could endanger the provision of these services to vulnerable groups. The merits of such measures need to be debated, with responses tailored to each country. Because many state-owned utilities had an unbroken record of poor service and high cost to the taxpayer, the alternative of using private but properly regulated companies cannot be excluded from consideration. Active consultation with the country's parliament and civil society can and should contribute to an assessment of the trade-offs involved…. Adjustment, sometimes the only available choice, is often the best one. Although the costs of adjustment are inevitable, they need not fall primarily on the poor nor compromise human rights." Leite,Sérgio Pereira Human Rights and the IMF, Finance & Development, Vol 38, No. 4 (2001).

[176] Reinisch, in: Reinisch (Hrsg), Handbuch des Völkerrechts (2013), S. 581.

[177] Der IWF hat jedoch bereits früher indirekt auf den Vorwurf von Menschenrechtsverletzungen reagiert. Vgl etwa Bradlow: "It cannot be indifferent to situations in which human rights abuses have become so serious as to cause monetary consequences. For example, during the 1980s, the IMF was forced to recognize that the systematic abuses caused by South Africa's apartheid policy had adverse effects on its ability to meet its obligations as a Member of the IMF. As a result the IMF was forced to limit South Africa's access to the resources and services of the IMF. Hier wurde die Beschränkung des Zugangs auf rein monetäre Argumente gestützt. Bradlow Daniel, The World Bank, The IMF, And Human Rights, 48 Transnat'l L. & Contemp. Probs. (1996), S. 73; Lucke, S. 258; Skogly, The Human Rights Obligations of the World Bank and the IMF, S. 41. Anders ist hier die Weltbank vorgegangen, die durchaus implizit menschenrechtliche Verpflichtungen eingeräumt hat. Vandenhole Wouter, EMERGING NORMATIVE FRAMEWORKS ON TRANSNATIONAL HUMAN RIGHTS OBLIGATIONS, EUI Working Papers RSCAS 2012/17, ROBERT SCHUMAN CENTRE FOR ADVANCED STUDIES Global Governance Programme (2006), S. 18 FN 117 unter Verweis auf Dañino R., Legal Opinion on Human Rights and the Work of the World Bank, 27 January 2006, Abs. 25.

[178] Lucke, S. 258.

seine Einstellung insofern verändert, als er zwar nach wie vor keine Verantwortung für die Einhaltung bzw. Verletzung von WSK-Rechten in Nehmerländern übernehmen will, in IWF-Programme dennoch auch Angelegenheiten wie soziale Sicherheitsnetze thematisiert wurden. In den letzten Jahren ging man noch einen Schritt weiter. Der Schutz eines Mindestmaßes an sozialen Ausgaben ist nun sogar ein regelmäßiger Programmbestandteil in IWF Arrangements für Länder mit niedrigem Einkommen geworden.[179] Hier wird jedoch nicht detailliert festgelegt, wie viele Mittel ein Nehmerland für welche sozialen Bereiche zur Verfügung stellen soll. Es wird jedoch eine Untergrenze der Sozialausgaben festgesetzt, die nicht unterschritten werden soll (floor on social spending). Diese Untergrenzen sind als sogenannte Indikative Ziele (indicative targets) Teil der IWF Konditionalität geworden. Dies kann etwa anhand folgender Beispiele[180] gesehen werden:

Mozambique:

(...)To leverage fiscal space in designing sustainable social protection schemes consistent with the 2011–14 poverty reduction strategy, the current IMF-program includes a quarterly indicative target floor on priority spending reflecting half of all spending.

Afghanistan:

The IMF-supported program establishes a macroeconomic framework that promotes inclusive growth, human development, and economic stability as foreign troops withdraw from Afghanistan.

It establishes a floor on social and pro-poor spending, which is identified in the budget in accordance with the country's poverty reduction strategy and a poverty profile developed by the government of Afghanistan. The floor is set at $370 million for FY2011/12 and at $400 million for FY2012/13.

Mauritania:

[179] Martin, Watts, S. 18 mwN, die darauf hinweisen, dass diese Entwicklung bereits unter den PRGF-Programmen begonnen hat, und S. 30.

[180] Factsheet des IWF: The IMF's Role in Helping Protect the Most Vulnerable in the Global Crisis, International Monetary Fund, abrufbar unter: http://www.imf.org/external/np/exr/facts/pdf/protect.pdf [Stand: 14. November 2013].

> *To preserve social spending, the IMF-supported program sets a floor target for pro-poor expenditures, which increased by 10 percent in real terms over 2010–11 to about 31 percent of total spending.*

Solche Inhalte lassen sich vorwiegend, aber nicht ausschließlich, im Rahmen der "konzessionären Programmarten" finden.[181]

Da dem IWF häufig eine wichtige Rolle bei der Ausarbeitung der von ihm unterstützen Programme zukommt,[182] wird klar, dass er den Schutz von Sozialausgaben bis zu einem gewissen Ausmaß in sein Aufgabengebiet aufgenommen hat, auch wenn er stets bemüht ist, dabei keine Menschenrechtsterminologie zu verwenden, sondern diesbezüglich von "social issues"[183] spricht. Die Festlegung von Untergrenzen für Sozialausgaben ist als eine klare Anerkennung sozialer und wirtschaftlicher Dimensionen der Auswirkungen seiner Programme zu sehen.[184] Weitere Indizien dafür lassen sich auch in diversen Publikationen des IWF finden, wie etwa in folgenden Formulierungen:

> *More recently, minimum indicative floors on social and other priority spending have been incorporated into programs for low-income countries where appropriate.*[185]

Focus on Poverty Reduction and Growth

---

[181] So enthält etwa das EFF Programm von Jamaica von Mai 2013 ebenfalls einen floor on social spending. IMF Country Report No. 13/126, JAMAICA REQUEST FOR AN EXTENDED ARRANGEMENT UNDER THE EXTENDED FUND FACILITY unter Punkt 43.

[182] Darrow weist hier darauf hin, dass etwa die früheren Policy Framework Papers "historically designed almost exclusively in Washington at IMF headquarters" verfasst worden waren und somit wenig Platz für ein Strategiepapier bestünde, das wirklich "country-owned" wäre. Der Einfluss des IWF auf den Inhalt der Konditionalität eines konkreten Programmes wird jedoch häufig variieren. Darrow Mac, Between Light and Shadow, S. 40 und S. 60. Die aktuellen Richtlinien für das Personal halten diesbezüglich folgende Punkte fest: "I. 6. The guidelines establish the principle that the primary responsibility for the design of the program lies with a member's authorities. The intent is to promote ownership by ensuring an active dialogue at all stages in the process of developing, implementing, and monitoring a Fund-supported program. This approach is intended to foster greater flexibility in program design, and hence greater ownership, without weakening conditionality or the quality of Fund-supported programs, for which the Fund retains responsibility. There is no requirement that country authorities actually draft the Letter of Intent (LOI) and Memorandum of Economic and Financial Policy (MEFP), but staff should be responsive to the authorities' desired role in the drafting of these documents. As with other aspects of the guidelines, this may require allowing more time for program formulation. The guidelines implicitly recognize that experience in this regard will vary, and that the authorities might have limited capacity or inclination to draft program documents. Drafting technical memoranda will continue to require a high degree of collaboration between staff and country authorities." INTERNATIONAL MONETARY FUND, OPERATIONAL GUIDANCE TO IMF STAFF ON THE 2002 CONDITIONALITY GUIDELINES, REVISED January 25, 2010, verfügbar unter: http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/012510a.pdf [Stand: 24. Juli 2014].

[183] Vgl. etwa Darrow Mac, Between Light and Shadow, S. 51.

[184] Die Problematik der Aussagekraft von "pro-poor-spending" als Mittel zur Sicherung von WSK-Rechten wird in Teil III dieser Arbeit noch näher behandelt.

[185] Clements Benedict, Gupta Sanjeev, Nozaki Masahiro, What Happens to Social Spending in IMF-Supported Programs? IMF Staff Discussion Note SDN/11/15 2011, International Monetary Fund (2011), abrufbar unter http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2011/sdn1115.pdf [Stand: 14.November 2013].

(…) Program design should be aligned with the country's medium-term poverty reduction and growth objectives, and should aim to support policies that safeguard social and other priority spending.[186]

B. Die verlängerte Dauer der Zahlungsbilanzhilfe

In enger Verbindung mit der Effektivität von Maßnahmen struktureller Konditionalität und damit verbundenen positiven oder schädlichen Auswirkungen auf WSK-Rechte, steht auch die Dauer der IWF Arrangements. Je länger der Zeitraum ist, in welchem ein Programm durchgeführt wird, desto größer sind die auch Einflussmöglichkeiten, nachhaltige Änderungen vornehmen zu können.

Die Dauer von IWF Programmen wurde im Lauf der Zeit nicht beträchtlich verlängert.[187] PRGF/ECF Programme werden etwa über einen Zeitraum von 3 Jahren ausbezahlt. Die Rückzahlungsfristen wurden jedoch auf bis zu 10 Jahre ausgeweitet. Zudem kommt es häufig zu "Kettenanpassungsprogrammen", in denen manche Länder von einem IWF Arrangement in das nächste Arrangement übergehen.[188] Durch Kettenanpassungsprogramme und verlängerte Rückzahlungsperioden scheint die finanzielle Unterstützung somit häufig längerfristiger Natur zu sein, was sich auch verstärkend auf die Effektivität der Konditionalität auswirkt. Viele Nehmerländer hatten die IWF Mittel seit Jahrzehnten in Anspruch genommen.[189]

---

[186] Siehe Factsheet des IWF: A New Architecture of Facilities for Low-Income Countries and Reform of the Fund's Concessional Financing Framework—Decision No. 14385-(09/79), adopted July 23, 2009. Dies ändert jedoch nichts daran, dass die Bestrebungen des IWF als unzureichend angesehen werden. So weist Oxfam auf: "Evidence that social spending floors are not being taken seriously in program reviews and therefore having little effect on government spending", Oxfam to IMF: Your loans should not punish the world's poorest citizens, Juni 2011, abrufbar unter http://www.oxfam.org/es/node/7060 [Stand: 14. November 2013].

[187] Gold Joseph, New Directions in the Financial Activities of the International Monetary Fund, 13 Int'l L. (1979), S. 455 f. Das Temporäritätserfordernis selbst fand jedoch erst im Jahr 1969 nach intensiven Diskussionen Eingang in die Articles of Agreement. Denters, S. 82 f.

[188] Denters, S. 125.

[189] Dies wurde durch eine Studie des Indepent Evaluation Office (IEO) bestätigt. "Out of 128 countries that made use of IMF resources during the 1971-2000 period 51 countries meet our definition of prolonged use at some time during the period". Independent Evaluation Office, Evaluation of Prolonged Use of IMF Resources, International Monetary Fund (2002), S. 32. Bradlow vertritt eine andere Ansicht: "The second reason for the IMF's more limited human rights influence is that the IMF tends to operate with a much shorter time horizon than the Bank. This is particularly pertinent for human rights issues, which tend to require longer periods for change than do the issues usually focused on by the IMF. Consequently, there is a temptation for the IMF to treat human rights issues as fixed during the period in which the IMF program will be implemented", Bradlow Daniel D., The World Bank, the IMF and Human Rights, 48 Transnat'l L. & Contemp. Probs. (1996), S. 68- 69. Siehe zur längerfristigen Natur der Mittelvergabe auch: Martin Matthew, Bargawi Hannah: "it demonstrated this capacity by allowing low-income countries to undertake prolonged use of its financial resources, with the Board and management showing considerable flexibility in going beyond the short-term nature of the Fund's mandate, and in finding extra financing to fund relatively concessional financing – though the amounts provided and their concessionality has been well short of what has been needed. PRGF here has been more of a continuity with ESAF in terms of amounts and concessionality, and has represented even more prolonged use." The role of the IMF in low-income countries, Martin Matthew, Bargawi Hannah: The role of the IMF in low-income countries, Study for Swedish Ministries of

Anlässlich von Diskussionen betreffend PGRF Arrangements wurden Bedenken dahingehend geäußert, dass eine Verlängerung der Fälligkeitsfristen über 10 Jahre hinaus Fragen betreffend die "zeitweilige zur Verfügung Stellung" der PGRF Mittel aufwerfen würde[190] und allgemein die monetäre Natur der Mittelgewährung in Frage stellen würde.[191] Die ED betonten dabei die Wichtigkeit, den monetären Charakter des Fonds beizubehalten, um sich so von IO mit Entwicklungshilfecharakter abzugrenzen.[192] Bereits früher war der monetäre Charakter des IWF betont worden.[193] Das Exekutivdirektorium ist sich somit der Problematik des langfristigen Engagements in einkommensschwachen Ländern durchaus bewusst.

8. Ergebnis

Die Satzung des IWF, die Articles of Agreement (AA), beinhalten die ersten universellen Regelungen betreffend die zwischenstaatlichen Währungsbeziehungen. Wettbewerbsbedingte Abwertungen wurden durch sie erstmals völkerrechtlich ausdrücklich verboten.[194] Der Wechselkurs eines Landes durfte unter der Geltung des Systems fester Wechselkurse nur nach der Zustimmung des IWF abgeändert werden. Eine solche Zustimmung konnte nur dann erteilt werden, wenn in einem Land fundamentale Zahlungsbilanzungleichgewichte bestanden. Als "Ausgleich" für diese Beschränkungen nationaler Souveränität wurden Möglichkeiten geschaffen, in Zahlungsbilanzschwierigkeiten befindliche Mitglieder finanziell unterstützen zu können. Dadurch soll verhindert werden, dass Länder gezwungen sind, Maßnahmen zu ergreifen, die dem nationalen oder internationalen Wohlstand schaden. Auch wenn das System fester Wechselkurse heute nicht mehr besteht, kommt der finanziellen Hilfestellung durch den IWF heute große Bedeutung zu. Grundsätzlich hat jedes

---

Finance and Foreign Affairs Debt Relief International/Development Finance International, (2004), http://www.dri.org.uk/pdfs/DRI_Sweden_IMF_LICs.pdf [Stand: 5. August 2014].

190 In Anbetracht der Tatsache, dass die Mittelvergabe in der Praxis häufig nicht nur kurzfristig erfolgte, wurde vertreten, dass schlicht eine großzügigere Interpretation des Temporäritätserfordernisses in Artikel I im Sinne von "nicht dauerhaft" anstatt als "kurzfristig" vorgenommen werden sollte. Bird Graham, The International Monetary Fund and Developing Countries, S. 483.

191 The Fund's Support of Low-Income Member Countries: Considerations on Instruments and Financing, FN 10 unter Verweis auf Summing Up by the Chairman—The Role of the Fund (EBM/95/75, 8/2/95).

192 Ibid.

193 So wurde bereits 1978 betont: "We should not forget that the Fund, in accordance with its Articles of Agreement, acts and should act as a monetary institution for bridging temporary balance-of-payments deficits by providing short or medium-term credit. It is not a development aid institution for the financing of long-term development projects or programmes", Duisenberg W.F., Szász A., The Monetary Character of the IMF in.Frenkel A., Polak Jacques Jacobus, Goldstein Morris International Financial Policy: Essays in Honor of Jacques J. Polak, Jacob, International Monetary Fund (1991), S. 256 unter Verweis auf Ruding H. O., The IMF and International Credit, The Banker (London), June 1978, S. 27.

194 Denters, S. 69.

Mitgliedsland beim Beitritt zu den Articles of Agreement (AA) einen Mitgliedsbeitrag (Subskription) zu leisten. Durch das zur Verfügung stellen von Mitteln des IWF, die sich aus den Subskriptionen seiner Mitglieder zusammensetzten, sollte Mitgliedstaaten nach der ursprünglichen Konzeption die Überbrückung von Zahlungsbilanzungleichgewichten erleichtert werden. Wirtschaftlich stärkere Länder müssen dabei eine höhere "Quote" bzw. Subskriptionen leisten. Nach der Höhe dieser "Quote" richtet sich dann sowohl wieviele Stimmen ein Land im Rahmen von Abstimmungen abgeben kann (gewichtetes Stimmsystem), als auch die Höhe der Mittel, die ein Land vom IWF erhalten kann. Trotz ihrer wirtschaftlich schwächeren Position und der damit verbundenen geringeren Quote innerhalb des IWF, ist die finanzielle Hilfestellung durch den IWF heutzutage gerade für Entwicklungsländer von großer Bedeutung. Dies resultiert nicht zuletzt daraus, dass einem "erfolgreichen" IWF Programm die Funktion eines Gütesiegels (seal of approval) zukommt und somit Signalwirkung auf ausländische Investoren bzw. Geldgeber ausübt.[195]

Der IWF besitzt zur Erfüllung seiner Aufgaben, zu denen auch die finanzielle Unterstützung zählt, verschiedene Organe, wobei die laufenden Geschäfte durch das Exekutivdirektorium geführt werden. Dieses besteht einerseits aus von den wirtschaftlich stärksten Staaten ernannten und weisungsgebundenen Exekutivdirektoren. Wirtschaftlich schwächere Länder müssen sich Exekutivdirektoren teilen, wobei hier jeweils von mehreren Ländern ein Exekutivdirektor gewählt wird. Dies verdeutlicht das Machtungleichgewicht zwischen den "Nehmerländern" und "Nicht-Nehmerländern"[196] innerhalb des IWF.

Technisch gesehen erfolgte die Mittelgewährung anfangs ausschließlich durch die Eröffnung der Möglichkeit, benötigte Fremdwährungen gegen die Hingabe eigener Währung vorübergehend anzukaufen. Auf diese Weise blieb der nominelle Wert der IWF Mittel im "Währungspool" stets gleich, nur ihre Zusammensetzung änderte sich. Später wurde auch die Möglichkeit der Gewährung von Darlehen zu konzessionären

---

[195] Skogly, The Human Rights Obligations of the World Bank and the IMF, S. 2. Denters spricht hier davon, dass der IWF "increasingly acts in an advisory role and as a judge of creditworthiness rather than a source of credits". Denters, S. 51.

[196] Nachfolgend wird der Ausdruck Nicht-Nehmerländer anstatt Geberländer deswegen verwendet, weil gerade im Rahmen des Poverty Reduction and Growth Facility Trust die Mittel teilweise von Staaten mit einem geringen Stimmgewicht stammen, dieser Umstand dennoch nichts an der Machtposition der ernannten ED ändert, da diese nach wie vor die Hilfestellungen genehmigen müssen.Sie sind also insofern nicht unbedingt als Geberländer zu qualifizieren, dennoch kommt ihnen eine wichtige Stellung bei der Erörterung von Fragen betreffend die Verantwortlichkeit zu.

Bedingungen geschaffen, welche vor allem hinsichtlich der Rückzahlungsbestimmungen weniger strikt ausgestaltet war.

War in der Anfangszeit des IWF noch umstritten, ob Ländern automatische Ziehungsrechte zukommen, wurde dies durch eine interpretative Entscheidung verneint. Zudem etablierte sich bald, dass die Ziehungen zur Bewältigung von Zahlungsbilanzschwierigkeiten auf Basis von durchzuführenden Programmen erfolgen sollten. Die Mittelvergabe wurde in der Folge zunehmend an die Erreichung bestimmter wirtschaftspolitischer Vorgaben erfüllt. Diese Vorgaben waren zwar formell vom Land selbst aufgestellt, den IWF-Mitarbeitern kommt jedoch häufig bei der Erstellung ein wesentlicher Anteil zu, sei es durch ein "Diktat" von Inhalten oder durch konkrete Ratschläge.[197]

Gerade der Zustrom an früheren Kolonialstaaten in den 1960er Jahren ging mit einer weiteren Änderung der Modalitäten der finanziellen Unterstützung einher. Konzentrierte man sich ursprünglich noch auf makroökonomische Variable, erkannte man bald, dass die strukturell bedingten Zahlungsbilanzprobleme der Entwicklungsländer andere Maßnahmen erforderten, um die Zahlungsbilanzprobleme dauerhaft überwinden zu können. Dem IWF gelang es trotz grundsätzlich formeller Gleichbehandlung seiner Mitglieder, spezielle Fazilitäten für Entwicklungsländer zu schaffen. Diese brachten auch den vermehrten Einsatz von wirtschaftspolitischen Auflagen, der "Konditionalität", in Ländern, deren Zahlungsbilanzprobleme strukturelle Ursachen hatten, mit sich.[198]

Die Konditionen in den IWF Programmen wurden in den 1980er Jahren so ausgestaltet, dass sie auf die Erzielung von Wirtschaftswachstum ausgerichtet waren, häufig erfolgte die Unterstützung sogar längerfristig, in Form von "Kettenanpassungsprogrammen." Der IWF entwickelte sich, trotz entgegengesetzter Selbstwahrnehmung, somit in die Richtung einer Entwicklungshilfeorganisation.[199]

---

[197] Da die Verhandlungen über solche Programme geheim geführt werden, ist es schwierig, den genauen Anteil des IWF daran auszumachen. Skogly, The Human Rights Obligations of the World Bank and the IMF, S. 156. Auch Gold führt in Bezug auf Stand-By Arrangements an, dass "The mission's role in the preparation of a draft depends on the extent of the assistance that it is invited to give." Gold, The Stand-By Arrangements of the International Monetary Fund, S. 52.

[198] So hat das Personal des IWF die Ansicht vertreten "...More generally, and without contradicting the principle of parsimony, members' programs addressing deeper structural problems—often supported by longer-term arrangements—will tend to have more extensive structural conditionality, because structural reforms are more likely to be critical" Statement of the IMF Staff Principles Underlying the Guidelines on Conditionality Revised January 9, 2006, S. 9.

[199] Vgl Bordo, James die bezüglich des IWF anführen: "It moved beyond short-term programs in large measure as a response to widespread political (and also academic) criticism that such arrangements were ill-suited to the encouragement of long-term policy reform. This development often occurred at the instigation of the IMF's

Die Auswirkungen des längerfristigen Einsatzes der strukturellen Konditionalität haben wiederkehrende Kritik in Bezug auf die Verwirklichung wirtschaftlicher und sozialer Rechte hervorgerufen. Der IWF hat nach anfänglicher Zurückhaltung auf diese Kritik insoweit reagiert, als er im Jahr 1999 die Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) geschaffen hat, welche derzeit in Form ihrer Nachfolgeeinrichtung, der ECF besteht. Durch diese Einrichtungen wird zusätzlich zum Zahlungsbilanzausgleich auch die Armutsbekämpfung als Ziel verfolgt. Es wurde ein vermehrtes Augenmerk auf die Existenz von sozialen Sicherheitsnetzen gelegt. Mit der Schaffung eines "floor on social spending" zum Schutz von Sozialausgaben innerhalb der Konditionalität erfolgten eine weitere Anerkennung der sozialen Komponente und der Versuch, negative Auswirkungen von Strukturanpassungsprogrammen abzufedern.

Aus den geschilderten Entwicklungen resultieren für den weiteren Verlauf dieser Arbeit verschiedene Fragestellungen. Die geschilderte historische Konzeption scheint im Widerspruch zu einer temporären Mittelvergabe und dem monetären Mandat des IWF zu stehen.

Betrachtet man den organisatorischen Aufbau des IWF, insbesondere den GD und das ED, wird klar, dass diesen im Rahmen der Entscheidungen über die Mittelvergabe und auch bei der Ausgestaltung der jeweiligen "Vergaberichtlinien" eine wichtige Stellung zukommt. Sie sind für die Entwicklung von eigenen, auf die Bedürfnisse von Entwicklungsländern angepassten, Finanzierungseinrichtungen und die "Evolution" der strukturellen Konditionalität verantwortlich. Hier ist zu hinterfragen, wie weit diese Exekutivorgane einer IO im Rahmen ihrer Befugnisse gehen dürfen.

Hinsichtlich der Verfolgung der "Armutsbekämpfung", die hier als die Berücksichtigung von – nachfolgend noch näher zu definierenden - WSK-Rechten von (Teilen der) Bevölkerung in Nehmerländern verstanden werden soll, stellt sich dabei vor allem die Frage, ob diese Zielsetzung überhaupt durch die heutige Satzung des IWF gedeckt ist, da es sich weit vom der ursprünglich angedachten temporären Zahlungsbilanzunterstützung unter angemessenen Sicherheiten zu entfernen scheint.

---

members, especially of some of the large industrial countries (France and the UK), who looked for a mechanism of giving support at arm's length, without a direct involvement. In the United States, too, the experience with USAID led to a belief that more effective policy support, and an avoidance of duplication in aid efforts, could be achieved through a multilateral approach", S. 28.Vgl. auch Reinisch, in: Reinisch (Hrsg), Handbuch des Völkerrechts (2013), S. 581; Darrow Mac, Between Light and Shadow, S. 31.

Darüber hinaus ist jedoch denkbar, dass der IWF auf Basis anderer Rechtsgrundlagen für deren Nichteinhaltung völkerrechtlich verantwortlich ist und die Weiterentwicklung der "sozialen Konditionalität" dadurch legitimiert wird. Dennoch wird dem IWF nach wie vor vorgeworfen, in Sachen Armutsbekämpfung zu versagen[200] und gegen WSK-Rechte zu verstoßen. Gerade die in Teil I geschilderte, organschaftlich angelegte Machtposition der durch die wirtschaftlich starken Mitgliedsländer ernannten ED, lässt hier neben eigenständigen Pflichten der Organisation und einer Verantwortlichkeit derselben bei Nichtbeachtung auch an entsprechende Pflichten der Mitgliedstaaten denken.

[200] So existiert laut einer Studie aus dem Jahr 2012 "… no evidence of a broader "enhanced focus on poverty reduction and growth" in the content of PRGT documents." Nach Analyse der Programmdokumente kommt man vielmehr zu dem Schluss, dass sich diese nach wie vor nicht verändert hätten: "They are broadly the same as PRGFs, and there continues to be little or no analysis of the likely growth drivers, or poverty or distributional impact of programmes..." Martin Matthew, Watts Richard, S. 3.

Teil II Die Satzung des IWF und ihr Verhältnis zu wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten

1. Gliederung

Im folgenden Abschnitt wird das Verhältnis der Articles of Agreement zu der in seinen Programmen erfolgten Berücksichtigung von WSK-Rechten näher untersucht. Dabei wird die Frage erörtert, ob das Mandat des IWF auf Basis seiner Satzung überhaupt eine solche Berücksichtigungsmöglichkeit zulässt. Zu diesem Zweck werden zuerst rudimentär die unterschiedlichen "Kompetenzlehren" betreffend die Befugnisse von IO behandelt und nachfolgend die Thematik erläutert, ob für IO und den IWF besondere Interpretationsmethoden existieren. Danach wird das gesatzte Recht des IWF auf mögliche Rechtsgrundlagen für die Berücksichtigung von WSK-Rechten untersucht und zuletzt die Frage behandelt, ob möglicherweise alleine durch seine Berücksichtigungspraxis eine Satzungsänderung erfolgt sein könnte.

2. Berücksichtigung von WSK-Rechten auf Basis der Articles of Agreement?

A. Allgemeines zu den Befugnissen von Internationalen Organisationen

Um die Frage der konkreten Befugnisse des IWF zur Berücksichtigung von WSK-Rechten klären zu können, muss zuerst allgemein auf die Befugnisse von IO eingegangen werden. Dabei wird ersichtlich, dass sich diesbezüglich das Rechtsverständnis im Laufe der Zeit gewandelt und eine Entwicklung unterschiedlicher Zugänge stattgefunden hat.

Fragestellungen betreffend den Ursprung und den Umfang von Befugnissen von IO ergaben sich bereits in einer Anfrage um zwei Rechtsgutachten an den Ständigen Internationalen Gerichtshof (StIGH) im Jahre 1922. Diese Anfragen betrafen die Kompetenzen der International Labour Organisation ILO, die Arbeitsbedingungen im landwirtschaftlichen Sektor und die Produktionsmethoden in der Landwirtschaft zu regeln.[201]

[201] Competence of the ILO in regard to International Regulation of the Conditions of the Labour of Persons Employed in Agriculture Advisory Opinion 1922, PCIJ Series B No. 02. Die International Labour Organisation (ILO), welche bei ihrer Schaffung mit der Aufgabe der Regelung von Arbeitsbedingungen beauftragt worden war, wollte

Dieses Problem wurde damals als reine Interpretationsfrage des Textes von Vertragsbestimmungen betrachtet. Dass es sich um einen IO Gründungsvertrag handelte, spielte für die Interpretation noch keine Rolle.

Auch einige Jahre später, in einer Entscheidung betreffend die Frage, ob als "Nebenprodukt" des Arbeitnehmerschutzes auch die Aktivitäten von Arbeitgebern geregelt werden können,[202] versuchte das Gericht einmal mehr die Antwort durch die Interpretation der einschlägigen Bestimmungen des Vertrages von Versailles[203] zu ermitteln, ohne jedoch darauf einzugehen, dass es sich um eine Satzung handelte.[204]

An diesen frühen Entscheidungen kann gesehen werden, dass die Befugnisse von IO anfangs durch Rückgriff auf Regeln der rein textorientierten Vertragsinterpretation ausgelegt worden sind. Eine solche Sichtweise würde gerade den Charakter des IWF als dauerhaft angelegte IO, die in einem sich ständig ändernden Umfeld tätig war und ist, nicht ausreichend würdigen.

B. Die Anerkennung als "besondere Verträge" und die Lehre der attributed powers

Der rein textorientierte Interpretationszugang erfolgte nur für eine relativ kurze Dauer. In Jurisdiction of the European Commission of the Danube erkannte der StIGH bei Behandlung der Frage der Kompetenzen der Europäischen Donaukommission, dass

---

hier wissen, ob ihre Befugnisse ausreichen würden, um auch Arbeitsbedingungen im landwirtschaftlichen Sektor zu regeln. Das Gericht entschied: "It was much urged in argument that the establishment of the International Labour Organisation involved an abandonment of rights derived from national sovereignty, and that the competence of the Organisation therefore should not be extended by interpretation. There may be some force in this argument, but the question in every case must resolve itself into what the terms of the Treaty actually mean, and it is from this point of view that the Court proposes to examine the question." Die Interpretation der Begriffe in ihrem Zusammenhang führten dazu, dass das Gericht zu der Auffassung gelangte, dass laut Satzung der ILO der Organisation die Befugnis zukommt, Arbeitsbedingungen in der Landwirtschaft zu regeln. Am selben Tag erfolgte noch ein weiteres Rechtsgutachten. Laut dem 2. Rechtsgutachten des StIGH bestanden keine Befugnisse, die Arten der landwirtschaftlichen Produktion schlechthin zu diskutieren, wenn sie sich nicht auf einen bestimmten Bereich, für welchen der ILO Befugnisse verliehen wurden, beziehen würden. Für beide Entscheidungen wurde ein streng textbezogener Interpretationszugang gewählt: "must depend entirely upon the construction to be given to the same treaty provisions from which, and from which alone the Organisation derives its powers". Competence of the ILO to Examine Proposal for the Organisation and Development of the Methods of Agricultural Production Advisory Opinion 1922, PCIJ Series B No. 03.

[202] Competence of the International Labour Organisation to regulate, incidentally, the personal work of the employer: "The question submitted to the Court is whether it is within the competence (compétence) of the International Labour Organisation "to draw up and propose labour legislation which, in order to protect certain classes of workers, also regulates incidentally the same work when performed by the employer himself". Auch hier wurden die Befugnisse rein aus dem Text abgeleitet und der Tatsache, dass die ILO eine IO ist, kam für das Auffinden von Befugnissen kein besonderer Stellenwert zu. Competence of the ILO to Regulate Incidentally the Personal Work of the Employer Advisory Opinion 1926, PCIJ Series B No. 13

[203] Part XIII of the Peace Treaty of Versailles of June 28th, 1919, by which the competence of the International Labour Organisation is defined.

[204] Das Gericht interpretierte seine Befugnisse eng: "The Court in interpreting Part XIII, is called upon to perform a judicial function, and, taking the question actually before it in connection with the terms of the Treaty, there appears to be no room for the discussion and application of political principles or social theories, of which it may be observed, no mention is made in the treaty." Competence of the ILO to Regulate Incidentally the Personal Work of the Employer Advisory Opinion 1926, PCIJ Series B No. 13.

die Gründungsverträge der Organisation nicht nur einen rechtsgeschäftlichen, sondern auch einen "verfassungsrechtlichen" Inhalt aufweisen. Hier wurde auch das erste Mal das Prinzip der Spezialität, Zuordnung bzw. attributed powers[205] und auch das Effektivitätsprinzip formuliert.

> *As the European Commission is not a State, but an international institution with a special purpose, it only has the functions bestowed upon it by the Definitive Statute with a view to the fulfilment of that purpose, but it has power to exercise these functions to their full extent, in so far as the Statute does not impose restrictions upon it.*[206]

Der Grundgedanke, welcher hinter dem Prinzip der Zuordnung steckt, ist, dass IO und ihre Organe zwar nur jene Aktivitäten ausüben können, zu welchen sie durch ihr Gründungsinstrument ermächtigt wurden. Diese verliehenen Befugnisse sollen jedoch in vollem Umfang ausgeübt werden. Die möglichst effektive Ausübung der verliehenen Befugnisse im Sinne von Ziel und Zweck eines Vertrages ist eine Erscheinungsform des Effektivitätsprinzips. Der Reichweite des Effektivitätsprinzips sind jedoch Grenzen gesetzt.[207]

Die Ansicht, dass eine IO nur auf Basis von ausdrücklich zugeteilten Befugnissen handeln kann, war Ausdruck der vorherrschenden positivistischen Schule. Dieser Auffassung entsprechend hatte der StIGH (Ständige Internationale Gerichtshof) bereits im Lotus-Fall von 1927[208] klargestellt, dass Einschränkungen der nationalen Souveränität nicht einfach vermutet werden dürften. Die Regeln des Völkerrechts wären Ausfluss des freien Willens souveräner Staaten. Ähnliches musste auch betreffend die Befugnisse von IO gelten. Auch ihr Regelwerk ist Ausfluss des Willens von souveränen Staaten, eine Erweiterung ihrer Befugnisse würde damit nicht im Einklang stehen.

---

[205] Klabbers Jan, An Introduction to International Institutional Law, Cambridge University Press (2002), S. 63.
[206] Jurisdiction of the European Commission of the Danube Advisory Opinion 1927 Series B No. 14.
[207] Gardiner Richard, Treaty Interpretation, Oxford University Press (2011), S. 190.
[208] Lotus Case, 1927, PCIJ, Series A, No. 10.

Ein weiteres Beispiel für das Prinzip der attributed powers kann heute etwa in Artikel 5 EUV[209] gefunden werden. Artikel 5 legt hier das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung fest.

C. Die Lehre der implied powers

Beschränken sich die Befugnisse einer Organisation auf jene Befugnisse, welche ausdrücklich gewährt werden, bleibt die Organisation zudem letztendlich ein Vehikel ihrer Mitglieder und ist keine eigenständige Funktionseinheit. Dann ist es auch fraglich, warum die besondere Form einer ständigen Einrichtung mit organisatorischen Strukturen gewählt wurde, statt gelegentlich in Konferenzen zusammenzutreten oder andere einfachere Arten der Zusammenarbeit zu schaffen.[210]

Für die Befugnisse des IWF hätte eine auf attributed powers konzentrierte Sichtweise folgende Auswirkungen. Einerseits besteht durch die Anerkennung der Satzung des IWF als Vertrag mit besonderem Charakter und das Effektivitätsprinzip ein weiterer Interpretationsspielraum als unter Anwendung einer rein textorientierten Interpretation. Andererseits könnte dieser Spielraum noch immer zu eng sein, um rasch auf neue Herausforderungen reagieren zu können.

Gerade internationale Finanzorganisationen wie der IWF müssen sich, um ihren alltäglichen Aufgaben gerecht werden zu können, in ständiger Entwicklung befinden und eine ausreichende Flexibilität aufweisen. [211] V. a. dann, wenn sie als dauerhafte Einrichtung konzipiert werden, waren ihre Gründer bei ihrer Erschaffung nicht in der Lage, alle Umstände vorherzusehen, die die zukünftige Entwicklung der Tätigkeit der Organisation beeinflussen könnten. Dies trifft auch auf den IWF zu. Das Umfeld des IWF hat sich im Laufe der Jahre beträchtlich geändert. Die in Antwort auf diese Herausforderungen entwickelten Strukturanpassungsprogramme haben auch andere Auswirkungen. Dabei handelt es sich um Entwicklungen, die zum Gründungszeitpunkt nicht vorhersehbar waren.

---

[209] Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, 2012/C 326/01.

[210] Klabbers, An Introduction, S. 66.

[211] Vgl. auch Klabbers, An Introduction, S. 66. Vgl. auch Introductory Report for the Study Group on Treaties over Time, in welchem allgemein darauf verwiesen wird, dass sich die Umstände ändern können, Introductory Report for the Study Group on Treaties over Time of the International Court of Justice and arbitral tribunals of ad hoc jurisdiction relating to subsequent agreements and subsequent practice, in: Nolte (Hrsg), Treaties and Subsequent Practice, Oxford University Press (2013), S. 169; Denters, S. 123.

Nach einer von den attributed powers verschiedenen Auffassung soll die Tätigkeit von IO zur Überwindung dieser Schwierigkeiten nicht nur auf ausdrücklich zugeteilte Kompetenzen beschränkt werden. Eine Organisation hat demnach auch Befugnisse, die nicht ausdrücklich im Vertragstext enthalten sind, ihr aber implizit zuerkannt wurden. Es handelt sich also um vermutete Kompetenzen. Diese Meinung wird als Doktrin der Implied powers bezeichnet und soll für eine möglichst effiziente Aufgabenerfüllung sorgen.[212]

Implied powers können sich gerade für die Finanzierungsaktivitäten des IWF als besonders hilfreich herausstellen, da argumentierbar ist, dass dieser nur durch Strukturanpassungsprogramme (und die Abfederung von nachteiligen Auswirkungen dieser Programme) ausreichend handlungsfähig bleiben kann. In der Vergangenheit ist es auf Grund von innerstaatlichen Widerständen immer wieder zum Abbruch von IWF Arrangements gekommen. Die erfolgreiche Durchführung könnte daher eng mit der Berücksichtigung von sozialen und wirtschaftlichen Fragestellungen verbunden sein.

Nach herrschender Meinung besteht Übereinstimmung darin, dass solche Implied powers existieren, es ist jedoch umstritten, wie weit diese reichen.[213] Hier wird argumentiert, dass Befugnisse aus einer notwendigen Absicht heraus ("necessary intent") übertragen wurden,[214] da diese essentiell für die Aufgabenerfüllung erforderlich sind.[215] Es bestehen mehrere Wege zum Auffinden von Implied powers. Nach einer Auffassung sind Implied powers Ausfluss einer Interpretationsregel, die besagt, dass der Text bestehender Vertragsbestimmungen so interpretiert werden muss, dass ihr "effet utile", also ihr vollster Effekt sichergestellt ist.[216] Zudem sollen Implied powers dann existieren, um die Anwendbarkeit von Bestimmungen sicherstellen zu können.

Dieser Weg, Implied powers aufzufinden, wurde etwa im Jahr 1928 in der advisory opinion betreffend die Interpretation of the Greco-Turkish-Agreement of December 1926 angenommen. Das Gericht vertrat hier, dass eine (implizite) Befugnis in der

---

[212] Binder Christina, Zemanek Karl: Völkervertragsrecht, in: Reinisch (Hrsg), Handbuch des Völkerrechts (2013), Rz 333.
[213] Klabbers, An Introduction, S. 66.
[214] Ibid, FN 31.
[215] Von Arnauld, Andreas, Völkerrecht, C.F. Müller (2012), Rz 119.
[216] Bei der Implied powers Doktrin handelt es sich dann um eine erweiterte Ausformung des Effektivitätsprinzips. Ibid, Rz 119.

Existenz einer anderen – expliziten – Befugnis (die Möglichkeit des Einsatzes der Schiedsgerichtsbarkeit) beinhaltet wäre.[217]

Auch in der Rechtsprechung des EuGH lassen sich Beispiele für Implied powers finden.[218]

In der Rechtsprechung des IGH lassen sich weitere Beispiele finden. In Reparation for Injuries Gutachten des IGH wurde eine großzügigere Variante der Implied powers Doktrin vertreten. Das in dieser Entscheidung aufgestellte Erfordernis "necessary implication being essential to the performance of duties"[219] trägt augenscheinlich nicht zu einer scharfen Abgrenzung der Kompetenzen bei. Unter den Begriff "duties" können etwa gerade die Organisationsziele subsumiert werden, die etwa im Fall des IWF großzügig interpretiert werden können. Auch ist nicht eindeutig, wann eine Befugnis als "essential" anzusehen ist. So kann dies im Sinne von als absolut erforderlich interpretiert werden. Genauso ist es aber möglich, bereits eine wesentliche Erleichterung bei der Erfüllung der Organisationsziele ausreichen zu lassen, damit das Kriterium der Essenzialität erfüllt wird. Welche Befugnisse als essentiell angesehen werden, wird durch die Organe der IO als Hauptinterpreten weitgehend selbst bestimmt.[220] Dies kann auch betreffend die Aktivitäten des IWF gesehen werden, da sich die Finanzierungsinstrumente, trotz seltener Satzungsänderungen, im Lauf der Zeit stark verändert bzw. weiterentwickelt haben. In Effect of Awards aus dem Jahr 1954 wurde entschieden, dass nur solche Befugnisse bestehen, welche "by necessary intendment" aus der Satzung erwachsen.[221]

---

[217] In diesem Abkommen wurde eine gemischte Kommission geschaffen und festgelegt, dass in jenen Fällen, in denen die Kommission keine Vereinbarung erreichen kann, Schiedsgerichtsbarkeit angerufen werden konnte. Wer die Schiedsgerichtsbarkeit anrufen können sollte, wurde jedoch im Abkommen nicht festgelegt. Der StIGH kam in Erstattung eines Gutachtens zur Auffassung, dass: "from the very silence of the Article on this point, it is possible and natural to deduce that the power to refer a matter to the arbitrator rests with the Mixed Commission when that body finds itself confronted with questions of the nature indicated." Interpretation of the Greco-Turkish Agreement of 1 December 1926 (Final Protocol, Article IV), PCIJ Series B No.16, S. 20.

[218] So hat der EuGH in Fédéchar die Frage behandelt, ob dem Hohen Rat die Befugnis zukommen würde, Preise auf Basis seiner Marktregelungsbefugnis festzulegen, obwohl eine solche Preisregulierungskompetenz im Vertrag nicht ausdrücklich erwähnt wurde. Der EuGH war der Ansicht, dass die Marktregulierungsbefugnis auch implizit die Befugnis zu solchen Maßnahmen beinhalten würde, da sonst die Regulierungsbefugnis seiner "effet utile" beraubt wäre: ”the rules laid down by an international treaty or law pre-suppose the rules without which the treaty or law would have no meaning or could not be reasonably and usefully applied.” Case 8/55, Fédéchar (1956) [1956] ECR, 292).

[219] Hier wurde betreffend die Befugnisse der VN festgestellt, dass "Under international law, the Organisation must be deemed to have those powers which, though not expressly provided in the Charter, are conferred upon it by necessary implication as being essential to the performance of its duties.” Reparation for Injuries suffered in the service of the United Nations, Advisory Opinion: I.C. J. Reports 1949, S. 182.

[220] Von Arnauld, Rz 120.

[221] In dieser Entscheidung wurde vom IGH die Frage behandelt, ob die Generalversammlung der Vereinten Nationen die Befugnis hat, ein Verwaltungsgericht zu schaffen, welches bindende Entscheidungen treffen könnte. Der IGH befürwortete eine solche Befugnis auf Basis der Artikel 7(2), 22 und 101 der SVN. Er bezog sich dabei auf

An diesen Entscheidungen kann gesehen werden, dass der IGH einen relativ großzügigen Zugang beim Auffinden von Implied powers getätigt hat. Die Doktrin der Implied powers besagt dennoch nicht, dass IO auf Basis des allgemeinen Völkerrechts[222] all jene Befugnisse zukommen, die notwendig oder dienlich sind, um ihre Pflichten zu erfüllen.[223] Implied powers basieren auch nicht auf der nachfolgenden Praxis der Organisation. Sie sollen der Organisation von den Gründern vielmehr implizit verliehen worden sein und haben somit im weiteren Sinn eine vertragsrechtliche Grundlage.[224]

Innerhalb der VN wurde die Implied powers Doktrin jedoch auch zur Rechtfertigung von Handlungen verwendet, die nicht nur "essential" oder "necessary", sondern schlicht hilfreich sind und zur Erreichung der Ziele der Satzung beitragen.[225] Als Beispiel kann hier die Entscheidung in Certain Expenses genannt werden.[226] Dies hat dazu geführt, dass die Implied powers Doktrin auch kritisch betrachtet wird.

Zwischen der Doktrin der Implied powers, hier vor allem der weiten, zielorientierten, Version, und der Doktrin der attributed powers besteht naturgemäß eine starke Spannung. Für Vertreter der attributed powers stehen Erwägungen der Staatensouveränität im Gegensatz zum Gemeinschaftsinteresse im Vordergrund. Befugnisse, die nicht ausdrücklich gewährt werden, sind somit das Ergebnis von absichtlichen Unterlassungen und auch hier muss der Wille der Schöpfer respektiert werden. Es besteht demnach keine Basis für das Auffinden von Implied powers.[227]

---

die Reparation for Injuries-Entscheidung und stellte fest, dass die Befugnis der Generalversammlung, ein derartiges Tribunal erschaffen zu können, "by necessary intendment" aus der Satzung erwachsen würde. Die UN würden als ausdrückliches Ziel die Förderung der Freiheit und Gerechtigkeit für Individuen verfolgen. Mitarbeiter der VN sind auf Grund von Immunitätsbestimmungen von der Möglichkeit ausgeschlossen, Ansprüche gegen ihren "Arbeitgeber" vor nationalen Gerichten geltend zu machen. Daraus würde die Kompetenz der VN erwachsen, ein Tribunal zu schaffen, um Mitgliedern des Personals Rechtschutzmöglichkeiten zu bieten. Dies wäre für eine effiziente Arbeit des Sekretariats essentiell. Effect of awards of compensation made by the U. N. Administrative Tribunal, IC J. Reports 1954, p. 47, S. 56 ff.

[222] Wie etwa bei der inherent-powers-Doktrin, siehe Infra, Teil II 2.D.

[223] Gemäß dem EuGH ist die Implied powers Lehre jedoch ein Resultat einer "rule of interpretation generally accepted in both international and national law, according to which the rules laid down by an international treaty or a law presuppose the rules without which that treaty or law would have no meaning or could not be reasonably und usefully applied." Rs. 8/55 (Fédération Charbonnière de Belgique gegen Hohe Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl), Urteil des EuGH vom 29. November 1956, Slg. 1955/56, S. 295.

[224] Alvarez José. E., International Organisations as Law-makers, Oxford University Press (2005), S. 92.

[225] Ibid. White N. D., The Law of International Organisations, Manchester University Press (2005), S. 35. Dieses Konzept ist wiederum so breit angelegt, dass manche Autoren dazu inspiriert wurden, ein Konzept der inherent powers daraus abzuleiten.

[226] Hier führte der IGH aus:"when the Organisation takes action which warrants the assertion that it was appropriate for the fulfillment of one of the stated purposes of the United Nations, the presumption is that such action is not ultra vires the Organisation." Certain Expenses, S. 168.

[227] Klabbers, An Introduction, S. 73.

Implied powers können den IWF jedoch mit einer ausreichenden Reaktionsfähigkeit ausstatten. Um eine Ausuferung von Implied powers zu verhindern, ist nach der Meinung anderer jedoch eine Beschränkung auf eine ausdrückliche explizite Ermächtigung erforderlich, in welcher eine implizite Ermächtigung enthalten sein kann. Die bloße Erfüllung der Organisationsziele könnte dazu führen, dass Implied powers einen Blankoscheck für sämtliche Organisationstätigkeiten darstellen würden.[228] In Zusammenhang mit dieser Problematik steht, dass Vertragsänderungsverfahren häufig schwer durchzuführen sind und mitunter eine lange Zeit in Anspruch nehmen können. IO könnten dadurch in der "Zwischenzeit" an Funktionsfähigkeit verlieren. Dies kann auch im Fall des IWF gesehen werden. Hier erfolgten seit seiner Gründung nur relativ wenige Vertragsänderungsverfahren,[229] trotz großer Änderungen im internationalen Zahlungs-, Finanz- und Handelsbereich.

D. Inherent powers

Neben der Doktrin der attributed powers und der implied powers existiert noch eine weitere Auffassung betreffend die Befugnisse von IO, die inherent powers Doktrin. IO werden nach dieser Auffassung als objektive und allgemeine Völkerrechtssubjekte angesehen. Die Befugnisse und die Rechtspersönlichkeit von IO sind hier vom Willen der Gründer entkoppelt und sollen sich aus dem allgemeinen Völkerrecht ergeben. Die Rechtspersönlichkeit entsteht, wenn bestimmte objektive Kriterien durch die Organisation erfüllt werden. Es bestünde ein durch das (allgemeine) Völkerrecht anerkanntes Prinzip, dass eine Organisation jene Befugnisse besitzen würde, welche notwendig sind, um ihre Funktionen zu erfüllen und nicht ausdrücklich durch die konstituierenden Dokumente verboten sind.[230]

---

[228] Ibid, S. 74; Ein kritischer und zurückhaltender Zugang wurde etwa in einer Dissenting Opinion zum Reparations of Injuries Fall getätigt. Dabei wurde vertreten, dass: "…powers not expressed cannot freely be implied. Implied powers flow from a grant of express powers and are limited to those that are necessary to exercise of powers expressly granted". Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations, Advisory Opinion: I.C. J. Reports 1949, p. 174. S. 198. Hier wurde auch die Bedeutung betont, rechtzeitig Einspruch gegen eine umstrittene Vorgangsweise einer IO (v. a. deren geschäftsführender Organe) zu erheben, damit hier nicht die Existenz von Implied powers signalisiert wird. Alvarez, International Organisations as Law-makers, S. 94.

[229] Änderungen traten im Jahr 1969, 1978, 1992, 2009 in Kraft. Es erfolgten zudem noch zwei Änderungen im Jahr 2011, die nur teilweise in Kraft getreten sind.

[230] Organisationen wie die Vereinten Nationen haben demnach eine Stufe der objektiven rechtlichen Existenz erlangt. Dieser Status versetzt sie in die Lage, ihre Ziele durch eine Vielzahl von Mitteln zu verfolgen. Dabei nimmt eine Organisation wie die VN internationale Handlungen auf ähnliche Art und Weise wie Staaten wahr. Die von ihr getätigten Handlungen können nicht mehr mit Implied oder attributed powers, enthalten in den konstituierenden Dokumenten, erklärt werden. Wenn Organisationen inhärente Befugnisse besäßen, besteht keine Notwendigkeit für ein ausgeklügeltes Auffinden von Befugnissen, welche durch die Schöpfer der Organisation implizit gewährt wurden. Seyersted Finn, International Personality of Intergovernmental Organisations, 4 IJIL (1964), S. 1f.

Letztendlich hätte die inherent powers Doktrin zur Folge, dass die Staaten die Schaffung von IO kontrollieren, ihre weitere Entwicklung jedoch nur in einem sehr eingeschränkten Ausmaß. Ein Mitgliedstaat, welcher im Plenarorgan in der Minderheit oder nicht im Exekutivorgan vertreten ist, könnte dann seine Interessen nicht vertreten. Speziell technische Organisationen werden oft zudem eher von Experten als von Staatenvertretern geführt. Individuen, welche für technische Organisationen in bestimmten Abteilungen, Programmen und Sekretariaten arbeiten, haben einen wachsenden Einfluss auf die Arbeit der Organisation,[231] ein Argument, dass auch für den IWF nicht gänzlich von der Hand zu weisen ist. Der Test, dass eine Handlung zur Verwirklichung der Ziele der Organisation dient, ist zudem nicht sehr anspruchsvoll. Es wird wenige Aktivitäten geben, die dieses Erfordernis nicht erfüllen. Dies könnte auch zu ausufernden Kompetenzen des IWF führen, denen kaum oder eingeschränkte Kontrollmöglichkeiten gegenüber stünden.

Eine Gefahr der inherent powers Doktrin liegt somit letztendlich darin, dass sie zu Ergebnissen führen kann, die gegen den Willen der Gründer der Organisation oder der Vertragsparteien gerichtet ist.[232] Die inherent powers Doktrin wird daher mehrheitlich abgelehnt.

E. Rückkehr zu den attributed powers?

Anhand mehrerer Entscheidungen in der internationalen Rechtsprechung wird diskutiert, ob sich ein Trend in Richtung einer Rückkehr zur attributed powers Doktrin abzeichnet. Dies könnte sich auch auf die Berücksichtigung von WSK-Rechten im Bereich der Tätigkeiten des IWF einschränkend auswirken.

In den 1990er Jahren hatte etwa der EuGH bei mehreren Gelegenheiten verneint, dass die Gemeinschaft mit bestimmten impliziten Befugnissen ausgestattet ist. Als sich etwa die Frage stellte, ob die EG die ausschließliche Kompetenz habe, um internationale Abkommen abzuschließen, welche den Handel von Dienstleistungen betreffen würden, lehnte der EuGH dies ab. Er verneinte die Existenz einer impliziten Befugnis,

---

[231] Ibid.

[232] Genauso kann man gegen die Implied powers Doktrin argumentieren, dass ein Akt durch Nicht-Verleihung der Befugnisse implizit verboten wurde. Der einzige Weg, um dieses Hindernis zu überwinden, ist es, dem Willen der Gründer eine geminderte Bedeutung zuzumessen. Der inherent powers Doktrin mangelt es zudem auch an einer gewissen Kohärenz, da darauf bestanden wird, dass eine Befugnis solange inhärent ist, als sie nicht ausdrücklich durch die Gründer verboten wurde. Ob die Gründer ein Verbot ausgesprochen haben, müsste jedoch irrelevant sein. Eine Befugnis, welche der Eigenschaft als Organisation an sich innewohnt, kann nicht durch die Gründer beseitigt werden. Wenn eine Beseitigung möglich ist, handelt es sich nicht echte inherent powers. Klabbers, An Introduction, S. 77.

ausgenommen in Angelegenheiten des Handels von Dienstleistungen, der Ähnlichkeiten mit dem Handel von Gütern aufweisen würde.[233] Ähnlich ging er bei Behandlung der Frage vor, ob die Gemeinschaft der Europäischen Menschenrechtskonvention beitreten könne.[234]

Auch der IGH hat die Befugnisse der WHO in einem Gutachten einschränkend beurteilt.[235] Konkret ging es um die Frage, ob die WHO befugt ist, sich mit der Legalität des Einsatzes von Nuklearwaffen zu beschäftigen. Der IGH erklärte hier den Antrag auf Grund der fehlenden Antragslegitimation für unzulässig, weil die Beurteilung der Frage der Legalität des Einsatzes von Nuklearwaffen nicht zum Aufgabengebiet der WHO gehören würde.[236] Dies wurde als Bestreben gewertet, die großzügige Auslegung des Reparations- und Expenses-Gutachten wieder einzuschränken. [237] Es wurde eine enge textbezogene Auffassung im Rahmen eines konstituierenden Vertrages angewendet,[238] eine Sichtweise, die sich gerade auf die Stellung von Menschenrechten innerhalb von IO nachteilig auswirken könnte.[239] Es ist jedoch fraglich, ob diese Entscheidungen wirklich eine Trendumkehr in Richtung der attributed powers indizieren. Vielmehr könnten die Entscheidungen als Indizien gewertet werden, dass manche schon bestehenden Organisationen vorläufig die Grenzen ihrer Aktivitätsfelder erreicht haben.[240] Daraus kann noch nicht auf ein Abgehen von der Implied-Powers-Doktrin

[233] Competence of the Community to conclude international agreements concerning services and the protection of intellectual property - Article 228 (6) of the EC Treaty. Opinion 1/94, European Court Reports 1994 , p. I-05267.

[234] Jedoch wurde die Europäische Union durch den Artikel 6 Abs 2 EU-Vertrag zum Abschluss eines solchen Vertrags ermächtigt und gemäß Artikel 6 Abs 3 EU-Vertrag sind die Menschenrechte der European Convention on Human Rights (ECHR) bereits jetzt als allgemeine Rechtsgrundsätze Teil des Unionsrechts, wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben.

[235] Er vertrat die Ansicht, dass der WHO zwar reichhaltige Befugnisse verliehen wurden, um sich mit den gesundheitlichen Auswirkungen von Nuklearwaffen zu beschäftigen, die Befugnisse jedoch nicht bis zur Frage der Legalität des Einsatzes der selbigen reichen würden, da keine der Funktionen der WHO von der Existenz rechtskonformer Situationen abhängig wäre: "none of the functions of the WHO is dependent upon the legality of the situations upon which it must act"…"the competence of the WHO to deal with them is not dependent on the legality of the acts that caused them". Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict, Advisory Opinion, I. C. J. Reports 1996, S. 66.

[236] Klabbers, An Introduction, S. 76.

[237] In Kritik an dieser Entscheidung wurde vertreten, dass das Verhindern von Vorgängen, welche die Gesundheit von Individuen schädigen, durchaus von den Zwecken der WHO umfasst wäre, somit auch Strategien und rechtliche Strukturen zur Kontrolle des Einsatzes von nuklearen Waffen. Da keine Verletzung einer ausdrücklichen Bestimmung der Satzung erfolge, würde es innerhalb der Befugnisse der WHO liegen, ein diesbezügliches Rechtsgutachten vom IGH zu erfragen. Siehe dazu White, The United Nations System, Toward International Justice, Lynne Rienner Publishers (2002), S. 36.

[238] Ibid.

[239] So Darrow. "As to the scope of inherent authority within IFIs' charters, the ICJ's marked departure from previous jurisprudence in the WHO Nuclear Weapons Opinion might be a source of concern to many human rights activists in the extent that the Court were ever called upon to examine questions relating tot the IFIs' competences to consider human rights issues. Darrow, Between Light and Shadow, S. 193.

[240] Klabbers, An Introduction, S. 81.

geschlossen werden.[241] Auch im Bereich der Praxis des IWF lässt sich keine solche Trendwende feststellen, im Gegenteil, zwar wurde fallweise eine Rückbesinnung auf die Kernkompetenzen proklamiert, seine Praxis weist jedoch in die gegenläufige Richtung. Die Untersuchungen für diese Arbeit sollen daher weiterhin auf Basis der Implied powers erfolgen.

F. Besondere Interpretationsmethoden für Internationale Organisationen?

Anpassungen von Satzungen sollte primär durch formelle Satzungsänderungen Rechnung getragen werden. Formelle Satzungsänderungen von IO sind jedoch mit einem erheblichen zeitlichen und administrativen Aufwand verbunden. Sie müssen meist durch das höchste Organ und die Mitgliedstaaten mit qualifizierten Mehrheiten abgesegnet werden, was gerade bei einer großen Anzahl an Mitgliedern mit Schwierigkeiten verbunden sein kann.[242] Diese Problematik findet sich auch bei Betrachtung der Satzungsänderungen der AA des IWF wieder.

Häufig wird deshalb durch (bewusste) Lücken oder vage Formulierungen von Bestimmungen eine rechtlich flexible Entwicklung ermöglicht.[243]

Innerhalb der Articles of Agreement ist etwa der (wenn auch heute auf Grund der Beseitigung des Systems der fixen Wechselkurse nicht mehr von praxisrelevanter Bedeutung) Begriff des fundamental disquilibriums (Siehe Schedule C: Par Values unter 6) in der Satzung nicht näher definiert. Eine genauere Konkretisierung sollte hier durch die Praxis des IWF erfolgen.[244]

Auch lässt sich für den IWF ein weiteres Beispiel anführen. Nach dem Zusammenbruch des Systems fixer Wechselkurse zeigte sich, dass keine Einigkeit über die Ausgestaltung des zukünftigen Wechselkurssystems existierte. Kern der Auseinandersetzung war Artikel IV, in dessen ursprünglicher Form das Erfordernis fester Wechselkurse bestimmt wurde. Frankreich forderte die Rückkehr zum System

---

[241] Wenn auch an anderer Stelle die Befürchtung geäußert wurde, dass "the reliance by the majority on a ‚principle of speciality' along with a norrow and strongly contestable conception of the 'logic' of the UN system, might herald a similarly conservative approach in interpreting the IFIs' powers." Siehe Darrow, Between Light and Shdaow, S. 193.

[242] Feldman, Alexander M: Evolving Treaty Obligations: A Proposal for Analyzing Subsequent Practice Derived from WTO dispute settlement, 41 N.Y.U. J. Int'l L. & Pol. (2008-2009), S. 656.

[243] Petersmann, E. U, S. 480. Dies kann ein Resultat des Umstandes sein, dass man solche Bestimmungen aufgenommen hat, um Meinungsverschiedenheiten im Zuge der Schaffung von Satzungen zu beseitigen: "disagreements on political matters, national or international, can be resolved only if excessively clear language is avoided, so that each negotiating party can put its own interpretation on the provisions proposed and may claim victory in having its own point of view prevail in the final agreement." Petersmann, E. U. S. 480 unter Verweis auf: Machlup Fritz, Remaking the International Monetary. System, Ile Rio Agreement and Beyond (1968), S. 7.

[244] Petersmann, E.U. S. 480.

der festen Wechselkurse. Die USA jedoch wollten freie Wechselkurse zulassen. Der IWF legte am 14. März 1975 den ersten Entwurf für eine Neufassung vor. Dieser Vorschlag sah weiterhin feste Wechselkurse vor, gestattete aber in außergewöhnlichen Umständen das floating. Insgesamt sollte das alte System zwar flexibler gestaltet, aber prinzipiell erhalten werden. Nach anfänglichen Unstimmigkeiten konnte die Zustimmung der Mitgliedstaaten durch eine weiche, für verschiedene Interpretationen offene Formulierung im Rahmen der 2. Änderung der Satzung des IWF erzielt werden. Dabei wurden gleichermaßen freie und feste Wechselkurse akzeptiert, jedoch das Ziel eines stabilen Systems der Wechselkurse betont. Die nun gewählte Formulierung verpflichtete die Mitgliedstaaten zwar nicht zu festen Wechselkursen, ließ sich jedoch zumindest mit dem von Frankreich geforderten "System stabiler Wechselkurse" assoziieren.[245]

Der Interpretation kommt somit eine wichtige Rolle zu, die Funktionsfähigkeit des IWF zu erhalten.[246] Gewisse Anpassungen an neue Herausforderungen erfolgen häufig (zuerst) in Form einer sich verändernden Organisationspraxis, die durch eine kreative Interpretation des Textes gestützt werden kann.

Die Satzung des IWF ist formell ein völkerrechtlicher Vertrag und daher grundsätzlich Gegenstand der Interpretationsprinzipien[247] des Völkervertragsrechts[248] und daher innerhalb des textorientierten Rahmens, der in den Artikeln 31 und 32 verkörpert ist, zu interpretieren.[249] Ausnahmen von den Interpretationsregeln der WVK bestehen, wenn

---

[245] Da auch unklar war, was die Formulierung in einem System freier Wechselkurse bedeuten sollte, wurde der IWF mit der "strikten Überwachung" der Politik der Mitgliedstaaten beauftragt. Die Einigung auf dieses Überwachungsverfahren erfolgte somit, weil die Meinungsunterschiede über die "richtige Wechselkurspolitik" nicht ausgeräumt werden konnten. Schäfer Armin, Die neue Unverbindlichkeit, Wirtschaftspolitische Koordinierung in Europa, Campus Verlag, (2005), Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln Band 55, S. 92 f.

[246] Vgl. auch Shihata, Ibrahim F.I., The Dynamic Evolution of International Organisations: The Case of the World Bank, 2 J. Hist. Int'l L. (2000), S. 217 f.

[247] Auch wenn die Überschrift des Artikels 31 der WVK selbst das Wort "Auslegungsregel" verwendet, scheint die Bezeichnung Prinzipien angemessener. Vgl. Helmersen Sondre Torp, Evolutive Treaty Interpretation: Legality, Semantics and Distinctions, 6 EJLS (2013), S. 131.

[248] Eine andere Meinung vertritt hier etwa Satō: "… under the influence of the inherent dynamism of international Organisations, the interpretative framework of the constituent instruments of international Organisations is not the same as that of ordinary treaties, and that the interpretation of the constitutent instruments of international Organisations deviates form the interpretative framework regulated by the law of treaties as codified by the Vianna Convention on the Law of Treaties." Siehe Satō Tetsuo, Evolving Constitutions of the International Organisations: A Critacal Analysis of the Interpretative Framework of the Constituent Instrument of International Organisations, Martinus Nijhoff Publishers (1996), S. 11.

[249] So etwa Sinclair: "There is no doubt that Articles 31 to 33 of the Convention constitute a general expression of the principles of customary international law relating to treaty interpretation.", Sinclair Sir Ian McTaggart, The Vienna Convention on the Law of Treaties, Manchester University Press (1984), S 153. Die WVK I sieht gemäß Artikel 4 zwar keine Rückwirkung des Abkommens vor, da die Interpretationsprinzipien der WVK I jedoch Gewohnheitsrecht beinhalten, sind diese dennoch für die Auslegung von vor der WVK I ins Leben gerufenen konstituierenden Instrumente von IO heranzuziehen.

die jeweiligen Satzungen eigene Interpretationsprinzipien enthalten. Dies ist jedoch bei der Satzung des IWF nicht der Fall.

Neben der gewöhnlichen Bedeutung der Worte sind nach Artikel 31 (1) auch der Zusammenhang, Treu und Glauben und Ziel und Zweck wichtig.[250] Wortlaut, Zusammenhang und Ziel und Zweck stehen sich gleichrangig gegenüber[251] und werden kumulativ angewendet.[252] Artikel 31 (1) WVK bedient sich der gewöhnlichen Bedeutung der Worte des Textes (ordinary meaning) als Ausgangsbasis[253] und stellt einen ersten Hinweis auf den Norminhalt dar.[254] Hier werden nicht nur einzelne Worte sondern die "terms of a treaty as a whole" ausgelegt.[255] Dieser Vorgangweise steht die grundsätzliche Gleichrangigkeit der Auslegungsmethoden nicht entgegen.[256] Durch die systematische Auslegung wird der Textzusammenhang der Norm untersucht.[257] Da sich der Zusammenhang einer Norm jedoch erst nach Betrachtung des Zweckes des Vertrages erschließt, hängen systematische und teleologische (als auf Ziel und Zweck ausgerichtete) Interpretation eng zusammen.[258]

Werden Artikel 31 und 32 wortgetreu interpretiert, bilden sie einen strukturierten Weg der Vertragsinterpretation. Nach einer Analyse des Textes (grammatikalisch, logisch, linguistisch, systematisch), erfolgen die Bestimmung von Ziel und Zweck, welche in ihrem Kontext betrachtet werden. Das spätere Verhalten, welches spätere Vereinbarungen und die spätere Praxis der Parteien umfasst, kommt dann als Bestandteil des Zusammenhanges in der zeitlichen Abfolge des Interpretationsprozesses erst zum Zug, wenn die Frage zu beantworten ist, ob ein solches Verhalten das bereits erlangte Interpretationsergebnis bestätigt.[259]

---

[250] Binder, Zemanek, in: Reinisch (Hrsg), Handbuch des Völkerrechts, S.72 f.

[251] Ibid, S. 45.

[252] Ibid.

[253] Introductory Report, S. 177; Vgl. auch Competence of the General Assembly for the Admission of a State to the United Nations, Advisory Opinion, I.C.J Reports 1950, p.4, S. 62 – 63. Wobei vertreten wird, dass es umstritten wäre, wann welcher Grundsatz angewendet werden muss, Amerasinghe, S. 33; Alvarez, International Organisations as Law-makers, S. 83.

[254] Greschek Eva, Die evolutive Auslegung völkerrechtlicher Verträge am Beispiel des GATT, Peter Lang GmbH, Europäischer Verlag der Wissenschaften (2012), S. 47.

[255] Introductory Report for the Study Group on Treaties over Time, S. 179.

[256] Greschek, S. 46.

[257] Ibid, S. 47.

[258] Ibid, S. 48.

[259] Crema Luigi, Subsequent Agreements and Practice within the Vienna Convention, in: Nolte (Hrsg) Treaties and Subsequent Practice, Oxford University Press (2013), S. 17; Introductory Report, S. 177.

Es handelt sich dabei um eine modifizierte Form der objektiven Interpretationsmethode.[260] Die Interpretation von Gründungsverträgen wird nicht davon beherrscht, dem ursprünglichen Willen der Verfasser Ausdruck zu verleihen.[261] Die Text- und Kontextorientierung von Artikel 31 WVK zeigt sich darin, dass die Absicht der Parteien nicht als eigenständige Auslegungsmethode enthalten ist,[262] jedoch bilden die "special meaning" Regel in Artikel 31 (4) und die ergänzenden Auslegungsmittel des Artikel 32 subjektive Korrekturmöglichkeiten. Die ergänzenden Auslegungsmittel von Artikel 32 WVK kommen jedoch nur zur Anwendung, wenn das Ergebnis nach Artikel 31 WVK bestätigt werden soll oder wenn Artikel 31 nicht ausreicht, um ein plausibles Ergebnis zu erlangen. Hier kann auch auf die vorbereitenden Arbeiten und die Umstände des Vertragsabschlusses zurückgegriffen werden.

Die Interpretationsprinzipien der WVK I enthalten insgesamt kein starres Auslegungsgerüst,[263] sondern bieten eine Bandbreite an Interpretationsmitteln, deren relative Bedeutung gesamtheitlich im Lichte der jeweiligen Umstände und des Falles und betreffenden Vertrages gewürdigt werden müssen.[264]

Das Endergebnis einer Interpretation ist oft nur schwer vorhersehbar. Häufig besteht bereits dahingehend Uneinigkeit, ob ein Text überhaupt mehrdeutig ist, was Ziel und Zweck eines Vertrages ist,[265] was die Absicht der Parteien war, ob Ziel und Zweck gegenüber der gewöhnlichen Bedeutung der Worte vorrangig sein sollen.[266]

Es besteht somit Raum für eine unterschiedliche Schwerpunktsetzung,[267] die gerade bei konstituierenden Instrumenten wie der Satzung des IWF von Bedeutung ist.[268]

---

[260] Binder Christina, Zemanek Karl: Völkervertragsrecht in: Reinisch (Hrsg), Handbuch des Völkerrechts (2013), Rz 319.

[261] Alvarez, International Organisations as Law-makers, S. 82.

[262] Der Wille der Parteien findet nach Artikel 31 der WVK nur insofern Beachtung als sich im Text wiederfindet (objektivierte Auslegung). Von Arnauld, S. 87.

[263] Nolte Georg, Subsequent Practice as a Means of WTO Interpretation in Cannizzaro Enzo, The Law of Treaties Beyond the Vienna Convention, Oxford University Press (2011), S. 140.

[264] Ibid.

[265] So sind in Satzungen zumeist ausdrückliche Zielbestimmungen zu finden. Gardiner, S. 192. Dies führt jedoch noch nicht dazu, dass der Interpretationsprozess problemlos verläuft, da auch die Zielbestimmungen selbst erst interpretiert werden müssen.

[266] Amerasinghe Chittharanjan Felix, Principles of the Institutional Law of International Organisations, Cambridge University Press (2005), S. 33.

[267] Vgl. auch Introductory Report for the Study Group on Treaties over Time, Jurisprudence of the International Court of Justice and arbitral tribunals of ad hoc jurisdiction relating to subsequent agreements and subsequent practice, in: Nolte (Hrsg), Treaties and Subsequent Practice, Oxford University Press (2013), S. 169 und auch Alvarez: "The application of arts 31 and 32 VCLT can usually lead treaty interpreters to the conclusions that they want. These rules permit, for example, interpretative distinctions leading to the more flexible or teleological interpretations that we see in connection with human rights treaties." Alvarez José E. Subsequent Practice Between Interpretation, Informal Modification, and Formal Amendment: A Comment, in: Nolte (Hrsg) Treaties and

Durch die tägliche Praxis der Organe wird ein großer Bestand an "constitutional customary law" entwickelt. Diese Art von Organ-VGR füllt den Rahmenvertrag, also die Satzung, aus.[269]

Eine Möglichkeit, dem IWF ein möglichst großes Tätigkeitsfeld zu eröffnen, besteht darin, verstärkt teleologisch zu interpretieren.[270] Dabei kann die bereits behandelte Implied powers Doktrin hilfreich sein.[271]

Auch ist hier das temporale Element[272] von Bedeutung. Dabei kann sich eine dynamische Interpretation,[273] als vorteilhaft erweisen, da dann die Satzung als lebendiges Instrument angesehen wird.[274]

Auch wurde argumentiert, dass die Interpretationsgrundsätze der WVK überhaupt gewisse Modifikationen durch völkergewohnheitsrechtliche Regelungen erfahren können, wenn sie auf bestimmte Vertragsarten angewendet werden.[275] Artikel 5 der WVK ermöglicht hier eine gewisse Anpassungsfähigkeit, indem die Regeln der WVK "without prejudice to any relevant rules of the Organisation" anwendbar sind. Somit wäre denkbar, dass auch (partikulärvölkergewohnheitsrechtliche) Regeln der Organisation die allgemeinen Interpretationsgrundsätze verändern können.[276]

Da Satzungen von IO zumindest mehr als nur einen rein rechtsgeschäftlichen Charakter aufzuweisen scheinen, wurde ihnen in der Literatur eine regelrechte Sonderstellung im Rahmen des Völkervertragsrechts zugesprochen.[277] Entsprechend

---

Subsequent Practice, Oxford University Press (2013) S. 122; Vgl. auch Crema: "Even if international law provides for a single set of rules of interpretation, the nature of the interpreted treaty may call for different approaches in its interpretation, and for different thresholds in the establishment of interpretive values of subsequent practice." Siehe Crema, S. 19; Greschek, S. 49.

268 Ibid, S 203; Greschek Eva, Die evolutive Auslegung völkerrechtlicher Verträge am Beispiel des GATT, Peter Lang GmbH, Europäischer Verlag der Wissenschaften (2012), S. 45.

269 Die Übereinstimmung mit einer solchen Praxis ist jedoch für einen Test der Rechtmäßigkeit nicht ausreichend. White, The law of international Organisations, S. 26.

270 Seidl-Hohenveldern/Loibl, Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der Supranationalen Gemeinschaften, Academia Iuris (2000), S. 247.

271 Im Rahmen der teleologischen Interpretation ist auch der Effektivitätsgrundsatz wichtig. Dabei ist ein Vertrag so auszulegen, dass Ziel und Zweck bestmöglich erreicht werden. Von Arnauld, Rz 226.

272 Dörr in Dörr/Schmalenbach, Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary, Springer (2011), S. 533.

273 Im Gegensatz zu einer statischen Interpretation. Ibid, S. 533.

274 Seidl-Hohenveldern/Loibl, S. 247.

275 Dörr in Dörr/Schmalenbach, S. 536.

276 Peters Christopher, Subsequent Practice and Established Practice of International Organisations: Two Sides of the Same Coin? 3 Goettingen J. Int'l L. (2011), S. 623.

277 "A treaty which was the constituent instrument of an Organisation could be identified by its object. At the conclusion stage it was comparable to any other treaty, but the position changed when it entered into force. Ordinary treaties were applied by the States parties to them through their executive, legislative and judicial organs.

wurde hinsichtlich der SVN vertreten, dass zwischen vertraglichen und normativen Elementen zu unterscheiden ist, welche eine unterschiedliche Interpretation erfordern:

> *To those contractual elements such as questions concerning the conclusion of the treaty, termination, and to some extent amendment or modification, the ordinary rules for the interpretation of treaties must be applied... However, for the normative side of the founding treaty, the Charter and the organisational law derived from it (secondary law), the appropriate parallelism can only be found in domestic public law, e.g., the constitutional and administrative law of the member states. Different rules of interpretation must be applied not only to the internal law in a narrow sense, such as the secondary organisational law, but also to the normative part of the founding treaty, the Charter in the strict sense of the word, because of its similarity to national constitutional law.*[278]

Auch der IGH hat in Nuclear Weapons[279] hinsichtlich von Gründungsverträgen festgestellt, dass

> *(…) the constituent instruments of international Organisations are also treaties of a particular type; their object is to create new subjects of law endowed with a certain autonomy, to which the parties entrust the task of realizing common goals. Such treaties can raise specific problems of interpretation owing, inter alia, to their character which is conventional and at the same time institutional; the very nature of the Organisation created, the objectives which have been assigned to it by its founders, the imperatives associated with the effective performance of its functions, as well as its own practice, are all elements which may deserve special attention when the time comes to interpret constituent instruments."*

Neben der Möglichkeit bei der Interpretation von Satzungen, eine unterschiedliche Gewichtung der einzelnen Elemente der Artikel 31 und 32 vorzunehmen, wurde daher sogar argumentiert, dass für verschiedene Arten von Verträgen unterschiedliche

---

A treaty which was the constituent instrument of an Organisation was applied both by the parties as members of the Organisation and by the organs of the Organisation." Ress Georg, Die Bedeutung der Rechtsvergleichung für das Recht, 36 ZaöRV (1976), S. 245.unter Verweis auf Virally in: UN Conference on the Law of Treaties, First Session, Official Records, UN Doc.A/Conf. 39/11, 8th Meeting Committee of the Whole, § 4.

[278] Ress Georg, Interpretation of the Charters, in: Simma (Hrsg), The Charter of the United Nations: A Commentary 1, Oxford University Press (2002), S. 15 – 16.

[279] Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict, Advisory Opinion, I. C. J. Reports 1996, S. 75.

Interpretationsmethoden anwendbar sein können,[280] was für Satzungen mit ihrem (auch) verfassungsrechtlichen Charakter von Bedeutung sein könnte. [281]

1) Implied powers

Wie bereits erwähnt könnte der IWF nach einer Art der teleologischen Interpretation Befugnisse besitzen, welche er zur Erfüllung der ihm zukommenden Aufgaben benötigt.[282] Dies auch dann, wenn diese unter Umständen nicht mehr unter konkret zugewiesene Befugnisse subsumiert werden können, sondern nur aus den Zielen der Organisation abgeleitet werden.[283] Im Rahmen der Implied powers kann eine großzügige teleologische Interpretation selbst dann erfolgen, wenn die strikte ordinary meaning rule zu einem anderen - grundsätzlich plausiblen - Ergebnis führen würde.[284] Die hauptsächliche Beschränkung der Tätigkeiten der Organisation erfolgt hier durch jede ausdrückliche Beschränkung sowie durch ihr Ziel und Zweck.[285]

2) Das Effektivitätsprinzip

Wenn die Parteien einen Vertrag aus freiem Willen abgeschlossen haben, müssen sie auch wollen, dass die Bestimmungen effektiv werden.[286] Wenn die Auslegung eines konstituierenden Instruments mehrere Interpretationsergebnisse zulässt, so kommt nach dem Effektivitätsprinzip jenes zur Anwendung, welches einen höheren Grad der Effektivität ermöglicht. Dieses Effektivitätsprinzip kann nur innerhalb des textorientierten Rahmens angewendet werden[287]. Dabei handelt es sich ebenfalls um eine teleologische Auslegungsmethode.[288]

Das Effektivitätsprinzip äußert sich auf zwei Arten. Zum einen sollen alle Bestimmungen eines Vertrages so ausgelegt werden, dass ihnen eine Bedeutung

---

[280] Crema, in: Nolte (Hrsg), S. 19.

[281] Klein Eckart, Schmahl Stefanie, Die Internationalen und die Supranationalen Organisationen in Vitzhum Wolfgang (Hrsg) Völkerrecht, Walter de Gruyther (2010), S. 263.

[282] Seidl-Hohenveldern/Loibl, S. 247.

[283] Ibid.

[284] Ibid.

[285] White, The law of International Organisations, S. 26. Hinsichtlich der Implied powers Doktrin bestehen unterschiedliche Ausgestaltungen, in ihrer großzügigsten Ausformung wird alles was der Erfüllung der Organisationsziele dienlich ist, impliziert. Diese Ausprägung erinnert jedoch stark an die Theorie der inherent powers.

[286] Seidl-Hohenveldern/Loibl, S. 247.

[287] Ibid, S. 248.

[288] Dröge Cordula, Positive Verpflichtungen der Staaten in der Europäischen Menschenrechtskonvention, Springer (2003), S. 228.

zukommt. Interpretationen, welche Teile des Textes überflüssig erscheinen lassen, sind unzulässig. Zum anderen ist die Satzung als Gesamtheit und jede ihrer Bestimmungen geschaffen worden, um ein bestimmtes Ziel zu erreichen. Eine Interpretation, welche den Text ineffektiv zur Erreichung der Ziele erscheinen lassen würde, erscheint fragwürdig.[289] Diese Ausformung des Effektivitätsprinzips kann auch für die Vornahme einer evolutiven Interpretation herangezogen werden.[290]

3) Evolutive Interpretation

Um die Anpassungsfähigkeit von Verträgen zu erhalten, wurde im Völkerrecht das Konzept einer evolutiven oder dynamischen Interpretation befürwortet.[291] Der Inhalt eines Vertrages wird stark von dem im Zeitpunkt der Unterzeichnung geltenden Werte- und Rechtsverständnis beeinflusst.[292] Durch die evolutive Interpretation wird nun nachträglich eine Vertragsanpassung ermöglicht, welche die Vertragsänderung und die authentische Auslegung an Schnelligkeit und Einfachheit übertreffen kann.[293] Bei der evolutiven Interpretation wird ein Begriff oder ein Ausdruck so interpretiert, dass ihm eine andere als die ursprüngliche Bedeutung zukommt.[294]

Die evolutive Interpretation wird in der Literatur dabei als eine Spielart der teleologischen Interpretation,[295] als zum "Zusammenhang" gehörig, als Reinterpretation von Artikel 31 und als Regel des VGR betrachtet.[296] Nach anderer Ansicht handelt es sich bei der evolutiven Interpretation lediglich um das Ergebnis des

---

[289] Amerasinghe, S. 46.

[290] Vgl. in Iron Rhine: "…here, too, it seems that an evolutive interpretation, which would ensure an application of the treaty that would be effective in terms of its object and purpose, will be preferred to a strict application of the intertemporal rule." Iron Rhine Arbitration (Belg. v. Neth.), 27 R.I.A.A. Rn 80. Das Effektivitätsprinzip und die evolutive Auslegung sind auch in der Rechtsprechung des EGMR untrennbar miteinander verbunden, da sie versuchen, die aktuellen Umstände in Betracht zu ziehen, wobei sie sich insofern unterscheiden, als es schwieriger ist, den Inhalt des Effektivitätsgrundsatzes zu erfassen, Dröge, S. 229.

[291] Arato Julian, Subsequent Practice and Evolutive Interpretation: Techniques of Treaty Interpretation over Time and Their Diverse ConsequencesThe Law and Practice of International Courts and Tribunals 9 (2010), S. 445; Crema, in: Nolte (Hrsg), S. 22; Alvarez, in: Nolte (Hrsg), S. 123 f.; Dörr in Dörr/Schmalenbach, S. 533.

[292] Greschek, S. 34.

[293] Auf Änderungen dieses Verständnisses können Staaten als die Herren der Verträge durch Vertragsänderungen oder authentische Auslegungen reagieren, wobei authentische Interpretationen auch durch die nachfolgende Praxis erfolgen können. Eine solche Anpassung kann nur durch eine Einigung der Parteien erfolgen, was insbesondere bei Verträgen mit vielen Vertragsparteien aus unterschiedlichen Rechtskreisen mit Problemen verbunden sein kann. Ibid, S. 34 ff.

[294] Crema, in: Nolte (Hrsg), S. 22.

[295] Second Report for the ILC Study Group on Treaties over Time, Jurisprudence Under Special Regimes Relating to Subsequent Agreements and Subsequent Practice, in: Nolte (Hrsg), Treaties and Subsequent Practice, Oxford University Press, S. 303; Vondung, Julie, Die Architektur des europäischen Grundrechtsschutzes nach dem Beitritt der EU zur ECHR, Mohr Siebeck (2012), S. 12.

[296] Arato, S. 465; Hafner Gerhard, Between Interpretation, Informal Modification, and Formal Amendment, in: Nolte (Hrsg) Treaties and Subsequent Practice (2013), Oxford University Press, S. 117.

"ordnungsgemäßen" Einsatzes der anderen Interpretationsmethoden.[297] Die evolutive Interpretation führt zu einer Veränderung, Konkretisierung oder Erweiterung von Verträgen,[298] muss jedoch von der Verwendung dynamischer Interpretationsmittel unterschieden werden. [299]

Die Vornahme einer evolutiven Interpretation kann somit nur dann erfolgen, wenn die Parteien schon bei Vertragsschluss eine solche Entwicklungsmöglichkeit vorsehen wollten (original intent), man sich somit im weitesten Sinn auf den Parteiwillen berufen kann,[300] muss jedenfalls in irgendeiner Form im Vertrag angelegt sein[301] und kann somit nicht gänzlich losgelöst vom Parteiwillen getätigt werden.[302]

Die evolutive Interpretation kann dabei auf Grundlage von im Vertrag verwendeten Begriffen sowie auf Basis der Ziele eines Vertrages erfolgen.[303] So kann sich nach Vertragsabschluss die rechtliche Bedeutung eines Begriffes ändern, oder überhaupt seine Bedeutung im allgemeinen Sprachgebrauch. Die Parteien sollen nach dieser Sichtweise bestimmte Ausdrücke im Wissen und in der Kenntnis verwenden, dass deren Bedeutung nicht statisch bleibt, sondern sich im Lauf der Zeit weiterentwickelt.[304] So können kontextabhängige,[305] technische oder sehr allgemein gehaltene Begriffe evolutiv gedeutet werden, da vermutet wird, dass die Parteien deren

---

[297] Introductory Report, S. 187.

[298] Ibid.

[299] So sind die späteren Vereinbarungen und die spätere Praxis zwar dynamische Interpretationsmittel, die aber in der Rechtsprechung des IGH auch für den statischen Interpretationszugang verwendet wurden, um die Bedeutung einer Bestimmung zum Zeitpunkt ihrer Erschaffung festzustellen. Dörr in Dörr/Schmalenbach, S. 536. Vgl. diesbezüglich auch den Corfu Channel Case: "The subsequent attitude of the Parties shows that it was not their intention, by entering into the Special Agreement, to preclude the Court from fixing the amount of the compensation. Corfu Channel Case, Judgement, I.C. J. Reports 1949, p. 4., S. 25. Vgl. auch Kasikili/Sedudu Island (Botswana/Namibia), Judgment, I.C.J. Reports 1999, p. 1045, Abs 20.

[300] Im Unterschied dazu ist die spätere Praxis auf einen nach Vertragsschluss entstehenden Willen der Parteien zurückzuführen. Arato, S. 465. Es besteht jedoch keine einheitliche Definition, was unter der evolutiven Interpretation zu verstehen ist. Siehe dazu Dzehtsiarou Kanstantsin, Conor O'Mahony, Evolutive Interpretation of Rights Provisions, A Comparison of the European Court of Human Rights and the U.S. Supreme Court, 44 HRLR (2013), S. 311 FN 1, die darauf verweisen, dass der "original consent" und somit der original intent im Rahmen der ECHR von geringerer Bedeutung ist als in anderen Bereichen des Völkerrechts.

[301] Gardiner, S. 243; Binder, Zemanek, in: Reinisch (Hrsg), Handbuch des Völkerrechts (2013), Rz 334.

[302] Binder Christina, Die Grenzen der Vertragstreue im Völkerrecht, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht Band 245, Springer (2012), S. 77.

[303] Helmersen Sondre Torp, Evolutive Treaty Interpretation: Legality, Semantics and Distinctions, 6 EJLS (2013), S. 133 unter Verweis auf u.a. auf Bernhardt, Rudolf, Evolutive Treaty Interpretation, Especially of the European Convention on Human Rights, in (1999) 42 German YB Intl L 11, S. 16-17; Arato, S. 468.

[304] Vgl. etwa Costa Rica v. Nicaragua: "…there are situations in which the parties' intent upon conclusion of the treaty was, or may be presumed to have been, to give the terms used — or some of them — a meaning or content capable of evolving, not one fixed once and for all, so as to make allowance for, among other things, developments in international law." Dispute regarding Navigational and Related Rights (Costa Rica v. Nicaragua), Judgment, I.C.J. Reports 2009, Abs. 64.

[305] Binder, Grenzen der Vertragstreue, S. 81.

Weiterentwicklungsmöglichkeiten in den Vertrag mitaufgenommen haben.[306] Zudem können etwa systemische Änderungen,[307] Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen,[308] der Umstände oder neue Erwägungen betreffend Ziel und Zweck einen Anpassungsbedarf zur Folge haben. Der Umstand, dass ein Vertrag für eine unbestimmte Dauer abgeschlossen worden ist, kann einen Hinweis darauf liefern, dass er einer evolutiven Interpretation zugänglich ist.[309] Dies kann für die Satzung des IWF als Gründungsvertrag einer IO relevant sein.[310]

Die evolutive Interpretation verläuft zweistufig. Zuerst muss festgestellt werden, ob die Parteien gewollt haben, dass ein Begriff dynamisch interpretiert werden soll. Wird kein entsprechender Hinweis gefunden, muss dies dennoch angenommen werden, wenn ein verwendetes Konzept, von Beginn an (inhärent) evolutiv war.[311] Hier ist insofern Vorsicht geboten, als sich dadurch für die Vertragsparteien neue oder ausgeweitete Erfüllungspflichten ergeben können.[312]

Als Maßstab zur neuen Inhaltsbestimmung von evolutiven Begriffen kann zwischen den Parteien anwendbares Völkerrecht gemäß Artikel 31(3) (c) WVK herangezogen werden. In der Rechtsprechung ist man jedoch auch darüber hinausgegangen, so wurde eine evolutive Interpretation der EMRK auch auf Basis von nicht für alle Vertragsparteien verbindlichen Vereinbarungen vorgenommen.[313] Auch die geänderte gewöhnliche Bedeutung von Begriffen wurde in der internationalen Rechtsprechung

---

[306] Arato, S. 469 f; Greschek, S. 58; Helmersen, S. 131; Binder, Grenzen der Vertragstreue, S. 78; Die Study Group on Fragmentation in International Law sieht allgemein gehaltene Begriffe als Indikatoren einer evolutiven Interpretation: " …When might the treaty language itself, in its context, provide for the taking account of future developments? … Examples of when this might be a reasonable assumption include at least: (a) Use of a term in the treaty which is "not static but evolutionary". ... (b) The description of obligations in very general terms, thus operating a kind of renvoi to the state of the law at the time of its application. …Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law, Report prepared by the Study Group established by the International Law Commission. Finalized by M Koskenniemi, UN Doc A/CN.4/L.682, (2006), Abs. 478.

[307] Siehe dazu etwa, Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia, infra, FN 332.

[308] Hier können völkerrechtliche Abkommen als Grundlage dienen, die nicht notwendigerweise von den betroffenen Parteien ratifiziert worden sein müssen. Dies konnte etwa in der Marckx Entscheidung des EGMR gesehen werden. In dieser hatte Belgien ein für den EGMR zu Interpretationszwecken herangezogenes Abkommen nicht ratifiziert. Marckx v. Belgium, 31 Eur. Ct. H.R. (ser. A) (1979). Der EGMR hat auch rechtliche Entwicklungen außerhalb des Gebietes des Europarates und außerhalb eines europäischen Konsenses herangezogen. Dzehtsiarou, O'Mahony, S. 352.

[309] Binder, Grenzen der Vertragstreue, S. 81.

[310] Ebenso wurden menschenrechtliche Verträge wie die EMRK, evolutiv interpretiert. Ibid, S. 86.

[311] Dörr in Dörr/Schmalenbach, S. 535.

[312] Ibid, S. 87.

[313] Arato, S. 471 unter Verweis auf Marckx v. Belgium, 31 Eur. Ct. H.R. (ser. A) (1979).

herangezogen.[314] Die äußerste Grenze einer evolutiven Interpretation bilden jedoch stets Ziel und Zweck eines Vertrages.[315]

Eine Ausformung der evolutiven Interpretation verwendet Ziel und Zweck als Ausgangspunkt und orientiert sich daran, dass ein Vertrag oder Vertragsbestimmungen bereits auf Grundlage von Ziel und Zweck evolutiv ist.[316] Um diese Methode anwenden zu können, muss die evolutive Interpretation zur Erreichung von Ziel und Zweck des Vertrages erforderlich sein.[317] Gerade bei Verträgen, die für eine längere Dauer Bestand haben sollen, kann das von Bedeutung sein. In Iron Rhine[318] etwa waren nicht Begriffe zu interpretieren, sondern neue technische Entwicklungen, die sich auf den Betrieb von Eisenbahnen bezogen, warfen hier Fragen auf. Die Erreichung von Ziel und Zweck des Abkommens war durch eine statische Auslegung gefährdet. Nach Ansicht des Schiedsgerichts war hier eine evolutive Interpretation erforderlich, um die effektive Anwendung eines Vertrages hinsichtlich von Ziel und Zweck sicherzustellen.[319] Hier erfolgte die evolutive Interpretation durch Anwendung des Effektivitätsprinzips.[320]

Schwierigkeiten können bei einer Orientierung an Ziel und Zweck grundsätzlich auftreten, wenn Ziel und Zweck eines Vertrages erst definiert werden müssen und ein Vertrag auch mehrere Ziele verfolgen kann.[321]

Gerade die Orientierung an Ziel und Zweck könnte sich für die "neuen" Aktivitäten des IWF als wertvoll erweisen, um eine Abweichung von einer streng historischen Interpretationssicht zu rechtfertigen. Dabei kann man etwa daran denken, dass sich bei der Formulierung "providing them with opportunity to correct maladjustments in their balance of payments" in Artikel I (v) der Begriff "maladjustments in their balance of payments" auch auf strukturell bedingte Zahlungsbilanzschwierigkeiten von Entwicklungsländern bezieht oder, dass sich der IWF auch mit sozialen Fragen

---

314 Ibid, S. 472.

315 Ibid.

316 Ibid, S. 473; Greschek, S. 58; Helmersen, S. 131.

317 Arato, S. 473. So etwa auch Bernhardt: "object and purpose can be understood as entry into a certain dynamism. If it is the purpose of a treaty to create longer lasting and solid relations between the parties..., it is hardly compatible with this purpose to eliminate new developments in the process of treaty interpretation." Bernhardt Rudolf, Evolutive Treaty Interpretation, Especially of the European Convention of Human Rights, 42 GYIL (1999).

318 Iron Rhine Arbitration (Belg. v. Neth.), 27 R.I.A.A. 35, 73.

319 Iron Rhine Arbitration, Abs. 80. Hier sprach man sich unter Verwendung des effet utile Prinzips für eine evolutive Interpretation aus. Vgl. Binder, Grenzen der Vertragstreue, S. 83.

320 Ibid, S. 83.

321 Arato, S. 477; Gardiner, S. 195.

befassen muss, damit ein Staat Zahlungsbilanzschwierigkeiten dauerhaft unter Kontrolle bekommen kann.[322] Die Vorgabe, dass die Hilfestellungen durch den IWF so erfolgen sollen, dass ein Land seine Schwierigkeiten "without resorting to measures destructive of national or international prosperity" in den Griff bekommen kann, oder die "promotion and maintenance of high levels of employment and real income and to the development of the productive resources of all members", könnten ebenfalls einen evolutiven Interpretationsspielraum für die Berücksichtigung von WSK-Rechten eröffnen. Zweifelsohne hatten die Gründer des IWF jedoch eine gänzlich andere Sichtweise der zu bewältigenden Zahlungsbilanzprobleme, im Sinne kurzfristiger Liquiditätsprobleme, vor Augen.

Auch die Interpretationsprinzipien der WVK scheinen ihrem Wortlaut nach grundsätzlich eine evolutive Interpretation zu ermöglichen.[323] So kann sich die "gewöhnliche Bedeutung" eines Begriffes im Lauf der Zeit ändern.

Ob Artikel 31 der WVK tatsächlich eine evolutive Interpretation unterstützt, hängt jedoch davon ab, ob ein Vertrag im Lichte der Umstände zur Zeit des Vertragsschlusses (zeitgenössisch) oder im Lichte der Umstände zum Zeitpunkt seiner Anwendung (evolutiv) zu interpretieren ist,[324] betrifft also die Interpretation der Interpretationsregel selbst. Diese Fragestellung wurde insbesondere während der Arbeiten an der WVK im Zusammenhang mit Artikel 31 (1) lit c diskutiert.[325] Letztendlich hat man eine offene Formulierung in die WVK aufgenommen, die dadurch auch Berücksichtigungsmöglichkeiten für spätere Änderungen enthält.

Findet sich die evolutive Intention der Parteien dabei innerhalb des Vertrages,[326] ist der objektive Erklärungswert, der im Rahmen von Artikel 31 untersucht werden soll, nicht nur auf Basis des Wortlautes, sondern auch anhand des Kontextes unter Beachtung

---

[322] Ziel und Zweck eines Vertrages können nur als "modifiers" dienen, gestatten dem "general purpose of a treaty" jedoch nicht "to override its text". Gardiner, S. 190.

[323] Dörr in Schmalenbach/Dörr, S. 533; Arato, S. 465.

[324] Binder, Grenzen der Vertragstreue, S. 77; Binder, Zemanek in: Reinisch (Hrsg), Rz. 334.

[325] Ibid. Sonderberichterstatter Fitzmaurice vertrat damals eine strikte Ansicht und war der Auffassung, dass: "the terms of a treaty must be interpreted according to the meaning which they possessed, or which would have been attributed to them, and in the light of current linguistic usage, at the time when the treaty was originally concluded". Fitzmaurice Gerald, Law and Procedure of the International Court of Justice: Treaty Interpretation and Certain Other Treaty Points, 33 Brit. Y.B. Int'l L. (1957), S 203, S. 212.

[326] Arato, S. 47.

von Sinn und Zweck zu ermitteln. Somit ist der zeitgemäße Wille der Parteien entscheidend und dem historischen Willen kommt nur eine untergeordnete Rolle zu.[327]

Neben der bereits erwähnten Entscheidung Iron Rhine, lassen sich in der internationalen Rechtsprechung weitere Nachweise für evolutive Zugänge finden. In Nationality Decrees Issued in Tunis and Morocco,[328] hatte der StIGH betreffend die Frage, ob sich eine Angelegenheit "solely within the domestic jurisdiction" einer Partei befindet festgestellt, dass dies "essentially relative" wäre und von "the development of international relations" abhängen würde[329] Auch Schiedsgerichte haben sich der evolutiven Interpretation bedient.[330] In Gabcikovo-Nagymaros bezeichnete das Gericht bestimmte Vertragsbestimmungen als "evolving" und stellte fest, dass 'the Treaty is not static, and is open to adapt to emerging norms of international law'. Dabei sollten auch "current standards" des Umweltschutzes in Betracht gezogen werden. [331]

Der IGH hat die evolutive Interpretation im Namibia Gutachten von 1970,[332] in der Ägäischen See Entscheidung 1978[333] und der Entscheidung betreffend Navigational

---

[327] Greschek, S. 56 f.

[328] Nationality Decrees Issued in Tunis and Morocco (1921), PCIJ Rep Series B, No 4.

[329] Ibid, S. 24.

[330] Binder, Grenzen der Vertragstreue, S. 81 unter Verweis auf: Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), Judgment, I. C. J. Reports (1997), p. 7., Navigational and Related Rights, Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), Judgment, I.C.J. Reports (2010), S. 14.

[331] Gabcikovo-Nagymaros Abs. 112. "…Treaty is not static, and is open to adapt to emerging norms of international law."

[332] Nach dem Ersten Weltkrieg musste das Deutsche Reich im Friedensvertrag von Versailles vom 28. Juni 1919 alle Kolonialgebiete abtreten. In der Völkerbundsatzung wurde ein so genanntes Mandatssystem geschaffen. Anwendung fand dieses System auf frühere Kolonien, die noch nicht imstande waren, sich unter den besonders schwierigen Bedingungen der heutigen Welt selbst zu leiten. Dabei sollten das Wohlergehen und die Entwicklung dieser Völker eine heilige Aufgabe bilden. In der Satzung sah man es als den besten Weg, dieser Aufgabe durch die Übertragung der Vormundschaft über diese Völker an die fortgeschrittenen Nationen, nachzukommen. Südafrika wurde Mandatsmacht von Namibia, was in der Folge zu verschiedenen Streitigkeiten und Entscheidungen führte. In der vorliegenden Entscheidung wurde durch den IGH u. a. auch über den Zweck von so genannten C-Mandaten abgesprochen. Diese Mandate waren nach der Ansicht Südafrikas mehr oder weniger mit einer Annexion gleichzusetzen. Der IGH war hier jedoch anderer Ansicht und interpretierte Artikel 22 (1) der Völkerbundsatzung dynamisch unter Berücksichtigung der Entwicklungen der letzten 50 Jahre dahingehend, dass das Ziel nicht die Annexion eines Gebietes, sondern die Unabhängigkeit und Selbstbestimmung sein müsse. Legal Consequences, Abs. 53; "All these considerations are germane to the Court's evaluation of the present case. Mindful as it is of the primary necessity of interpreting an instrument in accordance with the intentions of the parties at the time of its conclusion, the Court is bound to take into account the fact that the concepts embodied in Article 22 of the Covenant - "the strenuous conditions of the modern world" and "the well-being and development" of the peoples concerned- were not static, but were by definition evolutionary, as also, therefore, was the concept of the "sacred trust". The parties to the Covenant must consequently be deemed to have accepted them as such. That is why, viewing the institutions of 1919, the Court must take into consideration the changes which have occurred in the supervening half-century, and its interpretation cannot remain unaffected by the subsequent development of law, through the Charter of the United Nations and by way of customary law." Siehe Siehe Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971, S. 31, Abs. 53.

[333] Griechenland hatte den IGH ersucht, in einem Streit betreffend die Abgrenzung des Festlandsockels zwischen Griechenland und der Türkei zu entscheiden. Hier beantragte Griechenland, dass der IGH die Trennlinie zwischen den Festlandsockelanteilen der beiden Staaten erörtern und feststellen sollte, dass die Türkei nicht berechtigt sei, den umstrittenen Festlandsockel ohne die Zustimmung Griechenlands zu nutzen. Der IGH erklärte sich in diesem Fall unter Verweis auf einen Vorbehalt Griechenlands beim Beitritt zum General Act for the Pacific Settlement of International Disputes für unzuständig. Dieser Vorbehalt beinhaltete einen Ausschluss von Rechtsstreitigkeiten:

and Related Rights[334] verwendet. Jene Entscheidungen internationaler Gerichte, in welcher die historische Interpretation eingesetzt wird, betreffen häufig bestimmte Begriffe in Grenzverträgen, in denen Beständigkeit besonders wichtig ist.[335] Jene Fälle, die sich evolutiver Interpretation bedienen, handeln von Begriffen deren Bedeutung von ihrem Kontext abhängig ist. Kontextabhängige Vertragsbestimmungen, die Verwendung sogenannter allgemeiner/offener Begriffe (der "generic character of a particular term in a treaty") und der Abschluss eines Vertrags auf unbestimmte Dauer (dass der Vertrag "of continuing duration" sei), lieferten in der Rechtsprechung Indizien für die Zulässigkeit einer evolutiven Interpretation.[336] Multilaterale Verträge wie die Gründungsverträge von IO, die auf einen langen/unbegrenzten Zeitraum ausgerichtet sind, eignen sich eher für eine evolutive Interpretation als etwa Verträge, die nur auf einen einmaligen Leistungsaustausch abzielen.[337] Gerade die "Wandlung der internationalen Ordnung" kann dann ein wertvoller Indikator für die Zulässigkeit einer evolutiven Interpretation sein.[338]

"…disputes concerning questions which by international law are solely within the domestic jurisdiction of States, and in particulardisputes relating to the territorial status of Greece, including disputes relating to its rights of sovereignty over its ports and lines of communication." Griechenland argumentierte, dass zum Zeitpunkt der Schaffung des General Aktes im Jahr 1928 das Konzept des Festlandsockels noch gänzlich unbekannt war und daher eine Art "Versteinerung" der Bestimmung im Vorbehalt zum Zeitpunkt 1928 bzw. 1931 (Beitritt Griechenlands) erfolgen müsse. Das Gericht schloss sich dieser Auffassung nicht an, sondern war der Ansicht, dass die Bedeutung des Begriffes "territorial status" der Weiterentwicklung des Internationalen Rechts folgen würde: "Once it is established that the expression "the territorial status of Greece" was used in Greece's instrument of accession as a generic term denoting any matters comprised within the concept of territorial status under general international law, the presumption necessarily arises that its meaning was intended to follow the evolution of the law and to correspond with the meaning attached to the expression by the law in force at any given time. This presumption, in theview of the Court, is even more compelling when it is recalled that the 1928 Act was a convention for the pacific settlement of disputes designed to be of the most general kind and of continuing duration, for it hardly seems conceivable that in such a convention terms like "domestic jurisdiction" and "territorial status" were intended to have a fixed content regardless of the subsequent evolution of international law." Siehe Aegean Sea Continental Shelf, Judgment, I.C.J. Reports (1978), S. 3. Abs. 77.

334 In diesem Streit zwischen Costa Rica und Nicaragua ging es um die Interpretation eines Vertrages von 1858. Dieser Vertrag sicherte Costa Rica Schifffahrtsrecht "con objectos de comercio" für den San Juan Fluss zu, welcher an der Grenze zwischen beiden Ländern verläuft. Nicaragua vertrat, dass "con objectos de comercio" so interpretiert werden müsse, dass davon nur (physische) Handelswaren umfasst sind. Costa Rica argumentierte, dass die Interpretation im Sinne von "für Handelszwecke" erfolgen müsse und damit eine größere Bandbreite an Aktivitäten umfasst wäre. Das Gericht schloss sich hier der großzügigeren Interpretation an: "Though adopted in connection with the interpretation of a reservation to a treaty, the Court's reasoning in that case is fully transposable for purposes of interpreting the terms themselves of a treaty. It is founded on the idea that, where the parties have used generic terms in a treaty, the parties necessarily having been aware that the meaning of the terms was likely to evolve over time, and where the treaty has been entered into for a very long period or is "of continuing duration", the parties must be presumed, as a general rule, to have intended those terms to have an evolving meaning." Dispute regarding Navigational and Related Rights, Abs. 66.

335 Binder, Grenzen der Vertragstreue, S. 80.

336 Ibid, S. 81.

337 Greschek, S. 60; Binder, Grenzen der Vertragstreue, S. 84 und S. 86.

338 So führt etwa Bernhardt hinsichtlich des Namibia Gutachtens aus: "Das Gutachten von 1971 versucht …. Rückgriff auf den ursprünglichen Parteiwillen mit der Wandlung der internationalen Ordnung zu verbinden…Im Grundsatz ist … zumindest bei einem Teil der völkerrechtlichen Verträge eine Auslegung, die die Wandlungen der internationalen Ordnung beachtet, einer nur auf den Parteiwillen abstellenden Interpretation vorzuziehen...." Rudolf Bernhardt, Homogenität, Kontinuität und Dissonanzen in der Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofs, Eine Fall – Studie zum Südwestafrika/Namibia-Komplex, 33 ZaöRV, (1973), S. 36.

Ist der Text eines Vertrages eindeutig, ist keine evolutive Interpretation zulässig,[339] und es darf unter dem Deckmantel der Interpretation auch keine Vertragsrevision erfolgen.[340] Der vom Vertrag vorgegebene Rahmen begrenzt somit stets die Möglichkeiten, ihn durch evolutive Interpretation an nachträgliche Umstandsänderungen anzupassen.[341]

Der Einsatz der evolutiven Interpretation scheint ein taugliches Mittel darzustellen, um auf Basis von Ziel und Zweck oder auf Basis von Begriffen Kompetenzen des IWF in Abkehr einer historischen Sichtweise, der aktuellen Situation angepasst, interpretieren zu können.

4) Interpretation durch spätere Praxis

Auch der Praxis des IWF, also der Vertragspraxis, könnte eine wichtige Rolle bei der Vertragsinterpretation zukommen. Die Praxis ist die Summe aller Anwendungshandlungen und Auslegungsentscheidungen und kann auf vielfältige Art und Weise in Erscheinung treten. Zumeist handelt es sich bei der Vertragspraxis um Handlungen, Unterlassungen, Leistungen, wiederholtem und Einzelverhalten und somit verkörpert diese die Vertragswirklichkeit.[342]

Seit den Arbeiten an der WVK hat sich die nachfolgende Praxis als anerkannte Methode der Interpretation von Verträgen etabliert.[343] Innerhalb der WVK wird sie als primäre Interpretationsmethode angesehen.[344] Ausgangspunkt für die Beachtung der späteren Praxis bildet hier der Artikel 31 WVK I. Hier wird,

---

[339] Binder, Grenzen der Vertragstreue, S. 88. So wurde etwa in Competence of the General Assembly for the Admission of a State to the United Nations entschieden, dass: "The Court considers it necessary to say that the first duty of a tribunal which is called upon to interpret and apply the provisions of a treaty is to endeavour to give effect to them in their natural and ordinary meaning in the context in which they occur. If the relevant words in their natural and ordinary meaning make sense in their context, that is an end of the matter”Competence of the General Assembly for the Admission of a State to the United Nations, Advisory Opinion, S. 8.

[340] Dies wurde etwa in einer Separate Opinion im Gabčíkovo-Nagymaros-Fall klar ausgesprochen:”C. "Interpretation” of a treaty not to be confused with its "revision”. 12. An interpretation of a treaty which would amount to substituting a completely different law to the one governing it at the time of its conclusion would be a distorted revision. The "interpretation” is not the same as the "substitution”, for a negotiated and approved text, of a completely different text, which has neither been negotiated nor agreed. Although there is no need to abandon the "evolutionary interpretation”, which may be useful, not to say necessary in very limited situations, it must be said that it cannot automatically be applied to any case.” Gabčíkovo-Nagymaros, Abs. 97, Separate Opinion Judge Bedjaoui, S. 120, 121 ff.

[341] Binder, Grenzen der Vertragstreue, S. 90.

[342] Wolfram Karl, Vertrag und spätere Praxis im Völkerrecht - Zum Einfluß der Praxis auf Inhalt und Bestand völkerrechtlicher Verträge Beiträge zum ausländ. öffentl. Recht und Völkerrecht, Band 84; (1983), S. 164.

[343] Feldman, S. 656.

[344] White, The law of International Organisations, S. 26.

(b) any subsequent practice in the application of the treaty which establishes the agreement of the parties regarding its interpretation…

gemäß Artikel 31 (3) lit b "dem Zusammenhang" in Artikel 31(1) gleichgestellt.

Eine gemeinsame, übereinstimmende und konsistente spätere Praxis,[345] welche die Übereinstimmung der Vertragsparteien beweist, ist als authentisches Auslegungsmittel Auslegungsübereinkünften als gleichrangig einzustufen.[346]

Die Aufnahme der späteren Praxis als Interpretationsmittel in die WVK I stellt eine gewisse Besonderheit dar, da Tatsachen nach der Architektur der WVK I normalerweise nur ergänzend herangezogen werden.[347] Dennoch kommt ihr ein besonderer Stellenwert bei der Interpretation zu.[348]

Wie die spätere Praxis neben den anderen primären Interpretationsmethoden der WVK gewichtet werden soll, ist unklar und wird von den zur Vertragsanwendung berufenen Organen auch unterschiedlich gehandhabt.[349] Auch ist es denkbar, dass spezielle Interpretationsregeln die Verwendung der späteren Praxis ausschließen.[350]

---

[345] World Trade Organisation, Appellate Body Report on Japan – Alcoholic Beverages II: "Generally, in international law, the essence of subsequent practice in interpreting a treaty has been recognized as a "concordant, common and consistent" sequence of acts or pronouncements which is sufficient to establish a discernable pattern implying the agreement of the parties regarding its interpretation. An isolated act is generally not sufficient to establish subsequent practice; it is a sequence of acts establishing the agreement of the parties that is relevant. World Trade Organisation, Appellate Body Report on Japan – Alcoholic Beverages II, pp. 12-13. Gardiner, S. 227.

[346] Zudem kann der nachfolgenden Praxis ein größerer Stellenwert im Rahmen der Interpretation zukommen. So Fitzmaurice: "…the principle of subsequent practice may, from one point of view, be regarded as part of the principle of confirmation ...and in that aspect it must, like the principle of effectiveness, be regarded as being, in general, subordinate to the principle of the textual and natural meaning-that is to say, prima facie, it may serve to confirm that meaning if clear, or may afford an extraneous means of elucidating it, if obscure or ambiguous...Subsequent practice is (on this basis) primarily one of the extraneous means ...of interpreting a text not clear in itself; and, considered as such, it is chiefly its superior reliability as an indication of the real meaning and effect of a text that justifies its treatment as an independent major principle of interpretation." Siehe Fitzmaurice, Law and Procedure of the International Court of Justice, 33 Brit. Y.B. Int'l L. (1957), S. 224.

[347] Vgl. Chazournes: "It is important to note that art 31(3) (b) entails an important characteristic relative to the overall architecture of the VCLT. Facts are formally relegated to a supplementary function, but for the exception of subsequent practice." Boisson de Chazournes Laurence, Subsequent Practice, Practices, and Family-Resemblance: Towards Embedding Subsequent Practice in its Operative Milieu, in: Nolte (Hrsg) (Hrsg) Treaties and Subsequent Practice, Oxford University Press (2013), S. 53, FN 2.

[348] Vgl. etwa Simma: "Let me say at the outset that I cannot remember ever having spent much thought on subsequent agreements and subsequent practice because to me the relevance of subsequent practice for the understanding of a legal text appears so natural, so instinctively obvious. Subsequent agreements and subsequent practice are, I believe, simply more cogent, more peremptory, than the other means we find concocted in art 31 of the Vienna Convention.", Bruno Simma, Miscellaneous Thoughts on Subsequent Agreements and Practice , in: Nolte (Hrsg) Treaties and Subsequent Practice, Oxford University Press (2013), S. 46.

[349] Alvarez, International Organisations as Law-makers, S. 89.

[350] Vgl. Introductory Report: "The possible range of subsequent conduct as a means of interpretation, and possibly even of modification, of a treaty depends on whether, and, if so, how far, the parties have provided for special procedures to interpret, to adapt or to amend the treaty with a view to limiting, or even fully excluding, the effects of general rules contained in the Vienna Convention or in customary international law, in particular those concerning subsequent conduct." Siehe Introductory Report, S. 208.

Wird die spätere Praxis als späterer Konsens zwischen den Vertragsparteien gesehen, kann dies als stillschweigender Auslegungsvertrag interpretiert oder einfach als übereinstimmende Ansichten qualifiziert werden.[351]

Sie kann einen wichtigen Mechanismus zur Sicherstellung der Interpretationsautorität der Vertragsparteien darstellen.[352] Bei dieser Art der späteren Praxis handelt es sich um einen objektiven Beweis des Willens der Vertragsparteien.[353] Die Praxis muss als solche nach Vertragsabschluss entstanden sein, um eine spätere Praxis zu bilden[354] und zudem eine gewisse Dauer und Beständigkeit aufweisen.[355]

Die spätere Praxis kann zur Konkretisierung von Begriffen und somit zum Ausschluss von anderen Interpretationsmöglichkeiten eingesetzt werden, oder um Ziel und Zweck eines Vertrages überhaupt erst zu bestimmen.[356] Eine Interpretation der Satzung durch spätere Praxis kann zudem die mit einem Vertragsänderungsverfahren verbundenen Schwierigkeiten zu einem gewissen Ausmaß abfedern[357] und somit auch als evolutives Interpretationsmittel eingesetzt werden. Sie kann auch dazu dienen, die vertragliche Rechtslage zu ändern.[358] Auch wenn die Trennlinie zwischen einer Interpretation und

---

[351] Der Ausdruck "Agreement" soll in erster Linie einen Meinungskonsens über die Vertragsbedeutung bezeichnen, jedoch sind von Artikel 31 (3) lit. b zudem auch Auslegungsübereinkünfte erfasst, die in einer späteren Praxis zum Ausdruck kommen. In einem Kommentar der ILC Kommission findet diese Deutung Unterstützung: "The value of subsequent practice varies according as it shows the common understanding of the parties as to the meaning of the terms". Karl, S. 192 f. Vgl auch Bernhardt der ausführt, dass diese Bestimmung zur Anwendung kommt wenn die Praxis mit dem Text in Übereinstimmung steht "...any action of the contracting parties after the conclusion of the treaty should be considered independent of its form (whether agreement or subsequent practice) in so far as this is approved by all parties and the action is compatible with the treaty text to be interpreted. Bernhardt Rudolf, "Interpretation and Implied (Tacit) Modification of Treaties Comments on Arts. 27, 28, 29 and 38 of the ILC 1966 Draft Articles on the Law of Treaties, S. 499.

[352] Roberts Anthea Subsequent Agreements and Practice: The Battle over Interpretive Power in: Nolte (Hrsg) (Hrsg) Treaties and Subsequent Practice, Oxford University Press (2013), S. 95.

[353] White, The law of International Organisations, S. 26. Es wurde diesbezüglich auch von einem "objective evidence of the understanding of the parties" gesprochen. Yearbook of the International Law Commission, 1966, Vol. II, Reports of the Commission to the General Assembly S. 221.

[354] Ein früherer Moment als der Vertragsabschluss ist etwa denkbar, wenn der Vertragstext schon früher angenommen wurde und bestimmte Rahmenbestimmungen schon deswegen gelten, bei vorläufiger Anwendung des Vertrags, auf Grund bestimmter Verhaltenspflichten, die sich aus dem Frustrierungsverbot des Artikel 18 WVK ergeben, Karl, S. 119.

[355] Dörr in Dörr/Schmalenbach, S. 556: "… practice cannot be established by one isolated incident"; Boisson de Chazournes Laurence, S. 53.

[356] Introductory Report, S. 181. Vgl. auch Fitzmaurice Gerald, Law and Procedure of the International Court of Justice: Treaty Interpretation and Certain Other Treaty Points, 33 Brit. Y.B. Int'l L. (1957), S. 208. Dort wird das erst durch die Praxis zu Tage tretende Ziel als "emergent purpose" bezeichnet wird.

[357] Feldman, S. 656; Roberts Anthea, Subsequent Agreements and Practice: The Battle over Interpretive Power, in: Nolte (Hrsg) Treaties and Subsequent Practice, Oxford University Press (2013), S. 95; McLachlan Campbell, The Evolution of Treaty Obligations in International Law, in: Nolte (Hrsg) Treaties and Subsequent Practice, Oxford University Press (2013), S. 69; Hafner, in: Nolte (Hrsg), S. 120 f.

[358] Siehe dazu auch infra Teil II, 3.

der Änderung eines Vertrages durch spätere Praxis oft schwer zu ziehen ist,[359] handelt es sich um rechtlich verschiedene Vorgänge.[360]

Der Stellenwert der späteren Praxis zu Interpretationszwecken kann dabei von Faktoren wie der Anzahl der Vertragsparteien[361] und der Struktur eines Vertrages abhängig sein. Auch scheint der Gegenstand eines Vertrages für die Geeignetheit des Einsatzes späterer Praxis von Bedeutung sein. So erweist sich etwa das internationale Wirtschaftsrecht statischer als die Menschenrechtsmaterie.[362] Der späteren Praxis kommt gerade im Rahmen von Gründungsverträgen von IO eine wichtigere Rolle als Interpretationsmittel zu als bei gewöhnlichen multilateralen Verträgen.[363] Da Verträge zur Gründung von IO häufig bewusst ungenau oder mehrdeutig abgefasst sind,[364] kann hier der späteren Praxis für die Interpretation innerhalb des IWF besondere Bedeutung zukommen.[365]

Wie im Teil I dieser Arbeit bereits erörtert wurde, handelt es sich bei der Praxis des IWF jedoch nicht um eine Praxis der Vertragsparteien, worauf im Rahmen der Organpraxis eingegangen wird.

a. Die spätere Praxis als historischer oder objektiver Auslegungsfaktor?

---

[359] Gardiner, S. 243. Siehe hierzu auch Shihata: "For the charter of an international Organisation, the words of a text as used in their contect may, through interpretation, be enriched by adoption of new policies consistent with the text's purpose." Shihata Ibrahim F. I., The World Bank Legal Papers, Martinus Nijhoff Publishers (2000) LJ.

[360] So kann auch durch Interpretation eine "Anreicherung" einer Satzung erfolgen. Siehe Kasikili/Sedudu Island, Dissenting Opinion of Judge Parra-Aranguren, S. 1212-1213, Abs. 16.

[361] So erscheint die Verwendung von späterer Praxis zu Interpretationszwecken im Rahmen von bilateralen Verträgen einfacher.

[362] Introductory Report, S. 183; Murphy Sean D, The Relevance of Subsequent Agreements and Practice for Treaty Law to Date and in the Future, in: Nolte (Hrsg) Treaties and Subsequent Practice, Oxford University Press (2013), S. 91 ff.

[363] White N. D, The law of international Organisations, S. 26.

[364] Alvarez, International Organisations as Law-makers, S. 84. Vgl. auch Hafner der von einer "constructive ambiguity in order to achieve a commonly acceptable result" spricht, Hafner, in: Nolte (Hrsg), S. 107 unter Verweis auf Koskenniemi Martti, From Apology to Utopia, Cambridge University Press (2005), S. 39.

[365] White N. D, The law of international Organisations, S. 26. Amerasinghe betrachtet die spätere Praxis als Mittel einer "purposeful agreed evolution" wenn Lücken in Gründungsverträgen vorhanden sind. Amerasinghe, Principles of the Institutional Law of International Organisations, Cambridge (2005), S. 60. Die Einsatzmöglichkeit der nachfolgenden Praxis als Interpretationsmittel hängt hier auch davon ab, wie spezifisch die jeweilige Bestimmung formuliert ist. Vgl. auch Murphy: "Treaty provisions can be seen as falling along a spectrum of specificity, with provisions at one end of the spectrum being quite clear, unambiguous, and specific, while those at the other end of the spectrum are vague, ambiguous, or "opentextured", The former do not as readily invite a use of subsequent conduct to interpret or modify the provision, whereas the latter are likely more susceptible to clarification through subsequent agreement or practice." Murphy Sean D, The Relevance of Subsequent Agreements and Practice for Treaty Law to Date and in the Future, in: Nolte (Hrsg) Treaties and Subsequent Practice, Oxford University Press (2013), S. 91.

Die spätere Praxis kann als Indiz für die ursprüngliche Vertragsabsicht[366] und auch für die Ermittlung des späteren, aktuellen, Konsenses dienen. Häufig entspricht die spätere Praxis nicht mehr der historischen Vertragsabsicht oder es herrschte diesbezüglich überhaupt nie eine klare Einigung zwischen den Parteien.[367] So kann oftmals eine Satzung nur durch das Eingehen von "Formelkompromissen" zustande kommen.[368] So wurden auch hinsichtlich der Satzung des IWF die Vorteile einer solchen Formulierungsmethode für das Erreichen einer Kompromisslösung bei dem Entwurf der Satzung im Jahr 1944 zwischen dem White-Plan und dem Keynes-Plan eingesetzt.[369]

Sofern sich erst in der Praxis der Vertragsanwendung ein Kompromiss herstellen lässt, ist dies das Resultat eines Kompromisses, welcher sich erst nach Vertragsabschluss manifestiert und durch die Vertragsanwender erzielt wird. Hinzu kommt, dass im Lauf der Zeit zudem auch die Intentionen der Vertragsschöpfer an Bedeutung verlieren. Die historisierende Verwendung späterer Praxis ist folglich heute von eher geringer Bedeutung und wird für gewöhnlich zur Bekräftigung einer schon vorgenommenen Interpretation oder wenn andere Auslegungsmethoden kein eindeutiges Ergebnis herbeigeführt haben, eingesetzt.[370] IGH und der EGMR[371] bedienen sich der späteren Praxis als Interpretationsmittel häufig um den aktuellen Konsens der Parteien zu ermitteln.[372]

b. Die Organpraxis

Gerade bei IO scheint der Versuch, die (ursprünglichen) Vertragsabsichten der Parteien zu ermitteln, ein wenig geeignetes Mittel zur Auslegung der Satzung zu

---

[366] Für eine historisierende Sichtweise wird vertreten, dass die historisierende Verwendung der späteren Praxis deshalb zu bevorzugen ist, als sich die Vertragsparteien nur nach sorgfältiger Abwägung zum Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages entschlossen haben. Hier wird auch die Gefahr einer ungewollten Machtverschiebung thematisiert. Wenn nun etwa Rechtsprechungsorgane versuchen, den Sinn durch eine subjektive Einschätzung der Praxis im Verlauf der Zeit zu ermitteln, komme es zu einer Machtverschiebung von den Staaten weg, hin zum Streitschlichtungsorgan. Murphy, in: Nolte, S. 82 f.

[367] Seidl-Hohenvelndern/Loibl, S. 227. Murphy, in: Nolte (Hrsg), S. 82 f.

[368] Greschek, S. 22.

[369] Petersmann E. U, S. 480 unter Verweis auf Machlup Fritz, Remaking the International Monetary. System, The Rio Agreement and Beyond (1968), S. 7.

[370] Wie allgemein der historischen Interpretation nur eine eingeschränkte Bedeutung zukommt. Ein weiteres praktisches Problem resultiert daraus, dass der Beweiswert mit der zeitlichen Entfernung vom Vertragsabschluss und auch mit dem organisatorischem Abstand zwischen Vertragsabschluss- und –anwendungsorganen, schwindet. Karl, S. 135.

[371] Vgl. etwa Dzehtsiarou, O'Mahony, S. 329: "The status of the ECHR as a living instrument open to evolutive interpretation is now firmly established in the case law of the ECtHR,…"

[372] Eine solche Vorgangweise ist jedoch weniger häufig bei Entscheidungen von Streitschlichtungseinrichtungen (Dispute Settlement Bodies) anzutreffen. Murphy , in: Nolte (Hrsg), S. 82 f.

sein.[373] Bei der hier zu würdigenden Praxis des IWF handelt es sich um die Organpraxis des IWF. Bei IO wie dem IWF bestimmen gerade die Vertragsanwender immer stärker den Vertragsinhalt.[374] Es liegt an den Organen, die Bestimmungen des konstituierenden Instrumentes anzuwenden und diese somit auch zu interpretieren.

In Fällen, in denen kein bestimmtes Organ[375] zur Interpretation berufen ist, erfolgt die Interpretation primär durch die jeweils zuständigen Organe im Rahmen ihrer laufenden Geschäftstätigkeit.[376] Somit ist festzuhalten, dass der institutionellen Praxis im Rahmen der Tätigkeit von IO eine Bedeutung als "faktisches" Interpretationsmittel zukommt.[377]

Die tatsächliche Bedeutung der Organpraxis wurde auch in der Spruchpraxis des IGH anerkannt. So war etwa im Certain Expenses Gutachten die Organisationspraxis von Bedeutung, als die Frage behandelt wurde, ob operationelle Ausgaben vom Begriff Budget des Artikel 17 (1) SVN umfasst waren oder nur Verwaltungsausgaben zum Budget gehörten. Hier wurde u.a. auf die konstante Praxis der Organisation verwiesen, da das Budget seit Bestehen der VN stets auch operationelle Ausgaben umfasst hatte.[378]

Die Praxis eines Organs kann nicht notwendigerweise mit der Praxis der Mitgliedstaaten gleichgesetzt werden.[379] Dies scheint jedoch im Widerspruch zu Artikel 31 (3) lit. b WVK I zu stehen. Folgt man dem Wortlaut von Artikel 31 wird dabei die

---

[373] Dennoch hat der IGH in der Vergangenheit etwa im IMCO Gutachten die Organisationspraxis derartig gedeutet. "This reliance upon registered tonnage in giving effect to different provisions of the Convention ..., persuade the Court to view that it is unlikely that when the latter Articlel... was drafted and incorporated into the Convention it was contemplated that any criterion other than registered tonnage should determine which were the largest shipping owning nations", Constitution of the Maritime Safety Cornmittee of the Inter-Governmental Maritime Consultative Organisation, Advisoïy Opinion, I.C.J. Reports 1960, p. 150, S. 169.

[374] Karl, S. 140; Vgl. auch Feldman, S. 663.

[375] Greschek, S. 29.

[376] Certain Expenses of the United Nations: "As anticipated in 1945, therefore, each organ must, in the first place at least, determine its own jurisdiction." Certain Expenses of the United Nations, S. 168.

[377] Alvarez, International Organisations as Law-makers, S. 87.

[378] Certain Expenses, S. 160-161: "Actually, the practice of the Organisation is entirely consistent with the plain meaning of the text." Der IGH hat die Organpraxis in anderen Entscheidungen berücksichtigt. Bereits in seinem Sondervotum zum Südwestafrika Gutachten aus dem Jahr 1955 betonte Judge Lauterpacht den Wert der nachfolgenden Organisationspraxis:"A proper interpretation of a constitutional instrument must take into account not only the formal letter of the original instrument, but also its operation in actual practice and the light of the revealed tendencies in the life of the Organisation". South-West Africa-Voting Procedure, Advisory Opinion, I.C. J. Reports (1955), Separate Opinion Lauterpacht, S. 106. Auch in Reparation for Injuries stützte sich der IGH auf die Praxis: "…the rights and duties of an entity such as the Organisation must depend upon its purposes and functions as specified or implied in its constituent documents and developed in practice". Reparation for Injuries, S. 174 ff.

[379] Judge Spender verneinte in seiner Dissenting Opinion, dass der Organpraxis eine eigene rechtliche Bedeutung zukäme; Judge Spender, Dissenting Opinion: "My present view is that it is not possible to equate "subsequent conduct" with the practice of an organ of the United Nations. Not only is such an organ not a party to the Charter but the inescapable reality is that both the General Assembly and the Security Council are but the mechanisms through which the Members of the United Nations express their views and act. The fact that they act through such an organ, where a majority rule prevails and so determines the practice, cannot, it seems to me, give any greater probative value to the practice established within that organ than it would have as conduct of the Members that comprise the majority if pursued outside of that organ." Certain Expenses, S. 194. Annacker, S. 214.

Willensübereinkunft der Parteien geprüft.[380] Dieser Weg wurde etwa in Kasikili/Sedudu[381] beschritten, wo die durch die Vertragsparteien erfolgte Vertragsanwendung und die Willensübereinkunft geprüft wurden.[382] Der Wortlaut von Artikel 31 (3) lit. b WVK I scheint durch seine strengen Anforderungen[383] somit nicht für die Interpretation jeder Vertragsart gleich gut geeignet[384] und somit für die Praxis innerhalb des IWF unzureichend zu sein.

Diese Bestimmung ist jedoch bereits auf eine weniger wortwörtliche Art und Weise ausgelegt worden. Dies konnte etwa in Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict[385] gesehen werden, wo auf die Praxis der IO Bezug genommen und festgestellt wurde, dass diese bei der Interpretation zu beachten wäre. Der IGH hat im selben Absatz die interpretative Praxis der Organisation unter Artikel 31 (3) lit. b WVK I eingeordnet.[386] Auch eindeutig festgelegt ist, dass die Praxis die Willensübereinkunft der Parteien zeigen muss, hat der IGH durch seine Sichtweise hier die Praxis von Organen berücksichtigt.[387] Die liberale Interpretation und Anwendung von Artikel 31 (3) lit. B WVKI hat es dem IGH ermöglicht, die Praxis von Organen der VN für die Interpretation von Satzungen von IO heranzuziehen, also von den Einrichtungen, die durch die Satzung geschaffen wurden, und nicht durch die

---

[380] Crema, in: Nolte (Hrsg), S. 16 f.

[381] Kasikili/Sedudu Island (Botswana/Nambibia), Judgment, I.C.J. Reports 1999, Abs. 74.

[382] Crema, in: Nolte (Hrsg), S. 17.

[383] Vgl. Crawford, der auf das strenge Erfordernis der Willensübereinkunft hinweist, "Articlel 31(3) is…a rather strict provision…." Crawford James, A Consensualist Interpretation of Article 31(3) of the Vienna Convention on the Law of Treaties , in: Nolte (Hrsg), S. 30; Vgl. auch McLachlan, der darauf hinweist, dass "…the greatest challenge that the topic raises is how best to conceptualize and take account of the new forms of practice that in fact characterize the development of contemporary international law, much of which takes place outside the strict terms of art 31(3) (b)", McLachlan Campbell, The Evolution of Treaty Obligations in International Law, in: Nolte (Hrsg) Treaties and Subsequent Practice, Oxford University Press (2013), S. 81.

[384] Crema, in: Nolte (Hrsg), S. 19.

[385] Vgl. dazu Aussagen im "Nuklearwaffenfall": "… the constituent instruments of international Organisations are also treaties of a particular type; their object is to create new subjects of law endowed with a certain autonomy, to which the parties entrust the task of realizing common goals. Such treaties can raise specific problems of interpretation owing, inter alia, to their character which is conventional and at the same time institutional; the very nature of the Organisation created, the objectives which have been assigned to it by its founders, the imperatives associated with the effective performance of its functions, as well as its own practice, are al1 elements which may deserve special attention when the time comes to interpret these constituent treaties." Siehe Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict, S. 74 f.

[386] Gardiner, S. 247. Er verweist hier darauf, dass es der IGH "engaged with the content of the instruments" klar machen würde, dass "such output of an international Organisation has the potential to constitute subsequent practice for the purpose of the Vienna rules". Ibid, S. 247. In der Sache selbst wurde die in Frage stehende Praxis der WHO gerade nicht als spätere Praxis qualifiziert, da nach der Meinung des IGH keine "ausreichende" Praxis vorhanden war: "The only WHO resolution which did raise the issue of legality of use of nuclear weapons was the one seeking the Court's opinion. As the Court observed, however, this resolution was adopted almost immediately the matter had been raised and was itself adopted in face of opposition". Gardiner, S. 248.

[387] Vgl. Crema: "Even if subpara (b) of art 31(3) is relatively clear in stating that the practice has to establish the agreement of the parties, liberal evocation of this disposition has allowed the Court to consider the practice of the UN organs to interpret the statute of an international Organisation, ie of entities that are not the subject of the statute, but rather created by it. This practice, according to the interpretation of art 31(3) (b) laid out in Kasikili/Sedudu Island, would not have been considered." Siehe Crema, in Nolte: S. 18.

Vertragsparteien.[388] Erklärt könnte dieser Zugang etwa dadurch werden, dass die Praxis der IO nur deswegen relevant ist, weil Mitgliedstaaten dagegen keine Einwände erhoben haben und in Wahrheit von einer stillschweigenden Genehmigung der Vertragsparteien auszugehen ist.[389] Zudem kann es sich auch schlicht um eine Reaktion auf die Schwierigkeiten bei der Feststellung der Willensübereinkunft handeln.[390]

Betrachtet man Artikel 31 (3) lit. B WVK I, schränkt dieser die für Interpretationszwecke relevante Praxis grundsätzlich nicht auf die alleinige Praxis der Vertragsparteien ein.[391] Für die Anwendung von Artikel 31 (3) lit. b reicht jede Praxis aus, der eine Übereinstimmung der Vertragsparteien abgeleitet werden kann.

Somit kann auch die Organpraxis des ED innerhalb des IWF, wenn sie die Übereinkunft der Parteien widerspiegelt, eine Praxis gemäß Artikel 31 (3) lit. b sein, die Parteien selbst müssen die Praxis nicht ausüben.[392] Unter der späteren Praxis im Sinne des Artikel 31 WVK I ist jede Praxis zu verstehen, die den Parteien zugeordnet werden kann und die Übereinstimmung aller Parteien zeigt. Es ist dabei die Willensübereinstimmung sämtlicher Parteien erforderlich, nicht jedoch, dass die Praxis von allen Parteien geübt wird.[393] Es ist zudem denkbar, dass die Praxis eines Plenarorganes gleichzeitig eine Praxis gemäß Artikel 31 (3) lit. b WVK I darstellt.[394]

V.a. dann, wenn nicht alle Mitgliedstaaten in einem Organ vertreten sind, wie es im ED des IWF der Fall ist, scheint es jedoch schwierig, diese Übereinstimmung nachzuweisen.[395]

---

[388] Crema, in Nolte: S. 18.

[389] Ibid.

[390] Hafner, in: Nolte: S. 239. Auch muss nicht jede übereinstimmende spätere Praxis auf eine Interpretation des Vertrages abzielen. Siehe Third Report: "A subsequent common practice does not necessarily indicate an agreement between the parties regarding the interpretation of a treaty, but may also signify their agreement to temporarily not to apply the treaty, or to temporarily apply the treaty beyond its scope." Third Report for the ILC Study Group on Treaties over Time, S. 341.

[391] Annacker, S. 215; Peters, S. 637.

[392] Gardiner, S. 246. Handelt es sich um eine spätere Praxis, an der nicht alle Vertragsparteien teilgenommen haben, muss ihr zumindest widersprochen werden können, um eine rechtlich relevante spätere Praxis darstellen zu können. So Crawford, der einen konsensualen Zugang vertritt: "… the subsequent practice, one would think, would be subsequent practice which if not a practice of all of the parties is at least opposable to all the parties" Crawford James, A Consensualist Interpretation of Article 31(3) of the Vienna Convention on the Law of Traties, in: Nolte (Hrsg) (Hrsg) Treaties and Subsequent Practice, Oxford University Press (2013), S. 30.

[393] Ibid.

[394] Peters, S. 637.

[395] Annacker, S. 215; Peters, S. 638. Genauso ist argumentierbar, dass die Beteiligung an der Willensbildung innerhalb eines Organes als interner Faktor die Zurechnung zum an der Willensbildung mitwirkenden Staat überhaupt ausschließt. Annacker, S. 215.

Es erscheint grundsätzlich hilfreich, die Praxis der vertragsanwendenden Organe zu Interpretationszwecken heranzuziehen,[396] eine Verwendung der späteren Praxis, welche keinen Rückschluss auf den Willen aller Vertragsparteien zulässt, wird durch die WVK I grundsätzlich jedoch nur im Rahmen von Artikel 32 unterstützt.[397] Dieser eingeschränkte Stellenwert[398] steht jedoch im Widerspruch zur tatsächlichen Bedeutung der Organpraxis. Da die etablierte Praxis einer IO jedoch zu den Regeln der IO zählt, kann diese Organisationspraxis die Interpretationsregeln der WVK I modifizieren.[399] Somit können die Regeln eine Modifikation der die Praxis betreffenden Interpretationsgrundsätze der WVK herbeiführen und die Anforderungen an die Willensübereinkunft der Parteien reduzieren. Eine autonome Organpraxis, der nicht widersprochen wird, kann dann ausreichend sein, um als primäre Interpretationsmethode Verwendung zu finden,[400] wobei hier zu beachten ist, dass die Gründe, keinen Einspruch zu erheben, unterschiedlicher Natur sein können.[401] Die Bedeutung des Schweigens hängt somit von den Umständen ab.[402]

Somit lassen sich folgende Punkte festhalten:

---

[396] So auch Crema: "… it remains attractive to the extent that, by permitting consideration of practices by the subjects most involved in the application of a treaty, it allows much additional concrete evidence to be taken into account and recognizes the interpretive potential of subsequent practice, in any way qualified.… The relative weight of this conduct must of course be judged by the interpreters, and assessed though the principle of good faith, a principle that is at the heart of treaty interpretation and at the base of subsequent practice (this relative weight, one might also note, is provided for in the nonmandatory language at art 31(3) ˜to take into account "). To avoid considering such practices at all because of the strict wording of art 31(3)(b) appears to be unjustifiable." Crema, in: Nolte, S. 24.

[397] Da die Organpraxis weder mit dem historischen Vertragswillen gleichgesetzt werden kann, noch notwendigerweise den aktuellen Konsens aller Vertragsparteien widerspiegelt, finden sich hier Anknüpfungspunkte für den objektiven Aspekt der späteren Praxis. Der objektive Aspekt der späteren Praxis versucht die Praxis aus einem Blickwinkel, der losgelöst von den Absichten, Erwartungen, Ansichten und Haltungen der Parteien ist, als objektives Auslegungskriterium zu verwenden.

[398] Diese objektive Verwendungsmöglichkeit kann nach der WVK I nur dann erfolgen, wenn eine Interpretation, die sich im Rahmen der primären Auslegungsmittel von Artikel 31 ergeben hat, bekräftigt werden soll, nach Anwendung von Artikel 31 die Bedeutung mehrdeutig oder dunkel bleibt oder dessen Anwendung zu einem sinnwidrigen oder unvernünftigen Ergebnis führt.

[399] Die WVK I findet zwar auf jeden Vertrag Anwendung, der die Gründungsurkunde einer IO bildet, sowie auf jeden im Rahmen einer IO angenommenen Vertrag, dies jedoch unbeschadet aller einschlägigen Vorschriften der Organisation.

[400] Peters, S. 642: "The established practice of an Organisation can reduce the requirements for an agreement of the parties as regards subsequent practice of its organs. Possible implications are that an express or implied agreement of all Member States would not be necessary, but that a simple lack of reaction of a minority of Member States would not render the subsequent practice irrelevant. Even autonomous organ practice is possible."

[401] So stehen die mangelnde Transparenz, Abwesenheit erforderlicher Mittel zur Rechtsdurchsetzung oder etwa die Angst davor, mächtigere Mitglieder zu verärgern, einer stillschweigenden Zustimmung entgegen. Zum Zeitpunkt, in welchem die Auswirkungen der Praxis deutlich werden und Mitglieder Einwände erheben wollen, könnte dann versucht werden, das vorige Schweigen als Zustimmung zu qualifizieren. Es ist auch unklar, was als Opposition zu werten ist und ob den Ansichten der besonders betroffenen oder interessierten Mitglieder größeres Gewicht zukommt als den Ansichten anderer. Alvarez, International Organisations as Law-makers, S. 91.

[402] Second Report for the ILC Study Group on Treaties over Time: "The significance of silence by one or more parties to the treaty with respect to the practice of one or more other parties depends on the regime in question. Most adjudicatory bodies accept that silence can contribute to a relevant consensus, both in a bilateral and in a multilateral setting, and they do not formulate conditions with respect to the degree of participation in a given practice." Second Report for the ILC Study Group on Treaties over Time, S. 305.

Die Organpraxis, wie die im Rahmen des IWF, kann einmal unter Artikel 31 (3) lit. b fallen, wenn eine Willensübereinstimmung der Vertragsparteien festgestellt werden kann.

Einen vollkommen eigenständigen, vom Parteiwillen unabhängigen rechtlichen Stellenwert hat die Organpraxis nach Artikel 32 WVK I nur als ergänzendes Interpretationsmittel. Es besteht hier eine Diskrepanz zwischen der tatsächlichen Bedeutung der Organpraxis zu Interpretationszwecken und den Regeln der WVK I.

Die etablierte Praxis der Organisation kann Artikel 31 (3) lit. B WVK I modifizieren und eine Erleichterung der Zustimmungserfordernisse herbeiführen. Dann kann eine unwidersprochene Praxis ausreichen, um ein primäres Interpretationsmittel darzustellen. Dies wird auch auf Artikel 5 der WVK I gestützt, der zulässt, dass die Regeln der IO von der WVK I abweichen.

5) Spätere Praxis und evolutive Interpretation

Auch wenn es sich bei der evolutiven Interpretation und der späteren Praxis um unterschiedliche Konzepte handelt,[403] kann der späteren Praxis im Rahmen eines evolutiven Vertragsverständnisses ebenfalls eine wichtige Rolle zukommen.[404]

Die nachfolgende Praxis kann dabei im Rahmen der evolutiven Interpretation sowohl eine sie rechtfertigende[405] oder eine sie einschränkende Rolle spielen.[406]

Die Verwendung von evolutiver Interpretation oder von späterer Praxis kann für die "interpretative Zukunft" und Dynamik eines Vertrages unterschiedliche Folgen haben, da ein evolutiver Vertrag seine Weiterentwicklung auf Basis externer Faktoren vollziehen kann und dann gerade nicht vom (späteren) Parteiwillen abhängig ist.[407]

---

[403] Während die Möglichkeit der evolutiven Interpretation schon im Vertragstext angelegt sein muss und schon im Zeitpunkt des Vertragsabschlusses existiert, basiert die spätere Praxis der Vertragsparteien auf einer nachträglichen Willensübereinkunft.

[404] Arato, S. 452.

[405] Die rechtfertigende Rolle besteht darin, dass das evolutive Verständnis des Vertrages durch eine spätere Praxis in Form einer authentischen Interpretation widergespiegelt werden kann. Introductory Report for the ILC Study Group on Treaties over Time, S. 188.

[406] In einer Separate Opinion in Costa Rica vs. Nicaragua wurde die spätere Praxis jedoch als "einschränkendes" Interpretationswerkzeug eingesetzt, welches den Anspruch erhob den Willen der Parteien eher zu entsprechen und widersprach so dem evolutiven Zugang des Gerichts. Vgl. auch Arato, S. 449; Costa Rica v. Nicaragua, (Separate Opinion Judge Skotnikov), Abs. 10.

[407] Hier ist jedoch auch in Erinnerung zu behalten, dass auch an den späteren Parteiwillen keine allzu hohen Anforderungen gestellt werden. Arato weist auf die möglichen Auswirkungen bzw. Risiken der evolutiven

Der späteren Praxis ist in einigen Entscheidungen von internationalen Gerichten und Tribunalen, welche auch die evolutive Interpretation eingesetzt haben, eine wichtige Rolle zugekommen. In Namibia[408] hat der IGH auf die Praxis der VN Organe und Staaten verwiesen, um die Rückschlüsse, welche er aus der inhärenten evolutiven Natur des Rechtes auf Selbstbestimmung abgeleitet hat, zu spezifizieren.[409] In Aegean Sea[410] fand es der IGH wichtig, dass was er als "ordinary, generic sense" des Begriffes "territorial dispute" ansah, durch die administrative Praxis der Vereinten Nationen bestätigt wurde.[411] Ein weiteres Beispiel für die Fortentwicklung eines Vertrages unter Berücksichtigung von Organpraxis konnte in Construction of a Wall in Palestine[412] gesehen werden. Hier verwies der IGH auf die Praxis des Sicherheitsrates und der Generalversammlung um zu zeigen, wie sich die Interpretation von Artikel 12 der Charta der VN weiterentwickelt hat.

Es wurde nicht auf den ursprünglichen Willen der Parteien abgestellt, um ein evolutives Konzept aufzufinden, sondern die Interpretation durch die Zugrundelegung der Praxis, die durch Vertragsanwender erfolgte, objektiviert.[413] Dabei waren die Vertragsanwender gerade nicht die Parteien des zu interpretierenden Vertrages.[414] Ähnlich wurde in Mazilu vorgegangen.[415] Der Organpraxis kann als established

---

Interpretation hin, die die Entwicklung eines evolutiven Vertrages fortwährend von externen – außerhalb des Parteiwillens liegenden - Faktoren abhängig macht: "The determination by a tribunal that a treaty is inherently evolutive will have a significant effect on future interpretations of that agreement. ... an evolutive interpretation will reveal both that the treaty has always been capable of evolving over time and that it will remain so in the future. Where a tribunal determines a treaty term to be inherently evolutive, the provision will evolve in light of changes in circumstances often external to the practice of the parties. Future interpretations of the term will depend on the autonomous evolution of the meaning of the term because this mode of interpretation assumes that the parties meant to follow the meaning of the term as it develops in international law rather than giving it a special fixed meaning. Similarly, evolutive interpretation on the basis of the object and purpose of a treaty entails the idea that the treaty will continue to adapt whenever it is deemed necessary for achieving its object and purpose – a necessity that may arise as factual and legal circumstances change. Arato, S. 481.

408 Siehe infra, FN 332.

409 Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia, S 31, Abs. 53; Introductory Report for the ILC Study Group Treaties over Time, S. 188.

410 Siehe infra, FN 332.

411 Aegean Sea Continental Shelf, Judgment, I.C.J. Reports (1978), Abs. 74.

412 Der Fall behandelte die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Errichtung einer "Grenzmauer" im Westjordanland, wobei hier Kompetenz der Generalversammlung vom IGH ein Rechtsgutachten zu erfragen auf Grund des Wortlautes von Artikel 12 der SVN eigentlich gegen eine solche Befugnis sprach. Der Wortlaut der betreffenden Bestimmung: "While the Security Council is exercising in respect of any dispute or situation the functions assigned to it in the present Charter, the General Assembly shall not make any recommendation with regard to that dispute or situation unless the Security Council so requests." Vgl. Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports (2004), S. 136.

413 Ibid unter 28: "The Court considers that the accepted practice of the General Assembly, as it has evolved, is consistent with Article 12, paragraph 1, of the Charter."

414 Ibid, Abs. 27 und 28. Crema, in: Nolte, S. 23.

415 Dieses Gutachten behandelte den Fall des rumänischen Sonderberichterstatters der Unterkommission für die Verhütung von Diskriminierung und den Schutz von Minderheiten der VN-Menschenrechtskommission Mazilu, der von rumänischen Behörden an der Ausreise zur Teilnahme an Veranstaltungen der VN und der Kontaktaufnahme zu Organen der VN gehindert wurde. Der IGH gestand ihm den Expertenstatus zu, obwohl er kein offizieller Mitarbeiter der VN war und verwies hier auf eine bisher geübte Praxis: "In practice, according to the information supplied by the Secretary-General, the UN has had occasion to entrust missions – increasingly varied in nature – to

practice der IO eigener rechtlicher Stellenwert in der evolutiven Interpretation ihrer konstituierenden Instrumente zuzukommen.[416]

Jede Interpretation durch spätere (Organ)Praxis innerhalb des IWF hat ihre Grenzen. An diese stößt sie jedenfalls dann, wenn die Praxis im Gegensatz zum klaren Wortlaut einer Satzung steht.[417] Während hier grundsätzlich noch eine erfolgte informelle Vertragsänderung durch die Vertragsparteien argumentiert werden kann, stößt man auf Beschränkungen, wenn die Organpraxis innerhalb des IWF keinen klaren Rückschluss auf den Willen aller Vertragsparteien zulässt.

Der Versuch einer evolutiven Interpretation durch die Heranziehung nachfolgender Praxis, die nicht auf den Willen der Vertragsparteien zurückgeführt werden kann, führt die Gefahr herbei, dass ein Vertrag über den tatsächlichen Konsens der Mitglieder des IWF hinaus "interpretiert" wird[418] und ist daher abzulehnen.

6) Interpretation innerhalb des IWF

a. Allgemeines

Der IWF hat im Laufe seiner bisherigen Tätigkeit bereits häufig auf externe Veränderungen reagiert.[419] Im Rahmen seiner Praxis erfolgte gegenüber den Entwicklungsländern eine interpretative Weiterentwicklung des IWF-Rechtskörpers.[420] So ist die hier behandelte Praxis des IWF gegenüber den IWF-Mitgliedstaaten mit niedrigem Einkommen als eine schrittweise Anpassung des Fondsrechts an die seit

---

persons not having the status of UN officials. ... In all these cases, the practice of the UN shows that the persons so appointed, and in particular the members of such committees and commissions, have been regarded as experts on mission within the meaning of Section 22" Vgl. Applicability of Article VI, Section 22, of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, Abs. 48.

[416] Blokker Niels, in: Blokker Niels, M., Schrijver Nico, The Security Council and the Use of Force: Theory and Reality, a Need for a Change? Martinus Nijhoff Publishers (2005), S. 10; Vgl auch Crema, der die Einsatzmöglichkeit der späteren Praxis großzügiger anlegt: " It is reductive to assert that the only possible use of subsequent practice falls under art 31(3) (b). Case law shows us that subsequent conduct has broader interpretive potential: not only when the practice culminates in an agreement; not only when the practice originates in the application of the treaty; not only when the practice is that of the parties."Vgl. Crema, S. 26. Die established practice hat als Bestandteil der Regeln der Organisation gemäß Artikel 5 der WVK I sogar das Potenzial, Artikel 31 (3) (b) der WVK I zu modifizieren oder vorrangig anwendbar zu sein. Peters, S. 633.

[417] Vgl. auch Sihata: "Changes introduced by way of interpretation, rather than amendment, cannot in any event change the fundamental features of the charter of an international Organisation...Within these limits, as a practical matter, interpretative changes do occur and are eventually sanctioned. In the case of an international Organisation, they are approved by a competent organ of the Organisation and generally accepted or tolerated by member states."Vgl. Shihata, Ibrahim F., The World Bank Legal Papers, Interpretation As Practiced At The World Bank,li.

[418] Feldman, S. 704; Vgl. auch McLachlan: "... a renewed focus on interpretation by reference to the subsequent agreements and practice of states parties may help address the charge now frequently leveled against treaty tribunals that they exercise excessive discretion, uncontrolled by the states whose agreement created them." McLachlan, S. 77.

[419] Pan, Eric J., Authoritative Interpretation of Agreements: Developing More Responsive International Administrative Regimes, 38 Harv. Int'l L.J. (1997), S. 526.

[420] Petersmann E. U., S. 496.

1945 grundlegend veränderten Wirtschafts- und Währungsbeziehungen zu sehen und wurde als interpretative Weiterentwicklung des IWF-Rechts eingestuft.[421]

Wie bereits erwähnt, ist es auch möglich, bestimmten Organen die Befugnis einer autoritativen Interpretation zu übertragen.

Die Möglichkeit von autoritativen Interpretationen ist auch durch Artikel XXIX der Articles of Agreement im Rechtskörper des IWF verankert. Autoritative Interpretationen sind den authentischen Interpretationen[422] insofern ähnlich, als diese die Parteien und Organe ebenso an die Auslegung binden. Ein wesentlicher Unterschied zur authentischen Interpretation besteht darin, dass bei einer autoritativen Interpretation mitunter bereits eine qualifizierte Mehrheit innerhalb des Organs ausreichen kann, um eine Bindung herbeizuführen[423] und somit nicht auf die Willensübereinstimmung aller Vertragsparteien zurückgeführt werden muss. Der IWF hat die Befugnis, solche Interpretationen vorzunehmen, auf das Exekutivdirektorium übertragen, welches davon, wenn auch nicht häufig,[424] Gebrauch gemacht.[425] Während grundsätzlich jede Art der Anwendung der Articles of Agreement notwendigerweise eine ausdrückliche oder stillschweigende Auslegung des Abkommens impliziert,[426] kann zusätzlich jedes

[421] Ibid. Auch wurde die Satzung des IWF zudem bislang mehrere Male geändert (1969, 1978, 1992, 2009, 2011). Dabei wurden auch bereits ausgeübte Praktiken in die Satzung aufgenommen.

[422] Die authentische Auslegung von Verträgen erfolgt hingegen grundsätzlich dadurch, dass sich die Vertragsparteien im Einvernehmen auf die Bedeutung von Vertragsbestimmungen einigen. Sie basiert somit auf einer gemeinsamen Willensübereinkunft der Parteien. Verträge können vor, während oder nach Abschluss authentisch ausgelegt werden. Greschek, S. 25. Die authentische Auslegung wirkt ext tunc und weist vertragsändernde Züge auf, da gewisse Bedeutungsinhalte für die Zukunft ausgeschlossen werden. Vertragsänderungen können formlos erfolgen und sind nicht durch den Verweis von Artikel 39 WVK I unzulässig. Eine formlose Vertragsänderung kann in Form der späteren Praxis erfolgen. Die spätere Praxis nimmt so wie im Rahmen der Interpretation eine vertragsgestaltende Rolle ein. Eine Unterscheidung zwischen einer authentischen Interpretation durch die spätere Praxis und einer vertragsändernden Praxis ist kaum möglich, da die Grenzen fließend sind. Vgl. Binder, S. 87. Die Sichtweise, dass grundsätzlich die authentische Interpretation den Vertragstext bestätigt und die Änderung durch spätere Praxis vom Vertragstext abweichende Inhalte festlegen, soll, ist unzutreffend. Siehe Dahm Georg, Delbrück Jost: Die Formen des völkerrechtlichen Handelns, die inhaltliche Ordnung der internationalen Gemeinschaft, Band 3, S. 673.

[423] Greschek, S. 30.

[424] Man scheint innerhalb des IWF bevorzugt im Geist der Konsultation und Zusammenarbeit tätig zu werden. Gold, The Interpretation by the International Monetary Fund of its Agreement, S. 265.

[425] So erfolgten Interpretationen etwa hinsichtlich der Befugnis, mehr Aufsicht über die Währungspolitk der IWF-Mitglieder zu haben. Pan, Eric J., Authoritative Interpretation of Agreements: Developing More Responsive International Administrative Regimes, 38 Harv. Int'l L.J. S. 503,"When the Executive Board has wanted to conduct a major change in policy, such as in the case of increasing oversight over members' monetary policy after the 1972 collapse of the fixed exchange rate system, it made a series of authoritative interpretations that radically expanded the traditional powers of the IMF so that eventual codification of these new powers in the 1978 Amendment was a mere formality." In der Satzung des IWF wurden keine Spezialorgane geschaffen, die für die Interpretation zuständig sind, wie dies etwa im EG/EU-Bereich durch den EuGH erfolgt ist, siehe Gold Joseph, The Interpretation by the International Monetary Fund of its Articles of Agreement, 3 Int'l & Comp. L.Q. 256 1954, S. 257 f.

[426] Hexner Ervin Paul, Die Rechtsnatur der interpretativen Entscheidungen des Internationalen Währungsfonds, 20 ZaöRV, (1959), S. 76.

Mitglied "routinemäßige Auslegungen" zum Gegenstand dieses formellen Interpretationsverfahrens machen.[427]

Jedes Mitglied des IWF hat somit die Möglichkeit, eine Praxis auf Übereinstimmung mit den AA prüfen zu lassen und gegen erfolgte Auslegungsentscheidungen des Exekutivdirektoriums Einspruch zu erheben. Dann befasst sich der Gouverneursrat mit der Interpretationsfrage und trifft eine endgültige Entscheidung.[428] Jede dem Gouverneursrat vorgelegte Frage wird dabei von einem Auslegungsausschuss des Gouverneursrats geprüft. Jedes Ausschussmitglied hat eine Stimme. Der Gouverneursrat bestimmt die Mitgliedschaft, die Verfahrensregeln und die Abstimmungsmehrheiten des Ausschusses. Im Rahmen der Abstimmung über die Zusammensetzung des Ausschusses kommt jedem Staat ein Stimmrecht zu. Die Auslegungsentscheidung gilt als endgültig, wenn sich der Gouverneursrat mit 85 % der gewichteten Stimmen nicht dagegen entscheidet.[429]

Die Auslegungsergebnisse des Exekutivdirektoriums und des Gouverneursrates sind somit letztendlich nicht notwendigerweise auf den Willen aller Mitgliedstaaten zurückzuführen. Dies ergibt sich aus der Möglichkeit, Mehrheitsentscheidungen über eine Auslegungsfrage zu treffen, und aus der Stimmgewichtung. Ein "Rechtsschutz" gegen die formellen Entscheidungen wird letztendlich nur durch die Möglichkeit des Austritts gewährt.

In den AA sind nur wenige materiell-rechtliche Auslegungsbestimmungen enthalten. Artikel XIX des Abkommens enthält einige Legaldefinitionen, die im Rahmen von Interpretationen beachtet werden müssen. Außerdem bestimmt Artikel I, der die Ziele des Fonds enthält, dass sich alle Entscheidungen des IWF nach seinen Zielsetzungen richten sollen.

Die interpretierenden Organe des IWF sind in allen Fragen, in denen das interne Fondsrecht keine eigenen Bestimmungen enthält, grundsätzlich an die allgemeinen

---

[427] Article XXIX Interpretation: (a) Any question of interpretation of the provisions of this Agreement arising between any member and the Fund or between any members of the Fund shall be submitted to the Executive Board for its decision. If the question particularly affects any member not entitled to appoint an Executive Director, it shall be entitled to representation in accordance with Article XII, Section 3(j).

[428] Article XXIX (b) der Articles of Agreement "In any case where the Executive Board has given a decision under (a) above, any member may require, within three months from the date of the decision, that the question be referred to the Board of Governors, whose decision shall be final."

[429] Blöcker, S. 20.

Regeln des Völkerrechts gebunden.[430] Die Möglichkeit von formellen autoritativen Interpretationen, die nicht auf den Willen aller Vertragsparteien rückführbar sein müssen, zeigt, dass die Vertragsparteien selbst eine Abweichung von Artikel 31 (3) (b) der WVK I vorgesehen haben und stellt eine lex specialis dar.[431] Die Tatsache, dass die formellen interpretativen Entscheidungen primär vom geschäftsführenden ED zu treffen sind, zeigt, welche Bedeutung der interpretativen Tätigkeit des geschäftsführenden ED generell zukommt.[432] Die Organpraxis des ED ist somit als primäres Interpretationsmittel anzusehen.

b. Zwischenergebnis

Im Rahmen der Satzung des IWF ist einer dynamischen Auslegung im Gegensatz zu einer streng textbezogenen Auslegung der Vorzug gegeben, damit die Organisation ihre Funktionsfähigkeit stets beibehält.

Administrative Organe von IO, wie das ED, treiben durch Interpretationen die Entwicklung von Strategien innerhalb gewisser Grenzen voran und können letztendlich auch die Basis für eine nachfolgende (formelle) Änderung der Satzung bilden.[433] Staaten scheinen sogar häufig (informelle) Interpretationen gegenüber formellen "Modifikationen" zu bevorzugen, dies auch dann, wenn dabei die Bedeutung von Vertragsbestimmungen überdehnt wird.[434]

Die Auslegungsregel, dass Einschränkungen der Souveränität der Vertragspartner nicht vermutet werden dürfen, findet bei Satzungen von IO, wie der Satzung des IWF, Einschränkungen.[435] Hier ist zudem zu beachten, dass diese Regel nur in Zweifelsfällen gilt.[436]

Hier bestehen verschiedene Möglichkeiten, um erforderliche Anpassungen der Satzung zu bewerkstelligen. Die Interpretationsgrundsätze der WVK I lassen Raum für eine unterschiedliche Gewichtung. So kann dem Anpassungserfordernis etwa durch die

---

[430] Hexner, Die Rechtsnatur, S. 79. Zu Frage der Bindung von Internationalen Organisationen an das Völkergewohnheitsrecht und die allgemeinen Rechtsgrundsätze. Siehe Teil III.4.

[431] Vgl. auch Hafner, in: Nolte: S. 120.

[432] Man sah ein: "…Auslegungsprivileg der Exekutivorgane zur authentischen, verbindlichen Auslegung des Satzungsrechts vor, wodurch die Fondsbehörden zum Herrn ihrer eigenen Konstitutionsbasis sowie in Streitigkeiten mit den Mitgliedstaaten zum Richter in eigener Sache bestellt sind." Siehe Petersmann E. U, S. 481:

[433] Pan, S. 533.

[434] Hafner, in: Nolte, S. 121.

[435] Ress Georg, Die Bedeutung der Rechtsvergleichung für das Recht, 36 ZaöRV (1976), S. 257.

[436] Binder, Zemanek, in: Reinisch (Hrsg), Rz 332.

Möglichkeiten einer Betonung der teleologischen und evolutiven/dynamischen Interpretation entsprochen werden.[437] Im Rahmen der Interpretation spielt auch die spätere Praxis der Parteien gemäß Artikel 31 (3) lit. b der WVK I eine Rolle. Auch der Organpraxis innerhalb des IWF kommt im Rahmen der Interpretation ein rechtlicher Stellenwert zu. Die established practice ist dabei sogar in der Lage, die Anforderungen an die spätere Praxis laut Artikel 31 (3) lit. b der WVK I zu modifizieren und somit auch die Organpraxis zu einem primären Interpretationsmittel zu erheben. Diese Modifikation kann zwar nicht dazu führen, dass Widersprüche von Vertragsparteien irrelevant werden, jedoch kann eine Organpraxis die unter Stillschweigen der Vertragsparteien erfolgt, als spätere Praxis nach Artikel 31 (3) lit. b WVK I qualifiziert werden. Dementsprechend ist auch die Organpraxis des geschäftsführenden Organes des IWF, des ED, als ein solches primäres Interpretationsmittel zu qualifizieren.

Hier ist jedoch folgendes zu beachten. Die Ziele des IWF und die aktuellen Herausforderungen auf die er in Übereinstimmung mit den Zielen reagieren muss, bilden die entscheidenden Determinanten jeder Interpretation. Die Interpretation muss zwar Flexibilität ermöglichen, um auf die aktuellen Anforderungen reagieren können, darf jedoch nicht darüber hinausgehen. Auf diese Art und Weise kann sie den Text ergänzen, jedoch stets nur in Übereinstimmung mit den Zielen des IWF.[438] Sämtliche Interpretationsmethoden können somit niemals Ziel und Zweck eines Vertrages abändern. Nachfolgend wird nun untersucht, ob der Rechtskörper des IWF in Übereinstimmung mit den bisherigen Ausführungen zu den Interpretationsmöglichkeiten seiner geübten Praxis ein ausreichendes rechtliches Fundament bieten kann.

G. Der Rechtskörper des IWF und wirtschaftliche, soziale und kulturelle-Rechte

Bereits innerhalb des Sekundärrechts des IWF lassen sich einige Anknüpfungspunkte betreffend die Berücksichtigung von WSK-Rechten auffinden. So dienen die Mittel des PGRT-Trusts laut Gründungsinstrument unter anderem folgenden Zwecken:

---

[437] So etwa auch Sihata: "The interpretation of multilateral conventions establishing international Organisations has normally taken into account the need for further flexibility to enable these Organisations to achieve the objectives provided for in these conventions. In the case of the charters of international financial institutions, in particular, there exists an explicit, common requirement in their Articles of Agreement to the effect that al their decisions, including decisions on interpretation, "shall be guided by the purposes" stated in the respective charter of each Organisation. Interpreters of these charters are thus required to give prominence to a purposive, teleological construction of their provisions. However, the requirement for the interpreters is to be guided by those purposes stated in the text, not by new purposes conveniently created for the occasion." Siehe Shihata, Ibrahim F., The World Bank Legal Papers, Interpretation As Practiced At The World Bank, li.

[438] Ist die Bedeutung eines Begriffes klar, steht auch fest, dass "object and purpose of a treaty cannot be used to alter the clear meaning of a term of a treaty." Gardiner, S. 198.

The Trust shall assist in fulfilling the purposes of the Fund by providing:

(a) loans on concessional terms (hereinafter called "Trust loans") to low-income developing members that qualify for assistance under this Instrument, in order to:

(i) support programs under the Extended Credit Facility (hereinafter called the "ECF") that enable members with a protracted balance of payments problem to make significant progress toward stable and sustainable macroeconomic positions consistent with strong and durable poverty reduction and growth;…[439]

Auch die Guidelines on Conditionality[440] sehen vor, dass der IWF innerstaatliche soziale und politische Ziele auch im Rahmen seiner Finanzhilfe berücksichtigen muss.[441]

4. Circumstances of members. In helping members to devise economic and financial programs, the Fund will pay due regard to the domestic social and political objectives…

Als sekundärrechtliche Regelungen müssen sie jedoch mit der rechtlichen Basis, der Satzung, in Einklang stehen.[442] Für gewöhnlich lassen sich in den Satzungen von IO jedoch keine Bestimmungen finden, welche den jeweiligen IO menschenrechtliche Verpflichtungen auferlegen. Es fehlt daher zumeist an einer ausdrücklichen Aufnahme von Menschenrechten als herrschaftsbegrenzende Elemente.[443] Dies scheint daran zu

---

[439] Interessant ist auch, wie sich die Formulierung gegenüber der letzten Version geändert hat, wo noch von: " The Trust shall assist in fulfilling the purposes of the Fund by providing loans on concessional terms (hereinafter called "Trust loans and to foster durable growth, leading to higher living standards and a reduction in poverty" enthalten war. Die Formulierung "leading to higher" living standards wurde gestrichen. Dennoch wird hier auch im Text die der Stellenwert der Armutsbekämpfung durch Nennung an erster Stelle noch vor dem Wachstumsziel, betont. Entsprechende Formulierungen lassen sich auch in weiteren Gründungsdokumenten finden. Decision on the establishment of the Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF) Trust (Decision No. 8759-(87/176), December 18, 1987) as amended 14593- (10/41), April 28, 2010, effective June 1, 2010, Section I. General Provisions, Paragraph 1. Purposes.

[440] Siehe Teil I unter 4. B. dieser Arbeit.

[441] Denters, S. 183. Auch Bradlow sieht in dieser Bestimmung keine konkrete menschenrechtliche Verpflichtung, sie eröffnet jedoch dem IWF die Möglichkeit, Menschenrechte zu berücksichtigen: "The provision merely requires the IMF to treat the Member State's perception of these issues seriously." Bradlow, The World Bank, the IMF and Human Rights, S. 81.

[442] Auch wenn IO keine Vertragsparteien ihrer eigenen Gründungsverträge sind, unterliegen sie dem Regelwerk ihrer Satzung. Siehe Kleinlein, S. 566.

[443] Eine Ausnahme hierzu bildet die Grundrechtecharta der EU die durch Artikel 6 Abs. 1 EUV idF des Vertrages von Lissabon zum Primärrecht zu zählen ist. Vgl Janik, S. 312.

liegen, dass bei der Gründung von IO häufig nicht in Betracht gezogen wurde, dass sich diese IO selbst zu "Menschenrechtsverletzern" entwickeln könnten.[444]

In der Satzung des IWF selbst sucht man vergebens nach der ausdrücklichen Erwähnung der Begriffe Menschenrechte, WSK-Rechte[445] oder Armutsbekämpfung.[446] Es existieren darin jedoch auch keine Bestimmungen, die es dem IWF dezidiert verbieten würden, sich mit diesen Themen zu befassen. Ein ausdrückliches Verbot der "politischen Einflussnahme", wie es in den Articles of Agreement der Weltbank vorgesehen ist, enthalten die AA des IWF nicht.[447]

Als mögliche Rechtsgrundlage, WSK-Rechte zu berücksichtigen, ist Artikel IV 3b) zu nennen:

> *(...) These principles shall respect the domestic social and political policies of members, and in applying these principles the Fund shall pay due regard to the circumstances of members.*

Die Rücksichtnahmepflicht des Artikel IV Abschnitt 3 (b) könnte somit eine Rechtsgrundlage bilden, um daraus konkrete Verpflichtungen hinsichtlich der Beachtung von WSK-Rechten ableiten zu können.[448]

Diese Bestimmung betrifft jedoch nur die Aufsicht des IWF über die Wechselkurse der Mitglieder und nicht seine Finanzierungsaktivitäten.[449] Interpretiert man sie in ihrem

---

[444] Reinisch August, Developing Human Rights and Humanitarian Law Accountability of the Security Council for the Imposition of Economic Sanctions, 95 AJIL (2001), S. 857 und Kleinlein, S. 567.

[445] Vgl. zB Ssenyonjo: "The IMF has also argued that human rights protection was not explicitly included within its mandate and that its founding Charter mandates that (as a monetary agency) it pays attention only to issues of an economic nature and requires it to 'respect the domestic social and political policies of members.", S. 130.

[446] Skogly Sigrun, The Human Rights Obligations of the World Bank and the International Monetary Fund, S. 93.

[447] Artikel IV Abschnit 10, IBRD Articles of Agreement: "10. Political Activity Prohibited: The Bank and its officers shall not interfere in the political affairs of any member; nor shall they be influenced in their decisions by the political character of the member or members concerned. Only economic considerations shall be relevant to their decisions, and these considerations shall be weighed impartially in order to achieve the purposes stated in Article I."

[448] Der IWF selbst hat diese Bestimmung als eine Rechtfertigung zur Begründung verwendet, dass ihn gerade keine menschenrechtlichen Verpflichtungen treffen und er seine Aufgaben nur unter Einbeziehung von wirtschaftlichen Faktoren vorzunehmen hätte. Jochnick Chris, Confronting the Impunity of Non-State Actors: New Fields for the Promotion of Human Rights, 21 Hum. Rts. Q. (1999), S. 70 und Skogly Sigrun, Structural Adjustment and Development: Human Rights--An Agenda for Change 15 Hum. Rts. Q. (1993), S. 757.

[449] Siehe Weigeldt, der in der langjährigen Übung des IWF, politische Gesichtspunkte bei der Mittelvergabe nicht zu berücksichtigen, eine völkergewohnheitsrechtliche Änderung erblickt. Weigeldt, S. 239. Auch enthält der Schedule C der Articles of Agreement noch entsprechende Rücksichtsnahmegebote, jedoch ebenfalls auf Wechselkurse bezogen. Eine andere Ansicht wurde in den Tilburg Guiding Principles vertreten: "25. The IMF Articles of Agreement acknowledge the need to respect domestic social and political policies of members. Such policies include international commitments to human rights. Neither the IMF nor the World Bank should impede the Borrower from honouring such legal obligations, or agree to measures depriving individuals of their rights under domestic and international law." Tilburg Guiding Principles on World Bank, IMF and Human Rights (2002) unter 25.

Zusammenhang, muss sie als grundsätzliche Rechtsgrundlage für die Berücksichtigung von WSK-Rechten ausscheiden.

Die Berücksichtigung von WSK-Rechten im Rahmen der finanziellen Unterstützung könnte auch durch die Schaffung von Artikel V, Abschnitt 2(b) ermöglicht worden sein. Der IWF wurde ermächtigt,

> *(…) if requested… to perform financial and technical services, including the administration of resources contributed by members, that are consistent with the purposes of the Fund.*

Dieser Artikel V Abschnitt 2 (b) war auf Grund der breiten Formulierung nicht unumstritten,[450] da nur die Übereinstimmung mit den Zwecken des IWF eine der wenigen ausdrücklichen satzungsbedingten Einschränkungen darstellt.[451] In der Zielbestimmung des Artikel I (v) wird bezüglich der finanziellen Unterstützung nur auf die Verwendung der allgemeinen Mittel des IWF hingewiesen. Diese erwähnten allgemeinen Mittel dürfen demnach vorübergehend zur Bekämpfung von Liquiditätsproblemen zur Verfügung gestellt werden. Daraus könnte man im Umkehrschluss sogar schließen, dass die anderen (nicht allgemeinen, konzessionären) Mittel nach Artikel V (2) lit. b. für sämtliche anderen Ziele verwendet werden dürfen. Man hat anscheinend bewusst versucht, sich durch Artikel V (2) lit. b und die neue Formulierung in Artikel I einen rechtlichen Spielraum zur Erbringung von finanziellen Dienstleistungen außerhalb der allgemeinen Abteilung zu schaffen.

Als Rechtsgrundlage könnte Artikel V, Abschnitt 12 f in Erwägung gezogen werden:

> *(…) The assets held in the Special Disbursement Account shall be held separately from the other accounts of the General Department, and may be used at any time:*
>
> *…*

Bei diesen Prinzipien handelt es sich grundsätzlich um die "Privatmeinung" von Experten. Diesen kommt kein rechtlicher Status zu, Vandenhole, S. 17.

[450] Gold Joseph, Borrowing by the Fund: Ultra Vires and Other Problems, in Frenkel A., Polak Jacques Jacobus, Goldstein Morris International Financial Policy: Essays in Honor of Jacques J. Polak, Jacob, International Monetary Fund (1991), S. 224.

[451] Die Bedingungen, zu welchen der IWF Transaktionen mit geborgten und verwalteten Mitteln unter Artikel V Abschnitt 2 (b) abschließt, können konzessionärer Natur sein, längere Rückzahlungsfristen können geschaffen werden, sofern dies mit den Zielen des IWF in Einklang steht. Hier kann der IWF auch Schwierigkeiten vermeiden, seine Bestände stets aufrechterhalten zu müssen. Ebenso ist es möglich, finanzielle oder rechtliche Beschränkungen zu vermeiden, die unter Artikel VII entstehen könnten.

> *(ii) for operations and transactions that are not authorized by other provisions of this Agreement but are consistent with the purposes of the Fund. Under this subsection (f)(ii) balance of payments assistance may be made available on special terms to developing members in difficult circumstances, and for this purpose the Fund shall take into account the level of per capita income;...*

Aus Artikel V, Abschnitt 12 f, lässt sich keine unmittelbare Berücksichtigungsmöglichkeit von WSK-Rechten ableiten. Dennoch könnte diese Bestimmung als Grundlage für eine evolutive Interpretation dienen. "Zahlungsbilanzunterstützung für Entwicklungsländer" könnte man heute anders zu interpretieren haben als früher. Die Erfahrungen mit Strukturanpassungsprogrammen und deren negativen Auswirkungen könnte sich auf die Interpretation des Begriffs "special terms" auswirken und dieser Begriff als relativ allgemein gehalten, insofern evolutiv, gedeutet werden, als special terms auch die Berücksichtigung von WSK-Rechten umfasst.

Der IWF selbst hat sich bei seinen früheren formellen interpretativen Entscheidungen neben textbezogenen und teleologischen Aspekten auch auf die Intentionen der Verfasser und die vorherrschenden Bedingungen im Zeitpunkt der Schaffung des Textes berufen, sich also auch der historischen Interpretation bedient.[452] Die Ausweitung der IWF-Tätigkeiten in den letzten Jahren ist jedoch nicht mehr durch Bezugnahme auf den historischen Willen der Verfasser zu erklären und hat sich stattdessen einer großzügigen Interpretation seiner Zwecke und Ziele, wie sie heute verstanden werden müssen, bedient.[453] Die teleologische/evolutive Interpretation hat die Tätigkeiten des IWF erheblich beeinflusst.[454] Dies wurde auch durch eine Aussage eines früheren Geschäftsführenden Direktors des IWF untermauert:

> *It is frequently suggested that one or another of the activities of the Fund indicated above might require amendment of the Articles of Agreement. I have an open mind on this; but I do know that the Articles provide considerable flexibility in many respects. The Articles are a constitutional charter, and constitutional interpretation recognizes that such a document must meet needs when this can be done without offending its spirit, purposes or provisions. The*

---

[452] Dies stellt eine Abweichung von den Interpretationsgrundsätzen der WVK dar, welche den vorbereitenden Arbeiten und Materialien nur als ergänzendes Interpretationsmittel Bedeutung zukommen lassen will.

[453] Shihata, Ibrahim F.I., The Dynamic Evolution of International Organisations: The Case of the World Bank, 2 J. Hist. Int'l L. (2000), S. 223 f.

[454] Gold Joseph, Interpretation by International Monetary Fund, 16 Int'l & Comp. L.Q. (1967), S. 292 f.

> *readiness of the Fund to adopt a teleological approach to interpretation when appropriate has given the Fund the capacity to deal with the problems of a constantly and sometimes rapidly evolving international monetary order. Some of the major developments in this evolution have not been in accordance with the expectations of those who met at Bretton Woods.*[455]

Auch durch die neuen/anderen Finanzierungsmöglichkeiten, die speziell auf die Probleme der Entwicklungsländer abgestimmt werden, hat man die Satzung des IWF dynamisch interpretiert.

Der Menschenrechtsschutz war bei Schaffung der Bretton-Woods-Institutionen noch nicht stark ausgestaltet.[456] Dies trifft umso mehr auf die Bedeutung der WSK-Rechte zu. Durch Heranziehung von Artikel 31 (3) lit. c WVK I könnte argumentiert werden, dass die AA unter Beachtung späterer menschenrechtlicher Abkommen mit WSK-rechtsrelevanten Inhalten zu interpretieren sind. Auch könnte sich die Bedeutung von Vertragsbestimmungen durch spätere Entwicklungen im Bereich des VGR oder der allgemeinen Rechtsgrundsätze geändert haben. Wie nachfolgend noch zu sehen sein wird, haben jedoch nicht alle Vertragsparteien des IWF die entsprechenden Abkommen ratifiziert.[457] Zudem ist der völkergewohnheitsrechtliche und auf ARG basierende menschenrechtliche Bestand umstritten.[458]

Eine evolutive Interpretation kann jedoch nur in Übereinstimmung mit den Zielen erfolgen.[459] Gegen eine Berücksichtigungsmöglichkeit von WSK-Rechten kann argumentiert werden, dass sich der IWF gemäß Artikel I ausschließlich von den Zwecken des IWF leiten lassen müsse:

---

[455] Ibid unter Verweis auf eine Aussage des früheren Geschäftsführenden Direktors Per Jacobson.

[456] Siehe auch Roos, Stefanie Ricarda, Die Weltbank als Implementierungsgarant menschenrechtsschützender Völkerrechtsnormen Eine Untersuchung der satzungsrechtlichen Zulässigkeit und völkerrechtlichen Gebotenheit einer projektbezogenen Menschenrechtskonditionalisierung, 63 ZaöRV (2003), S. 1047.

[457] Siehe auch infra, Teil III.

[458] ILC Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law, Conclusions of the work of the Study Group (18 July 2012) UN Doc A/CN.4/L.702, Abs. 22: "… International law is a dynamic legal system. A treaty may convey whether in applying Article 31(3) (c) the interpreter should refer only to rules of international law in force at the time of the conclusion of the treaty or may also take into account subsequent changes in the law. Moreover, the meaning of a treaty provision may also be affected by subsequent developments, especially where there are subsequent developments in customary law and general principles."

[459] Shihata, The Dynamic Evolution of International Organisations, S. 218 f; Vgl. auch Binder, Grenzen der Vertragstreue, S. 87, erwähnt wird, dass der "vertraglich vorgegebene Rahmen Bezugs- und Angelpunkt jeglicher Interpretation" bleibt.

> *The Fund shall be guided in all its policies and decisions by the purposes set forth in this Article.*

Daraus würde sich im Umkehrschluss ergeben, dass der IWF andere Faktoren im Rahmen seiner Tätigkeit nicht in Erwägung ziehen darf. Auch Interpretationen können einer IO keine neuen Zielsetzungen "verleihen".[460]

Hier ist die Beantwortung der Frage, auf welchem Abstraktionsniveau Ziele und Zwecke eines Vertrages definiert werden[461] wichtig, da davon abhängt, ob ein Vertrag auf Basis von Ziel und Zweck eine evolutive Interpretation ermöglicht.

In den "menschenrechtsrelevanten" Bestimmungen Artikel I (ii) und Artikel I (v) sind jeweils die ersten Teile der Sätze die eigentlichen Zielbestimmungen, die direkt die Aufgaben des IWF umschreiben, also:

> *(ii) To facilitate the expansion and balanced growth of international trade, and to contribute thereby…*
>
> *(v) To give confidence to members by making the general resources of the Fund temporarily available to them under adequate safeguards, thus…*

Die nachfolgenden Satzteile sind "nur" erwünschte Nebeneffekte, die nicht unmittelbar durch die Tätigkeiten des IWF erwirkt werden sollen.[462] Eine evolutive Interpretation wäre nur auf Basis der unmittelbaren Zielbestimmungen möglich.

Dies lässt sich auch durch die Entstehungsgeschichte dieser Bestimmung belegen. Im Juli 1944 wurde in Bretton Woods diesbezüglich über verschiedene Formulierungsvorschläge diskutiert und auch folgende Variante vorgeschlagen:[463]

---

[460] Abgesehen von der Sichtweise von Vertretern der Theorie des "emergent purpose", wo davon ausgegangen wird, dass Ziel und Zweck eines Vertrages grundsätzlich erst später in Erscheinung treten.

[461] Arato, S. 474.

[462] Denters, S. 126. Gold Joseph, Legal and Institutional Aspects of the International Monetary System: Selected Essays, Band 1, International Monetary Fund (1979), S. 463 f; Skogly, The Human Rights Obligations of the World Bank and the International Monetary Fund, S. 93. Vgl. auch Petersmann E. U, "Die Förderung von "the development of the productive resources of all members"; wird im Artikel I ii lediglich als ein indirekt durch die Währungskooperation und Handelsexpansion unterstütztes Fernziel erwähnt…", S. 496. Nicht alle teilen diese Meinung. Es wurde argumentiert, dass die Formulierung "To contribute thereby" so interpretiert werden könne, dass es den zweiten Teil von Artikel I (ii) sogar emporhebt, wodurch der internationale Handel nur ein Mittel für den Zweck ist, um Entwicklungshilfe zu verfolgen. Auf diese Art können die Zwecke breit interpretiert werden und auch Menschenrechte beinhalten. Balakrishnan Rajagopal, Crossing the Rucibon: Synthesizing the Soft International Law of the IMF and Human Rights, 11 B.U. Int'l L. J. (1993), S. 102. Dagegen sprechen jedoch m. E. Wortlaut und Entstehungsgeschichte.

> *To facilitate the expansion and balanced growth of international trade and to contribute to a high level of employment and real income which must be a primary objective of economic policy.*

Diese Version hätte dazu geführt, dass die "contribution to a high level of employment and real income" selbst ein Hauptziel des IWF geworden wäre und nicht nur eine Folge bzw. ein wünschenswertes Resultat der Ausweitung des internationalen Handels und des Wirtschaftswachstums.[464] Dieser Vorschlag fand jedoch keine Berücksichtigung in den Articles of Agreement und es ist davon auszugehen, dass man sich damals bewusst dagegen entschieden hat.[465]

Auch wenn die spätere Praxis als "primäres" Interpretationsmittel Beachtung finden kann, sprengt sie den Wortlaut der Zielbestimmungen und kann insofern keine Legitimation des rechtswidrigen Handelns herbeiführen.

Es ist somit festzuhalten, dass die Praxis auch auf Basis einer zielorientierten evolutiven Interpretation keine Deckung in den Articles of Agreement findet.

H. Zwischenergebnis

Interpretationen innerhalb des IWF können den Text in Übereinstimmung mit seinen Zielen ergänzen. Eine Interpretation darf jedoch nicht so weit gehen, dass Ergebnisse erzielt werden, die mit den Zielen des IWF nicht mehr zusammenhängen oder dem Text der Satzung eindeutig widersprechen.[466]

Auch die Anwendung einer großzügigen Sichtweise der Implied powers Doktrin oder andere teleologische und evolutive Interpretationen können nicht dazu führen, dass einer Organisation neue Ziele übertragen werden.[467]

---

[463] Gold Joseph,"... To Contribute Thereby To... Development... "Aspects of the Relations of the International Monetary Fund with its Developing Members", 10 Colum. J. Transnat'l L. (1971), S. 273 unter Verweis auf 5. U. S. Department of State Pub. No. 2866, Proceedings and Documents of the U. N. Monetary and Financial Conference, Bretton Woods, New Hampshire, July, 1944, at 22 (1948).

[464] Ibid.

[465] Ibid.

[466] Shihata, The World Bank Legal Papers, Interpretation As Practiced At The World Bank,LJI.

[467] So auch Shihata: "While I support a purposive, teleological interpretation of the provisions of the charters of multilateral institutions, especially those which take full account of the underlying objectives of the institutions and the changing circumstances in which they operate, I cannot subscribe to the view that such an interpretation may correctly reach the point of contradicting the text - that is, of amending it - when the power of amendment requires the approval of higher organs, and a much greater majority, than does the power of interpretation." Vgl. Shihata Ibrahim F. I., Human Rights, Development, and International Financial Institutions, Conference on Human Rights, Public Finance and the Development Process, 8 AM. U.J. INT'L L. & POL'Y, S. 34.

Durch die Aufnahme sozialer Konditionalität in die Programme wird gegen die Zielbestimmungen verstoßen. Die Förderung der Ausweitung und des Wachstums des internationalen Handels sollen als erwünschter Nebeneffekt zur Förderung und Aufrechterhaltung eines hohen Beschäftigungsniveaus und Realeinkommens führen. Dieser erwünschte Nebeneffekt ist jedoch keine zulässige eigenständige Zielsetzung von IWF gestützten Programmen. Auch die Inanspruchnahme finanzieller Hilfe, welche das Land in die Lage versetzen soll, ein Zahlungsbilanzgleichgewicht herzustellen, ohne auf dem nationalen Wohlstand abträgliche Maßnahmen Rückgriff nehmen zu müssen, ist nicht ausreichend, um eine direkte menschenrechtliche Verantwortlichkeit aus Artikel I der Satzung ableiten zu können.

Hinsichtlich der Tätigkeit des IWF, Länder mit niedrigem Einkommen zu unterstützen, wurde vertreten, dass "die internationale Gemeinschaft" ihre Sichtweise betreffend die angemessene Länge des finanziellen IWF Engagements im Lauf der Zeit geändert hat. Dadurch sei dem IWF das Mandat erteilt worden, Progamme zu unterstützen, welche u. a. die Armutsbekämpfung über einen längeren Zeitraum fördern.[468] Da dies nicht im dafür vorgesehen formellen Änderungsverfahren geschehen ist,[469] soll nachfolgend untersucht werden, ob eine Satzungsänderung auf andere Art und Weise stattgefunden haben kann.

3. Satzungsänderung durch spätere Praxis?

A. Einleitung

Wie auch am Beispiel des IWF gesehen werden kann, finden förmliche Vertragsrevisionsverfahren eher selten statt. Dies liegt darin, dass sich Regelungen betreffend Revisionsverfahren als "Ausnahme" vom Konsensprinzip[470] für die Zwecke

[468] IEO Report: Evaluation of Prolonged Use of IMF Resources Evaluation of prolonged use of IMF resources — International Monetary Fund, 2002, S. 21.

[469] Dabei wäre ein mehrstufiges Verfahren erforderlich. So führte etwa Schwelb aus: "Amendments of the Articles of Agreement … of the Fund must, before acceptance by the members is sought, be approved by the Board of Governors of the agency concerned, i.e. by an organ consisting of one governor and one alternate appointed by each member (Article V, Section 2 (a), and Article XII, Section 2 (a), respectively). The voting in both bodies is by a majority of the votes cast. It should be noted, however, that the basic instruments of the two agencies embody the principle of weighted votes and thus combine majority and weighted voting." Schwelb Egon, The Amending Procedure of Constitutions of International Organisations, 31 Brit. Y.B. Int'l L. (1954), S. 57.

[470] Schwelb, S. 51 f.

von IO häufig als ungeeignet erwiesen haben, um die notwendige Anpassung an ihre Tätigkeit betreffende, ändernde Umstände zu gewährleisten.[471]

Interpretationen dürfen nicht zur Umgehung der Vertragsänderungsmodalitäten verwendet werden,[472] jedoch könnte auch die nachfolgende Praxis nicht nur als Interpretationsmittel dienen, sondern unter Umständen einen Vertrag abändern.[473] Da die Satzung des IWF selbst unter Einsatz teleologischer und evolutiver Interpretationsmethoden für seine derzeitige Praxis der Berücksichtigung von WSK-Rechten keine ausreichende Basis bietet, soll in diesem Kapitel untersucht werden, ob durch die langandauernde Praxis des IWF eine informelle Änderung der Satzung erfolgt sein könnte. Die mögliche Weiterentwicklung der Satzung des IWF außerhalb der formellen Vertragsänderungsverfahren durch formlos-stillschweigende Vertragsänderung auf Grund übereinstimmender Organisations- und Staatenpraxis ist grundsätzlich anerkannt.[474]

Dabei erscheint kritisch, dass es sich bei der geübten Praxis formell um die Praxis des Exekutivdirektoriums handelt. Zudem könnte gerade etwa die Existenz von Revisionsklauseln einer Änderung durch eine spätere Praxis entgegenstehen. Die aus der "Diskrepanz zwischen wirtschaftlicher Dynamik und völkerrechtlicher Statik resultierende Aufgabe eines Ausgleichs zwischen dem Erfordernis der Rechtssicherheit einerseits und der aktuellen Sachgerechtigkeit und normativen Kraft des Völkerrechts andererseits wirft … schwierige völkerrechtsmethodische Probleme auf."[475]

Mit der Möglichkeit von Vertragsänderungen durch spätere Praxis hängt auch die Beantwortung der Frage eng zusammen, wie weit eine evolutive Interpretation gehen

---

[471] Vertragsrevisionsverfahren sind einerseits aufwändig. Zudem sind Vertragsparteien vielfach auch nicht Willens, neue Verpflichtungen einzugehen, wenn deren Auswirkungen noch nicht realistisch abschätzbar sind.

[472] Amerasinghe, S. 469. Auch eine bindende Interpretation, wie sie innerhalb des IWF erfolgen kann, vermag das Erfordernis einer Willensübereinstimmung der Vertragsparteien für Vertragsänderungen nicht abzuschaffen, Pan, S. 527

[473] Aust Anthony, Modern Treaty Law and Practice, Cambridge University Press (2000), S. 194.

[474] Es bestehen hier jedoch auch Stimmen, die sich gegen informelle Satzungsänderungen aussprechen. Wenn man dem Gründungsdokument einer IO den Status einer "Verfassung" zuerkennt, kann diese nur in Übereinstimmung mit den in der Satzung vorgesehenen Verfahren abgeändert werden. Die Umgehung der in der Satzung niedergelegten Änderungsverfahren, indem man sich auf eine konsensuale Entscheidung aller Vertragsparteien beruft, widerspricht der konstitutionellen Sichtweise von Gründungsverträgen. Vgl. Peters Anne, Membership in the Global, Constitutional, Community in Klabbers Jan, Peters Anne, Ulfstein Geir, The constitutionalization of International Law, Oxford University Press, (2009), S. 209.

[475] Petersmann, E. U., S. 458.

kann.[476] Die Grenze zwischen einer Interpretation und einer Vertragsänderung ist häufig schwer zu ziehen.[477]

B. Die spätere Praxis als Vertragsgestaltungsgrund

Die ILC hat die Möglichkeit einer formlosen Vertragsänderung durch nachfolgende Praxis während ihrer Arbeiten an der WVK befürwortet.[478] Im Jahr 1964 wurde Artikel 68 des ILC Konventionsentwurfs zur WVK I geschaffen.[479] Dieser wurde später in Artikel 38 abgeändert:

> *A treaty may be modified by subsequent practice in the application of the treaty establishing the agreement of the parties to modify its provisions.*

Dies kann sowohl als Änderungsmöglichkeit mittels VGR als auch als vertragliche Änderungsform betrachtet werden.[480] Die ILC hat dabei in ihrem Entwurf des Artikels 38 nicht zwischen bilateralen und multilateralen Verträgen unterschieden und wäre nach dieser Konzeption auch auf Satzungen von IO, wie etwa die Articles of Agreement des IWF, anzuwenden gewesen.[481] Letztendlich hat man jedoch auch Artikel 38 aus dem Entwurf gestrichen, da die Möglichkeit einer formlosen Vertragsänderung als zu

---

[476] Dies konnte in der Costa Rica vs. Nicaragua Entscheidung gesehen werden, in welcher das Gericht die Beantwortung der Frage, ob der Begriff "comercio" durch die nachfolgende Praxis geändert wurde, offengelassen hat, da das Gericht den Begriff evolutiv interpretiert hat. Dispute regarding Navigational and Related Rights, Abs. 64.

[477] Karl, S. 204; So auch Waldock: "if the interpretation adopted by the parties diverges, as sometimes happens, from the natural and ordinary meaning of the terms, there may be a blurring of the line between the interpretation and the amendment of a treaty by subsequent practice. Third Report, Anmerkung 45, S 60; So hat auch die ILC erkannt, dass in manchen Fällen keine Unterscheidung zwischen informellen Änderungen und einer authentischen Interpretation in Form einer nachfolgender Praxis möglich sein würde. Sixth Report, Anmerkung 33 auf den Seiten 98-99. Vgl. auch Alvarez, nach dessen Meinung bei Betrachtung des großen Ermessensspielraumes der Parteien bei der Interpretation ihres Vertrages eine versuchte Abgrenzung zwischen einer rechtmäßigen Interpretation und einer rechtswidrigen Änderung oder Modifikation aussichtslos erscheint. Dies v. a. dann, wenn in einem Vertrag kein Mechanismus für eine unabhängige Beurteilung einer Interpretationsfrage gegeben ist. Die Verwendung der nachfolgenden Praxis als Umgehungsmanöver für den schwierigeren Prozess der Vertragsänderung wirft dann eher Fragen der Legitimität, jedoch nicht der Legalität, auf, Alvarez, in: Nolte (Hrsg), S. 130; Vgl. auch Fabri Hélène Ruiz, Subsequent Practice, Domestic Separation of Powers, and Concerns of Legitimacy, in: Nolte (Hrsg), S. 160.

[478] Die ILC hat sich dabei auf eine Entscheidung aus dem Jahr 1963 betreffend die Air Transport Services Agreement Arbitration zwischen Frankreich und USA berufen, wo damals entschieden wurde, dass ein bilateraler Vertrag durch nachfolgende Praxis abgeändert worden war: "This course of conduct may, in fact, be taken into account not merely as a means useful for interpreting the Agreement, but also as something more: that is, as a possible source of subsequent modification, arising out of certain actions or certain attitudes, having a bearing on the judicial situation of the Parties and on the rights that each of them could properly claim Reports of the Commission to the General Assembly, 2 YBILC (1966), S 236. Im Kommentar zu Artikel 38 stellte man fest: "a consistent practice, establishing the common consent of the parties to the application of the treaty in a manner different from laid down in certain of its provisions may have the effect of modifying the treaty". Ihr waren jedoch auch die Abgrenzungsprobleme bewusst: "Although the line may sometimes be blurred between interpretation and amendment of a treaty through subsequent practice, legally the processes are distinct. Accordingly, the effect of subsequent practice in amending a treaty is dealt with in the present Article as a case of modification."

[479] Der Wortlaut von Artikel 68: "The operation of a treaty may also be modified: ….b) By subsequent practice of the parties in the application of the treaty establishing their agreement to an alteration or extension of its provisions….. Dieser wurde später in Artikel 38 abgeändert. Arato, S. 464.

[480] Annacker, S. 218.

[481] Amerasinghe, S. 462.

"bedrohlich" angesehen wurde.[482] Die Beseitigung von Artikel 38 wurde bewusst vorgenommen.[483] Auch in der Literatur äußerte man sich diesbezüglich kritisch.[484] Letztendlich blieb innerhalb der WVK I die nachfolgende Praxis nur als Interpretationsmittel zurück.[485] Dennoch ist sie heute anerkannt.

Gerade die Tatsache, dass IO ihre Aufgaben typischerweise in einem dynamischen Umfeld erfüllen müssen, hat dazu geführt, dass internationale Rechtsprechungsorgane dazu geneigt sind, bestimmte Änderungen von Satzungen auf Basis von späterem Verhalten zu befürworten.[486] Die Möglichkeit von "echten" Vertragsänderungen durch spätere Praxis wurde in der Rechtsprechung anerkannt.[487] Zudem wurden eindeutig vom Vertragswortlaut abweichende "Interpretationen" auf die nachfolgende Praxis gestützt.[488] V.a. am Beispiel der VN kann gesehen werden, dass hier Interpretationen erfolgt sind, bei denen es möglich wäre, zu "debate whether or not all or some of these examples are justifiable interpretations of the Charter or illegitimate de facto amendments of its terms."[489]

---

[482] Viele Staaten äußerten sich hier kritisch, so etwa Japan, Kuwait, Libanon, Liechtenstein, Mexiko, die Monglei, die Niederlande, Neuseeland, Norwegen, Peru, die Phillippinen, Polen, Portugal, Korea, Vietnam, Südafrika, Saudi Arabien, Spanien, Schweden, Syrien, Trinidad and Tobago, Türkei, die Ukraine und die UdSSR. UN Conference on the Law of Treaties, Official Records, First Session (1968) UN Doc A/CONF.39/11, 215, para 60.

[483] So etwa Kohen: "… this Article was rejected at the Vienna Conference, and rightly so. This was a strategic choice. The reason is the particular nature of treaties. …Treaty parties deliberately decided not to keep their agreement informal. What in most cases required lengthy negotiations, the signing of the instrument, parliamentary discussion and approval at the domestic level, ratification by the executive organ, exchange of instruments of ratification or deposit of them, cannot simply be replaced by an interpretation given to some activity on the ground." Kohen Marcelo G, Keeping Subsequent Agreements and Practice in Their Right Limits, in: Nolte (Hrsg) Treaties and Subsequent Practice, Oxford University Press (2013), S. 35 f.

[484] Sowohl Kohen als auch Alvarez äußerten sich kritisch, scheinen jedoch eine Änderungsmöglichkeit im"Einzelfall" zu befürworten. Kohen: "… subsequent practice does not modify treaties by way of the emergence of a particular customary rule. The parties are obviously free to agree on departing in a particular circumstance from what is provided for in a treaty, but this in no way implies the modification of the treaty concerned." Kohen, S. 44. Alvarez etwa äußert sich hier kritisch, wenn er auch die Möglichkeit in Einzelfällen zu befürworten scheint: "Secondly, I question the view taken by some commentators and some courts suggesting that subsequent practice ought to be seen as a complete alternative to a provision anticipating procedures for treaty amendment. I do not believe that we should treat subsequent practice and amendment as two clauses connected by an ˜equal" (=) sign. It is possible that, in some cases, subsequent practice might have that effect. … The default rule in my view should, however, remain as it is under the VCLT, where the removal of the proposed art 38 suggests that its drafters did not intend for subsequent practice to achieve the same result as a formal amendment", Alvarez , in: Nolte (Hrsg), S. 126.

[485] Feldman, S. 672; Annacker, S. 217.

[486] Wobei die bisherigen Entscheidungen keine wesentlichen Änderungen in der Verteilung von Befugnissen zwischen den Organen und der Organisation bzw. zwischen der Organisation und ihren Mitgliedern beinhaltet haben. Introductory Report, S. 203.

[487] So der PCIJ in Payment of Various Serbian Loans Issued in France (Fr. v. Yugo.), 1929 P.C.I.J. (ser. A) No. 20 (July 12), Abs. 79: "…If the subsequent conduct of the Parties is to be considered, it must be not to ascertain the terms of the loans, but whether the Parties by their conduct have altered or impaired their rights."

[488] Introductory Report, S. 202.

[489] Alvarez, in: Nolte (Hrsg), S. 127.

Im Namibia Gutachten[490] etwa entsprach die Praxis nicht dem Wortlaut der Satzung, dennoch wurde dies als Auslegung durch Praxis bezeichnet. In Tempel of Prehar Vihear[491] wurde die spätere Praxis als Auslegung bezeichnet.[492] In Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory widersprach das in Frage stehende Verhalten ebenfalls dem Wortlaut der SVN.[493] In Boundary Commissions delimitation in Ethiopia/Eritrea,[494] im Soering Fall[495] und im Öcalan Fall[496] wurde die Möglichkeit der Änderung durch spätere Praxis ausdrücklich befürwortet.

Auch wenn die Tendenz besteht, eine Vertragsänderung als Interpretation zu titulieren,[497] ist davon auszugehen, dass auf Grund der bisherigen Judikatur, der Lehre und dem Kodifikationsvorschlag der ILC ein Prinzip der möglichen stillschweigenden Vertragsänderung durch nachfolgende Praxis besteht,[498] wobei dies eher selten eintritt.[499] Die Regelungen der WVK I stehen einer formlosen Vertragsänderung durch nachfolgende Praxis grundsätzlich nicht entgegen.[500]

Die abweichende spätere Praxis kann als Vertragsgestaltungsgrund zur Veränderung einer vertraglichen Rechtslage gesehen werden.[501] Sie kann dabei als Vertragsgestaltungsgrund zur Vertragsänderung, Präzisierung, Verlängerung oder Beendigung dienen.[502] Dabei kann sie die Form von Völkergewohnheitsrecht[503]

---

[490] Advisory Opinion on Namibia International Court of Justice, I.C.J. Reports 1971, S. 16.

[491] Case concerning the Temple of Preah Vihear (Cambodia v. Thailand), Merits, Judgment, I.C. J. Reports (1962).

[492] Amerasinghe, S. 461.

[493] Legal Consequences of the Construction of a Wall, Abs. 27.

[494] Delimitation of the Border (Ethiopia v Eritrea) (2002) 25 RIAA 83, para 3.2

[495] Soering v United Kingdom (1989) 11 EHRR 439 Abs. 103.

[496] Öcalan *v* Turkey ECHR 2005-IV.

[497] Murphy, in: Nolte (Hrsg), S. 90.

[498] Karl, S. 294; Yearbook of the International Law Commission, 1966, Vol. II, S. 236, Absatz 3; Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia, S. 22, Abs. 21; Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, S. 149, Abs. 27. Eine andere Ansicht vertritt Murphy, der davon ausgeht, dass Staaten und Tribunale die Änderung durch nachfolgende Praxis ablehnen: "…modification of treaties through subsequent practice can disrupt the settled expectation of a state as to its treaty obligations, might serve to disempower some states as against others, and can call into question the legitimacy of decisions of courts and tribunals." Siehe Murphy, in: Nolte (Hrsg), S. 203.

[499] Third Report for the ILC Study Group on Treaties over Time: "13. Modification: Subsequent agreements of the parties to a treaty have in rare cases led to a modification of a treaty provision. Such an effect is, however, not to be presumed." Siehe Third Report for the ILC Study Group on Treaties over Time, S. 356.

[500] Berrisch, S. 501; Karl, S. 380.

[501] Karl, S. 123; So auch Shihata: "Certain provisions of the Organisation's charter may also undergo over time a process of informal modification, throught a subequent, repetitive practice accepted by member states without interruption or controversy, and thus establishing a virtual agreement of the parties." Shihata, Ibrahim F., The World Bank Legal Papers, Interpretation As Practiced At The World Bank, Iv.

[502] Karl, S. 123.

[503] Binder, Zemanek, in: Reinisch (Hrsg), S. 76. Eine etwas andere Ansicht vertritt hier Hafner, der sich dafür ausspricht, dass die Praxis zwar nicht den Vertrag, aber die daraus resultierenden Rechte und Pflichten ändern

annehmen oder einen stillschweigenden Vertrag darstellen.[504] Da der Organpraxis sogar ein eigener interpretativer Stellenwert zukommt, wäre es denkbar, dass durch sie auch eine Satzungsänderung sui generis durch Organpraxis erfolgen könnte.

Wenn eine Praxis überwältigend, klar, konsistent ist, und die Ansichten der Parteien widerspiegelt oder zumindest von allen Parteien gebilligt wird, kann diese Praxis den Text eines Vertrages modifizieren.[505] So bleiben die Staaten die Herren der Verträge und können deren Bedeutung im Laufe der Zeit kontrollieren. Dies unabhängig vom Originalwortlaut des Ursprungstextes oder der Verhandlungsgeschichte.[506]

Die genauen Modalitäten und auch die praktischen Auswirkungen der späteren Praxis betreffend die Vertragsänderung sind jedoch umstritten.[507]

C. Die Praxis des IWF

Die hier behandelte Praxis wird durch die Mitarbeiter des IWF und das Exekutivdirektorium ausgeübt. Die Fazilitäten, auf deren Basis Mittel für Wirtschaftswachstum und Armutsbekämpfung zur Verfügung gestellt werden, wurden vom Exekutivdirektorium durch Entscheidungen geschaffen. Zudem werden die konkreten Entscheidungen, einem Land Mittel unter Einhaltung eines "floor on social spending" zur Verfügung zu stellen, nach Empfehlung von MD und Mitarbeitern, ebenfalls vom Exekutivdirektorium gefällt.

Abstimmungen im Exekutivdirektorium erfolgen äußerst selten. In der Regel wird bereits im Vorfeld mittels Konsens eine für alle ED tragbare Lösung gefunden.[508] Entscheidungen, die im Exekutivdirektorium durch Konsens zustande kommen, können jedoch nicht als einstimmige Entscheidungen aller Mitgliedstaaten gesehen werden. Viele Länder müssen sich Exekutivdirektoren "teilen" (den das einzelne Land unter Umständen auch gar nicht gewählt hat). Den Mitgliedstaaten, die nicht durch einen eigenen Exekutivdirektor vertreten sind, steht bezüglich der Sitzungen des Exekutivdirektoriums, in welchen auch Entscheidungen getroffen werden, ein

---

kann: "Unlike the interpretation, the subsequent modification of a treaty can hardly be left to informal agreements as the amendment must be on the same legal level as the original treaty or as foreseen in the treaty. Practice, however, cannot modify the treaty, but rather the rights and obligation resulting therefrom, provided that the practice has gained a legal quality as customary international law." Hafner, in: Nolte (Hrsg), S. 231, S. 235.

504 Karl, S. 246.

505 Alvarez, in: Nolte (Hrsg), S. 130.

506 Ibid.

507 Vgl. Feldman, S. 658; Petersmann, E. U., S. 459.

508 Siehe infra, S. 14.

Entsenderecht zu. Dort können solche Staaten die eigene Sicht der Dinge, eine "representation of views" vornehmen. Sie besitzen in diesem Rahmen jedoch kein formelles Stimmrecht.[509]

Die Organpraxis des Exekutivdirektoriums ist somit grundsätzlich als selbständige Organpraxis zu qualifizieren. Eine "representation of views" gegen eine ausgeübte Praxis bzw. die Nichtausübung dieses Rechts und die Deutung als Verschweigung können jedoch auch Rückschlüsse auf den Willen jener Staaten liefern, welche nicht durch ernannte bzw. eigene Exekutivdirektoren vertreten sind.

D. Abweichende spätere Praxis als Rechtsgeschäft?

1) Allgemeines

Nach Bejahung der grundsätzlich möglichen Änderung der Satzung des IWF durch spätere Praxis stellt sich die Frage, in welcher Form eine solche Satzungsänderung erfolgen kann. Vordergründig bietet sich hier die Einstufung als formlose, stillschweigende, Vereinbarung an.[510]

Artikel 39 und Artikel 40 der WVK I sehen vor, dass ein Vertrag durch eine Vereinbarung abgeändert werden kann. Dies schließt eine Änderung durch formlose Vereinbarung nicht aus,[511] auch wenn der Anwendungsbereich der WVK I grundsätzlich auf schriftliche Vereinbarungen beschränkt ist.

Artikel 40 der WVK I bestimmt, dass Änderungsübereinkünfte keinen Staat binden, der diesen Änderungsübereinkünften nicht beitritt. Fehlt die allgemeine Zustimmung, kann

---

[509] Section 19. Representation of Members at Meetings of Fund Organs: 1. Representation of Members Not Entitled to Appoint an Executive Director (a) Each member not entitled to appoint an Executive Director in accordance with Article XII, Section 3(b) (i) may, in accordance with the regulations provided in this Section, send a representative to attend any meeting of the Executive Board when a request made by, or a matter particularly affecting, that member is under consideration. A member may waive its rights under this provision. The Executive Board shall determine whether a matter under consideration particularly affects a member not entitled to appoint an Executive Director in accordance with Article XII, Section 3(b) (i), which determination shall be final. (b) Whenever a member not entitled to appoint an Executive Director in accordance with Article XII, Section 3(b) (i) desires to present its views at the meeting of the Executive Board at which a request the member has made is to be considered, it shall so notify the Fund when it makes the request and shall designate a representative for this purpose who shall be available at the seat of the Fund. Failure to give notice or to designate an available representative shall constitute a waiver of the member's right to present its views at the meeting.

[510] Karl, S. 268; Berrisch, S. 504. Dementsprechend wurde etwa im Namibia Gutachten nicht ausgeschlossen, dass grundsätzlich durch eine Praxis eine stillschweigende Vereinbarung erfolgen kann: "Without in any absolute sense denying that, through a sufficiently steady and long-continued course of conduct, a new tacit agreement may arise having a modificatory effect, the presumption is against it,-especially in the case of an Organisation whose constituent instrument provides for its own amendment, and prescribes with some particularity what the means of effecting this are to be."; Annacker, S. 222.

[511] Amerasinghe, S. 462; Eine andere Ansicht vertritt hier etwa Hafner, der gerade die ausdrückliche Nichtberücksichtigung als Gegenargument anführt. Hafner, in: Nolte (Hrsg), S. 116.

der Vertrag somit höchstens inter se für die zustimmenden Parteien geändert werden.[512] Artikel 40 WVK I scheint für Änderungen von Satzungen von IO insgesamt wenig geeignet. Verschiedene Klassen von Mitgliedern mit je unterschiedlichen Pflichten scheinen mit der gemeinsamen institutionellen Verwirklichung von Zielen im Widerspruch zu stehen.[513] Zielführender scheint es zu sein, dass eine Änderung der Satzung nur erfolgen kann, wenn alle Mitglieder des IWF zustimmen (und diese dann auch für alle Mitglieder wirksam ist).

Aus einer entsprechenden Praxis muss die Übereinstimmung aller Parteien hervorgehen, selbst wenn nicht alle Parteien aktiv an der Praxis teilnehmen.[514]

2) Revisionsklauseln und Satzungsänderungen

Durch die wachsende Bedeutung von multilateralen Verträgen wurde die Angemessenheit des Einstimmigkeitsprinzips im Rahmen von Vertragsänderungen in Frage gestellt. Man hat darauf mit der Schaffung von Revisionsklauseln reagiert.[515] Dies ist insofern unproblematisch, als das Abgehen vom Einstimmigkeitsprinzip wiederum auf dem vorweggenommenen Konsens aller Mitglieder beruht. Die Revision von Satzungen unterliegt folglich normalerweise nicht dem Einstimmigkeitsprinzip.[516] Dementsprechendes trifft auch auf die Satzung des IWF zu.

Wenn keine Revisionsklauseln zum Einsatz kommen, wie etwa bei informellen Änderungen durch die nachfolgende Praxis, sind unterschiedliche Lösungsansätze denkbar.

Man könnte die Änderungsmöglichkeit durch spätere Praxis bei bestehenden Revisionsklauseln überhaupt ablehnen. So wurde es als gefährlich angesehen, wenn formelle Satzungsänderungen nur noch eine optionale Möglichkeit der Änderung der

---

[512] Vgl. Schwelb, S. 50, S. 51.

[513] Amerasinghe, S. 452 f. Eine andere Lösungsmöglichkeit wäre es überhaupt, dass die Mitglieder, welche der Änderung nicht zustimmen, ihren Status als Mitglieder verlieren. Amerasinghe, S. 453.

[514] Reports of the Commission to the General Assembly, 2 YBILC (1966), S 236; Aust, S. 243.

[515] Vgl. Schwelb, S. 52.

[516] Die Revisionsklauseln sind in ihrer Ausgestaltung jedoch zu unterschiedlich, als dass man daraus eine etablierte gewohnheitsrechtliche Norm betreffend die Abänderung bzw. Nichtanwendbarkeit des Einstimmigkeitsprinzips durch Völkergewohnheitsrecht schließen könnte. Es wird auch vertreten, dass es bei Revisionsverfahren von IO rechtliche Grenzen für die Ausübung der Revisionskompetenz durch die Mehrheit gibt. Frowein ist der Ansicht, dass im Rahmen von Revisionen, die den Charakter und die Struktur einer IO grundlegend verändern, Vertragsänderungen nicht durch eine Mehrheitsentscheidung erfolgen dürfen. Er zieht hier also eine Grenze und hält nur weniger gravierende Änderungen (Modifikationen) durch Mehrheitsentscheidungen für zulässig. Delbrück Jost, Dahm Georg, Wolfrum Rüdiger, Völkerrecht: Ordnung der Internationalen Gemeinschaft, J Walter de Gruyter, (2002) m.w.N. S. 671.

Satzung darstellen und durch die nachfolgende Praxis rechtlich alles das erzielt werden kann, wofür normalerweise eine formelle Satzungsänderung erforderlich wäre[517] und kritisiert, dass die Revisionsklauseln ihrer Sinnhaftigkeit beraubt würden.[518] Wenn ein Vertrag durch die Existenz von Revisionsklauseln letztendlich auch parlamentarische Beteiligung der Nationalstaaten vorsieht, sollten diese Bestimmungen auch gemäß Pacta sunt servanda eingehalten werden.[519] Zudem wurde kritisiert, dass es durch eine solche Änderungsmöglichkeit in manchen Staaten zu verfassungsrechtlichen Problemen kommen könnte[520] und Organe niederen Ranges Änderungen herbeiführen könnten.[521]

Revisionsklauseln könnten zudem auch als leges speciales gegenüber der VGR Regel, welche die Änderung durch spätere Praxis zulässt, angesehen werden.[522] Darüber hinaus wurde überhaupt allgemein hervorgehoben, dass Mitglieder vor dem Entstehen nicht vorhergesehener neuer Verpflichtungen geschützt werden müssen.[523] Gegner halten der formlosen Satzungsänderung zudem auch entgegen, dass der Organisation eine gewisse Selbständigkeit innewohnt und diese auch in den Änderungsklauseln ihren Ausdruck findet.[524]

---

[517] So Alvarez hinsichtlich der Vereinten Nationen; Alvarez, in: Nolte (Hrsg), S. 129.

[518] So äußerte etwa Frankreich: "…many international agreements contained specific provisions on the conditions of their revision: to admit that the parties could derogate from those clauses merely by their conduct in the application of the treaty would deprive those provisions of all meaning. Secondly, adoption of the Article might raise serious constitutional problems for many States: the principle of formal parallelism required that modifications of a treaty at the domestic level should follow the same procedure as the original text. Siehe UN Conference on the Law of Treaties, Official Records, First Session (1968) UN Doc A/CONF.39/11, 208, para 63 (de Bresson, France); Vgl. auch Feldman, S. 656.

[519] Ibid; Greschek, S. 37; Vgl. auch United Nations Conference on the Law of Treaties, Official Records, 1st session (1968), A/CONF.39/11, S 214, S. 213 wo vorgebracht wurde, dass es zu keiner Verletzung von pacta sunt servanda kommen könne, wenn die Parteien übereinkommen, den Vertrag auf eine bestimmte Art und Weise anzuwenden.

[520] United Nations Conference on the Law of Treaties, Official Records, 1st session (1968), A/CONF.39/11, S 208,S. 209, S. 211; Nolte, Introductory Report, S. 200; Kadelbach stellt fest, dass "…implied treaty-making and self-empowerment by international institutions without democratic control or judicial review contribute to the loss of significance of domestic parliaments, combined with an increase of executive powers." Dies führt dazu, dass "By virtue of art 31 (3) VCLT, practice becomes its own source and creates its own legitimacy." Siehe Kadelbach Stefan, Domestic Constitutional Concerns with Respect to the Use of Subsequent Agreements and Practice at the International Level, in: Nolte (Hrsg), Treaties and Subsequent Practice, Oxford University Press (2013), S. 150; Wuerth Ingrid, Treaty Interpretation, Subsequent Agreements and Practice, and Domestic Constitutions, in: Nolte (Hrsg), Treaties and Subsequent Practice, Oxford University Press (2013), S. 154.

[521] United Nations Conference on the Law of Treaties, Official Records, 1st session (1968), A/CONF.39/11, S. 209; Introductory Report, S. 201. Vgl. auch Kohen: "… the long and arduous international and internal legal processes that must be followed for a treaty to be concluded and enter into force, cannot be reversed by the sudden modification of a treaty simply by virtue of the conduct of state agents who would likely not have the modification of the treaty in mind when going about their business." Siehe Kohen, in: Nolte (Hrsg), S. 36 f.

[522] Ibid.

[523] Salo Engel, "Living" International Constitutions and the World Court (the Subsequent Practice of International Organs unter their Constituent Instruments), 16 Int'l & Comp. L.Q. (1967), S. 910.

[524] Karl, S. 346.

Nach dem allgemeinen, in der WVK I verkörperten, vertragsrechtlichen Grundsatz, können Verträge jedoch mit Zustimmung aller Vertragsparteien abgeändert werden, wenn die Änderungen für alle Parteien wirksam werden sollen. Verträge, die auf dem übereinstimmenden Willen aller Parteien basieren, können somit durch einen entsprechenden gemeinsamen Willen abgeändert werden.[525]

Wenn eine Satzungsänderung des IWF durch spätere Praxis unter Abgehen der Revisionsklauseln befürwortet wird, kann diese somit jedenfalls nur einstimmig erfolgen.

Auch wenn eine Partei nicht aktiv an der Praxis teilgenommen hat, muss dabei die Willensübereinkunft deutlich werden:[526]

> *(…) even if every party might not itself have actively participated in the practice, it must be such as to establish the agreement of the parties as a whole to the modification in question.* [527]

Da die Willensäußerung von Vertragsparteien sowohl ausdrücklich als auch stillschweigend, etwa durch die Nichtreaktion auf das Verhalten einer anderen Partei, erfolgen kann,[528] bleibt zwar das Erfordernis der Einstimmigkeit bestehen, ist jedoch leichter zu erfüllen. Es wurde zudem vertreten, dass keine positive Kenntnis der Praxis vorausgesetzt wird und es vielmehr ausreichend wäre, wenn die Partei davon Kenntnis hätte haben müssen.[529] Einer solchen Praxis kommt nicht dieselbe rechtliche Bedeutung zu, wie einer aktiven Praxis, welche von der Mehrheit der Mitglieder unterstützt wird. Die Vermutung der Rechtmäßigkeit einer solchen Praxis muss jedenfalls leichter widerlegbar sein.[530]

---

[525] Berrisch, S. 505; Karl, S. 279. Der Grundsatz der Einstimmigkeit wird aus der souveränen Gleichheit der Staaten abgeleitet. Er stammt jedoch aus einer Zeit, in der Verträge vorwiegend rechtsgeschäftlicher Natur waren.

[526] The Commission was far from thinking that any practice might modify the provision of a treaty. The Commission's draft contains two essential elements. Practice must testify to an agreement of the parties to modify a provision of the treaty…Consequently, the first condition is that only such practice as shows an agreement of the parties may introduce a change in a treaty - that is the concordance of their wills relating to such changes." Siehe Tunkin Grigorii Ivanovich, Theory of International Law, Harvard University Press (1974), S. 145 f.

[527] United Nations, Yearbook of the International Law Commission, 1966, II, S. 236.

[528] Berrisch, S. 504, Karl, S. 368.

[529] Berrisch, S. 504.

[530] Ibid, S. 28. Es wurde in diesem Zusammenhang kritisiert, dass faktisch häufig statt eines "positive evidence...of institutional opinio iuris" das bloße Stillschweigen der Mitglieder als Ascquiesenz gewertet wird. Alvarez, International Organisations as Law-makers, S. 91.

Formelle Satzungsänderungen im Rahmen von IO erfordern zudem für gewöhnlich auch die Mitwirkung von Organen.[531] Häufig werden jedoch gerade Organe von IO – wie das ED des IWF - eine Praxis initiieren, die nicht mit der Satzung in Einklang steht.[532]

3) Stillschweigende rechtsgeschäftliche Änderung innerhalb des IWF

Wird die mittels Konsens etablierte Praxis des Exekutivdirektoriums von jedem, auch nicht durch einen eigenen ED vertretenen, Mitgliedstaat akzeptiert, ist hier folglich eine stillschweigende Satzungsänderung denkbar. Das Verhalten der direkt zurechenbaren ED und die Nichtwahrnehmung des Repräsentationsrechts durch die nicht vertretenen Mitglieder im Rahmen der Sitzungen des Exekutivdirektoriums kann als konkludente Willensäußerung/Zustimmung betrachtet werden.

Im Rahmen der letzten Satzungsänderungen wurde Artikel I der Satzung nicht überarbeitet. Dies scheint gegen die Möglichkeit einer stillschweigenden Änderung zu sprechen. Es ist auch denkbar, dass man sich der Regelungsbedürftigkeit in Artikel I nicht bewusst war und die Aufnahme von Artikel V Abschnitt 2 (b), sowie eine großzügige Interpretation der Zielbestimmungen des Artikel I, als ausreichende Rechtsgrundlagen erachtet.

Möglicherweise hat sich im Mitgliederkreis des IWF zum Zeitpunkt der Satzungsänderungen auch noch keine einhellige Meinung über die zukünftige Rolle des IWF betreffend die Unterstützung von Entwicklungsländern herausgebildet. Die häufig zu vernehmende Betonung, dass sich der IWF wieder auf seine Kernkompetenzen beschränken würde, sorgt für zusätzliche Unklarheiten. So hat der GD des IWF im Jahr 2008 betont, dass der IWF keine Finanzierungen gewähren dürfe, welche auf die Verwirklichung solcher und "sozialer" Ziele abzielen:[533]

---

[531] Teilweise kann hier die Zustimmung der zuständigen Organe darin gesehen werden, dass die Organe, welche solche Satzungsänderungen in Frage stellen können, dies nicht getan haben, oder dass sich zuständige Organe in keiner Form gegen die Satzungsänderung gewehrt haben. Siehe Karl, S. 346.

[532] Auch wenn die Satzungsänderungen ihren Ausgangspunkt bei den erwähnten Organen finden und erst später von den Mitgliedstaaten gebilligt werden, ändert sich am Prinzip der Einstimmigkeit nichts. Ibid, S. 349.

[533] "A key theme of my first year at the Fund has been the need for our institution to refocus on its core competencies related to macroeconomic and financial issues and policies; and to excel within this mandate. In this context, I want to emphasize that, while the Fund is not a development institution — in the sense that it does not provide advice and financing aimed directly at such goals as poverty alleviation, education, or infrastructure — it is an institution that does play a key role in supporting development." Statement by the IMF Managing Director on the Role of the Fund in Low-Income Countries October 2, (2008).

Vielleicht will man sich auch ganz bewusst nicht zu solchen menschenrechtlichen Aktivitäten "verpflichten", sondern die Hilfestellungen auf freiwilliger Basis anbieten.

Es bestehen zu wenige Anhaltspunkte, um eine formlose, stillschweigende rechtsgeschäftliche Änderung zu befürworten.

E. Derogation durch Völkergewohnheitsrecht

1) Allgemeines

Neben einer rechtsgeschäftlichen Änderung wäre es auch denkbar, eine von der Satzung abweichende Organpraxis innerhalb des IWF als völkergewohnheitsrechtliche Änderung einzustufen.[534]

Laut Artikel 38 IGH Statut ist Völkergewohnheitsrecht der "Ausdruck einer allgemeinen, als Recht anerkannten Übung". Wenn eine vom Vertragswortlaut und den Organisationszielen abweichende spätere Praxis die Erfordernisse[535] der (langandauernden) Übung[536] und opinio iuris erfüllt, kann sie Völkergewohnheitsrecht darstellen.[537] Die allgemeine Praxis stellt also ein notwendiges Element für die Bildung von VGR dar, wobei die Praxis selbst keine Rechtsquelle, sondern nur Tatbestandsmerkmal ist. Erst durch die opinio iuris kann die Rechtsquellenqualität entstehen.[538]

Völkerrechtliche Verträge gelten oft nur für einen beschränkten Teilnehmerkreis, was dazu führt, dass das Erfordernis der Allgemeinheit häufig nicht erfüllt ist. Die Möglichkeit, dass völkerrechtliche Verträge durch vertragsbezogenes, einer

---

[534] Die Derogation eines Vertrages bzw. von Vertragsbestimmungen durch die Entwicklung von VGR wird desuetudo genannt und kann als Umsturz von Vertragsbestimmungen durch die offene Nichtanwendung beschrieben werden. Es kann dabei auch zur Entwicklung neuer Normen kommen, die alte Vertragsbestimmungen ersetzen. Berrisch, S. 503; Karl, S. 386.

[535] Nach moderner Sichtweise des VGR sind die Anzahl staatlicher Akte und die lange Dauer einer Übung für die Bildung von Gewohnheitsrecht jedoch nicht notwendigerweise erforderlich. Auch in kurzer Zeit und trotz einer "spärlichen Praxis" kann es nach dieser Auffassung zur Bildung von VGR kommen. Dies ist der Fall, wenn sich verbreitet und unangefochten Rechtsüberzeugung feststellen lässt, jedoch ist auch kritisch zu hinterfragen, ob in solchen Fällen nicht viel eher eine stillschweigende Vereinbarung vorliegt. Bernhardt Rudolf, Ungeschriebenes Völkerrecht, S. 74. Vgl. auch Frowein, der nicht anzweifelt, dass Resolutionen der Generalversammlung eine wichtige Rolle bei der Bildung von VGR zukommt, dies ändere jedoch ändert nichts an der Bedeutung der Staatenpraxis. Frowein, Der Beitrag der internationalen Organisationen zur Entwicklung des Völkerrechts, 36 ZaöRV (1976), S. 150. Berrisch, S. 503.

[536] Auch sehr kurze Fristen können zur Bildung von Gewohnheitsrecht ausreichen. Bernhardt Rudolf, Ungeschriebenes Völkerrecht, 36 ZaöRV (1976), S. 67.

[537] Im Rahmen der WVK wurde diese Frage jedoch ausgeklammert und nur die rechtsgeschäftliche Deutung der späteren Praxis behandelt, Karl, S. 248.

[538] Annacker, S. 221. Der opinio iuris kommt auch insofern zur Feststellung der Rechtsquellenqualität eine besondere Bedeutung zu, da eine Tendenz zur Schaffung von nichtbindenden Regeln besteht. Berrisch, S. 84.

bestimmten Form des partikulären VGR, geändert und beendet werden können, wird dennoch befürwortet.[539] Die Beantwortung der Frage, ob partikuläres, nichtregionales, VGR, als welches VGR der Mitglieder des IWF einzuordnen wäre,[540] existiert, kann mittels einer Analogie zum regionalen VGR gelöst werden. Zwischen Staaten verschiedener Regionen kann partikuläres VGR existieren, wenn Homogenität im Sinne eines einigermaßen einheitlichen innerstaatlichen Rechts- und damit Wertsystems verstanden wird, das zur Ausbildung eines völkerrechtlichen Subsystems (in Form des partikulären VGR) führen kann.[541] Im Rahmen des IWF ergibt sich die "zweckgebundene" Homogenität der Staaten schon aus der Teilnahme am Vertrag bzw. Mitgliedschaft in der Organisation. Dadurch kann die partikuläre Rechtsgemeinschaft abgegrenzt werden.

Der IWF kann somit von zwei Arten von VGR betroffen sein. Zum einen durch allgemeines VGR, welches auf alle IO anwendbar ist, zum anderen von speziellem VGR, welches nur innerhalb des IWF zur Anwendung kommt.[542]

Partikuläres VGR kann im Gegensatz zu allgemeinem VGR auch Regeln umfassen, die sich im Rahmen einer internationalen Organisation entwickelt haben (organisationsinternes VGR).[543] So wurde die Abänderung von Artikel 27 (3) der Satzung der Vereinten Nationen als völkergewohnheitsrechtliche Änderung mit Wirkung im Innenverhältnis auch für Staaten die Stimmenthaltung geübt oder gegen den Beschluss gestimmt haben, begründet.[544]

---

[539] Ibid, S. 249; Berrisch, S. 503; Osteneck Kathrin, Die Umsetzung von UN-Wirtschaftssanktionen durch die Europäische Gemeinschaft: völker- und europarechtliche Rahmenbedingungen für ein Tätigwerden der Europäischen Gemeinschaft im Bereich von UN-Wirtschaftssanktionsregimen unter besonderer Berücksichtigung der Umsetzungspraxis der EG-Organe, Springer (2004), S. 249. Nicht alle vertreten diese Auffassung. Die Existenz einer völkergewohnheitsrechtlichen Norm, die eine Satzungsänderung durch Gewohnheitsrecht ermöglicht, wurde in der Literatur auch angezweifelt. Mangels ausreichend nachgewiesener Staatenpraxis auf diesem Gebiet, hält man es für: "... doubtful that there are grounds for considering that there exists a customary norm of international law in conformity with which any treaty provisions may be modified by means of custom, or that such a norm is adivsable de lege ferenda: "Such an extreme would be dangerous for the stability of international treaties. Tunkin, S. 146.

[540] Auch wenn mittlerweile beinahe alle Staaten der Welt Vertragsparteien geworden sind.

[541] Abgrenzungen können hier etwa geografisch, historisch, auf kultureller oder politischer Basis erfolgen. Simma, Wittich, in: Reinisch (Hrsg), Rz 183.

[542] Als Beispiel hierfür kann das Recht eines Organs, seinen eigenen Zuständigkeitsbereich zu bestimmen, genannt werden, sofern keine speziellen Regelungen existieren. Berrisch, S. 508.

[543] Ibid, S. 96.

[544] Seidl-Hohenvelndern/Loibl, S. 224. Wobei die Verbindlichkeit der auf Basis dieser Bestimmung geschaffenen Resolutionen nicht völkergewohnheitsrechtlich erklärt werden kann, da es nachweislich Widerstand gegen diese Praxis gegeben hat und jeder Mitgliedstaat die Anwendbarkeit als persistent objector ausschließen könnte. Die Existenz einer völkergewohnheitsrechtlichen Norm, die eine Satzungsänderung durch Gewohnheitsrecht ermöglicht, wurde in der Literatur jedoch auch angezweifelt. Mangels ausreichend nachgewiesener Staatenpraxis auf diesem Gebiet, hält man es für: "... doubtful that there are grounds for considering that there exists a customary norm of international law in conformity with which any treaty provisions may be modified by means of custom, or

Ein prominentes Beispiel einer völkergewohnheitsrechtlichen Änderung innerhalb des IWF lässt sich im Bereich der Wechselkursregelungen finden.[545] Diese Änderung betraf jedoch nicht die Zielbestimmungen des IWF und befand sich auch nicht im Widerspruch mit dem Zweck "(iii) To promote exchange stability, to maintain orderly exchange arrangements among members, and to avoid competitive exchange depreciation", da dies auch auf andere Art und Weise verwirklicht werden kann. Dadurch war eine informelle völkergewohnheitsrechtliche Änderung möglich.

2) Derogation von Satzungsbestimmungen durch allgemeines Völkergewohnheitsrecht

Mangels einer Rechtsnormenhierarchie besteht im Völkerrecht grundsätzlich eine Gleichrangigkeit von Gewohnheitsrecht und Vertragsrecht.[546]

Eine spätere und allgemeinere Norm des VGR würde, sofern es sich nicht um ius cogens handelt, grundsätzlich Ausnahmen von ihrem Geltungsbereich durch speziellere, vertragliche, Regelungen dulden. Für den Vorrang des späteren VGR spräche hingegen die lex posterior Regel. Die speziellere (vertragliche) Regelung kann jedoch besser geeignet sein, um bestimmte die Ziele zu verwirklichen. Es kann dabei von den besonderen Umständen und Absichten der Vertragsparteien abhängen, ob ein Vertrag durch späteres allgemeines VGR derogiert wird.[547]

Grundsätzlich ist auch argumentierbar, dass etwa auf Grund der hohen Ratifikationszahlen des Sozialpaktes oder Teilen der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) WSK-Inhalte zumindest teilweise den Status von allgemeinem Völkerrecht erlangt haben und dadurch die Satzung des IWF im Wege

---

that such a norm is adivsable de lege ferenda. "Such an extreme would be dangerous for the stability of international treaties." Siehe Tunkin, S. 146.

[545] Als das System fixer Wechselkurse aufgegeben wurde, handelte sich dabei um eine Praxis, die klar im Widerspruch zu den damaligen Articles of Agreement stand und somit als Völkerrechtsbruch zu qualifizieren war. Simma, Wittich, in: Reinisch (Hrsg), Rz 201. Die Praxis wurde jedoch nachfolgend von allen Vertragsparteien unterstützt und auf Basis einer Entscheidung der ED ausgeübt. Das neue System flexibler Wechselkurse selbst wurde erst später durch eine Änderung in die Articles of Agreement aufgenommen. Zuvor erfolgte jedoch bereits eine völkergewohnheitsrechtliche Änderung. Berrisch, S. 509.

[546] Häufig kommt es zu einem Zusammenspiel der beiden Rechtsquellen. Vertragliche Normen sind oftmals unvollständig und bauen vielfach auf einem völkergewohnheitsrechtlichen Fundament auf. Zudem existieren auch dynamische Formen des Zusammenwirkens. So werden etwa Materien des VGR oftmals kodifiziert und daraus entstandene Verträge ratifiziert. Häufig kommt es im Rahmen dieser Kodifikationen auch zu einer Weiterentwicklung der Materie und somit zu einer Derogation des VGR durch kodifiziertes Recht. Das Zusammenspiel kann jedoch auch so erfolgen, dass vertragliche Rechtssätze erst im Wege eines gewohnheitsrechtlichen Prozesses verbindlich werden, etwa wenn die erforderliche Anzahl an Ratifikationen nicht vorliegt.

[547] Karl, S. 107.

von allgemeinem Völkerrecht abgeändert bzw. um WSK-Rechte "angereichert" wurde.[548]

Befürwortet man die völkergewohnheitsrechtliche Existenz von WSK-Rechten, führt diese nicht so weit, dass eine so umfassende opinio iuris aufzufinden ist, dass dadurch eine Abänderung der Satzung des IWF stattgefunden hat.[549]

3) Derogation durch vertragsbezügliches Völkergewohnheitsrecht

Vertragsbezogene gewohnheitsrechtliche Normen können ergänzende Wirkung aufweisen, können jedoch auch so ausgestaltet sein, dass sie mit dem Vertrag selbst im Widerspruch stehen. Wenn eine abweichende Praxis eine partikulärrechtliche Norm des VGR darstellt, kommt es zu einem Normenkonflikt, welcher auf Grund der Anwendbarkeit der Regel über die lex specialis zu lösen ist. Dies bedeutet, dass die spätere, spezielle Norm der älteren Norm vorgeht.[550]

Die grundsätzliche Gleichrangigkeit von VGR und Vertragsrecht und die Regel der lex posterior sorgen somit dafür, dass die spätere Praxis als VGR den Vertrag präzisieren, verändern, erweitern und auch beenden kann.[551]

Beim nichtregionalen partikulären Völkerrecht kann eine Homogenität der Staaten grundsätzlich nur durch die einheitliche Völkerrechtspraxis der verschiedenen Staaten selbst nachgewiesen werden, sofern diese nicht ideologisch verbunden sind. Folglich sind nur diejenigen Staaten in einem solchen Fall an einen partikulären nichtregionalen Rechtssatz gebunden, die ihn auch ständig befolgen.[552] Ausnahmen von diesem Grundsatz kann es jedoch bei IO geben.[553] Gerade im Rahmen von IO wird die zu untersuchende Praxis meist durch Organe ausgeübt. Hier kann sich die lückenlose Praxis über das Unterlassen eines Widerspruchs der Vertragsparteien definieren.

---

[548] Weigeldt, S. 235.

[549] Dies schließt jedoch nicht die Möglichkeit aus, dass eine opinio iuris dahingehend vorliegt, dass internationale Akteure wie der IWF bei Vorliegen entsprechender Beeinflussungsmöglichkeiten an das VGR gebunden sind. Siehe infra Teil III unter 4. E.

[550] Eine vertragsbezügliche Praxis muss jedoch, um VGR zu sein, auch das Erfordernis der opinio iuris erfüllen. Es stellt sich die Frage, ob eine derartige opinio iuris überhaupt entstehen kann, wenn die Praxis vom Wortlaut der Satzung abweicht. Hier zählt jedoch die Meinung, zu einer gewissen Praxis berechtigt oder verpflichtet zu sein, nicht die Meinung über den vorgegebenen Vertragsinhalt. Ibid, S. 109.

[551] Karl, S. 249.

[552] Bleckmann Albert, Völkergewohnheitsrecht trotz widersprüchlicher Praxis, 36 ZaöRV (1976), S. 404.

[553] Karl, S. 100.

Auch beim partikulären VGR müssen grundsätzlich die Erfordernisse opinio iuris und langandauernde Praxis erfüllt werden.[554] So kann das bloße "shouting" einer Generalversammlung die Praxis nicht ersetzen.[555] Die Einordnung der nachfolgenden Praxis als VGR wird v.a. bei lang andauernder und oft wiederholter Praxis von vertragsanwendenden Organen, deren Aufgabe in der Vertragsanwendung liegt, zweckdienlich sein.[556] Aus einer solchen Praxis folgt nicht automatisch, dass das Verhalten von Organen der Organisation auch Gewohnheitsrecht erzeugt, das die Satzung mit Wirkung nach außen ändern kann,[557] jedoch könnte die Praxis eines Organs zusammen mit dem Verhalten (Stillschweigen) der Mitgliedstaaten eine solche ändernde Praxis mit Außenwirkung bilden. Fast alle Beispiele der Schaffung von VGR innerhalb von IO basieren auf einem Abgehen von Vertragsbestimmungen durch Mitgliedstaaten oder von Organen und der Tatsache, dass gegen ihre Handlungen keine Maßnahmen ergriffen wurden.[558]

4) Völkergewohnheitsrechtliche Änderung der Satzung des IWF?

Für eine Änderung der Articles of Agreement durch VGR wäre nach allgemeinen Regeln eine opinio iuris und eine allgemeine, langanhaltende Übung erforderlich. Durch die große Anzahl an Mitgliedstaaten scheint der Nachweis von neuem VGR mit Schwierigkeiten verbunden.[559]

Die Praxis wird hier durch ein Organ geübt, in welchem nicht sämtliche Mitgliedstaaten vertreten sind. Das Erfordernis der langandauernden Praxis ist im Hinblick auf schon länger ausgeübte Praxis der Mittelvergabe an Länder mit niedrigem Einkommen, mit dem Ziel, soziale Ausgaben zu schützen, über einen längeren Zeitraum gegeben. Eine Praxis, der nicht widersprochen wurde, könnte daher letztendlich auf sämtliche IWF Mitgliedsländer zurückgeführt werden. Die PRGF Fazilität existierte seit dem Jahr 1999 und seitdem wird somit der Aspekt der Armutsbekämpfung im internen Recht des IWF berücksichtigt. Dies würde sogar das Erfordernis der langanhaltenden Praxis erfüllen.

---

[554] Es wird jedoch auch vertreten, dass etwa einstimmig gefasste Resolutionen in Organen als Nachweis für das Bestehen der Rechtsüberzeugung dienen können und dann schon eine einmalige Übung als ausreichend angesehen werden kann. Siehe Seidl-Hohenvelndern/Loibl, S. 224.

[555] Andererseits finden sich Stimmen, die den Deklarationen durch die Generalversammlung, die den Anspruch auf die Formulierung grundlegender Prinzipien erheben, eine größere Wirkung beigemessen.

[556] Karl, S. 266.

[557] Seidl-Hohenvelndern/Loibl, S. 224.

[558] Berrisch, S. 508.

[559] Petersmann, E. U., S. 458.

Man könnte somit argumentieren, dass konsensuale Entscheidungen des Exekutivdirektoriums, in denen keine widersprechenden "representations of views" erfolgten, eine opinio iuris aufweisen und zu einer einvernehmlichen Satzungsänderung geführt haben, und dass routinemäßige Auslegungen, denen nicht widersprochen wird, eine gewohnheitsrechtliche Relevanz erlangen.[560]

Grundsätzlich wären auch hier die Regeln über den persistent objector anzuwenden. Wenn sich ein Staat ausdrücklich gegen die Teilnahme an der Praxis ausspricht, bindet ihn die Regel des partikulären VGR nicht. Zwar äußerten die USA nachweislich Kritik[561] an der Art der Mittelvergabe durch den IWF, jedoch hat der von den USA entsandte ED dieser stets zugestimmt und die USA kann nicht als persistent objector betrachtet werden.

Es ist jedoch überhaupt zu bezweifeln, ob gerade im Rahmen von IO eine zerklüftete Rechtsgemeinschaft erwünscht ist, wenn es zum Auftreten von persistent objectors innerhalb der Rechtsgemeinschaft kommt.[562] Vielmehr muss das für die Zielbestimmungen einer IO gelten.

Da auch eine Vertragsmodifikation durch nachfolgende Praxis in der Form eines stillschweigenden Rechtsgeschäfts nur einstimmig erfolgen kann, wäre es konsequent, wenn auch im Rahmen des VGR eine einhellige Praxis vorliegen muss. Bei Auftreten von persistent objectors kann dann überhaupt keine Satzungsänderung durch VGR erfolgen (bzw. es dadurch auch keine persistent objectors geben).

Jedoch stößt man beim Nachweis der opinio iuris hier auf Schwierigkeiten. Das Verhalten der nichtwidersprechenden Mitgliedstaaten reicht nicht aus, um als Beweis einer opinio iuris zu dienen und kann nicht denselben Wert wie eine Praxis haben, die positiv von einer Mehrheit der Mitglieder getragen wird.[563] Mitgliedstaaten mit kleinen Quoten und einem geringen Stimmenanteil könnten etwa von einem Antrag zu einem formellen Interpretationsverfahren Abstand nehmen, weil sie davon ausgehen, dass

---

[560] Hexner Ervin Paul, Die Rechtsnatur der interpretativen Entscheidungen des Internationalen Währungsfonds, 20 ZaöRV, (1959), S. 76.

[561] Meltzer Allan A. Report of the International Financial Institutional Advisory Commission (2000), verfügbar unter http://repository.cmu.edu/cgi/viewcontent.cgi?Artikel=1029&context=tepper [Stand, .16. November 2013].

[562] Zweck der Organisation ist das Erreichen von gemeinsamen Zielen auf festgelegte Art und Weise. Wenn manche Staaten nicht an vertragsbezügliche völkergewohnheitsrechtliche Änderungen gebunden sind, andere jedoch schon, würde dies das gemeinsame Erreichen dieser Ziele erschweren oder verhindern. Wenn man die Ziele selbst durch VGR ändert, könnten dann unterschiedliche Ziele innerhalb derselben IO existieren.

[563] White, The Law of International Organisations, S. 28.

Mitgliedstaaten mit großem Stimmgewicht auch im formellen Verfahren den in der informellen Entscheidung enthaltenen Standpunkt einnehmen.[564]

Eine Vermutung der Rechtmäßigkeit, die einer Praxis anhaftet, die nur durch Stillschweigen unterstützt wird, ist leichter widerlegbar, da sonst ein Punkt erreicht wird, in welcher Praxis und Recht von einander nicht mehr unterschieden werden können und das Recht seine Funktion verliert.[565]

Abschließend ist daher festzuhalten, dass auch keine Änderung bzw. Erweiterung der Zielbestimmungen durch Völkergewohnheitsrecht stattgefunden hat. Der IWF ist nicht auf Grund einer völkergewohnheitsrechtlichen Änderung befugt, die Praxis der Armutsbekämpfung im Rahmen seiner Mittelvergabe auszuüben.

F. Satzungsänderung sui generis durch Organpraxis

1) Allgemeines

Organe, die eine bestimmte Praxis ausüben, können gänzlich unterschiedlich zusammengesetzt sein. So besteht eine Generalversammlung als Plenarorgan aus allen Mitgliedstaaten. Genauso sind gerade in Exekutivorganen, wie anhand des IWF ersichtlich, häufig nicht alle Mitgliedstaaten vertreten bzw. werden von den dortigen Mitgliedern nicht nur Länderinteressen verfolgt.

Selbst in Organen, in welchen grundsätzlich alle Mitgliedstaaten repräsentiert sind, werden Beschlüsse häufig durch Mehrheitsentscheidungen gefasst. Eine Organpraxis, in der sich nicht der Wille sämtlicher Vertragsparteien wiederfindet, ist nicht mehr als Praxis sämtlicher Vertragsparteien zu qualifizieren. Dies kann als Organpraxis im engeren Sinn qualifiziert werden, da dem anwendenden Organ gegenüber allen Mitgliedstaaten eine gewisse Eigenständigkeit zukommt und das Organ einen eigenständigen Willen bilden kann.

Man muss daher zwischen späterer Praxis durch die Parteien und einer "echten Organpraxis" unterscheiden, wobei auch die Praxis von Plenarorganen als Organpraxis qualifiziert werden kann, wenn Mehrheitsentscheidungen getroffen werden.

---

[564] Hexner, Die Rechtsnatur der interpretativen Entscheidungen des Internationalen Währungsfonds, S. 76.
[565] Ibid.

Während eine Organpraxis, die auf den Willen sämtlicher Vertragsparteien zurückgeführt werden kann, eine Satzungsänderung ermöglichst, ist fraglich, ob und welche Abänderungsqualität eine Organpraxis hat, die nicht klar auf sämtliche Mitgliedstaaten zurückgeführt werden kann.

Eine solche von der Satzung abweichende Organpraxis könnte als eine Anregung für eine informelle Satzungsänderung (Abseits der Revisionsklauseln) zu sehen sein. Kommt innerhalb eines Organs, in welchem alle Mitgliedstaaten vertreten sind, oder sogar einzelnen Staaten bezüglich dieser Praxis ein Einspruchs- oder Mitspracherecht zu, könnte in der Nichtausübung dieser Mitsprachemöglichkeiten auch eine konkludente Akzeptanz der satzungsändernden Praxis gesehen werden.[566]

Der etablierten Praxis einer IO kommt eine eigene von Artikel 31 WVK verschiedene Rechtsquellenqualität zu.[567] Die Organpraxis wird somit vom Tatbestand und vom Interpretationsmittel zur eigenen Rechtsquelle. Die established practice einer IO fällt heute unter Artikel 5 der WVK,[568] wobei der Begriff established zur Abgrenzung gegenüber umstrittener Praxis dient.[569]

Der IGH hat die Organpraxis im Namibia Gutachten[570] als eigene Rechtsquelle qualifiziert. In diesem Fall ging es darum, dass eine Resolution des Sicherheitsrates trotz Stimmenthaltung zweier Länder beschlossen wurde.[571] Diese Praxis war ein

---

[566] Auch eine authentische Interpretation oder Satzungsänderungen durch das Repräsentativorgan als Korrekturmaßnahmen sind denkbar, wenn die Praxis des ausführenden Organs vom Willen der Mitgliedstaaten abweicht.

[567] So Peters: "While subsequent practice has a contractual nature and is based on the consent of the parties to a treaty, established practice is based on customary law and secondary law of the Organisation. In other words, subsequent practice is in its tendency partyrelated and established practice Organisation-related. Of course there is a significant overlapping, for organs serve both as a forum for representatives of the Member States, who are subject to instructions, and as mechanisms serving the purposes and principles of the Organisation, which have a momentum of their own. Whereas subsequent practice as codified in Article 31 (3) (b) VCLT serves the interpretation of pre-existing provisions of the constituent instruments, established practice leads to binding legal (customary) rules, which add to the law of an international Organisation." Peters, S. 633. Die eigenständige Rechtsquellenqualität der Organpraxis wurde bereits im Entwurfsartikel 3 der WVK I durch die Anerkennung der Regeln der Internationalen Organisation als Basis für die Vertragsfähigkeit von IO bestätigt: "For the treaty making capacity of an international Organisation does not depend exclusively on the terms of the constituent instrument but also on the decisions and rules of its competent organs" Report of the International Commission to the General Assembly on the work of its fourteenth session, Doc. A/5209, YILC 1962, Vol II, S. 164; Annacker, S. 220. Dazu zählt auch die established practice einer IO. Artikel 2 (1) lit j der WVK II und Artikel I (1) Z 34 der Wiener Konvention über die Vertretung von Staaten in ihren Beziehungen mit Internationalen Organisationen legen fest, dass die "rules of the Organisation"auch die established practice einer Organisation beinhalten. Zu den Regeln der Organisation zählen: "… in particular, the constituent instruments, decisions and resolutions adopted in accordance with them, and established practice of the Organisation."

[568] Peters, S. 629.

[569] Annacker, S. 220.

[570] Legal Consequences for States of a Continued Presence of South Africa in Namibia, S. 16.

[571] Im Namibia Fall bestätigte der Sicherheitsrat in einer Resolution (276), dass das Mandat beendet worden war. Der Sicherheitsrat beschloss dann in einer weiteren Resolution (284), den IGH um ein Rechtsgutachten zu ersuchen, welche rechtlichen Konsequenzen für Staaten aus der andauernden Präsenz von Südafrika in Namibia

Verstoß gegen Artikel 27 (3) der Satzung der Vereinten Nationen. Für den IGH war neben dem Umstand, dass die Mitglieder des Sicherheitsrats keine negativen Stimmen abgaben, Dauer und Beständigkeit sowie die allgemeine Akzeptanz der Praxis durch die Mitglieder von Bedeutung. Die allgemeine Akzeptanz muss nach dieser Ansicht nicht unbedingt einstimmige Akzeptanz sein.[572] Die allgemeine Verbindlichkeit dieser Praxis kann weder völkergewohnheitsrechtlich noch als stillschweigende rechtsgeschäftliche Änderung erklärt werden, da nicht alle Staaten damit einverstanden waren.[573] Der Organpraxis wurde hier vom IGH derogatorische Wirkung hinsichtlich Satzungsbestimmungen zuerkannt.[574] Jedoch war hier neben der Organpraxis des Sicherheitsrates auch die allgemeine Haltung der Mitglieder in der Generalversammlung der Vereinten Nationen von Bedeutung. Daraus lässt sich schließen, dass eine vollständige Loslösung vom Willen der Mitgliedstaaten auch bei der Rechtsquelle "Organpraxis" nicht möglich zu sein scheint.[575] Die Verbindlichkeit einer Organpraxis scheint bereits bei einmaliger Ausübung entstehen zu können.[576] Da die allgemeine Akzeptanz im Gegensatz zur Einstimmigkeit durch die Mitgliedstaaten als ausreichend angesehen wird, weist die Organpraxis eine gewisse Ähnlichkeit mit

---

trotz der Resolution 276 folgen würden. Die Gültigkeit der Resolution 284 war jedoch fraglich. Südafrika machte geltend, dass diese nicht auf Grund von "concurring votes" aller permanenten Mitglieder des Sicherheitsrates gemäß Artikel 27 (3) zu stande gekommen war. Siehe infra, FN 331.

572 Der ICJ vertrat folgende Aufassung: "By abstaining, a member does not signify its objection to the approval of what is being proposed; in order to prevent the adoption of a resolution requiring unanimity of the permanent members, a permanent member has only to cast a negative vote. This procedure followed by the Security Council, which has continued unchanged after the amendment of 1965 of Article 27 of the Charter, has been generally accepted by Members of the United Nations and evidences a general practice of that Organisation." Legal Consequences for States of a Continued Presence of South Africa in Namibia, S. 22. Vgl. auch Pichon Jakob, Internationaler Strafgerichtshof und Sicherheitsrat der Vereinten Nationen: Zur Rolle des Sicherheitsrats bei der Verfolgung völkerrechtlicher Verbrechen durch den IStGH, in: Bogdandy, Armin von, Wolfrum Rüdiger (Hrsg), Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Band 218, S. 145.

573 Vgl. Seidl-Hohenveldern/Loibl, S. 224. Es gab innerhalb der Generalversammlung (dem Repräsentativkörper) Mitglieder, die nachweislich ihre Einwände gegen die Praxis äußerten. Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia, S. 22.

574 Der Organpraxis wurde hier vom ICJ derogatorische Wirkung hinsichtlich Satzungsbestimmungen zuerkannt. Gardiner spricht hier von einem "example of interpretation close to accepting amendment by practice…". Gardner, S. 245. Teilweise wurde dies jedoch nur als Konkretisierung/Interpretation betrachtet. So etwa Judge Dillard in seiner Separate Opinion: "Had the critical clause read: "all five permanent members, who must bepresent and voting", the contention might have been justified. In the absence of such a precise prescription the subsequent conduct of the parties is clearly a legitimate method of giving meaning to the Article in accordance with the expectations of the parties, including, in particular, the permanent members." Siehe Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Nambibia, S. 153 f. Teilweise wurde eine die Ausübungsbestimmungen modifizierende Wirkung befürwortet, jedoch keine Aneignung neuer Kompetenzen durch Organpraxis befürwortet. Siehe Judge Fitzmaurice in seiner Dissenting Opinion: "94. In the same way, whereas the practice of an Organisation, or of a particular organ of it, can modify the manner of exercise of one of its functions (as for instance in the case of the veto in the Security Council which is not deemed to be involved by a mere abstention), such practice cannot, in principle, modify or add to the function itself." Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia, I.C.J Reports 1971, S. 282.

575 Vgl. auch Chazournes, der die Bedeutung des Verhaltens von Mitgliedstaaten hinweist. "In truth, the element of consistency and endorsement by the member states of an organ is of particular importance in certain dicta of the Namibia and the Maritime Committee Advisory Opinions." Boisson de Chazournes, in: Nolte (Hrsg), S. 57 f.

576 Annacker, S. 223.

allgemeinem VGR auf,[577] jedoch darf nicht vergessen werden, dass es sich um eine Praxis des Organs, getragen von einer gewissen Zustimmung (allgemeinen Akzeptanz) durch die Mitgliedstaaten, und nicht um eine Praxis der Mitgliedstaaten handelt.

2) Neue Ziele des IWF durch spätere (Organ)Praxis?

Ist eine allgemeine Akzeptanz der Praxis durch die Mitgliedstaaten feststellbar, könnte man die Organpraxis als selbständige Rechtsquelle mit Satzungsänderungscharakter betrachten.

Wie bereits erwähnt verwendete der IGH in Nuclear Weapons die Praxis der Organisation um zu entscheiden, ob die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Verwendung von Nuklearwaffen zu den Aufgaben der WHO gehört.[578] Dies wurde zwar negativ beurteilt, jedoch wurde durch die Heranziehung von Artikel 31 (3) (b) WVK I auch implizit festgestellt, dass die Praxis der Parteien, wie sie ihren Ausdruck in der Praxis eines Organs findet, einen Einfluss auf den Aufgabenbereich der Organisation hat.[579]

Es wurden nur solche Fälle der (Organ)Praxis als die Satzungsbestimmungen ändernd anerkannt, die die Kompetenzausübung modifizieren.[580] Bislang gibt es etwa keine Beispiele, welche zeigen, dass sich Organe alleine durch eine Praxis auch neue Ziele aneignen können.[581]

Wenn die Ziele des IWF geändert werden sollen, müssen die Qualitäts- und Quantitätserfordernisse, welche für eine Vertragsänderung erforderlich sind, erfüllt werden.[582] Auch die Gesamtheit[583] der Mitgliedstaaten einer Organisation kann sich

---

[577] Vgl. auch Chazournes, der auf die Ähnlichkeiten mit VGR hinweist und ausführt, dass die spätere Praxis auch als Unterkategorie von VGR diskutiert wird. Boisson de Chazournes, in: Nolte (Hrsg), S. 53.

[578] Nuclear Weapons, Abs. 27 f.

[579] Nuclear Weapons, Abs. 27 f. Hätte der ICJ entschieden, dass das Aufgabengebiet der WHO abgeändert worden wäre, hätte er diese Änderung somit letztendlich auch auf die Praxis der Parteien zurückgeführt.

[580] Dies wurde etwa von Engel vertreten. Er ist der Ansicht, dass die Aufnahme von Änderungsklauseln die informelle Änderung durch Organpraxis nicht verhindern kann, wobei hier unter einer informellen Änderung zwar eine Änderung der Inhalte, aber keine Änderung des Textes verstanden wird. Interpretation und informelle Modifikation lassen den Text eines Vertrages intakt und ändern nur seine Inhalte. Engel, S. 909; Vgl. auch Annacker S. 227; Auch andere Autoren unterscheiden zwischen Modifikationen und Änderungen, vgl. zb Alvarez der auf die Praxis der VN verweist: "The practice of UN organs is often cited as a clear instance in which subsequent practice can lead to modification, even perhaps de facto amendment of the UN Charter", Alvarez, in: Nolte (Hrsg), S. 127. Die spätere Praxis im Wall und Namibia Advisory Opinion die Verteilung der Befugnisse zwischen den verschiedenen Organen und den Mitgliedstaaten nicht wesentlich verändert. Introductory Report, S. 201.

[581] Annacker, S. 227.

[582] White, The law of international Organisations, S. 28.

nicht einfach über die Änderungsmodalitäten der Satzung hinwegsetzen.[584] Eine solche Änderung des Zielkataloges ist nicht erfolgt.

4. Ergebnis

Die Herausforderungen, denen sich der IWF im Laufe der Jahre stellen musste, konnten bei Schaffung der Satzung nicht im Vorhinein vorausgesehen werden. Die Articles of Agreement enthalten jedoch in ihren Formulierungen eine kreative Mehrdeutigkeit. Dadurch können in gewissem Umfang künftige Eventualitäten berücksichtigt werden. Die Satzung des IWF ist als dauerhafter und reaktionsfähiger Apparat konstruiert. Die Flexibilität der Articles of Agreement resultiert aus der breiten Formulierung der Ziele in Artikel I[585] sowie daraus, dass das Exekutivdirektorium des IWF jederzeit eine verbindliche Interpretation seiner Satzung vornehmen kann.[586] Dies führt dazu, dass grundsätzlich eine beinahe unwiderlegbare Vermutung zu Gunsten der formellen Legalität besteht.[587]

Die Organpraxis entwickelt das Recht fort, die Mitgliedstaaten können einer überschießenden Entfaltung entgegenwirken. Wird der Bogen überspannt, können die Mitgliedstaaten durch authentische Interpretationen oder Klarstellungen innerhalb von Satzungen reagieren.

Der Text der Zielbestimmungen der Satzung des IWF bietet den Organen des IWF keine Möglichkeit, WSK-Rechte zu berücksichtigen.

Es wurde jedoch gezeigt, dass sich Satzungen durch nachfolgende Praxis ändern können. Eine satzungswidrige bzw. in der Satzung nicht vorgesehene Praxis kann demnach ein Bestandteil von vertragsänderndem VGR sein oder auch eine stillschweigende Vertragsänderung darstellen.

---

583 Wobei nach dem Konzept des Artikels 38 anscheinend der Widerspruch einzelner Staaten einer Änderung nicht abträglich sein sollte. Vgl. Tunkin: "The second condition is that an agreement testified to by such practice must embrace all (or almost all) parties to the treaty… For practical considerations, however, the word "all" was not inserted in the Article so as not to carry its content to an extreme, when even the objection of a single state (for example, of one hundred or more parties to the treaty) could block such an agreement. The Commission's proposal on this question objectively was aimed against attempts to pass as treaty modification ... a practice which does not testify to an agreement relating to modification of a treaty provision, as well as the practice of a majority but not alle (or almost all) parties." Tunkin, S. 146.

584 Legal Consequences, S. 282, Abs. 94.

585 Hockett, From Macro to Micro to "Mission-Creep": Defending the IMF's Emerging Concern with the Infrastructural Prerequistes to Global Financial Stability, 41 Colum. J. Transnat'l L. (2002), S. 179.

586 Ibid, S. 179.

587 Ibid, S. 180.

Da letztendlich die Staaten die Herren der Verträge sind, ist davon auszugehen, dass grundsätzlich auch bei der Existenz von Revisionsklauseln eine Änderung der Satzung des IWF durch die Zustimmung aller Vertragsparteien auf Grund des argumentums a maiori ad minus möglich sein muss.[588] Eine stillschweigende rechtsgeschäftliche Änderung durch spätere Praxis ist somit auch bei den bestehenden Änderungsklauseln möglich,[589] formlose Änderungen unter Beachtung des klassischen Konsensprinzips können erfolgen.[590]

Die Konstruktion eines stillschweigenden Vertrages kann nur dann erfolgreich sein, wenn die Organpraxis auch bei allen Mitgliedern Zustimmung findet.[591] Hier ist zu berücksichtigen, dass nicht vorschnell eine Zustimmung der Vertragsparteien erblickt wird, wo unter Umständen gar keine Zustimmung vorhanden ist. Im Rahmen förmlicher Änderungsverfahren sind Konsens- und Dissenspositionen leichter erkennbar, bei formlosen Satzungsänderungen wird unter Umständen aus einem Nichtreagieren zu schnell ein Konsens konstruiert. Für die Annahme einer stillschweigenden rechtsgeschäftlichen Änderung der Satzung des IWF liegen jedoch zu wenige Anhaltspunkte vor.

Die Möglichkeit einer völkergewohnheitsrechtlichen Änderung der Satzung durch VGR mit Verbindlichkeit für sämtliche Mitglieder ist denkbar, wenn die im Exekutivdirektorium nicht vertretenen Mitglieder von ihrem Recht, ihre widersprechende Meinung durch einen eigenen Vertreter zu äußern, nicht Gebrauch machen oder kein formelles Interpretationsverfahren in einer umstrittenen Interpretationsfrage initiieren.

Das Erfordernis der langandauernden Praxis ist im Hinblick auf schon länger ausgeübte Praxis der Mittelvergabe an Länder mit niedrigem Einkommen mit dem Ziel, soziale Ausgaben zu schützen, über einen längeren Zeitraum erfüllt.

Wie bei der Vertragsmodifikation durch nachfolgende Praxis, muss auch hier eine einheitliche – von allen Vertragsparteien getragene Übung – vorliegen.

---

[588] Karl, S. 341.

[589] Berrisch, S. 506; so auch Hafner: "Any, even informal, agreement of all states parties can thus override the formal procedures provided in a treaty." Siehe Hafner, in: Nolte (Hrsg), S. 120.

[590] Nach einer anderen Ansicht muss für eine Satzungsänderung durch spätere Praxis nur jene Mehrheit zustimmen, welche in der Änderungsklausel vorgesehen ist.

[591] Hier ist jedoch auch zu hinterfragen, ob bloßes Stillschweigen bzw. die Hinnahme einer Praxis schon als Zustimmung gedeutet werden kann. Wenn ein Organ im Rahmen seiner täglichen Geschäftstätigkeit eine gewisse Praxis ausübt, kann es sich auch als schwierig erweisen, wie diese Vorgehensweise durch sämtliche Mitgliedstaaten "beaufsichtigt" werden soll.

Das Schweigen der nichtwidersprechenden Mitgliedstaaten reicht nicht aus, um als Beweis einer opinio iuris zu dienen und kann nicht denselben Wert wie eine Praxis haben, die positiv von einer Mehrheit der Mitglieder getragen wird. Dies gilt umso mehr, als die Änderung der Zielbestimmungen die Charakteristik des IWF entscheidend verändern würde.

Die bislang in der internationalen Rechtsprechung anerkannten Satzungsänderungen durch Organpraxis betrafen nur Modifikationen des Vertrages und keine fundamentalen, die gesamte Charakteristik eines Vertrages betreffenden, Änderungen.[592]

Durch die langjährige unwidersprochene Hinnahme der Praxis, finanzielle Unterstützung zu konzessionären Bedingungen für strukturelle armutsbekämpfungs- und -wachstumsorientierte Programme zu gewähren, erfolgte somit keine völkergewohnheitsrechtliche, keine stillschweigende rechtsgeschäftliche und auch keine organpraxisbedingte Änderung des Zielkataloges der Articles of Agreement.

[592] White, The law of international Organisations Ibid, S. 46.

Teil III Verantwortlichkeit des IWF für die Einhaltung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen-Rechten

1. Einleitung

Die abnehmende Bedeutung der Staaten in einer von Globalisierung geprägten Welt hat Fragestellungen dahingehend aufkommen lassen, ob die Regeln der Staatenverantwortlichkeit noch ausreichend sind, um einen entsprechenden Schutz vor Völkerrechtsverletzungen zu gewährleisten.[593] Auf der internationalen Ebene werden zunehmend Stimmen laut, dass IO Verpflichtungen betreffend die Einhaltung von WSK-Rechten treffen.[594] Global agierende Non-State-Actors (NSA) wie der IWF üben auf die mögliche Realisierung von WSK-Rechten einen großen Einfluss aus.

Da die Beachtung von WSK-Rechten, wie im Teil II dieser Arbeit festgestellt wurde, nicht zum satzungsgemäßen Aufgabengebiet des IWF zählt, soll nachfolgend untersucht werden, ob der IWF auf Grund anderer Rechtsgrundlagen für deren Nichteinhaltung völkerrechtlich verantwortlich ist.

Vielfach wird kritisiert, dass PRGF/ECF Arrangements zwar die Zielsetzungen der Armutsbekämpfung und sogar den Schutz sozialer Ausgaben verfolgen, es in der Praxis häufig diesbezüglich jedoch eher zu Verschlechterungen der Situation im Rahmen von IWF Arrangements kommt. Regelmäßig wird der IWF beschuldigt, im Rahmen seiner Programme gegen WSK-Rechte zu verstoßen.[595]

Nachfolgend wird zuerst auf die Grundlagen der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit eingegangen. Hier sind insbesondere die Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts (ASR) und die Articles on the Responsibility of International Organizations (ARIO) als Rechtsfolgenrecht zu erwähnen. Zudem wird auf die Arten der Völkerrechtsdelikte, die Elemente des völkerrechtswidrigen Aktes und die Formen der Verantwortlichkeit in den ARIO eingegangen. Da sich die Vorwürfe

---

[593] Vgl. Nolan Aoife:"It is arguable that focusing on national governments and state responsiblity not only distorts the reality of the growing weakness of national leve authority, but also shields other actors from greater responsibility." Siehe Nolan Aoife, Adressing Economic and Social Rights Violations by Non-state Actors through the Role of the State: A Comparison of Regional Approaches tot he 'Obligation to Protect', HRLR 9 (2006) 225 - 255, S. 228 und 229.

[594] Ibid: "At the international level, there have been moves towards delineating the human rights obligations of NSA such as...international financial institutions.... notwithstanding that the issue of whether or not such entities can - or should - be directly liable for ESR violations is still hotly contested."

[595] Siehe infra, FN 14.

gegen den IWF v.a. auf den Verstoß gegen WSK-Rechte beziehen, werden kurz ihre Entstehungsgeschichte und die Problematik ihrer noch umstrittenen Anerkennung behandelt. Als nächster Schritt werden die möglichen Rechtsgrundlagen einer menschenrechtlichen Bindung von IO und des IWF untersucht. Im Völkerrecht verankerte menschenrechtliche Pflichten können aus sämtlichen den IWF bindenden Völkerrechtsquellen stammen. Das auf den IWF anwendbare Völkerrecht besteht aus der Satzung, anderen auf ihn anwendbaren völkerrechtlichen Verträgen, deren Vertragspartei er ist, sowie aus anwendbarem VGR und anwendbaren allgemeinen Rechtsgrundsätzen.[596] Es stellt sich also hier auch die Frage, ob die Menschenrechte ein Teil des ungeschriebenen Völkerrechts sind und ob IO, im konkreten Fall der IWF, daran gebunden sind. Zudem ist auch zu beachten, dass den IWF gerade als Spezialorganisation der VN entsprechende Pflichten zur Beachtung der Menschenrechte treffen könnten. Auch ist zu überlegen, ob nicht diejenigen Mitgliedstaaten des IWF, die Nicht Nehmerländer sind, selbst bei der Durchführung von IWF Programmen eine Verantwortlichkeit für die Einhaltung von WSK-Rechten in anderen Ländern trifft, wenn es in Folge von IWF Programmen zu menschenrechtlichen Verletzungen kommt. Das könnte auch auf Grund der eigenständigen Rechtspersönlichkeit ausgeschlossen sein. Dabei sind betreffend die Verantwortlichkeit des IWF nicht nur Regelungen des Primärrechts, sondern auch sekundärrechtliche Regelungen zu untersuchen.

Zuletzt wird der Versuch unternommen, konkrete Pflichten des IWF auszuformulieren und versucht, das Verhalten des IWF auf Basis der in den ARIO vorhandenen Verantwortlichkeitsmodelle allgemein und auf Basis der beiden am Beginn dieser Arbeit erwähnten Fallbeispiele betreffend Ghana und Pakistan zu beurteilen.[597]

2. Grundlagen der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit

A. Die Articles on the Responsibility of States und die Articles on the Responsibility of International Organisations

Unter der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit des IWF wird für die Zwecke dieser Arbeit das Einstehenmüssen des IWF für völkerrechtswidriges Handeln verstanden.

---

[596] Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt, I.C.J Reports 1980, Abs. 37.

[597] Siehe infra, S. 3 f.

Um eine Verantwortlichkeit des IWF für die Verletzung von Menschenrechten bejahen zu können, muss dem IWF Völkerrechtspersönlichkeit zukommen und eine, den IWF bindende, entsprechende Rechtsgrundlage vorliegen. Dem IWF wurde in seiner Satzung zwar keine ausdrückliche Völkerrechtspersönlichkeit verliehen, jedoch lässt sich aus der Natur seiner spezifischen Befugnisse (hier ist etwa die Befugnis, völkerrechtliche Vereinbarungen zu treffen, zu erwähnen), der Gewährung von Immunitäten und Privilegien und seinen ausgedehnten internationalen Tätigkeiten, eine von seinen Mitgliedern unabhängige Rechtspersönlichkeit ableiten.[598] Die für eine völkerrechtliche Verantwortlichkeit erforderliche aktive und passive völkerrechtliche Deliktsfähigkeit stellen als Kehrseite Teilaspekte der Völkerrechtssubjektivität dar.[599]

Das bestehende völkerrechtliche Deliktsrecht bezieht sich bisher hauptsächlich auf Staaten und hat sich aus dem Diplomatenrecht entwickelt. Von der ILC (International Law Commission) eigens zu diesem Themenbereich erarbeitete sekundärrechtliche Regelungen betreffend die völkerrechtliche Verantwortlichkeit von Staaten, die ASR,[600] wurden im Jahr 2001 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommen. Bislang wurde auf ihrer Basis kein völkerrechtlicher Vertrag abgeschlossen, die dort kodifizierten Regelungen werden jedoch heute überwiegend als VGR angesehen.[601]

Durch die starke Ausweitung der Aktivitäten der IO ist auch die Frage ihrer völkerrechtlichen Verantwortlichkeit zunehmend in den Mittelpunkt getreten.[602] Diese Tendenz kann gut anhand des Rufes nach Verantwortlichkeit des IWF für seine Strukturanpassungsprogramme beobachtet werden. Im Jahr 2000 hat die ILC schließlich das Thema "Responsibility of International Organizations" auf ihre Agenda gesetzt und versucht, generelle Regelungen für diesen Bereich zu erarbeiten. Im Jahr 2011 verabschiedete die ILC dennoch die Articles on Responsibility of International Organizations (ARIO), die 2011 von Generalversammlung der Vereinten Nationen in

---

[598] Darrow Mac, Between Light and Shadow, S. 126.

[599] Pellet Alain, International Organizations are Definitely Not States. Cursory Remarks on the ILC Articles on the Responsibility of International Organizations in Ragazzi Maurizio (Hrsg), Responsibility of International Organizations Essays, in: Memory of Sir Ian Brownlie, Martinus Nijhus Publishers (2013), S. 42. Hafner, Wittich, in: Reinisch (Hrsg), S. 646.

[600] Draft Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, Report of the ILC on the Work of its Fifty-third Session, UN GAOR, 56th Sess, Supp No 10, p 43, UN Doc A/56/10 (2001).

[601] Vgl. auch Proulx Vincent-Joël, An Uneasy Transition? Linkages between the Law of State Responsibility and the Law Governing the Responsibility of International Organizations, verfügbar unter http://ssrn.com/abstract=2242236 [Stand: 27. November 2013], S. 5.

[602] Klein Eckart, Schmahl Stefanie, Die Internationalen und die Supranationalen Organisationen in: Vitzhum Wolfgang (Hrsg) Völkerrecht, Walter de Gruther (2007), S. 309.

der Resolution 66/100 zur Kenntnis genommen wurden.[603] Bei den ARIO handelt es sich wie bei den ASR um sekundärrechtliche Regelungen.[604]

Die ARIO regeln gemäß Artikel I die Verantwortlichkeit von IO für völkerrechtswidrige Akte[605] und die Verantwortlichkeit von Mitgliedstaaten für im Zusammenhang mit dem Verhalten von IO begangene völkerrechtswidrige Akte.[606]

Die ARIO orientieren sich in weiten Bereichen an den ASR.[607] Dies hat dem Entwurf teilweise die Kritik eingebracht, vorwiegend das Resultat einer "copy-paste"-Übung zu sein und zu wenig auf die Besonderheiten von IO einzugehen. Dieser Einwand könnte berechtigt sein. IO unterscheiden sich in vielen Aspekten, etwa in der durch sie ausgeübten Macht, dem Kreis der Mitglieder oder ihren Funktionen und Aufgaben, von Staaten,[608] und es ist fraglich, ob sie gemeinsame "core attributes"[609] teilen. Das Prinzip der Spezialität von IO würde demnach zu wenig berücksichtigt.[610] Es besteht hier auch keine Gleichheit vor dem Recht.[611] IO sind somit einerseits nicht wie Staaten und andererseits sind die IO selbst untereinander nicht "gleich". Zum Teil wurde auch angezweifelt, ob das Thema der Verantwortlichkeit von IO überhaupt für eine Kodifikation[612] geeignet war.[613] Trotz der Orientierung an den Regelungen der ASR

---

603 Blokker Niels, Wessel Ramses A., Introduction: First Views at the Articles on the responsibility of International organizations, 9 Int'l Org. L. Rev. (2012).

604 Draft Articles on the responsiblity of international organizations, with commentaries (2011), adopted by the International Law Commission at its sixty-third session, in 2011, and submitted to the General Assembly as a part of the Commission's report covering the work of that session (A/66/10), S. 69.

605 Dabei muss es sich nicht notwendigerweise um eigene völkerrechtswidrige Akte handeln.

606 Report of the Sixty-third session (2011), (A/66/10), Abs. 6, S. 71. Fragen der Verantwortlichkeit von IO werden oft mit denjenigen der internationalen Haftung in Verbindung gebracht. Die völkerrechtliche Haftung kann jedoch auch im Falle von rechtmäßigem Verhalten entstehen. Diese Abgrenzung wird auch für die Zwecke dieser Arbeit vorgenommen und Fragen der völkerrechtlichen Haftung für rechtmäßiges Handeln ausgeklammert.

607 Vgl. dazu etwa Pellet Alain, International Organizations are Definitely Not States. Cursory Remarks on the ILC Articles on the Responsibility of International Organizations, in: Ragazzi Maurizio (Hrsg), Responsibility of International Organizations Essays in Memory of Sir Ian Brownlie, Martinus Nijhus Publishers (2013), S. 42.

608 Final Report of Study Group on the Responsibility of International Organizations of the International Law Association, Sofia Conference (2012), S. 10; Proulx, S. 10.

609 Boon, Kristen E., The Role of Lex Specialis in the Articles on the Responsibility of International Organizations, verfügbar unter: http://ssrn.com/abstract=2230336 [Stand: 26. November 2013], S. 1.

610 Vgl. Pellet, der anführt, dass gerade die Spezialität und die Doktrin der Implied powers die Hauptsäulen von IO darstellen, Pellet, International Organizations are Definitely Not States, S. 46; Auch in den Stellungnahmen von IO wurden entsprechende Bedenken geäußert, Responsibility of international organizations. Comments and observations received from international organizations (A/CN.4/545); Vgl. auch Proulx, S. 9.

611 Suzuki Eisuke, Responsibility of IFIs under International Law, in: Bradlow/Hunter (Hrsg) International Financial Institutions and International Law, Kluwer Law International, (2010), S. 67. Auf die nicht ausreichende Berücksichtigung dieser Unterschiedlichkeit in den ARIO wird später noch zurückzukommen sein.

612 Vgl. ILC Statut, Artikel 15: "In the following Articles the expression "progressive development of international law" is used for convenience as meaning the preparation of draft conventions on subjects which have not yet been regulated by international law or in regard to which the law has not yet been sufficiently developed in the practice of States. Similarly, the expression "codification of international law" is used for convenience as meaning the more precise formulation and systematization of rules of international law in fields where there already has been extensive State practice, precedent and doctrine." Siehe für weitere Ausführungen betreffen d die Problematik Codification" "Progressive Development"und das Vorgehen der ILC: Murphy Sean D., Codification, Progressive

scheinen die Bestimmungen der ARIO somit in vielen Bereichen in Richtung einer progressiven Entwicklung des Rechts zu gehen.[614] Dies ist damit zu erklären, dass die Arbeit der ILC von Beginn an durch die äußerst eingeschränkte Verfügbarkeit von diesbezüglicher Organisationspraxis erschwert wurde.[615] Da im Zusammenhang mit der Verantwortlichkeit von IO wenig Praxis vorhanden ist, scheinen diesbezüglich wenige allgemeine völkerrechtliche Grundsätze zu existieren.[616] Letztendlich wurde ein Set an Regeln geschaffen, das auch dahingehend kritisiert wird, dass es ein zu hohes Abstraktionsniveau aufweisen würde, um auf eine vollkommen heterogene Gruppe anwendbar zu sein.[617]

Da die Regeln der ARIO (trotz der fehlenden Praxis) als Leitprinzipien oder Richtlinien[618] für die Entwicklung künftiger Praxis dienen könnten, sollen sie dennoch als Ausgangsbasis für die nachfolgende Untersuchung der Verantwortlichkeit des IWF herangezogen werden.

Für die grundsätzliche Möglichkeit einer völkerrechtlichen Verantwortlichkeit von IO im Allgemeinen und im konkreten Fall des IWF bestehen unterschiedliche Begründungsansätze. Manche Meinungen knüpfen diese bereits an das Bestehen einer eigenständigen Rechtspersönlichkeit von IO. In diesem Zusammenhang wird auch auf das Rechtsgutachten des IGH Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations[619] verwiesen.[620] Auch wird argumentiert, dass mit Rücksicht auf die Funktionen von IO in den internationalen Beziehungen ihre internationale

---

Development, or Scholarly Analysis? The Art of Packaging the ILC's Work Product, Legal Studies Research Paper No. 2012-109 (2012), verfügbar unter http://ssrn.com/abstract=2169997, [Stand: 26. November 2013].

613 Wouters J, Odermatt J., Are All International Organizations Created Equal? 9 Int'l Org. L. Rev. (2012), S. 10. Vgl. auch Final Report of Study Group on the Responsibility of International Organizations: "…in yet other instances, the lack of practice may be an indication that the particular situation cannot be covered by a general rule due to the diversity of international organizations, and the differences with the responsibility of States." Final Report of Study Group on the Responsibility of International Organizations of the International Law Association, S. 8; Proulx, S. 7.

614 Final Report of Study Group on the Responsibility of International Organizations, S. 13.

615 Hafner, Wittich in: Reinisch (Hrsg), S. 645.

616 Vgl. Draft Articles on the responsibility of international organizations with commentaries (2011): "(5) One of the main difficulties in elaborating rules concerning the responsibility of international organizations is due to the limited availability of pertinent practice. The main reason for this is that practice concerning responsibility of international organizations has developed only over a relatively recent period..." Draft Articles on the responsibility of international organizations, with commentaries (2011) Adopted by the International Law Commission at its sixty-third session, in 2011, and submitted to the General Assembly as a part of the Commission's report covering the work of that session (A/66/10).

617 Proulx, S. 8.

618 Proulx, S. 8: "The Study Group observes that even if the current practice on a particular subject is scarce, the inclusion of a rule may still be warranted "as a guiding principle for the development of future practice", S. 8; Hafner, Wittich, in: Reinisch (Hrsg), S. 645.

619 Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations, Advisory Opinion: I.C. J. Reports (1949), p. 174.

620 Delbrück Jost, in: Dahm Georg, Delbrück Jost, Wolfrum Rüdiger Völkerrecht Band I/2, Walter de Gruyter (2002), S. 224.

Verantwortlichkeit für völkerrechtswidrige Akte systemimmanent sei und eine Besserstellung gegenüber anderen völkerrechtlichen Akteuren nicht erfolgen darf.[621] Zudem wurde vertreten, dass sich die internationale Verantwortlichkeit von IO aus den allgemeinen Rechtsgrundsätzen ergibt.[622] Ein solcher ARG wurde vom StIGH bereits in Chorzow formuliert und festgestellt, dass jeder Bruch einer völkerrechtlichen Verpflichtung eine Pflicht zur Wiedergutmachung nach sich ziehen würde.[623]

Auch die International Law Association (ILA) vertritt die Auffassung, dass die völkerrechtliche Verantwortlichkeit von IO für völkerrechtswidrige Akte ein Prinzip des VGR ist, das selbst dann zur Anwendung kommt, wenn sich diese Akte in Übereinstimmung mit der Satzung der Organisation oder internen Regelungen befinden.[624] Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit von IO scheint somit im allgemeinen Völkerrecht angelegt zu sein.[625]

Die ARIO enthalten wie die ASR generelle sekundäre Regelungen und sollen jedoch nicht notwendigerweise auf alle Fälle/Situationen anzuwenden sein. In bestimmten Bereichen des Vertragsrechts oder des VGR ist Raum für speziellere Regelungen der Verantwortlichkeit,[626] eine Bestimmung, deren Aufnahme viele IO als besonders wichtig erachteten.[627] Dabei kann es sich etwa um die Existenz eigener Streitschlichtungsmechanismen und eigener leges speciales betreffend die völkerrechtliche Verantwortlichkeit handeln.[628] Solche Regelungen können durch ihre Kontextbezogenheit dem Willen der Parteien eher entsprechen und die Spezialität der IO berücksichtigen.[629] Die allgemeinen Regeln der ARIO sollen nach dem Entwurf der ILC auch dann ergänzend zum Einsatz kommen, wenn die speziellen Regelungen nicht vollständig sind. Zudem ist denkbar, dass die Regelungen der ARIO auch dann

---

621 Ibid, S. 225.

622 Auch wenn man berücksichtigt, dass sich das Gutachten nicht auf die internationale Verantwortlichkeit bezieht. Delbrück Jost, in: Dahm, Delbrück, Wolfrum, Völkerrecht (2002), S. 224.

623 Siehe Chorzow Gutachten: "…it is a principle of international law ..., that any breach of an engagement involves an obligationto make reparation." Chorzow Factory (Merits), PCIJ, Ser. A. No. 17 (1927), S. 29.

624 Final Report of the International Law Association Committee on Accountability of International Organizations (2012), S. 26.

625 Auf den Geltungsgrund des allgemeinen Völkerrechts wird unter Teil III.4. dieser Arbeit noch genauer eingegangen.

626 Vgl. auch D'Aspremont Jean, The limits to the exclusive Responsibility of International Organizations, 1 Hum. Rts. & Int'l Legal Discourse (2007), S. 221.

627 Boon, Kristen E., The Role of Lex Specialis in the Articles on the Responsibility of International Organizations, verfügbar unter: http://ssrn.com/abstract=2230336 [Stand: 5. August 2014], S. 1.

628 Eigene Verantwortlichkeitsregelungen sind etwa im General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) oder der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) zu finden. Diese beinhalten jedoch nur mehr oder weniger vollständige Regelwerke betreffend die völkerrechtliche Verantwortlichkeit von Staaten und nicht betreffend die Verantwortlichkeit der IO.

629 Boon, Kristen, S. 2, S. 5.

zur Anwendung kommen könnten, wenn es zwar einen eigenen Streitschlichtungsmechanismus gibt, dieser aber ein gravierendes, strukturelles Defizit aufweist.[630] Speziellere Regeln können nicht dazu dienen, andere völkerrechtliche Pflichten zu umgehen.[631]

Festzuhalten ist, dass nach der Ausgestaltung der ARIO gerade im Bereich der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit von IO auf Grund kaum vorhandener spezieller Verantwortlichkeitssysteme sekundärrechtlicher Natur häufig die "allgemeinen" Regeln der ARIO anwendbar bleiben dürften.[632] Auch die Rechtsordnung des IWF enthält keine entsprechenden Verantwortlichkeitsregeln.

B. Die Elemente des völkerrechtswidrigen Aktes in den Articles on the Responsibility of International Organisations

Artikel 3 der ARIO legt fest, dass jeder völkerrechtswidrige Akt einer IO die völkerrechtliche Verantwortlichkeit dieser Organisation mit sich bringt.[633] Dies muss folglich auch für jeden rechtswidrigen Akt des IWF gelten.

In Artikel 4 der ARIO werden die Elemente eines völkerrechtswidrigen Aktes einer IO festgelegt. Ein völkerrechtswidriger Akt einer IO ist demnach eine Handlung oder Unterlassung, welche einer IO nach dem Völkerrecht zurechenbar ist und einen Bruch einer völkerrechtlichen Verpflichtung dieser IO darstellt.

Diese Bestandteile eines völkerrechtswidrigen Aktes werden als Ausdruck eines ARG angesehen und sind auf jeden völkerrechtswidrigen Akt anwendbar, unabhängig davon, welches Völkerrechtssubjekt ihn begangen hat.[634]

Der allgemeine Anknüpfungspunkt für eine völkerrechtliche Verantwortlichkeit des IWF ist somit eine vollendete Völkerrechtsverletzung. Dabei kann es sich um

---

[630] Janik Cornelia, Die Bindung Internationaler Organisationen an Internationale Menschenrechtsstandards: Eine Rechtsquellentheoretische Untersuchung Am Beispiel der Vereinten Nationen, der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds, Mohr Siebeck (2012), S. 174. Vgl. auch die Entscheidung in Gasparin. Hier wurde eine Entscheidung eines Nato-Tribunals bekämpft und vom EGMR auch ein Teil der Rechtsordnung der NATO auf abstrakter Ebene auf ein strukturelles Defizit im Menschenrechtsschutz geprüft. Gasparini v Italy and Belgium (App no 10750/03) (Section II), 12 May 2009.

[631] Vgl. Artikel 5 ARIO; Boon, Kristen E., The Role of Lex Specialis in the Articles on the Responsibility of International Organizations, verfügbar unter: http://ssrn.com/abstract=2230336 [Stand: 5. August 2014], S. 1.

[632] Bodansky Daniel, Crook John R., Symposium: The ILC's State Responsibility Articles Introduction and Overview, AJIL, Vol. 96 (2002), S. 744.

[633] Die Formulierung stimmt mit der Formulierung von Artikel I der ASR fast gänzlich überein.

[634] Draft Articles on the Responsibility of International Organizations 2011, Kommentar zu Artikel 4, Absatz 1, S. 81.

völkerrechtswidriges Verhalten oder die völkerrechtswidrige Herbeiführung oder Verhinderung eines bestimmten Erfolges handeln.[635]

Die ARIO beinhalten nicht nur die sekundärrechtlichen Regeln der Verantwortlichkeit von IO für eigene völkerrechtswidrige Akte (direkte Verantwortlichkeit). Gemäß Artikel 1 der ARIO wird in ihnen generell die Verantwortlichkeit von IO für "an internationally wrongful act" geregelt. Hier wird der Grundstein für die Möglichkeit einer Verantwortlichkeit des IWF für ein Verhalten, das Staaten zugerechnet wird (indirekte Verantwortlichkeit), gelegt.

Zudem beinhalten die ARIO noch die Möglichkeit der indirekten völkerrechtlichen Verantwortlichkeit von Staaten, also der Verantwortlichkeit von Mitgliedstaaten des IWF für "an internationally wrongful act" im Zusammenhang mit dem Verhalten des IWF.[636]

C. Verantwortlichkeit für Erfolg oder Verschulden?

Soll der IWF völkerrechtlich verantwortlich werden, ist hier auch die Frage von Bedeutung, ob eine schuldhafte Verletzung einer völkerrechtlichen Verpflichtung erforderlich ist (Schuldhaftung)[637] oder ob eine verschuldensunabhängige, objektive, Verletzung der völkerrechtlichen Verpflichtung (Erfolgshaftung) ausreicht. Auf Grund unterschiedlicher Handhabung in den innerstaatlichen Rechtsordnungen bestehen hier keine ARG.[638]

Grundsätzlich soll einerseits nur dann eine Verantwortlichkeit entstehen, wenn das zurechenbare Verhalten auch wirklich schuldhaft gesetzt worden ist. Andererseits ist es auch sachgerecht zu vertreten, dass eine (verschuldensunabhängige) Kompensation erfolgen muss, wenn jemandem durch ein Völkerrechtssubjekt Schaden zugefügt worden ist.[639]

Während somit nach der klassischen Auffassung[640] grundsätzlich Verschulden erforderlich ist, stehen andere dieser Ansicht ablehnend gegenüber und knüpfen an

---

635 Hafner, Wittich, in: Reinisch (Hrsg), S. 612 f.

636 Bei den Konstellationen der indirekten Verantwortlichkeit erfolgt gerade keine Zurechnung des Verhaltens an den Träger der Verantwortlichkeit. Diese Regelungen der indirekten Verantwortlichkeit wurden während der Arbeit an den ASR bewusst nicht behandelt. Šturma Pavel, Drawing A Line Between The Responsibility Of An International Organization and Its Member States under International Law, CYIL 2 (2011), S. 10.

637 Hafner, Wittich, in: Reinisch (Hrsg), S. 615.

638 Ibid, S. 615 f.

639 Klabbers, Introduction, S. 310.

640 Hafner, Wittich, in: Reinisch, S. 616.

den objektiv sichtbaren Zusammenhang zwischen Ursache und Wirkung an.[641] Nach einer weiteren Auffassung ist aufgrund von Zweckmäßigkeitsüberlegungen (damit sind insbesondere schwierige Beweisverfahren auf der subjektiven Ebene gemeint) zwischen einer Erfolgshaftung (objektiver Standard) für Handlungsdelikte und einer speziellen Form der Verschuldenshaftung (das ist die Außerachtlassung der nach internationalem Standard gebotenen Sorgfalt) für die Verletzung von Verhinderungspflichten (Pflicht zur Verhinderung eines bestimmten Erfolges) zu unterschieden.[642] Bei der Verletzung von Verhinderungspflichten sei die zur Erfüllung des internationalen Standards nötige Sorgfalt objektiv messbar.[643] Der "due diligence Maßstab" stelle ein subjektives Element dar, dessen Einhaltung nach objektiven Maßstäben feststellbar wäre.[644]

Die Thematik der Erfolgs- oder Verschuldenshaftung war bereits während der Arbeiten an den ASR umstritten. Bei Schaffung der ASR orientierte man sich an dem Konzept von Anzilotti.[645] Dieser stand der Rezeption von Verschuldenselementen in das Recht der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit ablehnend gegenüber.[646] Auch die ASR enthalten keine Regelungen hinsichtlich eines allfälligen Verschuldens und lassen grundsätzlich die Zurechenbarkeit ausreichen.[647] In den ARIO ist man dem (verschuldensunabhängigen) Modell der ASR gefolgt. Dennoch enthalten die ASR und ARIO auch gewisse subjektive Elemente. Dies betrifft die Formen der indirekten Verantwortlichkeit.[648]

Der in den ARIO gewählte Zugang kann dazu dienen, erhebliche Beweisschwierigkeiten zu umgehen.[649] Das Erfordernis des Nachweises von Vorsatz

---

641 Ibid, S. 615.

642 Ibid, S. 616. Da die Schuldhaftung ein gerichtliches Verfahren voraussetzt, in welchem das Verschulden bewiesen werden muss, ist der "objektiv erkennbaren Kausalität" der Vorzug zu geben.

643 Ibid, S. 617.

644 Ibid, S. 616.

645 D'Aspremont Jean, The Articles on the Responsibility of International Organizations, Magnifying the Fissures in the Law of International Responsibility, 9 Int'l Org. L. Rev. (2012), S. 18 und 19.

646 Dupuy Pierre-Marie, Dionisio Anzilotti and the Law of International Responsibility of States, EJIL (1992), S. 141.

647 Hafner, Wittich in: Reinisch, S. 616.

648 Subjektive Elemente haben somit in gewissem Ausmaß in Kapitel 4 Eingang in die ARIO gefunden. In den Artikeln 14, 15 und 16 ARIO ist etwa die Kenntnis der Umstände des völkerrechtswidrigen Aktes durch die IO eine Voraussetzung für das Entstehen von Verantwortlichkeit. Auch die Überschrift von Artikel 17 deutet auf eine gewollte/vorsätzliche Umgehung von völkerrechtlichen Vorschriften hin. Nedeskia Nataša, Nollkaemper André, Responsibility of International Organizations 'in connection with acts of States', 9 Int'l Org. L. Rev. (2012), S. 48.

649 Klabbers, Introduction, S. 310. Vgl. auch Boisson de Chazournes Laurence, die hier die mangelnde Klarheit vermisst: "Finally, the lack of clarity as to the subjective elements of knowledge and fault further blurs the circumstances of derived responsibility." Siehe Boisson de Chazournes Laurence, United in Joy and Sorrow: Some Considerations on Responsibility Issues under Partnerships among International Financial Institutions, in: Ragazzi

oder Fahrlässigkeit könnte die Verneinung einer völkerrechtlichen Verantwortlichkeit des IWF erleichtern,[650] was sich gerade in einer sensiblen Materie wie der des Menschenrechtsschutzes als abträglich erweisen kann.[651] Die Ablehnung von Verschuldenselementen in den ARIO ändert jedoch nichts an dem Umstand, dass in konkreten Regelungen des Primärrechts subjektive Elemente enthalten sein können. Ob völkerrechtliche Verantwortlichkeit objektiver oder subjektiver Natur ist, kann somit grundsätzlich von der Ausgestaltung der konkret verletzten Norm des primären Völkerrechts abhängen.[652]

D. Bruch einer völkerrechtlichen Verpflichtung

Artikel 5 der ARIO betont, dass die Einstufung eines Aktes einer IO als völkerrechtswidrig durch das Völkerrecht bestimmt wird. Beim Bruch einer völkerrechtlichen Verpflichtung kann es sich um den Verstoß gegen völkervertragsrechtliche oder andere völkerrechtliche Verpflichtungen der IO handeln. In der Praxis besteht eine Hauptschwierigkeit darin, eine Verantwortlichkeit von IO zu etablieren, in der Lösung der Frage, welche völkerrechtlichen Verpflichten IO außerhalb des Vertragsrechts treffen. Diese werden typischerweise häufig gerade nicht durch das (menschenrechtliche) Völkervertragsrecht adressiert.[653]

Wenn IO für gewöhnlich nicht durch völkerrechtliche Verträge gebunden sind, dann beschränkt sich das auf sie anwendbare Recht auf ihre konstituierenden Verträge, ihr internes Recht, die Sitzabkommen, VGR, freiwillig eingegangene Verpflichtungen,[654] die allgemeinen Rechtsgrundsätze und ius cogens. Dies führt gerade bei der Frage der menschenrechtlicher Verpflichtungen von IO wie dem IWF zu erheblichen Schwierigkeiten bei der Festlegung des die IO bindenden Primärrechts.

Maurizio (Hrsg.) Responsibility of International Organizations Essays in Memory of Sir Ian Brownlie, Martinus Nijhoff Publishers (2013), S. 221.

650 Ibid, S. 49 unter Verweis auf Allott Philip, 'State Responsibility and the Unmaking of International Law', 29 Harvard International Law Journal (1988), S. 1.

651 Skogly spricht in diesem Zusammenhang mit Strategien, die menschenrechtliche Fragestellungen aufwerfen könnten, auch davon, dass "it is not enough to devise plans based on the right intentions. That will only cover 'half' of the obligation. The other 'half' is the result. Skogly, The Human Rights Obligations of the World Bank and the IMF, S. 160.

652 Dies kann bei vorliegenden Verhinderungspflichten der Fall sein. Hafner, Wittich in: Reinisch (Hrsg), S. 616.

653 Vgl. Alvarez: "...it is highly unusual for international law – from human rights instruments to general rules of custom – to address international organizations as subjects. Article 3 (2) (b) of the new draft IO rules (which relies on the existence of international obligations that apply to IOs) may be exceedingly shallow." Siehe Alvarez Jose, "International Organizations: Accountability or Responsibility'? Rede vor dem Canadian Council of International Law, 35th Annual Conference, (2006), Abs. 15 ff, verfügbar unter: http://www.temple.edu/law/ils/CCILspeech.pdf [Stand: 5. August 2014]. Dieser Umstand führt auch Unsicherheiten betreffend den tatsächlich möglichen Anwendungsbereich der ARIO herbei. Suzuki, S. 66.

654 Suzuki, S. 66.

Bemerkenswert ist zudem auch, dass nach Artikel 10 (2) ARIO die Verletzung von Verpflichtungen, die aus den internen Regeln der Organisation gegenüber ihren Mitgliedstaaten resultieren, einen Völkerrechtsbruch darstellen können soll.[655] Das Regelwerk des Organisationsrechts umfasst u.a. die konstituierenden Instrumente, Entscheidungen, Resolutionen und weitere Akte, die gemäß diesen Instrumenten geschaffen wurden, sowie die etablierte Praxis der Organisation.[656] Die mögliche Einstufung des internen Rechts bzw. von Teilen des internen Rechts[657] als Völkerrecht auf, deren Rechtsbruch die ARIO Anwendung finden können, ist jedoch umstritten.[658] Wie bereits erörtert, ergeben sich aus dem Wortlaut der Satzung des IWF keine menschenrechtlichen Pflichten. Zählt man das sekundäre Recht des IWF zum Völkerrecht, könnte dies jedoch theoretisch sogar dazu führen, dass die Nichtbeachtung der sich aus den GoC 2002 ergebenden Richtlinie "In helping members to devise economic and financial programs, the Fund will pay due regard to the domestic social and political objectives…"[659] zum Bruch einer völkerrechtlichen Verpflichtung emporgehoben würde.

Auch könnte eine Situation konkurrierender völkerrechtlicher Pflichten entstehen. Dem (internen) Völkerrecht des IWF, da v.a. Entscheidungen des ED, "WSK-schädliche"" Programme zu genehmigen, stünden die allfälligen menschenrechtlichen

---

655 Aus diesem Grund wurde auch eine dem Artikel 3, 2 Satz ASR entsprechende Formulierung nicht in die ARIO aufgenommen. Das interne Recht einer IO ist nicht mit dem inneren Recht eines Staates vergleichbar, es kann sich dabei auch um Völkerrecht handeln. Dann wäre die Aussage sinngemäß, dass die Charakterisierung eines Aktes als völkerrechtswidrig nicht durch die Charakterisierung eines Aktes des inneren Rechts (welches ebenfalls Völkerrecht ist) als rechtmäßig aufgehoben werden kann.

656 DARIO with commentaries 2011, S. 31, Abs. 4, S. 99, verfügbar unter: http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_11_2011.pdf [Stand: Juli 2014].

657 Bernhardt führt aus, dass das interne Recht der Organisationen im weiteren Sinne auch Teile der Gründungsverträge umfasst und bezeichnet das von der Organisation selbst gesetzte Recht als sekundäres Organisationsrecht. Das sekundäre Organisationsrecht wird in allgemeine Verhaltensvorschriften der Staaten in der internationalen Gemeinschaft, Verhaltensvorschriften der Staaten innerhalb und gegenüber der IO, Vorschriften der inneren Ordnung und Verfahrensvorschriften der Organe, das Recht der Mitarbeiter und Vorschriften betreffend Individuen und anderen innerstaatlichen Rechtssubjekten unterschieden, wobei hier nicht alle Regelungen dem internen Recht zuzurechnen sind. Für die Einordnung des internen Organisationsrechts bieten sich verschiedene Möglichkeiten: Rechtsnormen sui generis neben Landesrecht und Völkerrecht, die Einordnung des internen Rechts zum Völkerrecht oder überhaupt die Feststellung, dass das interne Recht kein Recht ist. S. 43 f. Bernhardt Rudolf, in: Qualifikation und Anwendungsbereich des internen Rechts internationaler Organisationen, Berichte DGVR Heft 12, (1973), S. 43 f.

658 So wird vertreten, dass die ILC auch in diesem Fall eine Analogie zur entsprechenden Bestimmung der ASR betreffend das interne Recht eines Staates zulassen hätte sollen. Auch wenn es sich bei den Gründungsinstrumenten einer IO tatsächlich um einen völkerrechtlichen Vertrag handle, sei die IO selbst keine Vertragspartei ihres eigenen konstituierenden völkerrechtlichen Instruments. Das interne Recht einer IO (Entscheidungen, Autorisierungen, oder andere Erscheinungsformen) könne von einer IO auch nicht zur Umgehung von völkerrechtlichen Verpflichtungen verwendet werden. Eine Bestimmung ähnlich der Bestimmung in den ASR wäre daher angemessener. Ahlborn Christiane, The Use of Analogies in Drafting the Articles on the Responsibility of International Organizations: An Appraisal of the 'Copy Paste Approach', 9 Int'l Org. L. Rev. (2012), S. 6 und Ahlborn, Christiane, The Rules of International Organizations and the Law of International Responsibility, ACIL Research Paper No 2011-03 (SHARES Series), finalized 26 April 2011 verfügbar unter: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2168628 [Stand: 16.11.2013], S. 43.

659 Siehe, infra, S. 78.

Verpflichtungen des IWF gegenüber. Mangels einer entsprechenden Normenhierarchie (mit Ausnahme von Verstößen gegen ius cogens) könnte es hier zu Normkonflikten kommen, die möglicherweise über Artikel 103 der SVN oder die Regel der lex specialis auflösbar wären. Es ist dann auch nicht klar, ob das Handeln einer IO, das sich in Übereinstimmung mit ihren Regeln befindet, überhaupt völkerrechtswidrig sein kann. Die ARIO scheinen jedoch so konzipiert zu sein, dass eine IO auch dann einen völkerrechtswidrigen Akt begehen kann, wenn sich dieser Akt in Übereinstimmung mit den internen Regeln befindet. So könnte auch eine mit den internen Regeln der IO in Übereinstimmung befindliche Entscheidung des IWF einen für die Menschen in einem Land überlebenswichtigen Kredit nicht zu gewähren, als völkerrechtswidrig angesehen werden,[660] wenn die anderen Voraussetzungen erfüllt sind.

Auch die ILC scheint letztendlich die Einordnung der Regeln einer IO als Völkerrecht zu relativieren. Die Verletzung von Organisationsregeln scheint nicht immer automatisch eine völkerrechtliche Verletzung zu beinhalten.[661] Nur in dem Ausmaß, in welchem eine sich aus den Organisationsregeln ergebende Verpflichtung dem Völkerrecht zugeordnet werden kann, sollen die Bestimmungen der ARIO anwendbar sein.[662]

Für die vorliegende Arbeit ist zudem die Klärung der Frage, wie eine Verletzung von Menschenrechten festgestellt wird, von Bedeutung, bzw. wann eine solche Verletzung vorliegt. Opfer von Menschenrechtsverletzungen werden häufig irgendeine Form von materiellem oder immateriellem Schaden aus der Verletzung ihrer Menschenrechte davontragen. Der Nachweis eines Schadens ist, so wie im Bereich der Staatenverantwortlichkeit, gemäß den ARIO für den Eintritt der Verantwortlichkeit der IO nicht erforderlich.[663]

Nach der Rechtsprechung des StIGH und IGH führen Rechtsverletzungen jedenfalls zu einem immateriellen Schaden. Daher ist ein materieller Schadenseintritt als eigenes

---

[660] Alvarez, International Organizations: Accountability or Responsibility? S. 21 ff. In den Kommentaren zu den ARIO wird auch zugestanden, dass nicht jeder Organisationsregel völkerrechtlicher Status zukommt. Siehe DARIO with commentaries 2011, Kommentare zu Artikel 10, S. 31 f.

[661] DARIO with commentaries 2011, S 33, Abs 7, S. 100.

[662] Ibid.

[663] Bogdandy Armin von, Platise Mateja Steinbrück, ARIO and Human Rights Protection: Leaving the Individual in the Cold, 9 Int'l Org. L. Rev. (2012), S. 67–76.

Anforderungsmerkmal verzichtbar.[664] Ein Schadenseintritt ist jedoch für die Feststellung der Kausalität und somit für Schadenersatzleistungen von Bedeutung.[665]

E. Zuordnung von Verhalten gemäß den Articles on the Responsibility of International Organisations

1) Direkte Verantwortlichkeit durch Zurechnung des eigenen Verhaltens

Grundsätzlich ist die Zurechnung von Verhalten nach dem Völkerrecht an den IWF eine weitere konstituierende Voraussetzung für einen verantwortlichkeitsbegründenden, völkerrechtswidrigen Akt. Das zurechenbare Verhalten muss zum Bruch der völkerrechtlichen Pflicht führen. In den Artikeln 6 bis 9 der ARIO wird diese Zurechnung von Verhalten an die IO geregelt. In einem solchen Fall kann es zur direkten Verantwortlichkeit der IO kommen. Wer als Organ oder Beauftragter zu qualifizieren ist, bestimmt sich gemäß Artikel 6 Zif. 2 nach den Regeln der IO. Artikel 7 regelt u. a. die Zurechnung von Organen eines Staates, die einer IO zur Verfügung gestellt werden, und bestimmt, dass ihr Verhalten dann der IO zugerechnet wird, wenn diese eine effektive Kontrolle über das Verhalten ausübt.[666]

2) Indirekte Verantwortlichkeit von IO in den ARIO

Da gerade das Verhalten eines Staates, welches dieser in Umsetzung von Akten einer IO setzt, der Organisation häufig nicht zurechenbar sein wird, trat die Frage auf, ob die den Akt erlassende IO in solchen Fällen trotzdem eine völkerrechtliche Verantwortung zu tragen hat. Dabei handelt es sich um die mögliche Verantwortlichkeit für die Akte anderer.[667] Dies ist hier etwa insofern von Bedeutung, als Strukturanpassungs-

---

[664] Der StIGH und der IGH haben im Chorzów- und Korfu-Kanal-Fall entschieden, dass bereits durch die Verletzung eines völkerrechtlichen Anspruchs ein immaterieller Schaden entsteht. Hafner, Wittich in: Reinisch (Hrsg), Rz 2453. Dabei ist jedoch zu beachten, dass primärrechtliche Normen den Eintritt eines materiellen Schadens als Vorrausetzung für die Rechtswidrigkeit erfordern können.

[665] Hafner, Wittich, in: Reinisch (Hrsg), S. 615.

[666] Weitere wichtige Zurechnungsregeln lauten:
Article 8 Excess of authority or contravention of instructions
The conduct of an organ or agent of an international organization shall be considered an act of that organization under international law if the organ or agent acts in an official capacity and within the overall functions of that organization, even if the conduct exceeds the authority of that organ or agent or contravenes instructions.
Article 9 Conduct acknowledged and adopted by an international organization as its own
Conduct which is not attributable to an international organization under Articles 6 to 8 shall nevertheless be considered an act of that organization under international law if and to the extent that the organization acknowledges and adopts the conduct in question as its own. DARIO with Commentaries 2011, S. 15 unter Attribution of conduct to an international organization.

[667] Nedeskia Nataša, Nollkaemper André, Responsibility of International Organizations in connection with acts of States', 9 Int'l Org. L. Rev. (2012), S. 34.

programme im Rahmen von IWF Arrangements gerade von Staaten umgesetzt werden.

Die ILC hat der Fragestellung in den ARIO Rechnung getragen. In bestimmten Konstellationen wird das Verhalten demnach zwar Staaten zugerechnet,[668] es kommt jedoch zu einer Verantwortlichkeit der IO. Dabei handelt es sich um Fälle der so genannten indirekten Verantwortlichkeit oder Verantwortlichkeit für fremdes Verhalten.[669]

Eine IO kann nach Kapitel 4 der ARIO indirekt völkerrechtlich verantwortlich sein, wenn sie einem Staat oder einer anderen IO bei der Begehung eines völkerrechtswidrigen Aktes hilft oder assistiert, den Staat bei der Begehung eines völkerrechtswidrigen Aktes anweist oder kontrolliert.[670] Zudem begründen auch die Umgehung und der durch die IO auf einen Staat oder eine andere IO ausgeübte Zwang unter gewissen Umständen eine Verantwortlichkeit.[671]

3) Die gemeinsame Verantwortlichkeit in den ARIO

Wenn nun der IWF etwa im Zusammenhang mit Staatenverhalten (indirekte Verantwortlichkeit) zur Verantwortung gezogen werden kann, stellt sich die Frage, ob die Verantwortlichkeit der Organisation für völkerrechtswidriges Verhalten in solchen Konstellationen stets vom IWF alleine zu tragen ist. Denkbar wäre auch, dass sie gleichzeitig von den Mitgliedern der Organisation oder sogar von Staaten bzw. der Organisation subsidiär zu übernehmen ist.[672] Das wären dann Konstellationen, in denen ein Verhalten einem Rechtsträger zugeordnet wird, die Verantwortung jedoch von mehreren Rechtsträgern zu tragen ist.

Die Völkerrechtspraxis enthält hinsichtlich der Frage der gemeinsamen Verantwortlichkeit wenige Anhaltspunkte.[673] Wenn universale Organisationen mit einem umfassenden Aufgabenkreis betraut wurden, war nach älterer Praxis die

---

[668] Oder auch anderen IO.

[669] Bereits in den ASR war eine Verantwortlichkeit von Staaten für die Akte anderer Staaten (die also anderen Staaten zugerechnet wurden) unter gewissen Umständen befürwortet worden.Vgl. Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts Date 12 December 2001, Annex to GA Res 56/83, corrected by Doc A/56/49.

[670] Hier könnte man jedoch auch argumentieren, dass in solchen Fällen ein Akt der IO direkt zuzurechnen ist.

[671] DARIO with commentaries 2011, Kommentar zu Artikel 1 unter Absatz 4, S. 71.

[672] Ibid.

[673] Klein, Schmahl, in: Bothe,Vitzhum (2010), S. 309.

Verantwortlichkeit allein bei der Organisation anzusiedeln. So wurde etwa die ausschließliche Verantwortlichkeit der Vereinten Nationen für Schäden durch die "Friedenstruppen" anerkannt.[674] Bei technisch-administrativen Organisationen wurde in der Vergangenheit eine gleichzeitige Verantwortlichkeit aller oder nur einzelner Mitgliedstaaten angenommen.[675]

Eine gemeinsame Verantwortlichkeit könnte nicht nur im Rahmen der indirekten Verantwortlichkeit, sondern auch durch eine mehrfache Zurechnung desselben Verhaltens erfolgen. Die Zuordnung eines bestimmten Verhaltens an eine IO bedeutet grundsätzlich nicht notwendigerweise, dass dieses Verhalten nicht ebenfalls einem Staat zugeordnet werden kann, und umgekehrt ist es auch möglich, dass ein und dasselbe Verhalten einem Staat und einer IO zugeordnet werden kann.[676] Die duale oder mehrfache Zuordnung von Verhalten, also eine Zurechnung an mehrere Völkerrechtssubjekte, scheint nach der Konzeption der ARIO möglich zu sein.

3. Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte oder Ziele?

Um die Verantwortlichkeit des IWF für die Verletzung von WSK-Rechten zu untersuchen, erfolgt zuerst eine Darstellung der Entwicklung der Menschenrechte mit Augenmerk auf die mit WSK-Rechten verbundene Problematik. Während die Existenz von politischen und bürgerlichen Rechten im Bestand des Menschenrechtskörpers heute unbestritten ist, war die Frage der Existenz bzw. des Ausmaßes von WSK-Rechten Gegenstand besonderer Kontroversen.[677]

Der IWF kann nur dann zu ihrer Einhaltung verpflichtet sein, wenn diese Rechte auch wirklich existieren.

Grundsätzlich lässt sich die allgemeine Aussage treffen, dass der Menschenrechtsschutz heutzutage zunehmend nicht mehr in der Dispositionsbefugnis

---

[674] Delbrück, in: Dahm, Delbrück Jost, Wolfrum Rüdiger,Völkerrecht (2002), S. 225 f.

[675] Ibid.

[676] "(4) Although it may not frequently occur in practice, dual or even multiple attribution of conduct cannot be excluded. Thus, attribution of a certain conduct to an international organization does not imply that the same conduct cannot be attributed to a State." DARIO with commentaries 2011, S. 83.

[677] Boon Kristen E, The Law of Responsibility: A Response to Fragmentation? Pac. McGeorge Global Bus. & Dev. L.J. (2012), S. 396.

der einzelnen Staaten steht, sondern weitgehend internationalisiert wurde.[678] Mitgliedstaaten des IWF können daher auch nicht in die Verletzung von Menschenrechten einwilligen - sie sind nicht Träger des Schutzrechts, sondern die jeweiligen begünstigten Einzelpersonen. Durch die Schaffung von Menschenrechtsabkommen haben die beteiligten Staaten das Verhältnis Bürger-Staat aus dem "domaine réservé" entlassen.[679]

Umfassend wurde das Thema der WSK-Rechte zum ersten Mal im Rahmen der Arbeiten an der AEMR behandelt. In dieser Erklärung wurden die wichtigsten wirtschaftlich-sozialen Rechte und politisch-bürgerlichen Rechte in einem Dokument zusammengefasst.[680] Die AEMR sollte somit den gesamten Bestand der Menschenrechte beinhalten. Der Weg zur Erklärung war jedoch stark durch den Konflikt zwischen Osten und Westen geprägt. Der ursprüngliche Plan, einen für alle Staaten der VN verbindlichen Menschenrechtsvertrag auszuarbeiten, musste bald fallen gelassen werden. Als erster Schritt sollte eine (unverbindliche) Erklärung der Menschenrechte erfolgen,[681] erst in einem späteren Schritt sollte ein verbindlicher Menschenrechtspakt ausgearbeitet werden.[682] Mit der AEMR wollte man somit eine universale Auffassung zum Ausdruck bringen, welche Menschenrechte von einem späteren Menschenrechtspakt umfasst werden sollten. Dabei handelt es sich um eine Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen.

Auch während der Arbeiten an der AEMR wurde die Aufnahme von WSK-Inhalten kritisiert.[683] Die im Jahr 1948 entstandene Erklärung stellte letztendlich einen Kompromiss dar. Sie beinhaltet primär Regelungen, die vor dem Missbrauch von staatlicher Macht schützen sollen[684] (also politisch-bürgerliche Rechte), enthält jedoch auch WSK-Rechte. Die westlichen Staaten konzentrierten ihr Interesse dabei auf bürgerliche und politische Rechte, die sozialistischen Staaten auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte. Die AEMR enthält somit bereits WSK-Zielsetzungen.

---

678 Weigeldt, S. 234.

679 Simma Bruno, Alston Philip, The Sources of Human Rights Law: Custom, Jus Cogens, and General Principles", The Australian Year Book of International Law, Bd. 12 (1992), S. 83.

680 Universal Declaration of Human Rights Adopted by UN General Assembly Resolution 217A (III) of 10 December 1948, A/RES/217A (III), Universal Declaration of Human Rights Adopted by UN General Assembly Resolution 217A (III) of 10 December 1948.

681 Vgl. etwa Cohen: "The Declaration is not a treaty. It is not legally binding upon the members of the United Nations. But it is what it is stated to be-a universal Declaration of Rights proclaimed by the General Assembly…", Benjamin V. Cohen, Human Rights Under the United Nations Charter, 14 Law and Contemporary Problems (1949), S. 432.

682 Ibid.

683 Ibid.

684 Suzuki, S. 67.

So wird etwa in der Präambel der AEMR die Freiheit von Not hervorgehoben und in den Artikeln 22 bis 27 genauer bestimmt, was darunter zu verstehen ist.[685]

Die weitere Umsetzung der Erklärung von 1948 in völkerrechtlich verbindliche Normen wurde durch den Kalten Krieg und die Interessensgegensätze West-Ost beträchtlich erschwert. Erst im Jahr 1966 wurden schließlich zwei Menschenrechtspakte geschaffen, welche unabhängig voneinander in Kraft traten.[686] Dabei handelte es sich um den International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR[687], auch Zivilpakt genannt) und den International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR[688], auch Sozialpakt genannt).

Die ursprünglich anvisierte Unteilbarkeit der Menschenrechte wurde nicht zuletzt durch diese Aufteilung in zwei verschiedene Menschenrechtsverträge in Frage gestellt. Häufig betrachtete man die bürgerlichen und politischen Rechte als rein liberale Rechte ohne soziale Dimension. Ihnen sollte alleine durch Nichteinmischung des Staates hinsichtlich bestimmter Angelegenheiten (negative Rechte) entsprochen werden. WSK-Rechte hingegen wurden mit Leistungsverpflichtungen verbunden und als positive

---

685 Article 22: Everyone, as a member of society, has the right to social security and is entitled to realization, through national effort and international co-operation and in accordance with the organization and resources of each State, of the economic, social and cultural rights indispensable for his dignity and the free development of his personality.
Article 23: (1) Everyone has the right to work, to free choice of employment, to just and favourable conditions of work and to protection against unemployment. (2) Everyone, without any discrimination, has the right to equal pay for equal work.(3) Everyone who works has the right to just and favourable remuneration ensuring for himself and his family an existence worthy of human dignity, and supplemented, if necessary, by other means of social protection. (4) Everyone has the right to form and to join trade unions for the protection of his interests.
Article 24:Everyone has the right to rest and leisure, including reasonable limitation of working hours and periodic holidays with pay.
Article 25: (1) Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control.(2) Motherhood and childhood are entitled to special care and assistance. All children, whether born in or out of wedlock, shall enjoy the same social protection.
Article 26: (1) Everyone has the right to education. Education shall be free, at least in the elementary and fundamental stages. Elementary education shall be compulsory. Technical and professional education shall be made generally available and higher education shall be equally accessible to all on the basis of merit. (2) Education shall be directed to the full development of the human personality and to the strengthening of respect for human rights and fundamental freedoms. It shall promote understanding, tolerance and friendship among all nations, racial or religious groups, and shall further the activities of the United Nations for the maintenance of peace.(3) Parents have a prior right to choose the kind of education that shall be given to their children.
Article 27: (1) Everyone has the right freely to participate in the cultural life of the community, to enjoy the arts and to share in scientific advancement and its benefits.(2) Everyone has the right to the protection of the moral and material interests resulting from any scientific, literary or artistic production of which he is the author.

686 Der ICCPR trat im März 1976 in Kraft, der ICESCR im Jänner 1976.

687 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, G.A. res. 2200A (XXI), 21 U.N.GAOR Supp. (No. 16) at 49, U.N. Doc. A/6316 (1966), 993 U.N.T.S. 3 . Er wurde bislang von 167 Staaten ratifiziert (Stand: November 2013).

688 International Covenant on Civil and Political Rights, G.A. res. 2200A (XXI), 21 U.N. GAOR Supp. (No. 16) at 52, U.N. Doc. A/6316 (1966), 999 U.N.T.S. 171. Er wurde bislang von 161 Staaten ratifiziert (Stand: November 2013).

Rechte gesehen. Im Rahmen der Wiener Weltmenschenrechtskonferenz des Jahres 1993 betonte man erneut die Unteilbarkeit der Menschenrechte.[689]

Von wenigen Staaten abgesehen, haben die meisten Staaten sowohl den Zivilpakt als auch den Sozialpakt ratifiziert, wodurch die Befürchtung der "Blockbildung" entkräftet wurde. Dies gilt auch für die IWF Mitgliedstaaten. Die USA haben, als einziges einen ED stellendes Land, den Sozialpakt bis heute nicht ratifiziert (sie haben diesen jedoch unterzeichnet).[690]

Heute ist der Sozialpakt die bedeutendste völkervertragsrechtliche Quelle betreffend WSK-Rechte. Geradezu im Widerspruch dazu stehen jedoch schwach ausgestaltete Rechtsdurchsetzungsverfahren für Individuen. Sie können ihre Schutzrechte häufig nur unzureichend wahrnehmen, wohingegen der Rechtsschutz im Bereich der politischen bürgerlichen Rechte (PB-Rechte) zumeist stärker ausgestaltet zu sein scheint. Den im Sozialpakt verkörperten Rechten wird häufig ihre Durchsetzbarkeit abgesprochen, diese teilweise eher als Zielbestimmungen[691] angesehen und folglich oft nur die Politischen-Bürgerlichen-Rechte als "echte", durchsetzbare Menschenrechte anerkannt. Begründet wird dies u.a. auch mit der "weichen" Formulierung des Sozialpakt in Artikel 2 (1), dass die Staaten die Pflichten zur Verwirklichung der entsprechenden Rechte unter Ausschöpfung der Möglichkeiten und Maßnahmen treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, v.a. durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung (dieser) Rechte zu erreichen.[692] Dieses progressive Konzept führte auf Grund der stets existenten finanziellen Beschränkungen dazu, dass häufig unmittelbar bindende Verpflichtungen aus dem Sozialpakt negiert wurden.

Obwohl innerhalb der beiden Menschenrechtspakte kein scharfes Sanktionsregime besteht, haben sich die Mitglieder der Menschenrechtspakte im Rahmen der

---

689 Dies auch, nachdem sie auch davor in bestimmten Spezialkonventionen betont worden war, wie etwa im Übereinkommen zur Abschaffung jeder Form der Diskriminierung der Frau von 1979. Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, G.A. res. 34/180, 34 U.N. GAOR Supp. (No. 46) at 193, U.N. Doc. A/34/46. Siehe auch Nowak, Der Internationale Menschenrechtsschutz in: Reinisch (Hrsg), Handbuch des Völkerrechts (2013), S. 320; Vgl. auch Coomans Fons, Economic, Social and Cultural Rights, SIM Special 16, S. 4.

690 Insgesamt haben ¾ aller IWF-Mitgliedstaaten den Sozialpakt ratifiziert. Narula, International Financial Institutions, Transnational Corporations and Duties of State, S. 141.

691 Schneider Jakob, Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte Deutsches Institut für Menschenrechte German Institute for Human Rights, (2004), abrufbar unter: http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/studie_die_justiziabilitaet_wirtschaftlicher_sozialer_u_kultureller_menschenrechte.pdf [Stand: 16. November 2013]. S. 9.

692 Vgl. auch Nowak Manfred, Der Internationale Menschenrechtsschutz, in: Reinisch (Hrsg), Handbuch des Völkerrechts (2013), S. 324.

Ratifizierung dennoch dazu verpflichtet, in bestimmten zeitlichen Abständen Staatenberichte an Expertengruppen zu übermitteln. Diesen Fachausschüssen zur Überprüfung der verschiedenen Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen kommt die Aufgabe zu, diese Staatenberichte kritisch zu prüfen und den übermittelnden Staaten eine Einschätzung bzw. Empfehlungen zukommen zu lassen. Auch haben sie – sofern ein entsprechendes Verfahren vorgesehen ist – die Aufgabe, Individualbeschwerden[693] zu prüfen. Zudem können sie auch allgemeine Kommentare ("General Comments") veröffentlichen, denen bei der Auslegung der Bestimmungen der beiden Menschenrechtspakte heute eine große interpretative Bedeutung zukommt.

Die früher häufig anzutreffende Unterscheidung zwischen negativen und positiven Rechten (wobei hier PB-Rechte als negative und WSK-Rechte als positive Rechte angesehen wurden) wurde von einer Untergliederung in 3 Ebenen von Rechten verdrängt. Dabei handelt es sich um obligations to respect (Pflichten zur Achtung), obligations to protect (Pflichten zur Schutzgewährleistung) und obligations to fulfil (Pflichten zur Bereitstellung von Infrastruktur und Ressourcen).[694] Hier wurde der Umstand anerkannt, dass ein Recht zumeist positive und negative Komponenten enthält.

Ein Hauptkritikpunkt an den WSK-Rechten ist somit, dass es ihnen an Justiziabilität fehlen soll. Die Justiziabilität der WSK-Rechte kann man als Eignung von Rechten bezeichnen, gerichtlich oder gerichtsähnlich geltend gemacht werden zu können.[695] Genauso wurde jedoch an anderer Stelle das Gegenteil vertreten und sogar eine Liste jener Rechte erstellt, die self-executing wären.[696]

Die Justiziabilität einer Norm setzt ihre die unmittelbare Anwendbarkeit voraus.

Die unmittelbare Anwendbarkeit ist dann gegeben, wenn Bestimmungen eines völkerrechtlichen Vertrages ohne entsprechende innerstaatliche Umsetzungsakte

---

[693] Seit Mai 2013 ist für Sachverhalte, die unter den Sozialpakt fallen, für Staaten, die das entsprechende Zusatzprotokoll ratifiziert haben, ein Individualbeschwerdeverfahren vorgesehen.

[694] Nowak, in: Reinisch (Hrsg), S. 323 f; Coomans, Economic, Social and Cultural Rights, S. 10. Die Unterteilung der obligation oder duty to fulfil wurde nachfolgend noch weiter verfeinert in eine obligation to facilitate und eine obligation to provide.

[695] Schneider, S. 10. Eine unmittelbar wirksame Norm muss auch unmittelbar angewendet werden können (also entsprechend inhaltlich bestimmt sein).

[696] General Comment No. 3 (1990), The Nature of States Parties' Obligations (Artikel 2, paragraph 1 of the Covenant), in: UN Doc. E/1991/23, Annex III. Hier wird auf : Artikel 3 (equal rights of men and women), Artikel 7(a)(i) (equal pay for equal work), the trade unions rights in Artikel 8, Artikel 10(3) (protection of children from economic and social exploitation), Artikel 13(2)(a) (right to compulsory primary education available free of charge), Artikel 13(3) (freedom of parents to choose their children's schools), Artikel 13(4) (the freedom to establish schools), and Artikel 15(3) (freedom to undertake scientific research and creative work) verwiesen.

angewendet werden können. Diese unmittelbare Anwendbarkeit wird durch die inhaltliche Bestimmtheit herbeigeführt. Es soll den WSK-Rechten gerade in Bezug auf die inhaltliche Bestimmtheit meist an einer entsprechenden Deutlichkeit fehlen, so dass ohne staatliche Umsetzungsbestimmungen keine unmittelbare Anwendbarkeit möglich ist.

Der Ausschuss für WSK-Rechte (Committee on Economic, Social and Cultural Rights) hat jedoch durch seine Interpretationen in einer Reihe von Kommentaren versucht, die Justiziabilität der WSK-Rechte aufzuzeigen und dabei auch immer wieder den Status der WSK-Rechte als "echte" Menschenrechte betont. Eine Schärfung der Konturen erfolgte etwa dadurch, dass der Ausschuss für die einzelnen WSK-Rechte Kernbereiche definiert hat. Dadurch können selbst breit angelegte Rechte zu einem gewissen Grad von unverbindlichen Zielbestimmungen abgegrenzt werden.

Wenn eine bestimmte, die WSK-Rechte betreffende Norm der Einzelperson ein subjektives Recht einräumt, welches auch durchgesetzt werden kann, ist auch die unmittelbare Wirkung einer Norm gegeben.[697] Bis vor kurzem hat der Sozialpakt für Individuen jedoch keine Beschwerdemöglichkeiten vorgesehen, sondern ausschließlich völkerrechtliche Verpflichtungen der Vertragsstaaten begründet,[698] wodurch die unmittelbare Wirksamkeit als nicht existent angesehen wurde. Durch das Inkrafttreten des Optionalen Protokolls des Sozialpakts hat sich das in gewissem Ausmaß geändert.[699]

Neben dem Sozialpakt kommen noch weitere völkerrechtliche Rechtsquellen, wie andere regionale Menschenrechtsverträge oder Normen des allgemeinen Völkerrechts als mögliche Grundlage für WSK-Rechte in Frage.[700] Die grundsätzliche Bejahung der Existenz von WSK-Rechten bedeutet jedoch noch nicht notwendigerweise, dass auch der IWF an diese gebunden ist. Diese Fragestellung soll nun nachfolgend behandelt werden.

---

[697] Schneider, S. 10.
[698] Schneider, S. 10.
[699] Näheres zu den Änderungen unter Teil IV dieser Arbeit.
[700] Diese werden in diesem Teil unter 4.3 noch ausführlicher behandelt.

4. Die Bindung des IWF an wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

Eine Verantwortlichkeit des IWF setzt neben der Zurechnung von Verhalten oder der Zurechnung von Verantwortlichkeit und der grundsätzlichen Existenz von WSK-Rechten auch eine Bindung der IO an entsprechende primärrechtliche WSK spezifische Pflichten voraus.

Als mögliche Rechtsgrundlagen für die WSK-Rechte betreffende Pflichten des IWF, außerhalb seiner Satzung,[701] kommen einmal die AEMR, der Sozialpakt, sowie die Satzung der VN und die Stellung als Spezialorganisation in Frage.[702] Während die rechtliche Basis einer Verantwortlichkeit von Mitgliedstaaten des IWF für die Einhaltung von WSK-Rechten rechtsdogmatisch auf Grund ihrer regelmäßigen Position als Vertragspartner diverser menschenrechtlicher Verträge auf geringere Schwierigkeiten stößt, verhält es sich mit der Verantwortlichkeit des IWF für Menschenrechtsverletzungen jedoch anders.[703] Der IWF ist, so wie die meisten IO, keine Vertragspartei der Satzung der VN oder von Menschenrechtsabkommen. Menschenrechtliche Bestimmungen in Verträgen oder Erklärungen könnten dennoch indirekt dann von Bedeutung sein, wenn sie VGR oder allgemeine Rechtsgrundsätze beinhalten.[704] So wurde etwa vertreten, dass die in der AEMR verkörperten Menschenrechte VGR darstellen bzw. dass es sich dabei um ARG handelt,[705] was den Vorteil mit sich brächte, dass weitgehend auf das Element der Staatenpraxis verzichtet

---

[701] Wie bereits im Teil II dieser Arbeit festgestellt wurde, enthält diese keine Regelungen betreffend WSK-Rechte.

[702] Vgl. De Schutter, Olivier, Eide Asbjørn, Khalfan Ashfaq, Orellana Marcos, Salomon Margot, Seiderman Ian, Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights, 34 Human Rights Quarterly (2012), S. 1121: (1) As subjects of international law, international organizations are "bound by any obligations incumbent upon them under general rules of international law, under their constitutions or under international agreements to which they are parties." Such obligations may include obligations in the area of human rights. Although stipulated in multilateral treaties that are binding on the states parties, a wide range of human rights has acquired a customary status in international law, and international organizations are therefore bound to exercise the powers they have been delegated in compliance with the requirements that they impose. Human rights may also be considered to form part of the "general principles of law recognized by civilized nations" within the meaning of Article 38 (1) (c) of the Statute of the International Court of Justice. The constitutions of several international organizations include human rights obligations, in particular the UN. Thus, the UN, including its specialized agencies, is necessarily bound by the human rights obligations contained in Articles 1 (3) and 55 of the UN Charter." Weitere völkervertragsrechtliche Quellen sind insbesondere die UN-Kinderrechtskonvention, die UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und die Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen.

[703] Dennoch ergeben sich bereits im Staatenkontext Schwierigkeiten im Zusammenhang mit staatlichen Pflichten daraus, dass die Reichweite der WSK-Rechte bzw. deren Verbindlichkeit auch gegenüber Staaten wesentlich umstrittener ist, als etwa der Bereich der politischen und bürgerlichen Rechte. Zudem besteht noch eine Vielzahl an regionalen Menschenrechtsinstrumenten die WSK-Pflichten beinhalten.

[704] Darrow Mac, Between Light and Shadow, S. 130; Maastricht Principles, S. 1121.

[705] Schmitt Pierre, The Accountability of the IMF for Human Rights Violations, in: Wouters Jan, Brems Eva, Smis Stefaan, Schmitt Pierre (Hrsg) Accountability for Human Rights Violations By International Organisations, S. 435. Zumindest bestimmte Aspekte der Erklärung stellen mittlerweile zwingendes Gewohnheitsrecht dar, wie etwa das Verbot der Sklaverei, das Verbot der Folter, das Verbot der Rassendiskriminierung. Vgl. Weigeldt m.w.N., S. 235.

werden kann.[706] Zudem wurde auch manchen WSK-Rechten (etwa dem Recht auf Nahrung und auf elementare Gesundheitsversorgung) "erga omnes" Charakter zugesprochen.[707]

Zur Überwindung der mangelnden Parteieigenschaft in Rahmen von Menschenrechtsverträgen wird auch argumentiert, dass IO in die menschenrechtlichen Verpflichtungen ihrer Mitgliedstaaten "nachfolgen" könnten. Zudem kommt auch eine Selbstbindung der IO in Betracht. Einer weiteren Auffassung zufolge sind menschenrechtliche Bindungen eine Voraussetzung für eine adäquate Aufgabenerfüllung der IO.[708]

Schwierigkeiten ergeben sich zudem auch bei der Beurteilung des Bindungsausmaßes. Da bereits die Feststellung des Bindungsausmaßes betreffend WSK Pflichten von Staaten, welche volle Kontrolle über ihr Territorium besitzen, schwer zu definieren ist, erweist sich die Bestimmung der Pflichten des IWF oder anderer IO als noch schwieriger.[709] Hier ist zu beachten, dass es sich beim IWF und anderen IO um internationale Akteure handelt, für die diese Regelungen nicht geschaffen wurden. In der Literatur wurde trotz dieser Schwierigkeiten dennoch eine gewisse Verantwortlichkeit von IO für die Einhaltung wirtschaftlicher und sozialer Rechte befürwortet,[710] wenngleich die rechtliche Basis nicht immer ausreichend genau erörtert wurde.

---

[706] Wouters Jan, Brems Eva, Smis Stefaan, Schmitt Pierre, Accountability for Human Rights Violations By International Organisations: Introductory Remarks, S. 6.

[707] So Coomans Fons: "where states are no longer in a position to provide their own populations with food or health care, this triggers generally accepted international obligations. On this point there is indisputably an established practice among States in the form both of structural bilateral and multilateral development aid and of emergency relief and also the conviction that this practice is the consequence of a legal (and moral) obligation." Siehe Coomans Fons, Economic, Social and Cultural Rights, S. 16 unter Verweis auf W.J.M. van Genugten, Mensenrechten in ontwikkeling: het `goede' doel voorbij, Catholic University of Nijmegen, Nijmegen 1992, p. 19.

[708] Kleinlein Thomas, Konstitutionalisierung im Völkerrecht: Konstruktion und Elemente einer idealistischen Völkerrechtslehre, Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Band 231 (2012), S. 565.

[709] Alvarez, International Organizations: Accountability or Responsibility, S. 14. Vgl. auch Maastricht Principles, die von einer Anwendbarkeit dieser Prinzipien auch auf IO ausgehen: "3) Although international organizations have no territory and generally do not exercise "jurisdiction" by enforcing their own decisions, these Principles [gemeint sind die Maastricht Principles] may be applicable to their activities." Siehe Maastricht Principles, S. 1122.

[710] Vgl. etwa Bradlow: "The third issue relating to the IMF's human rights responsibilities in its operations is that the IMF, as a subject of international law, has some responsibility to help protect the citizens in its Member States from human rights abuses." Bradlow, Daniel D., The World Bank, the IMF and Human Rights, S. 72. Ebenso befürwortend Chimni: "...the basic idea that there are human rights obligations of IFIs must meet is beyond question"und Clapham "the international financial institutions are bound by customary international law". Chimni B. S., IFIs and International Law: A Third World Perspective in Bradlow D., Hunter D (Hrsg) International Financial Institutions and International Law, Kluwer Law International (2010). Eher ablehnend: Gianviti, in Economic, Social and Cultural Human Rights and the International Monetary Fund", der jedoch eine indirekte negative Pflicht des IWF dahingehend anzuerkennen scheint, dass die Handlungen des IWF die Verwirklichung des Sozialpaktes nicht verhindern dürfe. Auch Verpflichtungen erga omnes und ius cogens scheint er grundsätzlich nicht auszuschließen. Gianviti Francois, Economic, Social and Cultural Rights and the International Monetary Fund, Current developments in monetary and financial law Vol. 3, International Monetary Fund (2005). Auch hat sich die ILA für eine Bindung von

Hier ist auch gut erkennbar, dass im Gegensatz zum Anwendungsbereich der ASR hinsichtlich der IO bereits auf Ebene der primären menschenrechtlichen Regeln eine deutlich größere Unklarheit besteht. Der Umstand, dass IO zumeist keine Vertragsparteien der einschlägigen menschenrechtlichen Verträge sind,[711] erweist sich als problematisch, da die sekundären Verantwortlichkeitsregeln ja bereits auf existierenden Verpflichtungen aufbauen sollen/müssen. Der Mangel an eindeutigen primärrechtlichen Verpflichtungen führte jedoch auch zu einem Mangel an Praxis im Rahmen der Ausarbeitung der sekundären Regeln der ARIO.[712] Dies zeigt auch, dass die in den ARIO enthaltenen Regeln in vielen Bereichen auch kein organisationsspezifisches VGR darstellen können.

Im Zusammenhang mit den Auswirkungen von Tätigkeiten/Programmen des IWF ergibt sich zudem noch die Frage, ob die Behauptung, dass diese Menschenrechtsverletzungen herbeiführen, auch nachgewiesen werden kann.[713] Der IWF hat hier die Meinung vertreten, dass sich unter seinen Programmen die Ausgaben im Sozialbereich sogar erhöht hätten.[714] Auf Grund vorhandener Nachweise ist davon auszugehen, dass die Konditionalität des IWF hingegen zu negativen Auswirkungen auf die WSK-Rechte in Nehmerländern führt.[715] Das CESCR (Committee on Economic, Social and Cultural Rights) hat in einigen "observations" auf die negativen Auswirkungen hingewiesen.[716] Auch Kapitalabflüsse aus Nehmerländern unter IWF-

---

IO an menschenrechtliche Verpflichtungen ausgesprochen und hier auch mögliche menschenrechtliche Rechtsquellen angeführt: "IO-s should comply with basic human rights obligations. Human rights obligations… can become binding upon IO-s in different ways: through the terms of their constituent instruments; as customary international law; or as general principles of law or if an IO is authorised to become a party to a human rights treaty. The consistent practice of IO-s points to a recognition of this. Moreover, certain human rights obligations may have attained the status of peremptory norms. Certain categories of primary rules of international law are more vulnerable to violation by IO-s than others as a result of the kind and scope of decisions adopted or operational activities undertaken. When taking and implementing decisions such as designing structural adjustment programmes and development projects, IO-s should observe basic human rights obligations." International Law Association, Final Report on Accountability of International Organizations, S. 5.

711 Reinisch August, Securing the Accountability of International Organizations, 7 Global Governance (2001), S. 134.

712 Alvarez; International Organizations: Accountability or Responsibility, S. 17.

713 Chimni, S. 45; Lucke, S. 258 f.

714 Clements Benedict, Gupta Sanjeev, Nozaki Masahiro, What Happens to Social Spending in IMF-Supported Programs? IMF Staff Discussion Note SDN/11/15 2011, International Monetary Fund (2011), S. 6: "Only two studies have used econometric methods to isolate the effects of IMF-supported programs on social spending. Nooruddin and Simmons (2006) found that, in democracies, IMF-supported programs reduced real per capita health spending, as well as the share of government spending allocated to both education and health. Econometric analysis from IEO (2003), in contrast, found that IMF-supported programs boosted education and health spending as a share of GDP and government spending, as well as in real per capita terms." Darauf, dass dies für die Frage, ob WSK-Rechte beeinträchtigt worden sind, nicht unbedingt relevant sein muss, wird in Teil IV dieser Arbeit noch eingegangen.

715 The Right to Food: Holding Global Actors Accountable under International Law, Columbia Journal of Transnational Law 44 (2006), S. 711 ff.

716 ZB hinsichtlich des strukturellen Anpassungsprogrammes von Kamerun im Jahre 1999: "The Committee notes that the Government's economic reform programme for 1998/99, which implemented the structural adjustment programme in Cameroon approved by the International Monetary Fund, the World Bank and the Caisse française de développement, while increasing the real GDP growth rate has impacted negatively on the enjoyment of

Programmen konnten in der Vergangenheit festgestellt werden.[717] Weitere Ausführungen erfolgen unter 5.B dieses Abschnittes.

A. (Direkte) vertragliche Bindung

1) Pflichten aus dem Sozialpakt

Die Mitgliedstaaten des Sozialpaktes haben sich verpflichtet; bestimmte Lebensbedingungen zu gewährleisten.[718] Bei Nichtgewährleistung dieser Standards liegt eine völkerrechtliche Vertragsverletzung vor.[719] Der Beitritt zum Sozialpakt steht jedoch nur Staaten offen. Dementsprechend hat der IWF als Nichtvertragspartei bislang verneint, dass sich für ihn aus dem Sozialpakt (oder anderen Menschenrechtsabkommen) rechtliche Verpflichtungen ergeben.[720]

Zudem wird die Auffassung vertreten, dass der Sozialpakt auch auf Grund seines Artikel 24 keinen Einfluss auf die AA des IWF haben kann.[721] Auch die Limburg Prinzipien[722] und Resolutionen der UNHR Kommission[723] wurden auf Grund ihres nur

---

economic, social and cultural rights by increasing poverty and unemployment, worsening income distribution and causing the collapse of social services." CESCR, Concluding Observations: Cameroon, UN Doc E/C.12/1/Add.40 (8 December 1999), Abs. 10. Vgl. auch Ssenoyonjo: "For example, the IMF and World Bank's requirements of structural adjustment programmes and the policy of privatisation of hitherto public enterprises (without adequate social safety nets) has, in some respects, had a negative effect on ESC rights, in particular of the disadvantaged and marginalised groups in several states." Siehe Ssenyonjo Manisuli, Economic, Social and Cultural Rights in, International Law, Hart Publishing Limited (2009), S. 129.

[717] Auch scheint der Fokus der Aktivitäten des IWF oft darin zu liegen, dass Mittel dafür verwendet werden, das Geld westlicher Banken zu retten und nicht dafür, etwa Nahrungsmittelsubventionen aufrechtzuerhalten. Siehe Chimni, S. 46.

[718] Weigeldt, S. 232.

[719] Weigeldt Klaus, Die Konditionalität des Internationalen Währungsfonds in ihrem Verhältnis zur Staatssouveränität und zu den Menschenrechten: Zugleich ein Beitrag zu den Entwicklungen staatlicher Souveränität im modernen Völkerrecht, Shaker (1999), S. 232.

[720] Ein früherer Leiter der Rechtsabteilung des IWF, Gianviti, scheint in einer "Privatmeinung" jedoch zumindest eine Bindung des IWF an die menschenrechtlichen Normen des allgemeinen Völkerrechts zuzugestehen, da er die Meinung vertritt, dass: "The most that can be said in this regard is that it is not generally accepted that the Covenant (or the norms contained in it) form part of general or customary international law...Since the norms contained in the Covenant have not reached the status of norms of general international law, it would be difficult to sustain that they impose themselves to the Fund in some other fashion, either as obligations erga omnes, or as part of jus cogens." Siehe Gianviti, S. 12. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass er bei einer völkergewohnheitsrechtlichen Geltung der Normen des Sozialpaktes von einer Bindung des IWF ausgehen würde. So auch Darrow Er spricht diesbezüglich von "tacit concessions". Darrow Mac, World Bank and International Monetary Fund, in: D.P. Forsythe (Hrsg.), Encyclopedia of Human Rights, Oxford, OUP (2009), 373-381, S. 380. Vgl. auch Weigeldt, S. 247.

[721] Artikel 24. ICESCR lautet:"Nothing in the present Covenant shall be interpreted as impairing the provisions of the Charter of the United Nations and of the constitutions of the specialized agencies which define the respective responsibilities of the various organs of the United Nations and of the specialized agencies in regard to the matters dealt with in the present Covenant. Vgl. auch Gianviti, Abs. 12.

[722] Konferenz der Universität Limburg im Juni 1986. Hier erfolgte durch 29 Experten eine nähere Konkretisierung der Verpflichtungen aus dem ICESCR. The Limburg Principles:"International and regional organizations concerned with the realization of economic, social and cultural rights are urged to develop measures, as appropriate, to promote the implementation of the Covenant". The Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, UN Document E/CN.4/1987/17. Auch wenn es sich dabei nur um die Meinung eines Expertengremiums handelt, kommt diesen Richtlinien eine erhebliche Bedeutung bei der Interpretation zu. Siehe Coomans:"The participants felt that the Limburg Principles `reflect the present state of

empfehlenden Charakters zur Unterstreichung des Standpunktes der fehlenden Bindung herangezogen.[724] Der ECOSOC selbst scheint ebenfalls davon auszugehen, dass nur Staaten für die Verletzung der im Sozialpakt enthaltenen Rechte verantwortlich sind.[725]

Die Tatsache, dass im Rahmen des Sozialpaktes nur Staaten adressiert werden und IO nicht beitreten können, bedeutet nach anderer Meinung jedoch nicht notwendigerweise, dass IO auf ihrer Grundlage keinerlei Verantwortung tragen.[726] Zur Untermauerung dieses Standpunktes kann hier etwa damit argumentiert werden, dass die Verfasser des Sozialpaktes den stark wachsenden Einfluss des IWF auf die Wirtschaftspolitik eines Landes und deren Folgen auf die WSK-Rechte nicht voraussehen konnten. Wenn in Ermangelung einer direkten vertraglichen Bindung durch den Sozialpakt keine Verpflichtung des IWF für die Einhaltung der dort verkörperten WSK-Rechte abgeleitet werden kann, muss überlegt werden, ob eine andere vertragliche Rechtsgrundlage als Basis dienen könnte.

2) Verpflichtungen aus der SVN

Die Satzung der VN enthält zwar keine ausreichend detaillierten Bestimmungen um einen umfassenden Menschenrechtsschutz zu gewährleisten[727], die Förderung von Menschenrechten stellt jedoch einen Kernbereich der Ziele der Vereinten Nationen dar. Als Rechtsgrundlagen wären hier grundsätzlich die Artikel 55 und 56 zu erwähnen.[728]

---

international law, with the exception of certain recommendations indicated by the use of the verb •should• instead of •shall•." Economic, Social and Cultural Rights, S. 7.

723 So etwa: "… United Nations bodies and agencies, including related financial and trade institutions, **should** respect the International Covenants on Human Rights and other basic conventions in the field of human rights as if they themselves were parties." Doc.E/CN.4//1190/9 Rev. 1 Abs 192, S. 50.

724 Denters, Law and Practice of the IMF Conditonality, S. 181 f.

725 Dies kann an folgender Aussage gesehen werden: "While only States are parties to the Covenant and thus ultimately accountable for compliance with it, all members of society - individuals, including health professionals, families, local communities, intergovernmental and non-governmental organizations, civil society organizations, as well as the private business sector - have responsibilities regarding the realization of the right to health. States parties should therefore provide an environment which facilitates the discharge of these responsibilities." General Comment No. 14 (2000) of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights on the right to the highest attainable standard of health. Eine ähnliche Formulierung lässt sich im General Comment aus dem Jahr 2006 finden, wo ebenfalls davon ausgegangen wird, dass "... only States Parties to the Covenant are held accountable for compliance…" UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 17: The Right of Everyone to Benefit from the Protection of the Moral and Material Interests Resulting from any Scientific, Literary or Artistic Production of Which He or She is the Author (Article 15, Para. 1 (c), 12 Jänner 2006, E/C.12/GC/17.

726 So wurde vertreten, dass "...while only states are parties to the existing human rights treaties and thus ultimately accountable for compliance with them, all members of society ...have responsibilities regarding the realisation of ESC rights. As a minimum, NSAs must respect the human rights obligations of states." Ssenyonjo, S. 126.

727 Weigeldt, S. 235.

728 Chimni, S. 44 und 45.

Artikel 55 fest, dass,

> *(…) the United Nations shall promote:*
>
> *higher standards of living, full employment, and conditions of economic and social progress and development;*
>
> *solutions of international economic, social, health, and related problems; and international cultural and educational cooperation; and*
>
> *universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion.*

Artikel 56 statuiert, dass,

> *All Members pledge themselves to take joint and separate action in co-operation with the Organization for the achievement of the purposes set forth in Article 55.*

Der IGH hat aus diesen Bestimmungen die Mitgliedstaaten bindende menschenrechtliche Verpflichtungen abgeleitet.[729]

Hinsichtlich des Sozialpaktes wurde vertreten, dass dieser eine autoritative Interpretation der menschenrechtlichen Bestimmungen in der Satzung, v.a. von Artikel 55, darstellen könnte.[730] Das wäre jedoch ebenfalls nicht zielführend, da der IWF selbst auch kein Mitglied der VN ist.

Auch die AEMR wird teilweise als eine Ausführung/Interpretation der menschenrechtlichen Bestimmungen in der Satzung der VN angesehen.[731]

Der Status der AEMR ist jedoch umstritten. Ihre Verbindlichkeit wird teilweise bestritten, teilweise werden ihre Inhalte als allgemeine Prinzipien des Rechts angesehen, teilweise als Bestandteile des Völkergewohnheitsrechts und teilweise als ius cogens.

---

[729] Vgl. Legal Consequences for States of a Continued Presence of South Africa in Namibia notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, I. C. J. Reports 1971, p. 16.

[730] Darrow, Between Light and Shadow, S. 137; Vgl. auch Reinisch, Developing Human Rights and Humanitarian Accountability of the Security Council, S. 862.

[731] Darrow Mac, Between Light and Shadow, S. 127 unter Verweis auf Steiner H. und Alston P., International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals (1996) 121 und Nowak M., UN Convenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary (1993) at XVII.

Während der Teheraner Menschenrechtskonferenz von 1968 wurde die AEMR als "a common understanding of the peoples of the world concerning the inalienable and inviolable rights of all members of the human family and constitutes an obligation for the members of the international community", angesehen.[732] Zudem hält Artikel 29 AEMR fest, dass Pflichten aus der AEMR jeden treffen sollen,[733] wobei es sich hier jedoch eher um Zielbestimmungen handeln dürfte.[734]

Sofern die AEMR "nur" eine Interpretation der menschenrechtlichen Bestimmung der Satzung der VN darstellt, muss jedoch eine direkte Bindung daran mangels Mitgliedschaft des IWF in den VN jedenfalls wiederum ausscheiden.

Es wurde zudem auch vertreten, dass sich aus Artikel 103 der Satzung der VN eine menschenrechtliche Bindung von IO ergeben soll.[735] Hier trifft man wieder auf das Problem der fehlenden Mitgliedschaft und somit müsste hier die "Vorrangregel" des Artikels 103[736] der VN Satzung grundsätzlich als mögliche Rechtsgrundlage ausscheiden. Dagegen wurde auch vorgebracht, dass die Selbständigkeit als Spezialorganisation gefährdet sein könnte und vertreten, dass die Regeln der Articles of Agreement für den IWF Vorrang haben.[737] Jedoch wurde auch eine analoge Anwendung von Artikel 103 der SVN vertreten, welche die Verpflichtungen aus der SVN gegenüber den rechtlichen Vorgaben der Articles of Agreement im Konfliktfall in den Vordergrund treten lassen.[738] So könnten die Pflichten der SVN der Konditionalität aus den IWF Arrangements vorgehen.[739] Gegen eine Bindung durch analoge Anwendung könnte auch vorgebracht werden, dass den IWF durch IWF-internes Völkerrecht keine menschenrechtliche Bindungen treffen. Ob die Vorrangwirkung von Artikel 103 SVN auch gegenüber VGR zur Anwendung kommt ist umstritten.[740] Hier

---

[732] Proclamation of Teheran, Final Act of the International Conference on Human Rights, Teheran, 22 April to 13 May 1968, U.N. Doc. A/CONF. 32/41 at 3.

[733] Vgl. Ssenyonjo, "The UDHR, arguably, establishes the basis of responsibilities for NSAs [Non State Actors] Article 29 of the UDHR provides that everyone has 'duties to the community'." Ssenyonjo, S. 118.

[734] Ibid, S. 122, "... human rights obligations apply not only to states but also to NSAs ... However, the UDHR provision above simply sets a common standard of achievement but does not equate to legally binding effect."

[735] Ibid, S. 132: "As such, it [Article 103] has a direct influence on the way in which human rights come into play in terms of the policies of the IMF and the World Bank. Therefore, the IMF and the World Bank Articles of Agreement should be interpreted and applied in a manner that respects all human rights."

[736] Artikel 103 SVN lautet: "In the event of a conflict between the obligations of the Members of the United Nations under the present Charter and their obligations under any other international agreement, their obligations under the present Charter shall prevail."

[737] Weigeldt, S. 242.

[738] Weigeldt, S. 227 f; S. 241; S. 246 mwN.

[739] Vgl. Bernhardt, in: Simma (Hrsg), Charta der Vereinten Nationen, Art. 103 Rdn 5.

[740] So wurde etwa ausgeführt, dass "… since Article 103 provides that the Charter obligations prevall over contrary treaty law its position regarding customary international law is called into question. Do the Charter obligations

sind zwei unterschiedliche Auffassungen aufzufinden. Diese die entweder von einer Vorrangwirkung des Artikels 103 SVN ausgehen oder eine solche Vorrangwirkung verneinen.[741]

Wie noch nachfolgend zu sehen sein wird, wäre hier mit einer Anwendung von Article 103 SVN betreffend die Konditionalität ohnehin nicht viel gewonnen.[742]

3) Zwischenergebnis

Gerade in Anbetracht der Unklarheit des Ausmaßes von menschenrechtlichem VGR kann man den Versuch unternehmen, diverse Menschenrechtsabkommen als Rechtsgrundlage für menschenrechtliche Pflichten des IWF heranzuziehen. Dem steht jedoch die mangelnde Eigenschaft als Vertragspartei gegenüber. Der IWF ist in einem solchen Fall eine dritte Partei und wäre bei der Annahme einer Bindung an die Verträge ihrer Mitgliedstaaten dann zudem durch Verträge gebunden, die unter Umständen nicht einmal alle ihre Mitglieder ratifiziert[743], bzw. wenn doch, häufig mit unterschiedlich weit reichenden Vorbehalten ratifiziert haben.[744] Einer solchen Konstruktion einer "absoluten" Wirkung von Verträgen (im Sinne eines Übergangs von Vertragspflichten) steht auch die relative Natur der Verträge entgegen.[745]

B. Sukzessionsmodelle

Mangels direkter vertraglicher Bindung durch Abkommen mit WSK spezifischem Inhalt ist es auch vorstellbar, dass IO in die menschenrechtlichen Verpflichtungen ihrer Mitgliedstaaten eintreten. In der Literatur werden verschiedene Sukzessionsmodelle diskutiert. Diese könnten auch für den vorliegenden Fall hilfreich sein. Dennoch sollte

---

prevall over general international law as well?" Vgl.Kolb Robert, Does Article 103 of the Charter of the United Nations Apply o to Decisions or also to Authorizations by the Security Council? ZaöRV 64 (2004),21-35, S. 22.

741 So etwa Tsagourias, White: "...according to one line of reasoning, they are not affected because they are no mentioned in Article 103 whereas, according to another line of reasoning, Article 103 affects customary obligations because of the overlaps between conventional and customary law..." Vgl. Tsagourias Nicholas, White Nigel D., Collective Security, The Management of Normative Conflicts, Campbridge University Press (2013), S. 335. Dafür, dass Artikel 103 keinen Vorrang vor VGR Pfichten hat, siehe Bernhardt, in: Simma: " a formula according to which all other commitments, including those arising under customary law were to be superseded by the Charter war ultimately not included. Apparently the framers of Article 103 were not comfortable with it superseding conflicting customary developments." Vgl. auch Kuwali: "…, the juridical supremacy clause of the UN Charter in Article 103 relates only to treaty obligations that conflict with the UN Charter and does not necessarily invalidate conflicting customary norms." Kuwali Dan, The Responsibility to Protect: Implementation of Article 4(h) Intervention, Martinus Nijhoff Publishers (2011), S. 22.

742 Siehe infra Teil IV 4. D betreffend die Frage, ob IWF Arrangements überhaupt völkerrechtliche Verträge sind.

743 Wie eben die USA den Sozialpakt nicht ratifiziert haben.

744 Alvarez, Accountability or Responsibility, S. 15-16.

745 Naert Frederik, Binding International Organisations to Member State Treaties, in: Jan Wouters Eva Brems Stefaan Smis Pierre Schmitt: Accountability for Human Rights Violations by International Organisations, Intersentia Uitgevers N.V. (2010), S. 130.

man die Möglichkeiten, die sich durch Befürwortung von Sukzessionsmodellen ergeben, nicht überbewerten, da auch in Konstellationen, in denen die staatlichen Pflichten klar erscheinen, eine Adaptierung an die besonderen Umstände des IWF erforderlich wäre.

1) Funktionelle Nachfolge in die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten

Um die fehlende Vertragspartnereigenschaft zu überwinden, wurde in Durchbrechung des pacta tertiis Prinzips das Modell der "funktionellen Nachfolge" entwickelt, nach welchem eine IO in die menschenrechtlichen Verpflichtungen ihrer Mitgliedstaaten eintreten soll.

Diese Möglichkeit könnte auch auf den IWF anwendbar sein und stützt sich darauf, dass dem IWF insoweit menschenrechtliche Verpflichtungen obliegen, als seine Mitglieder vertraglich an solche gebunden sind. Dabei handelt es sich um eine funktionelle Vertragssukzession[746] auf Basis eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes.[747] Es soll dabei zu einer Funktionsnachfolge durch die Übernahme von staatlichen Kompetenzen kommen. Der bindende Charakter entsteht dabei durch die Mitgliedschaft "verpflichteter" Länder in der IO, die menschenrechtlichen Verpflichtungen werden somit durch die Mitgliedstaaten von "außen" in die Organisation gebracht.[748]

In der Rechtsprechung des EuGH betreffend das GATT kann eine Bestätigung der grundsätzlichen – wenn auch nicht menschenrechtsspezifischen - Möglichkeit einer funktionellen Nachfolge gesehen werden.[749] Hier wurde vom EuGH argumentiert, dass die EG insoweit an die Bestimmungen des GATT gebunden wäre, als sie auf Grund des EEC-Vertrages Befugnisse übernommen hätte, die früher im Anwendungsbereich des GATT gelegen haben.

---

[746] Reinisch, August, Securing the Accountability of International Organizations, 7 Global Governance (2001), S. 131, S. 137 und S. 141-143.

[747] Kleinlein, S. 581. Ein weiteres der Vertragssukzession ähnliches Modell ist die Hypothekentheorie. Nach der Hypothekentheorie haften der an die IO übertragenen Kompetenzen völkerrechtliche Verpflichtungen wie Hypotheken an. Diese Theorie stützt sich primär auf "nemo plus iuris transferre potest…" Siehe Janik, S. 407.

[748] Mergret Frederic, Hoffmann Florian, The UN als a Human Rights Violator? Some Reflections on the United Nations Changing Human Rights Responsibilities, 25 Hum. Rts. Q. (2003), S. 321.

[749] Reinisch, Securing the Accountability of International Organizations, S. 137; Kleinlein, S. 581 f.

Während der EuGH die Möglichkeit einer Vertragssukzession jedoch nur hinsichtlich von Angelegenheiten in ausschließlicher EU Kompetenz befürwortet hat,[750] wird in der Literatur auch vertreten, dass es immer zu einer solchen Vertragssukzession kommen soll, wenn eine IO von Staaten mit Befugnissen ausgestattet wird und es egal ist, ob es sich um ausschließliche oder geteilte Kompetenzen handelt.[751]

Auf dem Gebiet der menschenrechtlichen Verpflichtungen wurde entsprechend vertreten, dass die EU an die EMRK gebunden ist, da alle EU Staaten bereits EMRK Konventionsstaaten waren als sie der EU beigetreten sind.

> *(...) All government power was restricted in the sense that it could not go beyond the lines drawn in the Convention ... In transferring power to a newly established Community, the Member States could not grant the Community any possibility to infringe the rights guaranteed by the Convention. Any rules made by the Community contrary to the Convention are therefore void.*[752]

Es ist somit denkbar, dass die Konstruktion der Vertragssukzession breiter angelegt werden kann als es derzeit der EuGH praktiziert, und eine exklusive Kompetenz nicht unbedingt erforderlich ist.[753] Auch ein ausdrücklicher Übertragungsakt oder eine Zustimmung sind nicht erforderlich, da dies Fluchtwege eröffnen würde. Schermers vertritt daher, dass der Transfer der menschenrechtlichen Verpflichtungen inhärent geschieht, wenn Befugnisse übertragen werden.

Zur Begründung der Funktionsnachfolge wurde auch der Grundsatz zur Anwendung gebracht, dass niemand mehr Rechte übertragen kann, als er selbst hat.[754]

> *As no one can transfer more powers than he has, the Member States were not competent to transfer any powers conflicting with these treaties to the Communities when they were established.*[755]

---

[750] Israel de Jesús Butler, Tawhida Ahmed, The European Union and Human Rights: An International Law Perspective, 17 EJIL (2006), S. 792.
[751] Ibid, S. 790.
[752] Ibid unter Verweis auf Schermers, The European Communities Bound by Fundamental Human Rights', 27 CMLRev (1990), S. 251–252.
[753] Ibid.
[754] Reinisch, Developing Human Rights and Humanitarian Law Accountability of the Security Council for the Imposition of Economic Sanctions, S. 858.
[755] De Jesús Butler, Tawhida, S. 791 unter Verweis Schermers, The European Communities Bound by Fundamental Human Rights", S. 251.

Im Bereich der Rechtsprechung der Gemeinschaftsgerichte scheint auch das Gericht 1. Instanz das Prinzip der Vertragssukzession der EU im Bereich der menschenrechtlichen Verpflichtungen akzeptiert zu haben.[756]

Nimmt man eine Bindung durch eine solche Nachfolgekonstruktion an, muss überlegt werden, welche menschenrechtlichen Verpflichtungen übergehen sollen. Die Judikatur des EuGH und des Gerichts 1. Instanz haben für Sukzessionen als Rechtsgrundlagen nur solche Verträge anerkannt, welche die Mitgliedstaaten ratifiziert hatten, bevor sie der EU beigetreten sind, wie das etwa anhand der GATT-Rechtsprechung gesehen werden konnte.

Da alle Mitglieder der EU zuerst Mitglieder der VN waren, wurde auch argumentiert, dass die EU selbst in die sich aus der VN-Satzung ergebenden Verpflichtungen ihrer Mitgliedstaaten eingetreten ist. Da die Bestimmungen in der VN-Satzung unbestimmt sind, würden dabei die (erst später geschaffenen) Menschenrechtsabkommen als Legaldefinitionen gelten.[757]

Diese Ausführungen könnten sich auf den IWF umlegen lassen. Auch wenn die Satzung des IWF und die Satzung der Vereinten Nationen im selben Jahr innerhalb kurzer Zeit in Kraft getreten sind, erfolgte der Beitritt einiger Staaten zu den VN früher als die Mitgliedschaft im IWF.[758] Somit bestand für diejenigen Staaten, die den VN bereits vor Inkrafttreten der Articles of Agreement beigetreten waren, eine grundsätzliche Pflicht zur Beachtung der Menschenrechte im Zeitpunkt des Beitrittes zum IWF. Die AEMR bzw. spätestens der Sozialpakt wären dann als Ausführungserklärungen/-abkommen zu betrachten und definieren näher, was die Satzung der VN unter dem Begriff Menschenrechte bzw. WSK-Rechte versteht. Die sich aus der VN Mitgliedschaft ableitenden menschenrechtlichen Verpflichtungen der IWF Mitglieder sind dadurch auf den IWF selbst übergegangen. Der IWF hätte somit die durch seine Tätigkeit tangierten WSK-Rechte zu beachten.

---

[756] De Jesús Butler, Tawhida, S. 791.

[757] Das Gereicht 1. Instanz hat in Kadi und Yusuf etwa den Zivilpakt als eine Interpretation des Begriffs Menschenrechte in den Prinzipien und Zielen Satzung der UN angesehen und diesen zur Auslegung von Verpflichtungen herangezogen. Siehe De Jesús Butler; Tawhida, S. 791.

[758] Die Articles of Agreement des IWF (und der Weltbank) wurden im Juli 1944 bei einer Konferenz in Bretton Woods ausformuliert. Die Konferenz von San Francisco erarbeitete vom 25. April 1945 bis zum 26. Juni 1945 die Charta der Vereinten Nationen, die am 26. Juni 1945 von 50 Staaten unterzeichnet wurde. Die SVN trat am 24. Oktober 1945 in Kraft. Nachdem die Articles of Agreement von 29 Regierungen unterzeichnet worden waren, traten sie am 27. Dezember 1945 in Kraft. Vgl. auch Factsheet des IWF: About the IMF: History: Cooperation and reconstruction (1944–71) abrufbar unter https://www.imf.org/external/about/histcoop.htm [Stand: 5. August 2014]

2) Kritik an der funktionellen Nachfolge

Eine Bindung des IWF durch solche Nachfolgekonstruktionen wurde bislang kaum anerkannt.[759] Im Rahmen der GATT-Rechtsprechung waren mehrere Faktoren entscheidungserheblich und es kam nicht nur der Kompetenzübernahme der EG alleine Bedeutung zu.[760] Die Bindung der EU an die EMRK könnte hier jedoch weniger das Ergebnis einer Vertragssukzession als vielmehr das Resultat einer eigenständigen Rechtsfortbildung durch allgemeine, die EU bindende ARG zu sein, welche sich aber an den in der EMRK verbrieften Rechten orientiert.[761] Die funktionelle Nachfolge stößt in einigen Punkten auf Kritik. Gegen die funktionelle Nachfolge ist etwa einzuwenden, dass IO regelmäßig andere, neuartige, Befugnisse zukommen als diejenigen, die bisher von Staaten ausgeübt wurden und es in Wahrheit gerade zu keinem Übergang von staatlichen Kompetenzen kommt.[762] Wenn ein solcher Übergang von Kompetenzen nicht stattfindet, ist auch der daran geknüpfte Übergang von menschenrechtlichen Pflichten schwer zu argumentieren. Schon aus diesem Blickwinkel scheint die Anwendung des Grundsatzes nemo plus iuris transfere potest quam ipse habet als problematisch.[763] Dieser Grundsatz ermöglicht zudem nur, dass positive und keine negativen Handlungspflichten übertragen werden.[764]

Auch unterliegen Mitgliedstaaten regelmäßig unterschiedlichen Bindungsstandards,[765] insofern ist unklar, welche menschenrechtlichen Bindungen die IO in solchen Fällen treffen sollen.[766] Zumindest dieses Problem könnte jedoch dadurch umgangen werden, dass man nur Verträge als Sukzessionsbasis heranzieht, die von allen Mitgliedstaaten ratifiziert worden sind.[767] Dabei wäre hinsichtlich des IWF zu bedenken, dass bereits die Nichtratifizierung des Sozialpaktes durch einige wenige Staaten eine Bindung des IWF an die Pflichten des Sozialpaktes verhindern würde.

---

[759] Janik, S. 410; Kleinlein, S. 581 f.

[760] Damit es zu einem Übergang der Pflichten kommen kann, müssen demnach alle Mitgliedstaaten Vertragsparteien sein, die Kompetenzen müssen auf die EU übertragen werden, die Mitgliedstaaten und die EU müssen beabsichtigen, dass die EU Vertragspartei wird, und es muss eine Akzeptanz der dritten Partei vorliegen. Siehe Naert, S. 137.

[761] Kleinlein, S. 583; Naert, S. 138.

[762] Janik, S. 411; Kleinlein, S. 583; De Schutter, S. 57; Naert, S. 134.

[763] Naert, S. 134.

[764] Janik, S. 411.

[765] Dies kann etwa auch dann zu Problemen führen, wenn ein Staat erst später einem Menschenrechtsabkommen beitritt.

[766] Janik, S. 412; Kleinlein, S. 580.

[767] Naert, S. 135.

Sieht man etwa den Sozialpakt als autoritative Interpretation von Artikel 55 der SVN an, umgeht man zudem die erforderliche Ratifizierung. Auf diesem Weg würde der Sozialpakt sogar auch für Staaten Verbindlichkeit erlangen, die den Sozialpakt (bewusst) nicht ratifiziert haben.[768]

Auch die rechtliche Möglichkeit, dass Staaten Verträge abschließen können, die ihren bisherigen Verpflichtungen widersprechen,[769] spricht gegen die Sukzession.

Es wird zudem befürchtet, dass ein automatischer Übergang von menschenrechtlichen Pflichten auf die IO zu einer starken Einschränkung der Effektivität der Tätigkeiten der jeweiligen IO führen könnte.[770] Gegen die Anwendung dieser Modelle spricht somit insgesamt, dass ein automatischer Übergang solcher Verpflichtungen die eigenständige Rechtspersönlichkeit von IO in Frage stellen kann.

C. Staatennachfolge analog

Neben der Theorie der Vertragssukzession wird auch Anwendung von Mechanismen der Staatennachfolge vertreten. Wenn Mitgliedstaaten Kompetenzen an IO übertragen, scheiden sie demnach als Völkerrechtsadressat aus und die IO tritt an ihre Stelle. Gegen die analoge Anwendung spricht, dass sich Artikel 31 der Wiener Konvention über die Staatennachfolge in Verträge von 1978 (WKStV) nur auf Staaten bezieht und die Anwendung der Definition der WKStV für IO unpassend erscheint.[771] Auch werden IO, wie bereits erwähnt, häufig mit neuartigen Befugnissen ausgestattet. Zudem wird angezweifelt, dass die Regelungen über die Staatennachfolge Gewohnheitsrecht darstellen.[772] Die Gründung einer IO ist zudem nicht mit dem Zusammenschluss zu einem neuen Staat vergleichbar. Der Zweck von Artikel 31 liegt darin, Drittstaaten gegen den Ausfall von Vertragspartnern zu schützen. Bei der Gründung von IO bleibt

[768] Etwa für die USA, der eine starke Position innerhalb des IWF zukommt..

[769] Janik, S. 411. Dies kann etwa auch an der Kollisionsregel des Artikels 30 WVK gesehen werden, die grundsätzlich eine Gültigkeit von sich widersprechenden Verträgen vorsieht.

[770] Osteneck Kathrin, Die Umsetzung von UN-Wirtschaftssanktionen durch die Europäische Gemeinschaft: völker- und europarechtliche Rahmenbedingungen für ein Tätigwerden der Europäischen Gemeinschaft im Bereich von UN-Wirtschaftssanktionsregimen unter besonderer Berücksichtigung der Umsetzungspraxis der EG-Organe, Springer (2004), S. 225.

[771] Naert, S. 132.

[772] Janik, S. 405; Naert, S. 133.

jedoch der ursprüngliche Vertragspartner erhalten.[773] Auch wurde eine befürchtete Knebelung von IO gegen die analoge Anwendung vorgebracht.[774]

D. Weitere Möglichkeiten der vertraglichen Bindung

Manchen menschenrechtlichen Regelwerken wurde zur Überwindung des pacta tertiis Prinzips ein grundsätzlich offener Adressatenkreis zugeschrieben. Auf diese Weise sollen auch andere als staatliche Akteure gebunden werden.[775] So werden etwa Artikel 29 AEMR, die Präambel der AEMR und Artikel 5 des Sozialpaktes als Basis für Pflichten von nicht staatlichen Akteuren angesehen, die zumindest eine obligation zu respect begründen sollen.[776] Es scheint jedoch zu weit gegriffen, aus solchen "offenen" Bestimmungen bereits eine konkrete Bindung von IO ableiten zu wollen.[777]

Vielfach wird die fehlende Möglichkeit der IO, sich an menschenrechtlichen Verträgen zu beteiligen, darauf zurückgeführt, dass deren Stellung innerhalb der internationalen Gemeinschaft zum Zeitpunkt der Vertragserstellung noch nicht so bedeutsam war wie zum heutigen Zeitpunkt. Hätten die IO damals schon so weitreichende und Aufgaben wie heute wahrgenommen, wären solche förmlichen Beteiligungsmöglichkeiten in den Vertragstexten vorgesehen worden.[778] Auch an der Entwicklung des IWF kann gesehen werden, dass er heute wesentlich weitreichendere Aufgaben wahrnimmt als ihm ursprünglich zugedacht waren. Daher würde eine Teilnahmemöglichkeit am Sozialpakt als Vertragspartei grundsätzlich sachgerecht erscheinen.

Die Nichteinbeziehung von IO ist nach dieser Ansicht daher nur historisch zu erklären. Vertragswerke mit menschenrechtlichem Inhalt wären auch für staatähnlich handelnde VRS zugänglich.[779] Hier kann etwa der Beitritt der EU zur Behindertenrechtskonvention

---

[773] Janik, S. 407.

[774] Ibid.

[775] Janik, S. 396; Reinisch August, The Changing International Legal Framework for Dealing with Non-State Actors, in: Alston P., Non state actors and human rights, Oxford University Press, (2005), S. 71 f .

[776] Jochnick, S. 56-79, S. 61 und 78.

[777] Janik, S. 397.

[778] Fassbender Bardo, Targeted Sanctions Imposed by the UN Security Council and Due Process Rights, 3 Int'l Org. L. Rev. (2006), S. 467 f.

[779] Vgl. Salomon: "We are witnessing the first steps towards establishing the direct accountability of international organisations brought about by having them ratify human rights treaties... it would be a faulty approach to have as a condition of joining a human rights treaty that the organisation has competence in the area of human rights, as is the case for example with regard to the European Community and the recently adopted UN Convention on Persons with Disabilities; human rights treaties can and should establish respect for human rights regardless of the area in which a given organisation is mandated to Work - the obligation in that case being negative and thus requiring that the international organisation respect the given rights in any areas over which it exercises competence….In principle, the World Bank and IMF could be eligible for ratification of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and the International Covenant on Civil and Political Rights on the basis of both approaches." Siehe Salomon, Margot E., International Economic Governance and Human Rights Accountability, LSE law, society and

der VN angeführt werden, welche bereits die Beitrittsmöglichkeit von IO vorsieht.[780] Zu verweisen ist auch auf die Ansicht der (früheren) EG, dass sie der EMRK beitreten könne, bevor diese Möglichkeit explizit durch Artikel 6 (2) EUV aufgenommen wurde.[781] Dieser Zugang weist gewisse Ähnlichkeiten zur Doktrin der Implied powers auf, auch wenn es sich bei den Menschenrechtsabkommen nicht um die Satzungen von IO handelt. Es wird in diese Verträge die Möglichkeit des Beitritts durch IO hineininterpretiert, damit das menschenrechtliche Vertragswerk seine volle Wirkung entfalten kann.

Nach dem Konzept der Weltordnungsverträge könnte der IWF ähnlich wie Nichtvertragsstaaten auf Basis einer Drittwirkung an Verträge gebunden sein, die "basic interests of the international community" schützen sollen,[782] wobei solche Weltordnungsverträge strenge Voraussetzungen erfüllen müssen. Damit es zu einer Drittwirkung kommen kann, muss der Vertrag bestimmte Grundsätze konkretisieren, die bereits als konstituierende Elemente in der internationalen Ordnung angesehen werden und auf universeller Ebene von allgemeinem Interesse sind. Daneben muss Gelegenheit bestanden haben, am Entstehungsprozess mitzuwirken und es muss eine Zustimmungsmöglichkeit bestanden haben.[783] Selbst bei Anerkennung dieses Bindungsmodelles muss daher auch diese Rechtsgrundlage ausscheiden.

Es ist auch vorstellbar, dass eine Akzeptanz von menschenrechtlichen Pflichten durch den IWF vorliegt. Dabei würde der IWF entsprechende Pflichten freiwillig auf sich nehmen. Zudem könnte auch ein durch Verhalten des IWF erwecktes Vertrauen dafür sorgen, dass er sich nachfolgend nicht mehr auf das Argument nicht vorhandener Verpflichtungen stützen darf.[784] Hier kann man etwa Initiativen, die Sozialausgaben zu schützen als Bekenntnis zur Einhaltung von WSK-Rechten werten.

---

economy working papers, 09-2007. Department of Law, London School of Economics and Political Science (2007), verfügbar unter http://www.lse.ac.uk/collections/law/wps/WPS09-2007Salomon.pdf [Stand: 5. August 2014].

780 Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) vom 13.12.2006. A/RES/61/106.

781 Darrow Mac, Arbour Louise, The Pillar of Glass: Human Rights in the Development Operations of the United Nations, 103 AJIL (2009), S. 463, FN 71.

782 Ibid, S. 402 f; Kleinlein, S. 436 f. unter Verweis auf Tomuschat, Christian, Obligations Arising for States Without or Against their Will, RdC 241 (1993, IV), S. 195 ff.

783 Ibid.

784 Ähnlich wird auch vertreten, dass anzunehmen ist, dass sich Staaten ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen nicht durch die Gründung einer IO entziehen wollen. Würde man es Staaten ermöglichen, sich ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen durch die Gründung von IO zu entziehen, könnte dies gegen das Verbot des Rechtsmissbrauchs und gegen das Prinzip des guten Glaubens verstoßen. Jedoch scheint dies nicht ausreichend zu sein, um daraus eine Bindung von IO ableiten zu können. Dies kann etwa auch an Artikel 61 der ARIO gesehen werden, der in einem solchen Fall nur eine Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten vorsieht.

Einseitige Akte von IO können grundsätzlich zu bindenden Verpflichtungen führen.[785] Trotz dieser Initiativen lehnte der IWF selbst offiziell bislang eine Verantwortlichkeit für nachteilige Auswirkungen seiner Programme klar ab.[786] Es bestehen keine ausreichenden Anhaltspunkte, dass er sich tatsächlich zur Beachtung solcher Rechte verpflichten wollte. Durch die wiederkehrenden, ablehnenden, Äußerungen wurde auch kein entsprechendes Vertrauen erweckt. Er hat somit weder derartige Pflichten akzeptiert, noch ein schutzwürdiges Vertrauen erweckt. Der Grundsatz des venire contra factum proprium kann hier nicht zur Anwendung gelangen.

E. Bindung des IWF an das allgemeine Völkerrecht

1) Allgemeines

Lehnt man nun die bisherigen Bindungsmodelle ab, könnte auch noch das allgemeine Völkerrecht eine mögliche Rechtsgrundlage für spezifische menschenrechtliche Verpflichtungen des IWF bilden.[787] Dazu ist zuerst allgemein die Frage der Bindung von IO an das allgemeine Völkerrecht zu klären.

In der Literatur und der Rechtsprechung bestehen heute wenige Zweifel daran, dass IO basierend auf ihrer, im Reparation für Injuries festgestellten, Völkerrechtspersönlichkeit an das allgemeine Völkerrecht[788] und somit auch an jene menschenrechtlichen Normen gebunden sein können, welche VGR oder allgemeine Rechtsprinzipien darstellen.[789] So etwa in einer Erklärung der International Law Association (ILA) im Jahr 2004:

> *(…) there is no reason in principle why primary rules of international law should not apply to collective enterprises undertaken by states in the framework of international organizations.*[790]

---

[785] Reinisch, Securing the Accountability, S. 136.

[786] Sergio Pereira Leite, The International Monetary Fund and Human Rights, IMF Le Monde (2001), verfügbar unter http://www.imf.org/external/np/vc/2001/090401.htm [Stand: 5. August 2014].

[787] De Schutter, S. 56. Auch die Anwendung einer funktionellen Vertragssukzession fällt hier schwer und lässt sich höchstens dann ableiten, wenn man die Rechtsgrundlage des Völkergewohnheitsrechts in einem stillschweigenden Vertrag sieht.

[788] So unterstehen nach Seidl-Hohenveldern/Loibl als Völkerrechtssubjekte dem allgemeinen Völkergewohnheitsrecht. Seidl-Hohenveldern/Loibl, Rz 1512.

[789] Reinisch August, The Changing International Legal Framework for Dealing with Non-State Actors, in: Alston Philipp, Non state actors and human rights (2005), S. 46.

[790] Final Report of the International Law Association Committee on Accountability of International Organizations, Report of the Seventy-First Conference, Berlin, S. 18.

Auch in internationalen Entscheidungen hat man sich dahingehend ausgesprochen, dass die Regeln des allgemeinen Völkerrechts für IO gelten. So hat etwa der IGH in Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt entschieden:

> *International Organisations are subjects of international law and, as such, are bound by any obligations incumbent upon them under general rules of international law, under their constitutions or under international agreements to which they are a part.*[791]

IO sind demnach also an alle Verpflichtungen gebunden, die der IO nach den Regeln des allgemeinen Völkerrechts obliegen. Das gilt auch für den IWF.

Der Status der Menschenrechte im Bereich des allgemeinen Völkerrechts ist zwar umstritten,[792] häufig werden die AEMR und die Menschenrechtsabkommen aber als Mindestanforderungen qualifiziert, die auch von IO einzuhalten sind.[793] Diesbezüglich besteht jedoch kein Konsens.[794]

Wird die Bindung der IO an die Regeln des allgemeinen VR, wie regelmäßig geäußert, bereits aus der Tatsache der Völkerrechtspersönlichkeit abgeleitet,[795] bringt dies insofern wenig Klarheit, als hier noch keine Aussage über den Umfang von Rechten und Pflichten getroffen wird.

So kann das Recht auf Leben, welches in der AEMR und im ICCPR enthalten ist, so interpretiert werden, dass der Entzug von Nahrung, Unterkunft oder medizinischer Versorgung zu einer Verletzung führt und nicht nur etwa eine willkürliche Tötung. Hier

---

[791] Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt, Advisory Opinion, I.C. J. Reports 1980, S. 89-90.

[792] Reinisch, Securing the Accountability, S. 135.

[793] Vgl. Schmitt: "The Universal Declaration and the International Covenants represent minimal standards of conduct of all people and all nations. Intergovernmental organisations are inter-state institutions and they too are bound by generally accepted standards of the world community". Schmitt, S. 434, in: Wouters Jan, Brems Eva, Smis Stefaan, Schmitt Pierre (Hrsg), Accountability for Human Rights Violations By International Organisations unter Verweis auf Cogen M. Human Rights prohibition of policital activities and the lending policies of the Worldbank and International Monetary Fund in: Chowdhury S. R., Denters E.and Waart, P.J. I. M de, (Hrsg), The Right to Development in International Law, Kluwer/Martinus Nijhoff Publishers (1988), S. 387.

[794] Reinisch August, Developing Human Rights and Humanitarian Law Accountability of the Security Council for the Imposition of Economic Sanctions, S. 862.

[795] Implizit erfolgte dies auch für den IWF in den Tilburg Guiding Principles unter 5.: "As international legal persons, the World Bank and the IMF have international legal obligations to take full responsibility for human rights respect in situations where the institutions' own projects, policies or programmes negatively impact or undermine the enjoyment of human rights."

ist der genaue Anwendungsumfang zweifelhaft, während die Existenz dieser Rechte auf Grund von VGR oder ARG weniger umstritten ist.

2) Völkergewohnheitsrecht

a. Bindungsgrund

Auch wenn beide Rechtsquellen einen identischen Inhalt aufweisen können, existiert Völkergewohnheitsrecht (VGR) unabhängig vom Völkervertragsrecht.[796] Der IWF könnte in solchen Fällen an die Inhalte menschenrechtlicher Verträge mit völkergewohnheitsrechtlichen Inhalten gebunden sein, ohne Partei entsprechender Verträge zu sein.[797] Während die Bindung von IO an VGR, an dessen Entstehung sie selbst mitgewirkt haben, als eher unproblematisch erscheint, verhält sich dies mit organisationsexternem, durch Staaten gebildetes, VGR anders.[798]

Die grundsätzliche Bindung von IO an die Regeln des VGR wird vielfach dogmatisch nicht näher behandelt, sondern schlichtweg angenommen.[799] Entsprechendes wurde auch für den IWF vertreten.[800] Wie der IGH schon 1949 ausgesprochen hatte, müssen Völkerrechtssubjekten jedoch nicht notwendigerweise dieselben Rechten und Pflichten zukommen.[801]

---

[796] Skogly, The Human Rights Obligations of the World Bank and the IMF, S. 113, Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986, Abs. 175 und 177.

[797] Narula, International Financial Institutions, Transnational Corporations and Duties of State, S. 136.

[798] Kleinlein, S. 590; Bleckmann, Zur Verbindlichkeit des allgemeinen Völkerrechts für internationale Organisationen, S. 111.

[799] Vgl. De Schutter: "… deriving obligations of the international organisation from the preexisting obligations of its Member States is less relevant as regards these other sources of international obligations, since the principle of the relative effect of treaties.... would not apply. On the contrary... international organisations are in principle bound by human rights obligations under general international law, whether through customary international law or through the general principles of law". De Schutter, S. 57 FN 10. Vgl. auch Wouters, Brems, Smis, Schmitt, Accountability for Human Rights Violations By International Organisations: Introductory Remarks, S 6 in in Wouters Jan, Brems Eva, Smis Stefaan, Schmitt Pierre (Hrsg) oder Schmitt Pierre, The Accountability of the IMF for Human Rights Violations, S. 434, in: Wouters Jan, Brems Eva, Smis Stefaan, Schmitt Pierre (Hrsg) Accountability for Human Rights Violations By International Organisations; Narula Smita: "... the World Bank and the IMF would not be bound by the provisions of the ICESCR (the central document affirming the right to food) or other treaties since those documents focus solely on the responsibility of the state. However, these institutions would arguably be bound by the terms of customary international law." Narula Smita, The Right to Food: Holding Global Actors Accountable under International Law, S. 741.Vgl. auch Reinisch, Securing the Accountability, S. 136; Derselbe, Developing Human Rights and Humanitarian Law Accountability, S. 853.

[800] Vgl. Ssenyonjo: "... both the IMF and the World Bank, as a subjects of international law, have human rights obligations since ESC rights are a part of general international law that is binding outside the treaty regimes and therefore creates binding obligations for the IMF and the World Bank." Ssenyonjo, S. 134.

[801] So in Reparation for Injuries: "...the subjects of law in any legal system are not necessarily identical in their nature or in the extent of their rights, and their nature depends upon the needs of the community." Siehe Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, Advisory Opinion, ICJ Reports 1949, S. 178.

Häufig wird die Bindung durch das VGR allein aus der bestehenden Völkerrechtspersönlichkeit von IO abgeleitet.[802] Reicht bereits die alleinige Existenz von Völkerrechtspersönlichkeit für die Bindung aus, müssten die Normen des VGR jedoch adressatenlos sein,[803] da die Völkerrechtssubjektivität die Adressateneigenschaft begründen würde. Dies ist jedoch nicht der Fall.[804]

Die internationale Rechtsprechung hat die Geltung von VGR für IO bestätigt. So hat sich etwa der EuGH in seiner Entscheidung Racke GmbH & Co und Hauptzollamt Mainz für die Geltung von VGR innerhalb der Rechtsordnung der EG/EU ausgesprochen.[805] Auch die Bindung der VN an die Regeln des Kriegsrechts wurde auf völkergewohnheitsrechtlicher Basis angenommen.[806] Auch in der Literatur sind weitere Nachweise betreffend die Geltung von VGR für IO vorhanden.[807]

Alleine aus der Völkerrechtspersönlichkeit kann jedoch nicht die Bindung an sämtliche Normen des allgemeinen Völkerrechts abgeleitet werden. Das konnte bereits im WHO Gutachten 1966 gesehen werden. Darin wurde festgestellt, dass IO,"are bound by any obligations incumbent upon them under general rules of international law."[808] Daraus lässt sich gerade nicht der Schluss ziehen, dass IO allen Regeln des allgemeinen Völkerrechts unterliegen.

Die Völkerrechtssubjektivität dient vielmehr nur als Basis für die grundsätzliche Fähigkeit, Träger von Rechten und Pflichten basierend auf allen völkerrechtlichen Rechtsquellen zu sein.[809] Weitere Anknüpfungspunkte sind erforderlich.

---

[802] Schmitt, S. 434, Skogly, The Human Rights Obligations of the World Bank and the IMF, S. 113.

[803] Kleinlein, S. 591.

[804] Vgl. Bleckmann, der hier als Beispiele das Gewaltverbot und das Interventionsverbot anführt: "Das Interventionsverbot lautet nicht, bestimmte Interventionen sind, verboten, sondern den Staaten sind bestimmte Interventionen in den Bereich anderer Staaten verboten. Das Gewaltverbot lautet nicht, Gewaltanwendung ist verboten, sondern den Staaten ist die Anwendung von Gewalt gegen andere Staaten verboten. Siehe Bleckmann, Zur Verbindlichkeit des allgemeinen Völkerrechts für internationale Organisationen, S. 110.

[805] Vgl. Abs. 45 der Entscheidung: "Die Gemeinschaft muß ihre Befugnisse nach dem Urteil vom 24. November 1992 in der Rechtssache C-286/90 (Poulsen und Diva Navigation, Slg. 1992, 1-6019, Randnr. 9) unter Beachtung des Völkerrechts ausüben. Sie muß daher Regeln des Völkergewohnheitsrechts beachten, wenn sie eine Verordnung erläßt, mit der Handelszugeständnisse ausgesetzt werden, die durch ein von ihr mit einem Drittland geschlossenes Abkommen oder aufgrund eines solchen gewährt wurden." C-162/96 Racke v Hauptzollamt Mainz [1998] ECR I-3655.

[806] Seidl-Hohenveldern/Loibl, Rz 1512.

[807] Siehe etwa Reinisch, The Changing International Legal Framework for Dealing with Non-State Actors, S. 46 und allgemein: Skogly, The human rights obligations of the World Bank and the International Monetary Fund (2001); Clapham, Human rights obligations of nonstate actors; Darrow, Between Light and Shadow: the World Bank and the International Monetary Fund and International Human Rights Law (2003).

[808] Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt S. 89–90, Abs. 37.

[809] Bleckmann, Zur Verbindlichkeit des allgemeinen Völkerrechts für internationale Organisationen, S. 112; Janik, S. 427.

Eine mögliche Begründung für die Geltung von VGR findet sich in den Ausführungen von Bleckmann, der sich für einen erweiterten Adressatenkreis bei Übergang von staatlichen Funktionen ausspricht.[810]

> *Die Rechtssätze des Völkergewohnheitsrechts richteten sich zwar an die Staaten. Sie stellen aber auf bestimmte staatliche Funktionen ab, die nun auf die internationalen Organisationen übergegangen sind. Die notwendige Anpassung an diese Evolution besteht in der Ausdehnung auf die neuen Adressaten des Völkergewohnheitsrechts.*[811]

Die Bindung von IO an Normen des allgemeinen Völkergewohnheitsrechts wird von ihm also nur in Fällen angenommen, in welchen diese eine Ähnlichkeit der handelnden IO zu Staaten aufweisen. Denn bereits im Reparation for Injuries Gutachten hatte der IGH selbst festgehalten, dass eine IO kein Staat ist.

> *Accordingly, the Court has come to the conclusion that the Organization is an international person. That is not the same as saying that it is a State which it is certainly not.*[812]

Wenn eine völkergewohnheitsrechtliche Bindung durch WSK-spezifische Pflichten befürwortet werden soll, muss nach dieser Ansicht somit nach Anknüpfungspunkten gesucht werden, die dem IWF eine staatenähnliche Stellung bescheinigen. Auf diesem Weg kann die Anwendbarkeit von WSK-Normen im Erscheinungsbild des VGR argumentiert werden.[813] Die Tatsache, dass es IO an einem eigenen Territorium und der staatlichen Souveränität mangelt,[814] steht dabei der Anwendbarkeit von VGR nicht entgegen. So wurde etwa in den Maastricht Principles 2012 ausgesprochen, dass die dort verkörperten Prinzipien (die teilweise auch allgemeines Völkerrecht verdeutlichen sollen[815]) betreffend die extraterritorialen Verpflichtungen trotz fehlenden Territoriums, mutatis mutandis, auch auf IO anwendbar sein könnten.[816]

---

[810] Bleckmann, Zur Verbindlichkeit des allgemeinen Völkerrechts, S. 119.

[811] Ibid, S. 119. Interessant ist hier die Ähnlichkeit mit der funktionellen Vertragssukzession.

[812] Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations Advisory Opinion of 11 April 1949, I.C.J Reports, 1949, S. 179.

[813] Kleinlein, S. 598.

[814] Ibid, S. 595.

[815] Siehe De Schutter, Eide, Khalfan, Orellana, Salomon, Seidermanf, Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights: "Drawn from international law, these principles aim to clarify the content of extraterritorial State obligations to realize economic, social and cultural rights…", S. 1086. Der Status der Maastricht Principles ist nach Ansicht von Vandenhole jedoch unklar:

Zu den Gebieten des allgemeinen Völkerrechts, die bislang trotz der Unterschiede zwischen Staat und IO als auch für IO als anwendbar betrachtet wurden, zählen die Regeln des völkerrechtlichen Vertragsrechts und teilweise das Recht über die internationale Verantwortlichkeit.[817]

Das Erfordernis, dass staatliche Funktionen auf IO übergegangen sein müssen, ähnelt den oben bereits beschriebenen Sukzessionsmodellen. Eine solche Sichtweise kann sich hinsichtlich vieler IO als problematisch erweisen, da IO, wie bereits erwähnt, häufig mit neuen, andersartigen, Aufgaben betraut (und zu diesem Zweck gegründet) werden und keine Staatenähnlichkeit im engeren Sinn für sich beanspruchen können. Auch die Funktionsnachfolge scheint somit als Begründungsansatz für die Bindung des IWF an WSK-Pflichten ungeeignet.[818]

Teilweise wurde die Bindung von IO an das allgemeine Völkerrecht auch aus der gekorenen Völkerrechtssubjektivität von IO abgeleitet, da IO nicht über dem sie erschaffenden Recht stehen können.[819] Dieser Ansatz geht jedoch wieder von der verfehlten Sichtweise aus, dass die völkerrechtlichen Normen alle VRS adressieren.[820] Dem Völkerrecht fehlt es gerade an einer einheitlichen Rechtsordnung, in der sich Rechtsnormen grundsätzlich an alle VRS richten.[821] Dies kann schon daran gesehen

---

"The Maastricht Principles are quite vague on their own legal status, and remain almost silent on the sources they draw on. … the Maastricht Principles only make a vague claim that they are "[d]rawn from international law" (Preambular para. 8). Nor is the legal basis for extraterritorial obligations clearly spelt out: reference is simply made to the "[e]conomic, social and cultural rights and the corresponding territorial and extraterritorial obligations [that] are contained in the sources of international human rights law, including the Charter of the United Nations; the Universal Declaration of Human Rights; the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; and other universal and regional instruments" (Principle 6)." Siehe Vandenhole, Emerging Normative Frameworks on Transnational Human Rights Obligations, S. 4. In der Vienna + 20 CSO Declaration scheint vertreten zu werden, dass die Principles geltendes Recht reflektieren: "The Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States, adopted in 2011 by international law experts from all regions of the world, reflect existing international law and standards. They clarify extraterritorial obligations of States with a particular focus on economic, social and cultural rights. Nevertheless, they are applicable to human rights in general." Siehe Vienna + 20 CSO Declaration unter Punkt 18.

816 De Schutter, Eide, Khalfan, Orellana, Salomon, Seidermanf: "... Although international organizations have no territory and generally do not exercise "jurisdiction" by enforcing their own decisions, these Principles may be applicable to their activities. For instance, in the context of peacekeeping operations decided under chapter VII of the UN Charter, whether or not such operations lead to the establishment of a civilian administration under the responsibility of the United Nations is taken into consideration. While these Principles primarily address states whose "jurisdiction" is seen as primarily territorial, their applicability to international organizations, *mutatis mutandis*, cannot be excluded." Siehe De Schutter, Eide, Khalfan, Orellana, Salomon, Seidermanf, S. 1121.

817 Kleinlein, S. 597.

818 Kleinlein, S. 595.

819 Janik, S. 428.

820 Ibid.

821 Kleinlein, S. 592.

werden, dass etwa persistent objectors von der Bindung bestimmter Normen ausgenommen sind.[822]

Als zielführender erweist sich hier der Ansatz, schlicht auf die Eignung, derartige Regeln einhalten zu können, abzustellen. Dementsprechend wird vertreten, dass eine Bindung an die Regeln des allgemeinen Völkerrechts nur dann vorliegen soll, wenn die Organisationen diesen Regeln auch in der Praxis entsprechen können.[823] Die Pflichten müssen somit an die Gefahren oder Risiken, die vom IWF ausgehen, angepasst sein.

Bei Betrachtung der Fragestellung, ob IO durch die Regeln des allgemeinen Völkerrechts gebunden sind, fällt auch ins Auge, dass in Ermangelung einer Normenhierarchie nicht selbstverständlich angenommen werden kann, dass diese in sämtlichen ihrer internationalen Rechtsbeziehungen an die Regeln des allgemeinen VGR gebunden sind. In Angelegenheiten, die nicht durch die Satzung geregelt werden, muss zwischen den Außenbeziehungen einer IO zu Drittstaaten und sonstigen Völkerrechtssubjekten und den Rechtsbeziehungen zu Mitgliedstaaten unterschieden werden.[824] Die Mitgliedstaaten des IWF können ihre organisationsinternen Beziehungen grundsätzlich frei gestalten. Aus diesem Grund können sie grundsätzlich auch vereinbaren, dass das allgemeine Völkerrecht oder bestimmte Bestandteile davon in organisationsinternen Beziehungen gerade nicht gelten sollen.[825] Ob die Mitgliedstaaten unter sich und gegenüber der Organisation an VGR gebunden sind, bestimmt sich somit nach den organisationsinternen Regeln[826] und ist in erster Linie auf Basis des Gründungsvertrages zu beurteilen.[827] Nach dem Grundsatz lex specialis derogat legi generali könnte die Anwendbarkeit von Normen des allgemeinen Völkerrechts innerhalb des IWF ausgeschlossen werden.[828] Als Argument hierfür

---

[822] Ibid.

[823] Reinisch, August, Securing the Accountability of International Organizations, S. 131 und WHO vs Egypt 1980: "International organizations are subjects of international law and, as such, are bound by any obligations incumbent upon them under general rules of international law, under their constitutions or under international agreements to whichthey are parties. Vgl. auch Bleckmann: "Die Analogie fordert auf der einen Seite, dass die Sachverhalte bei internationalen Organisationen den Sachverhalten bei Staaten entsprechen. Damit ist zweitens vor allem auch eine Übertragung des Völkergewohnheitsrechts ausgeschlossen, wenn ihr das Wesen der internationalen Organisation widerspricht. Dieser Gedanke ist auch bei den anderen Begründungen der Übertragung des Völkergewohnheitsrechts auf IO zu berücksichtigen, da er einem im nationalen Recht bestehenden allgemeinen Rechtsgedanken entspricht und diese Begründungen nicht unbedingt die volle Übertragung des Völkergewohnheitsrechts auf IO verlangen, sondern nur eine bestimmte Richtung der Rechtsentwicklung festlegen." Siehe Bleckmann Albert, Zur Verbindlichkeit des allgemeinen Völkerrechts für internationale Organisationen, 37 ZaöRV (1977), S. 107.

[824] Annacker, S. 59.

[825] Ibid, S. 61.

[826] Ibid, S. 62.

[827] Ibid, S. 62.

[828] Seidl-Hohenveldern/Loibl, Rz 1512.

könnte dienen, dass das Primärrecht des IWF eine lex specialis darstellt und die Bindung des IWF an völkergewohnheitsrechtliche WSK-Rechte (mit Ausnahme von Ius Cogens Bestimmungen) ausgeschlossen ist. Dies ist jedoch zu verneinen, da die AA einen ganz anderen Anwendungsbereich haben als WSK-Normen des allgemeinen Völkerrechts. Dies lässt sich auch am Status des IWF als Spezialorganisation mit einem bestimmten Aufgabengebiet erkennen.

b. Verantwortlichkeit durch Beeinflussungsmöglichkeiten

Eine primär die Effektivität fördernde funktionalistische Interpretation wird einer IO wie dem IWF grundsätzlich wenige menschenrechtliche Schranken auferlegen.[829] Die potentiell negativen Auswirkungen können jedoch eine praktische Notwendigkeit der Bindung an gewisse verfassungsrechtliche Erfordernisse, wie die Beachtung von Menschenrechten, nach sich ziehen.[830] Dies gilt v.a. dann, wenn sein Handeln massive Auswirkungen auf das Leben von Individuen hat.[831] Ein solches impact based reasoning[832] führt dazu, dass man das Wirken der Akteure der internationalen Ebene, die solche negativen "impacts" bewirken können, genauer betrachten muss.[833]

Das Handeln von IO weist oft gewisse Ähnlichkeiten zu souveränem Handeln auf.[834] Dies jedoch weniger durch deren staatsähnliche Aufgaben als vielmehr durch die vergleichbare Machtposition und durch ihre Einwirkungsmöglichkeiten. Eine menschenrechtliche Bindung erscheint primär dann vertretbar, wenn exklusive Kontroll- und Eingriffsmöglichkeiten über Individuen bestehen.[835] Eine Bindung an menschenrechtliche Standards sowie eine entsprechende effektive Kontrolle können

---

[829] Kleinlein, S. 567. Vgl. auch Reinisch, Governance Without Accountability? S. 294 f.

[830] Kleinlein, S. 567.

[831] Ibid.

[832] Ibid sowie Mergret, Hoffmann, S. 321.

[833] Vgl. Ssenoyo: "One has to note that the shift in state sovereignty accompanying globalisation has meant that NSAs are increasingly getting more involved in activities that impact (directly and/or indirectly) on human rights, and have gained more power to violate human rights."Siehe Ssenyonjo, S. 126. Ähnlich auch Morgan-Foster: "…although the State always retains a role of primary responsibility in human rights abuses of its own citizens, structural adjustment presents a unique human rights model, in which it would be unjust and ineffective to hold the State solely responsible because of its unequal bargaining power in relation to IFIs." The Relationship of IMF Structural Adjustment Programs to Economic, Social and Cultural Rights: The Argentine Case Revisited, 24 Mich. J. Int'l L. 577 (2003), S. 623.

[834] Mergret und Hoffmann vertreten dies für die Vereinten Nationen. Margret, Hoffmann, S. 314.

[835] So auch Hessebruegge:"A denial of a human right by the state is always an act of oppression, because the state's absolute power is abused. Conversely, the frustration of human rights-relevant behavior by a non-state act does not necessarily constitute an abuse. It will depend on the distribution of power between the actors." Siehe Hessebruegge Arno, Human rights violations arising from conduct of non-state-actors, 11 Buff. Hum. Rts. L. Rev. (2005), S. 21

dann als Voraussetzungen für eine adäquate Aufgabenerfüllung durch die IO anzusehen sein.[836]

Sofern es im Rahmen von IWF Programmen dazu kommt, dass die (wirtschaftliche) Souveränität eines Landes an den IWF "abgetreten" wird und ein "quasi-souveränes" Verhalten des IWF vorliegt, könnte demnach eine Verantwortung für die Verletzung von WSK-Rechten zu bejahen sein.[837]

Durch die Änderungen der Konditionalität in Richtung strukturelle Konditionalität und den Einsatz in Kettenanpassungsprogrammen[838] sowie Artikel IV Konsultationen hat sich der Einfluss des IWF auf die Wirtschaftspolitik und auf die Verwirklichung der WSK-Rechte innerhalb eines Nehmerlandes zweifellos stark erhöht.[839] Das Potential für Menschenrechtsverletzungen durch den IWF resultiert direkt aus seinem starken Einfluss auf die wirtschaftliche und soziale Lage eines Entwicklungslandes.[840]

So wurde in einer Studie des Sonderberichterstatters betreffend IFI die Abnahme der nationalen Souveränität und der innerstaatlichen Kontrolle über die inländischen Wirtschaftsprozesse und Ressourcen festgestellt und der Schluss gezogen, dass IFI im Rahmen des Anpassungsprozesses einen direkten Einfluss auf die innerstaatlichen wirtschaftspolitischen Entscheidungen und somit auf die Verwirklichung von WSK-

---

[836] Kleinlein, S. 600. Dieser Zugang weist gewisse Ähnlichkeiten zur Begründung der Rechtspersönlichkeit von IO im Reparations for Injuries-Fall auf, in welchem die Rechtspersönlichkeit zur Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen als erforderlich/notwendig erachtet wurde. Genauso wie die Rechtspersönlichkeit soll die Bindung an Menschenrechte für eine adäquate Aufgabenerfüllung "erforderlich sein", wobei diese Argumentation hier jedoch ein herrschaftsbegrenzendes Element beinhaltet.

[837] Mergret, Hoffmann, S. 322.

[838] Die Interpretation des Begriffs temporarily wird überdehnt, wenn Mittel langfristig zur Verfügung gestellt werden. Verlängerte Rückzahlungsfristen von 5 bis 10 Jahren können daher gedeckt sein, Kettenanpassungsprogramme, durch welche Länder 20 Jahre finanzielle Unterstützung erhalten, können jedoch nicht mehr als temporäre Hilfestellungen gesehen werden. Auch wenn die Rückzahlungsfristen der einzelnen Programme rechtlich als temporär qualifiziert werden können, kann das Temporäritätserfordernis nicht durch Kettenanpassungsprogramme umgangen werden. Auch die konzessionäre Unterstützung muss in Übereinstimmung mit den Zielen und dem Temporäritätserfordernis erfolgen.

[839] Narula führt etwa an, dass unter durch die Vorgehensweise des IWF "increasingly difficult for weaker States" geworden ist, "… to assert full control over many of the aspects of policy-making that are central to their ability to fulfil their ESC rights obligations." Siehe Narula, International Financial Institutions, Transnational Corporations and Duties of State S. 134 f. Eine andere Ansicht vertritt hier Bradlow, der dem Einfluss des IWF nur eine eingeschränkte Rolle zubilligt: "…the extent of the IMF's influence over human rights is more limited than the Bank's. There are several reasons for this. The first is that the IMF is a monetary, not a development institution. Even though its operations focus on developing countries and their problems, its primary focus still remains on macroeconomic, and in particular, monetary issues. It is less involved than the Bank at the micro-level of the economy, which is the level that the policies and operations of the IFIs most directly affect the human rights situation of the citizens of their Member States." Bradlow, Daniel D., The World Bank, the IMF and Human Rights, 48 Transnat'l L. & Contemp. Probs. (1996), S. 70. Morgan-Foster spricht hier von einer "extremely high bargaining power", des IWF und dem " "Structural Adjustment Paradigm" nach welchem" the State Party, with low bargaining power, has to accept the terms offered by the IMF, regardless of their consistency with ESC rights, because they have no other source of equivalent funds." Morgan-Foster, S. 586.

[840] Jochnick, S. 69.

Rechten innerhalb eines Landes hätten.[841] Ob der Einfluss ausreichend stark ist, um von einem quasi-souveränen Auftreten sprechen zu können, ist jedoch zweifelhaft.[842]

Es ist jedoch zu hinterfragen, ob eine Verantwortlichkeit wirklich nur bei Vorliegen eines quasi- souveränen Auftretens bejaht werden soll. So wird heutzutage vertreten, dass auch Staaten Träger von grenzüberschreitenden Pflichten aus dem Sozialpakt sein können.[843] Dies soll auch dann zutreffen, wenn Menschen in anderen Ländern gerade nicht ihrer Souveränität unterliegen, jedoch stark ausgeprägte Beeinflussungsmöglichkeiten existieren.

Die ursprüngliche Ausformung der Konditionalität des IWF hat den jeweiligen Nehmerländern einen großen Spielraum betreffend die Gestaltung der eigenen Wirtschafts- und Sozialpolitik gelassen. Durch die zunehmende Involvierung des IWF wurde dieser Freiraum stetig eingegrenzt und der IWF hat als "Ratgeber" bei der Verfassung von Strategien hinsichtlich der Wirtschafts- und Sozialpolitik eines Landes vermehrt in den staatlichen Zuständigkeitsbereich eingegriffen. Diese Eingriffe in die Souveränität sind grundsätzlich auch durch die Zustimmung des jeweiligen Nehmerlandes gedeckt. Die Evolution der Tätigkeiten ist jedoch auch damit verbunden, dass den IWF nunmehr eine Pflicht zur Berücksichtigung von WSK-Rechten trifft, die am Beginn seiner Aktivitäten mangels entsprechender Einflussmöglichkeiten noch nicht bestanden hat. Die Grundlage der Verantwortlichkeit liegt hier nicht in den neuen oder staatsähnlichen Funktionen, die der IWF wahrnimmt, sondern in der (Weiter)Entwicklung der Konditionalität und den damit verbundenen Einwirkungsmöglichkeiten auf die Verwirklichung von WSK-Rechten. Die Stellung des IWF als menschenrechtlicher Normadressat ergibt sich somit aus seinen Einflussmöglichkeiten und hauptsächlich aus seinen Möglichkeiten, im Rahmen der Programmgestaltung und -überprüfung entsprechende Vorsichtsmaßnahmen zu treffen, sowie auch aus den Beeinflussungsmöglichkeiten im Rahmen von Artikel IV Konsultationen. Hier könnte das verfassungsrechtliche Modell der horizontalen

---

[841] The Realization of Economic, Social and Cultural Rights, Final Report Submitted by Mr. Danilo Turk, Special Rapporteur, U.N. ESCOR, Comm'n on Hum. Rts., Sub-Comm'n on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/ 1992/16 (1992).

[842] Bradlow: "Even though the IMF has less influence than the Bank, the IMF still exerts some influence over its Member States' human rights situations through its Article IV consultation process and through its use of conditionalities attached to its financing facilities.", Bradlow Daniel, The World Bank, the IMF and Human Rights, S. 72.

[843] Siehe Teil IV unter 5. dieser Arbeit.

Wirkung von Grundrechten auf die internationale Ebene übertragen und angewendet werden.[844]

Dieser Ansatz ähnelt der Funktionsnachfolge, hat ihr gegenüber jedoch Vorteile. Der Ansatz führt noch weiter, da auch negative Auswirkungen aus der Aufgabenerfüllung, die ein Staat ursprünglich, nie wahrgenommen hat, erfasst werden. Sie kann dadurch gewisse Schwächen der Nachfolgekonstruktionen bereinigen. Durch die Evolution des vom IWF wahrgenommenen Aufgabenbereichs und seiner Konditionalität könnte somit auch eine Evolution im Bereich der menschenrechtlichen Pflichten erfolgen.

c. Bindungsausmaß

Nach Bejahung der menschenrechtlichen Pflichten des IWF trifft man auf die schwierige Fragestellung, welche Regeln des menschenrechtlichen VGR Anwendung finden sollen.[845] Es erweist sich als schwierig, Prinzipien des VGR festzustellen, die unzweifelhaft auf Internationale Finanzinstitute wie den IWF anwendbar sind.[846]

Die Kodifizierung von menschenrechtlichen Normen erfolgt meist als Antwort auf eine missbräuchliche Staatenpraxis.[847] Die Feststellung und genaue Abgrenzung von "menschenrechtlichem" Völkergewohnheitsrecht erweisen sich jedoch als diffiziles Unterfangen.[848] So ist bereits der Nachweis einer von einer opinio iuris getragenen Staatenpraxis im Bereich der Menschenrechte vielfach schwierig zu erbringen, ohne das Element der Staatenpraxis zu vernachlässigen.[849] Oft muss man daher mangels Vorliegen der erforderlichen Praxis die VGR Geltung von menschenrechtlichen Normen verneinen.

In den letzten Jahren hat sich jedoch ein Wandel abgezeichnet. Die konstitutiven Elemente (Staatenpraxis und opinio iuris) scheinen sich zunehmend in die Richtung einer stärkeren Gewichtung der opinio iuris zu Lasten der Praxis verschoben zu

---

[844] Namita Wahi, Human Rights accountability of the IMF and the World Bank: A critique of existing mechanisms and articulation of a theory of horizontal accountability, 12 U.C. Davis J. Int'l L. & Pol'y 331 (2006), S. 401. Vgl. auch Balakrishnan Rajagopal, der davon ausgeht, dass den IWF menschenrechtliche Verpflichtungen auf Grund seiner nunmehrigen Tätigkeit als "Entwicklungshilfeorganisation" treffen. Balakrishnan Rajagopal, Crossing the Rubicon: Synthesizing the Soft International Law of the IMF and Human Rights, 11 B.U. Int'l L. J. (1993), S. 97.

[845] Suzuki, S. 67; Proulx, S. 3.

[846] Bradlow Daniel, International Law and the Operations of the International Financial Institutions, in: Bradlow, Hunter David (Hrsg) International Financial Institutions and International Law, S. 17.

[847] Skogly, The Human Rights Obligations of the World Bank and the IMF, S. 111.

[848] Ibid.

[849] Simma, Alston, The Sources of Human Rights Law: Custom, Jus Cogens and General Principles, S. 82; Skogly, The Human Rights Obligations of the World Bank and the IMF, S. 111.

haben.[850] Bei der verstärkten opinio iuris Kontrolle wird der Aspekt der langandauernden beständigen Praxis vernachlässigt und die Existenz eines "instant customary international law" angenommen.[851]

Gerade im Bereich der Menschenrechte wurden die traditionellen Anforderungen an die Bildung von VGR als unpassend angesehen, da Staaten gegenüber anderen Staaten selten Ansprüche auf Basis von VGR erheben und diesen gegenüber auch kaum gegen die Verletzung von Menschenrechten protestieren, wenn keine eigenen Staatsangehörigen betroffen sind. Der Nachweis der Staatenpraxis erweist sich dadurch als schwierig, menschenrechtliche Fragen würden vielmehr vorwiegend in internationalen Foren debattiert, somit würde Praxis von IO und Staatenverhalten in internationalen Foren auf die Schaffung allgemeinem VGR hinwirken.[852] Durch die erschwerte Nachweisbarkeit der Praxis kommt es für die Zwecke der Praxiskontrolle zu einer verstärkten opinio iuris Kontrolle bis hin zu einer Verwertung von Dokumenten, die auf eine opinio Iuris hinweisen.[853] Hier wird auch der Ratifikationsstand eines Vertrages herangezogen.[854] Der Nachweis von VGR könne dabei auf Basis von Resolutionen der internationalen Gemeinschaft, aus offiziellen Erklärungen, der Teilnahme bei Verhandlungen zu Menschenrechtsinstrumenten oder der Aufnahme von Menschenrechten in die nationalen Rechtsordnungen, ungeachtet einer gegensätzlichen Praxis, bestehen.[855] Jedoch müsse die opinio Iuris nicht ausdrücklich darauf hinweisen, dass der Staat auf Basis einer rechtlichen Verpflichtung heraus handelt.[856]

---

[850] De Schutter, S. 70; Narula: "Traditionally, state practice was gleaned from claims and counter-claims between two states, while opinio juris was gleaned from the expression of legal views by states, as embodied in official statements of nations (by heads of state, organs of government, or those contained in declarations and laws), or through tatements concerning other nations' practice or opinions. As Oscar Schachter points out, these constructions of state practice and opinio juris are inappropriate for the formation of custom in the area of human rights, where states do not usually make claims directly on other states and rarely protest one-on-one another state's violations that do not affect their nationals. Rather, human rights issues are debated and sometimes resolved in international forums."Siehe Narula, The Right to Food: Holding Global Actors Accountable under International Law, S. 778.

[851] Skogly, The Human Rights Obligations of the World Bank and the International Monetary Fund, S. 112.

[852] Narula, The Right to Food: Holding Global Actors Accountable under International Law, S. 778.

[853] Kissling Claudia, Menschenrechtlicher Mindeststandard Humbolt Forum Recht, Beitrag 12, (2001), Rz 25. Alston, Simma kritisieren, die Metamorphose der Praxis: "For other writers, it is the notion of "practice" itself which has undergone a dubious metamorphosis. It has changed from something happening out there in the real world, after the diplomats and the delegates have had their say, into paper practice: the words, texts, votes and excuses themselves." Alston, Simma, S. 89.

[854] Kissling, Rz 26.

[855] De Schutter, S. 69; Skogly, The Human Rights Obligations of the World Bank and the IMF, S. 112.

[856] Vgl Narula: "Such an approach also severely undermines both the credibility and enforceability of human rights law and creates an impediment to the development of customary human rights law. This is particularly undesirable in the context of social and economic rights …." Siehe Narula, The Right to Food: Holding Global Actors Accountable under International Law, S. 778; Kissling, Rz 25.

Als Rechtfertigung dieser abgewandelten Sichtweise betreffend die Voraussetzungen von VGR wird auch mit der Schutzrichtung der Norm argumentiert. Dadurch, dass Individuen vor dem Missbrauch der Menschenrechte geschützt werden sollen, dürfe die Staatenpraxis die Entstehung von menschenrechtlichen Pflichten nicht verhindern.[857]

Von manchen Autoren wird die Auffassung vertreten, dass hinsichtlich von VGR zumindest dahingehend ein zwischenstaatlicher Konsens besteht, als gewisse Arten von Verhalten nicht akzeptierbar sind, auch wenn in diesen Bereichen eine widersprüchliche Staatenpraxis bestehen sollte.[858]

Diese moderne Sichtweise von menschenrechtlichem VGR ist auf Kritik gestoßen.[859] Wird neben einer abgeschwächten echten opinio Iuris Kontrolle jedoch nur ein abgeschwächtes Praxiselement für das Auffinden von VGR verlangt, führt dies zu Schwierigkeiten, zwischen "unverbindlichen" Zugeständnissen und echten Rechtspflichten zu unterscheiden. Es könnte auch dazu führen, dass Staaten ein nichtvorhandener Bindungswille unterstellt wird.

Da, nach klassischer Sichtweise, der Praxis Priorität über die opinio Iuris zukommt, wird in der Literatur teilweise die Heranziehung von allgemeinen Rechtsgrundsätzen bevorzugt.[860] Wenn man VGR nicht nur von einer allgemeinen Staatenpraxis, sondern etwa von Erklärungen im Rahmen der Generalversammlung der VN ableitet, wird es jedoch schwierig, das Konzept des VGR vom Konzept der allgemeinen Rechtsgrundsätze zu unterscheiden.[861] Die induktive Begründung von VGR durch Taten kann dadurch gefährdet sein.[862] ″

Aus den Ausführungen wird ersichtlich, dass der Bestand an menschenrechtlichem VGR unklar ist. Hier existieren nur wenige ausdrückliche Aufzählungen, diese beinhalten jedoch Freiheitsrechte, die als jus cogens oder erga omnes Verpflichtungen

---

[857] Ibid, S. 112.

[858] De Schutter, S. 71 unter Verweis auf Kirgis F, "Custom on a Sliding Sclae", 81 AJIL (1987), S. 146.

[859] De Schutter, S. 70; Alston, Simma, S. 89 ff.

[860] Simma und Alston stellen überhaupt die Frage"… whether this effort to revise or 'up-date' custom does fundamental and irreparable violence to the very concept? Simma, Alston, S. 83 und 88.

[861] Alston, Simma, S. 102.

[862] Ibid, S. 88. Vgl. auch Simma Bruno, Wittich Stephan, Völkergewohnheitsrecht, in: Reinisch (Hrsg), Handbuch des Völkerrechts (2013), Rz 223. Jennings äußerte sich diesbezüglich, dass diese Art von "Recht" nicht nur kein VGR wäre, sondern "… it does not even faintly resemble a customary law." Siehe Jennings Robert Y., The Identification of International Law, in: Bin Cheng (Hrsg), International Law, Teaching and Practice (1982), S. 3.

zu qualifizieren sind.[863] Das Third Restatement of Foreign Relations Law of the United States von 1987 führt etwa (unter § 702) Customary International Law of Human Rights an:

> *A state violates international law if, as a matter of state policy, it practices, encourages or condones (a) genocide, (b) slavery or slave trade, (c) the murder or causing the disappearance of individuals, (d) torture or other cruel, inhuman, or degrading treatment or punishment, (e) prolonged arbitrary detention, (f) systematic racial discrimination, or (g) a consistent pattern of gross violations of internationally recognized human rights*.

WSK-Rechte finden sich in dieser Aufzählung nicht.[864]

In der Literatur wird zudem vertreten, dass die AEMR teilweise Völkergewohnheitsrecht beinhaltet,[865] das genaue Ausmaß ist jedoch umstritten.[866] Bei den Rechten, die bereits den Status von VGR tragen[867] oder die auf dem Wege sind, als Gewohnheitsrecht

---

[863] Schachter Oscar, International Law in Theory and Practice: General Course in Public International Law, (1982-V) 178, Receuil de cours 21, 333-42.

[864] Vgl. Alston, Simma:"The right to freedom from hunger, the right to adequate housing, the right to access to basic health care, the right to freedom of association, the right to form trade unions and the right to primary education are all excluded from this..." Siehe Alston, Simma, S. 94:

[865] Bradlow, Daniel D., International Law and the Operations of the International Financial Institutions in International Financial Institutions and International Law, S. 19; Darrow Mac, Arbour Louise, The Pillar of Glass: Human Rights in the Development Operations of the United Nations, 103 AJIL (2009), S. 470; Vgl. auch Kirgis: "The Universal Declaration of Human Rights has come to be regarded as an authoritative articulation of customary international law, at least with respect to the most fundamental rights, no matter how widespread or persistent the non-conforming State conduct may be." Siehe Kirgis, 1987, S. 146 – 149.

[866] Darrow Mac, Between Light and Shadow, S. 130; Vgl. auch Narula: "While some UDHR norms have become customary international law, the sequence of events leading to and following the adoption of the UDHR raises serious doubts as to whether all of its norms can claim such status." Siehe Narula, The Right to Food: Holding Global Actors Accountable under International Law, S. 781. Vgl. auch Bradlow, Daniel D., International Law and the Operations of the International Financial Institutions, S. 19; Darrow Mac, Arbour Louise: "There is no consensus as to how much of the content of the UDHR qualifies as customary international law. Most authoritative lists until the 1980s or even the 1990s included only a relatively small number of protections such as the prohibitions against slavery, genocide, arbitrary killings, prolonged arbitrary detention, systematic racial discrimination, and gross violations of internationally recognized rights." The Pillar of Glass: Human Rights in the Development Operations of the United Nations, Darrow, Arbour, S. 470.

[867] Bradlow, Daniel D, International Law and the Operations of the International Financial Institutions, S. 19; Darrow, Arbour: "Yet today a compelling argument can be made that a significant range of socioeconomic rights has acquired the status of customary law. It is relevant in this respect that of the 165 countries that had written constitutions in the year 2004, 116 made reference to a right to education and to a right to health care. The near-universal adherence by UN member states to international human rights treaties that reflect socioeconomic rights, the recent acceptance by the General Assembly of an individual complaints mechanism for the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, and the universal acceptance of the millennium development goals strongly support this conclusion." Siehe Darrow, Arbour, The Pillar of Glass: Human Rights in the Development Operations of the United Nations, S. 470.

anerkannt zu werden,[868] soll es sich um das Recht auf einen minimalen Lebensstandard oder das Recht, frei von Hunger zu sein, handeln.[869]

Da der VGR Status (zumindest mancher Bestimmungen) der AEMR gegeben ist,[870] hat der IWF die AEMR oder einzelne Teile davon als VGR zu beachten, sofern die Bestimmungen als geeignet erscheinen, um auf die Tätigkeit des IWF anwendbar zu sein. Somit können ihn grundsätzlich duties to respect, duties to protect und duties to fulfil treffen. Unklar ist jedoch, was diese Feststellung für die Praxis bedeutet.[871] Auch wird vertreten, dass Inhalten des Sozialpaktes völkergewohnheitsrechtlicher Status zukommt.[872]

Auch der IWF selbst hat die Anwendbarkeit von menschenrechtlichen VGR auf seine Tätigkeiten nicht zuletzt auf Grund der mangelnden Bestimmtheit des Rechtsbestandes in Frage gestellt.[873] Diese mangelnde Bestimmtheit kann jedoch nicht dazu führen, dass die Existenz von VGR Pflichten in Abrede gestellt wird. Gerade die Diversität von IO, ihre vielfältigen Tätigkeitsfelder und die damit verbundenen Einflussmöglichkeiten müssen dazu führen, dass die Anwendung eines starren Normenkonstrukts verfehlt wäre.

Normen des VGR binden den IWF somit in dem Ausmaß, in welchem er den sich daraus ergebenden Verpflichtungen entsprechen kann.[874] Diese Pflichten müssen jedoch jeweils für den Einzelfall festgestellt werden. Auf Grund des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung von IO sind auch die völkergewohnheitsrechtlichen Rechte und Pflichten von IO von Fall zu Fall unterschiedlich ausgestaltet,[875] und somit unterscheiden sich die Pflichten des IWF von denen anderer IO mit anderen Aufgabengebieten. Allgemein wird es sich bei den die IO bindenden VGR Pflichten jedoch häufig um so genannte negative Pflichten handeln, jedoch sind auch positive Pflichten denkbar.

---

[868] Hannum ist der Ansicht, dass manche ESC-Rechte "enjoy sufficiently widespread support as to be at least ‘potential candidates’ to be recognised as customary international law", Hannum H., The Status of the UDHR in National and International Law (1995-1996) 25 Ga. J. Int’l & Comp L., S. 349.

[869] Narula, The Right to Food: Holding Global Actors Accountable under International Law, S. 791 ff; Skogly, The Human Rights Obligations, S. 122; Kissling, Rz 24.

[870] Kissling, Rz 20.

[871] Bradlow, Daniel D, International Law and the Operations of the International Financial Institutions, S. 19.

[872] Kissling, Rz 26.

[873] Ibid.

[874] Reinisch August, Securing the Accountability of International Organizations, Global Governance (2001), S. 135.

[875] Janik, S. 425.

3) Allgemein anerkannte Rechtsgrundsätze

Nach Artikel 38 (1) lit. c des IGH Statuts wendet der Gerichtshof in seiner Entscheidungsfindung auch "die von den Kulturvölkern anerkannten allgemeinen Rechtsgrundsätze" an. Die ARG könnten nach der Meinung mancher eine - im Gegensatz zum VGR - geeignetere Rechtsgrundlage für menschenrechtliche Verpflichtungen darstellen.[876] Im Unterschied zum VGR ist hier der Konsens[877] und nicht eine durch beständige Übung bestätigte Rechtsüberzeugung entscheidend, wenngleich die Staatenpraxis nicht durchwegs abweichen darf, da sonst das Erfordernis der Anerkennung nicht gegeben ist.[878]

ARG können entweder aus nationalen Rechtssystemen oder von der internationalen Ebene stammen.[879] Das Konzept der ARG ist somit nicht notwendigerweise so ausgestaltet, dass ihr Ursprung innerhalb der nationalen Rechtsordnungen gesucht werden muss.[880] Die Anerkennung auf nationaler oder auf internationaler Ebene sind entscheidend.[881]

Die Diskussion über den Geltungsgrund von ARG für den IWF spiegelt die Diskussion über den Geltungsgrund des VGR bzw. des allgemeinen Völkerrechts wider. Wie bereits im Bereich des VGR, erweist sich auch die Identifizierung von ARG als schwierig. Welche Rechte zu den ARG zählen, ist umstritten. Die Inhalte von nationalen ARG sind zudem zwar für die (ex-post) Beurteilung in Einzelfallentscheidungen geeignet, sind aber nicht allgemein genug gehalten um (ex-ante) auf aussagekräftige Art und Weise Pflichten des IWF zu definieren.[882] Gerade in sensiblen Materien wie den WSK-Rechten kommt der (ex-ante) Kenntnis des aktuellen Rechtsstandes eine große Bedeutung zu. Nur bei ausreichender Kenntnis der rechtlichen Pflichten kann eine Verletzung dieser Rechte verhindert werden.

---

[876] De Schutter, S. 68 und S. 71 f.; Skogly, The Human Rights Obligations of the World Bank and the IMF, S. 112 und S. 116, Alston, Simma, S. 102.

[877] Von der Wense, Wolf, Der UN-Menschenrechtsausschuß und sein Beitrag zum universellen Schutz der Menschenrechte, Springer (1999), S. 25.

[878] Janik, S. 403.

[879] Darrow Mac, Between Light and Shadow, S. 131; Skogly, The Human Rights Obligations of the World Bank and the International Monetary Fund, S. 114 f. Auf nationaler Ebene können etwa Erklärungen, Resolutionen oder Empfehlungen herangezogen werden.

[880] So Alston, Simma: "Admittedly, the dominant view understands this concept in a narrow sense, as referring to legal principles developed inforo domestico. But, as many writers have pointed out in various contexts, there is no necessity to restrict the notion of 'general principles' in this way." Siehe Alston, Simma, S. 102.

[881] Weiss Wolfgang, Allgemeine Rechtsgrundsätze des Völkerrechts, 39 AVR. (2001), S. 397; Alston, Simma, S. 102.

[882] Skogly, The Human Rights Obligations of the World Bank and the International Monetary Fund, S. 114.

Ein prominentes Beispiel für die explizite Geltung von ARG innerhalb von IO lässt sich in der Rechtsprechung des EuGH finden. Dieser hat mehrfach im Hinblick auf das Verhältnis zwischen den Pflichten aus der EMRK, der Frage des Beitrittes der EU zur EMRK und der Bindung der EU an die in der EMRK verbrieften Menschenrechte entschieden, dass die Menschenrechte auch ohne einen Beitritt einzuhalten wären. Bei diesen Normen handelt es sich nach seiner Ansicht um ARG.[883] Auf Grund der speziellen, regionalen, Konstellation, ist es jedoch nicht möglich, dieses Modell unmodifiziert auf den IWF zu übertragen.

In der Literatur wurde auch vertreten, dass die Inhalte der AEMR (neben dem schon erwähnten VGR) teilweise ARG darstellen könnten.[884] Dafür spricht auch, dass Inhalte der AEMR in viele nationale Rechtsordnungen übernommen worden sind.[885] Auch die internationale Rechtsprechung scheint diese Ansicht zu teilen. In der Vergangenheit hat der IGH etwa im Teheran Hostage Case[886] darauf verwiesen, dass der Freiheitsentzug mit den fundamentalen Prinzipien der AEMR unvereinbar wäre.[887] Auch im Corfu-Channel-Case[888] wurden "general und well recognized principles" als "elementary considerations of humanity" betrachtet. In Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide[889] wurden die "principles underlying the Convention" als "principles which are recognized by civilized nations as binding on States even without any conventional obligation" betrachtet. In Nicaragua gegen die Vereinigten Staaten wurde auf "fundamental general principles of humanitarian law" Bezug genommen.[890]

---

883 Reinisch, Securing the Accountability, S. 135. Die vom VGR unabhängige Geltung der allgemeinen Prinzipien des Völkerrechts gemäß Artikel 38 IGH Statut wird nicht von allen anerkannt. Dies wird damit begründet, dass diese ARG zwar aus den jeweiligen nationalen Rechtssystemen entstammen, sich in Folge aber durch die Staatenpraxis mit dem VGR decken würden. Auch die Möglichkeit der Entwicklung von ARG auf internationaler Ebene wird von manchen angezweifelt. Reinisch, Securing the Accountability, S. 135.

884 Kissling, Rz 19.

885 De Schutter, S. 72.

886 United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran, Judgment, I. C. J. Reports (1980), p. 3.

887 De Schutter, S. 71.

888 United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran, Judgment, I. C. J. Reports 1980, p. 3.

889 Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Advisory Opinion I.C.J Reports (1951) S. 15-30.

890 De Schutter, S. 72.

Da die AEMR sowohl nationales wie auch regionales Recht stark geprägt hat, ist davon auszugehen, dass heute einige in der AEMR enthaltene Grundsätze den Status von ARG einnehmen.[891]

Gewisse Menschenrechte sind somit zu den ARG zu zählen.[892] Aktuell sollen etwa das Recht auf Selbstbestimmung der Völker, das individuelle Recht, sein Land zu verlassen und wieder zurückzukehren, sowie das Prinzip des "non-refoulement" von Flüchtlingen, denen Verfolgung droht, sowie teilweise "due process"-Rechte allgemeine Rechtsgrundsätze sein. Der IGH hat klargestellt, dass das Genozidverbot ein allgemeiner Rechtsgrundsatz ist. Viele dieser Normen werden inzwischen auch als VGR angesehen.[893] Gemein ist diesen ARG jedoch, dass sie keine Normen zum Schutz von WSK-Rechten beinhalten und daher keine Anwendung auf die hier behandelte Thematik der Verantwortlichkeit des IWF für die Verletzung von WSK-Rechten finden.

4) ius cogens

Manche Bestandteile der AEMR haben zwingenden Charakter, wie etwa das Verbot der Sklaverei, der Folter, der Rassendiskriminierung, Völkermord. Die Aktivitäten des IWF wirken sich jedoch vorwiegend "nur" auf die sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Einwohner in den Nehmerländern aus. Ein Verstoß gegen menschenrechtliches ius cogens im Rahmen seiner Konditionalitätspolitik oder der Artikel IV Konsultationen ist jedoch unwahrscheinlich.[894]

---

[891] Kissling, Rz 23. Die Sichtweise, dass AEMR ARG enthalten können, wurde jedoch auch angezweifelt. Bei den ARG handelt es sich um Rechtssätze, die auf verschiedenen nationalen Rechtsordnungen basieren und wegen dieser Übereinstimmung auf die internationale Ebene übertragen werden. Im Fall der AEMR fand die Entwicklung ursprünglich auf internationaler Ebene statt und wurde nachfolgend in nationale Rechtsordnungen übertragen. Art 38 (1) (c) rechtfertige jedoch nur die Übertragung von der nationalen auf die internationale Ebene. Siehe Von der Wense, Wolf, Der UN-Menschenrechtsausschuß und sein Beitrag zum universellen Schutz der Menschenrechte, Springer (1999), S. 25. Alston, Simma etwa sehen dies offensichtlich nicht als Problem " ...general principles can now be accepted in an international setting. Principles brought to the fore in this 'direct way', so to speak, would (and should) then percolate down into domestic fora, instead of being elevated from the domestic level to that of international law by way of analogy." Siehe Alston, Simma, S. 102.

[892] De Schutter, S. 72.

[893] Kissling, Rz 23.

[894] Vgl. Weigeldt, S. 235. Sofern man vertritt, dass bereits die finanzielle Unterstützung von Regimen, welche Rassendiskriminierung, Folter oder Völkermord unterstützen, menschenrechtswidrig ist, trifft den IWF jedoch zumindest die Pflicht, keine Mittel zur Verfügung zu stellen. In der Vergangenheit ist dies etwa hinsichtlich der Mittelgewährung an Südafrika unter dem Apartheitsregime geschehen, wenn auch "offiziell" aus "wirtschaftlichen Gründen." Im Jahr 1983 wurde der ED der USA gesetzlich verpflichtet (Gramm Amendment), dass keine IWF Mittel an Südafrika gewährt werden dürfen, bis sichergestellt wäre, dass die Mittel "reduce the distortions caused by apartheid". Vishnu Padayachoe, Apartheid South Africa and the International Monetary Fund, Transformation 3, Critical Perspectives on Southern Africa Transformation (1987), S. 49.

F. Pflichten als Spezialorganisation

Eine Verpflichtung, WSK-Rechte zu beachten, könnte sich auch aus dem Status als Spezialorganisation der VN ergeben.[895] Hier könnten den IWF Pflichten durch das Beziehungsabkommen mit den VN treffen. Da die Verwirklichung von Menschenrechten einen Kern der Tätigkeit der VN bildet, ist argumentierbar, dass sich die Spezialorganisationen der VN ebenfalls insofern daran halten müssen, als sie die Verwirklichung der Ziele aus Artikel 55 SVN nicht beeinträchtigen dürfen.[896]

Im Beziehungsabkommen zwischen IWF und VN finden sich jedoch keine Verweise auf die menschenrechtsrelevanten Bestimmungen der Satzung der VN.[897] Hier wurde dem IWF vielmehr eine weitgehend unabhängige Position zugebilligt[898] und, wie es scheint, eine Beziehung unter "gleichrangigen" Partnern geschaffen. Die Unabhängigkeit des IWF wird nicht zuletzt auch dadurch betont, dass auch die Zusammenarbeit zwischen dem IWF und den VN auf freiwilliger Basis erfolgt.[899] Daraus wurde auch geschlossen, dass der IWF Resolutionen der VN keine Effektivität verleihen, sondern sie nur angemessen berücksichtigen müsse.[900] Diese Berücksichtigungspflicht beinhaltet jedoch nicht die konkrete Verpflichtung zur Einhaltung von Menschenrechten, ebenso wenig die Resolutionen der Generalversammlung in welchen die AEMR oder die Sozialpakt angenommen wurden.[901]

Da das Beziehungsabkommen zwischen dem IWF und den VN nur die Art und Weise der Zusammenarbeit regelt,[902] jedoch keinerlei materiell-rechtlichen Inhaltsbestimmungen aufweist, wurde auch vertreten, dass den IWF dennoch eine Verpflichtung treffen könnte, die Ziele der Satzung der VN zu beachten.[903] Dagegen

---

[895] Weigeldt, S. 231.

[896] Darrow, Between Light and Shadow, S. 2; So auch die Maastricht Principles: "…the UN, including its specialized agencies, is necessarily bound by the human rights obligations contained in Articles 1 (3) and 55 of the UN Charter. Maastricht Principles, S. 1121.

[897] Weigeldt, S. 246.

[898] In Artikel I (2) des Beziehungsabkommens wird festgelegt, dass "by reason of the nature of its international responsibilities and the terms of its Articles of Agreement, the Fund is, and is required to function as, an independent international organization." Siehe Agreement between the United Nations and the International Monetary Fund, Selected Decisions and Selected Documents of the IMF, Thirty- Sixth Issue.

[899] Janik, S. 341 und Skogly, Human Rights Obligations of the World Bank and the IMF, S. 103 f.

[900] Siehe Artikel VI des Beziehungsabkommens.

[901] So Gianviti: ”…thus the relationship established by the 1947 Agreement is not one of "agency” but one of "sovereign equals”. It follows that the Fund’s relationship agreement with the United Nations does not require it to give effect to resolutions of the United Nations, such as the resolutions under which the members of the General Assembly adopted the Universal Declaration or the Covenant, or to international agreements, such as the Covenant, entered into by the members of the United Nations. Siehe Gianviti, Abs. 16

[902] Vgl. dazu Weigeldt, S. 244.

[903] Janik, S. 342 und Skogly, Human Rights Obligations of the World Bank and the IMF, S. 105.

wurde aber eingewendet, dass diese fehlende Bindung an explizite materielle Bestimmungen nicht hineininterpretiert werden dürfe.[904] Somit lässt sich auf der alleinigen Basis des Beziehungsabkommens noch keine Bindung des IWF an WSK-Rechte feststellen.[905]

Die stark ausgeprägte Unabhängigkeit des IWF steht mit dem anvisierten Kooperationsschema zwischen den Spezialorganisationen und den VN jedoch auch in Konflikt.[906] Dementsprechend wird argumentiert, dass IFI wie der IWF bereits als Spezialorganisationen, die zur Verwirklichung der Ziele der VN beitragen sollen, an die Prinzipien der SVN gebunden sein müssen:

> *Both institutions [the IMF and the World Bank], like any other United Nations body or any other subject of international law, are bound by the Charter of the United Nations and have a obligation to respect the postulates formulated in the Preamble to the Charter ... the objectives of the Organization in the area of international economic and social cooperation (Arts. 55 and 56), specific provisions aimed at their realization and which are contained in the Charter as well as in other international instruments including, inter alia, the International Covenants on Human Rights, international conventions, including the international labour conventions, and resolutions and declarations of the United Nations.*[907]

Ähnlich auch Alston:

> *(…) the IMF is a United Nations body and must therefore be bound by the principles stated in the UN Charter.*[908]

Die Autonomie und Sonderstellung des IWF darf nicht zu einer Missachtung der Bestimmungen der Satzung der VN führen.[909] Die Artikel 55 bis 57 der Satzung der VN

---

[904] Janik, S. 343.

[905] Ibid, S. 344.

[906] Darrow, Between Light and Shadow, S. 125.

[907] Question of the Realization in All Countries of the Economic, Social and Cultural Rights Contained in the Universal Declaration of Human Rights and in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, and Study of Special Problems Which the Developing Countries Face in Their Efforts to Achieve These Human Rights: Ways and Means to Carry out a Political Dialogue Between Creditor and Debtor Countries in the United Nations System, Based on the Principle of Shared Responsibility, Report of the Secretary-General, U.N. ESCOR, Comm'n on Hum. Rts., I 50, U.N. Doc. E/CN.4/1996/22 (1996) unter Punkt 50; Jochnick, S. 71.

[908] Alston Philip, Symposium: 1986 World Food Day and Law Conference: "The legal faces of the hunger problem":IX. Immediate Constraints on Achieving the Right to Food: The International Monetary Fund and the Right to Food, 30 Howard Law Journal (1987), S. 473.

führen deshalb zusammen mit dem Beziehungsabkommen zwischen IWF und den VN dazu, dass der IWF auf Grund der Zusammenarbeit in den wirtschaftlichen und sozialen Bereichen die menschenrechtlichen Verpflichtungen des Artikel 55, der AEMR und des darauf aufbauenden Menschenrechtskörpers berücksichtigen muss.[910]

Zur Unterstützung dieser Argumentation lässt sich auch Artikel 59 der VN-Satzung anführen, der verlangt, dass neue Spezialorganisationen nur zu Verwirklichung der Ziele des Artikel 55 geschaffen werden dürfen,[911] was wiederum jedoch nicht dazu führen kann, dass jede Spezialorganisation für einen allumfassenden Menschenrechtsschutz zuständig ist.[912]

5. Weitere Schritte zur Verantwortlichkeit des IWF

Damit es zu einer Verantwortlichkeit des IWF kommen kann, muss ihm ein Verhalten, das zur Verletzung der völkerrechtlichen Verpflichtung führt, auch zugerechnet werden können. Einerseits wird vertreten, dass konkrete, WSK-Rechte gefährdende Maßnahmen häufig vom IWF im Rahmen von Strukturanpassungsprogrammen diktiert werden, andererseits, dass es sich dabei um die Entscheidung der Staaten handelt und daher dem IWF gerade nicht zugerechnet werden kann. Dazu ist zu sagen, dass die grundsätzliche Verpflichtung, WSK-Rechte zu gewährleisten, dem Nehmerland obliegt. Umsetzungsmaßnahmen im Rahmen von IWF Arrangements scheinen primär den Nehmerländern zurechenbar zu sein. Wird jedoch vom IWF der Ratschlag erteilt, die Ausgaben in einem Bereich zu kürzen, jedoch nicht in einem anderen Bereich, wächst die Verantwortung des IWF.[913] Da Programmverhandlungen im Geheimen stattfinden, ist es schwierig festzustellen, wer wofür verantwortlich ist. Letztendlich muss das konkrete Programm jedoch vom IWF genehmigt werden. Spätestens zu

---

[909] Chimni, S. 45 und Darrow, Between Light and Shadow: "…the independent status of the IFIs under their Relationship Agreements cannot be constructed to frustrate this objective, nor to undermine their obligations to respect the human rights purposes and the principles of the Charter." Siehe Darrow, Between Light and Shadow, S. 124; Schmitt Pierre, The Accountability of the IMF for Human Rights Violations, in: Wouters Jan, Brems Eva, Smis Stefaan, Schmitt Pierre (Hrsg), Accountability for Human Rights Violations By International Organisations Intersentia Uitgevers N.V. (2010), S. 437.

[910] Darrow, Between Light and Shadow, S. 128; Rajagopal, S. 94. Eine andere Ansicht vertritt Weigeldt. Er bringt vor, dass der IWF schon deswegen nicht der SVN unterliegen kann, da sonst die Schaffung einer Spezialorganisation nicht erforderlich gewesen wäre. Weitergehende Verpflichtungen der Mitgliedstaaten sind daher nicht über Artikel 103 der SVN auf den IWF übertragbar. Weigeldt, S. 245.

[911] Artikel 59 der Satzung der UN lautet: "The Organization shall, where appropriate, initiate negotiations among the states concerned for the creation of any new specialized agencies required for the accomplishment of the purposes set forth in Artikel 55."

[912] Siehe auch infra, S. 178.

[913] Skogly, Human Rights Obligations of the World Bank and the IMF, S. 155.

diesem Zeitpunkt ist dieser verpflichtet, menschenrechtliche Bedenken zu äußern, wenn offensichtliche Gefahren der Beeinträchtigung von WSK-Rechten bestehen.[914]

Als Basis werden nachfolgend die Zurechnungsregeln der ARIO herangezogen. Ist keine direkte Zuordnung an den IWF möglich, so muss festgestellt werden, ob ein Anwendungsfall der indirekten Verantwortlichkeit (also eine Verantwortlichkeit für fremdes Verhalten) nach den Artikeln 14, 15, 16 und 17 ARIO vorliegen kann.

A. Direkte Verantwortlichkeit des IWF

Um beurteilen zu können, wem ein Verhalten zuzurechnen ist, muss zuerst das zuzurechnende Verhalten definiert/abgrenzt werden. So erfolgt die konditionelle Mittelvergabe in mehreren Schritten.

Wenn sich ein hilfesuchendes Land an den IWF wendet, wird als erster Schritt eine IWF-Delegation aus IWF Mitarbeitern in das jeweilige Land entsendet.[915]

Diese Mitarbeiter arbeiten bzw. handeln nach Analyse mit den Verantwortlichen des Nehmerlandes ein entsprechendes Programm bzw. einen Programmvorschlag aus. Dieses Programm bzw. der Programmvorschlag sieht bereits die konkreten durchzuführenden Maßnahmen vor. Auf Grund des starken wirtschaftlichen Gewichts des IWF ist davon auszugehen, dass bei der Ausarbeitung keine Verhandlungen auf gleicher Ebene stattfinden, sondern häufig eine Auferlegung von Maßnahmen erfolgt.[916] Formell steht das erarbeitete Programm, welches einem Letter of intent (LOI) beigeführt ist, jedoch im "country-ownership" des antragstellenden Landes.[917] Die Mitarbeiter des IWF geben hinsichtlich des Antrages (an dessen Erstellung sie selbst mitgewirkt haben) eine Empfehlung ab.[918] Mit einer formellen Antragstellung des Landes, welche an den MD gerichtet ist,[919] ist jedoch erst zu rechnen, wenn ein Programm vorliegt, welches durch das ED genehmigt werden wird. Erst wenn ein genehmigungsfähiger Programmvorschlag vorhanden ist, erfolgt die formelle

---

914 Ibid, S. 156.

915 Lucke, S. 87; Darrow, Between Light and Shadow, S. 38.

916 Vgl. etwa Darrow, der hinsichtlich der "Policy Framework Papers" im Rahmen der ESAF angibt, dass diese fast ausschließlich im Hauptquartier des IWF in Washington entworfen worden sind. Darrow, Between Light and Shadow, S. 40. Andere gehen davon aus, dass der IWF nur seine Vorstellungen "einbringt" und verneinen eine solche Dominaz. Vgl. Lucke, S. 88.

917 Lucke, S. 88.

918 Ibid.

919 Ibid..

Antragstellung an das ED mitsamt einer Empfehlung des IWF Personals, das Programm zu genehmigen.

Im zweiten Schritt erfolgt die Zustimmung durch das ED. Danach beginnt das Land in einem dritten Schritt mit der Umsetzung der Maßnahmen (im Fall von prior actions sogar schon früher, bereits vor Programmgenehmigung).

Die Erörterung der verschiedenen Schritte ist nun insofern von Bedeutung, als die Verhaltensweisen der jeweiligen Stufen unterschiedlichen Akteuren zugeordnet werden können. Nur eine Zurechnung eines Verhaltens an den IWF kann zu einer direkten Verantwortlichkeit des IWF führen.

Da die Implementierungsschritte durch die nationalen Parlamente bzw. nationalen Behörden erfolgen, ist das Umsetzungsverhalten klar den Mitgliedstaaten zuzurechnen.[920]

Die IWF Delegation in der Verhandlungsphase besteht aus IWF-Beamten, die dem IWF vollständig unterstellt sind. Diese IWF Beamten sind dem GD gegenüber weisungsgebunden. Ihr Verhalten ist daher nach Artikel 6 ARIO zu beurteilen und auf Grund seiner Kontrollposition nur dem IWF zurechenbar. Das gilt auch betreffend das Staff Assessment mitsamt der abgegebenen Empfehlung.

> *Article XII*
>
> *Organization and Management*
>
> *Section 4. Managing Director and staff*
>
> *(c) The Managing Director and the staff of the Fund, in the discharge of their functions, shall owe their duty entirely to the Fund and to no other authority.*

Die endgültige Entscheidung über die Befürwortung von Programmen erfolgt durch das Exekutivdirektorium, wenngleich die Genehmigung eher Formsache sein dürfte und man sich inhaltlich der Empfehlung des Personals anschließt. Die Einordnung des Verhaltens der ED ist bereits schwieriger. Eine mit Artikel XII, Abschnitt 4 vergleichbare Bestimmung fehlt.

---

[920] Jedoch kann es zu einer indirekten Verantwortlichkeit kommen.

In Betracht kommt einmal grundsätzlich die allgemeine Zurechnungsregel des Artikels 6

> *Article 6 Conduct of organs or agents of an international organization*
>
> *1. The conduct of an organ or agent of an international organization in the performance of functions of that organ or agent shall be considered an act of that organization under international law, whatever position the organ or agent holds in respect of the organization.*
>
> *2. The rules of the organization apply in the determination of the functions of its organs and agents.*

Wie bereits ausgeführt, werden die ED teilweise von einzelnen Staaten (den stimmenstärksten Staaten) ernannt und könnten auch eine Ländervertreterfunktion übernehmen.[921] Deshalb ist auch die Anwendung von Artikel 7 ARIO in Betracht zu ziehen.

> *Article 7 Conduct of organs of a State or organs or agents of an international organization placed at the disposal of another international organization*
>
> *The conduct of an organ of a State or an organ or agent of an international organization that is placed at the disposal of another international organization shall be considered under international law an act of the latter organization if the organization exercises effective control over that conduct.*

ED kommen aus Finanzministerien oder Zentralbanken der Mitgliedstaaten, wodurch das entsprechende Fachwissen für die Ökonomie des IWF gewährleistet sein soll. In der Praxis sind sie Ministerialbeamte,[922] die befristet beim IWF arbeiten. Die Funktion der ernannten ED besteht teilweise auch in der Vertretung ihres Landes.[923] Ihre

---

[921] Vgl. dazu auch Teil I. dieser Arbeit.

[922] Dies kann etwa auch in einem Zeitungsartikel gesehen werden, in welchem der "Abzug" des deutschen ED durch den vorgesetzten Minister verkündet wurde. Stein Klaus, Schäuble holt IWF-Exekutivdirektor aus Washington zurück, Handelsblatt vom 22.12.2010, abrufbar unter: http://www.genios.de/presse-archiv/artikel/HB/20101222/schaeuble-holt-iwf-exekutivdirektor/121022858.html, [Stand: 5. August 2014].

[923] Vgl. etwa auch Pan: "Usually, members of the Executive Board include state-appointed representatives who oversee the administration of the regime. As a result, while considering national positions, members also work to forward regime interests." Siehe Pan, S. 517. Vgl. auch Denters unter Verweis auf Southard: "Southard believes that, although Directors do not formally officiate as representatives of the member countries, 'in fact, Executive Directors do represent the countries that appoint or elect them." Denters, The Law and Practice, S. 30. Sie werden aber auch "eher als IWF-Vertreter denn als Vertreter der Staaten angesehen", S. 245. Krajewski Markus; Wirtschaftsvölkerrecht, Hüthig Jehle Rehm (2012), S. 245.

Bezahlung erfolgt zwar aus den Mitteln des IWF, dennoch sind die ernannten ED gegenüber ihren Entsendestaaten weisungsgebunden.[924] Die "Basis für systemische Eigenständigkeit ist bei den Exekutivdirektoren also recht gering."[925]

Wie wichtig das Behalten von Hoheitsrechten über ernannte ED ist, kann etwa auch daran gesehen werden, dass die deutsche Bundesbank darauf gedrängt hat, dass die von den Mitgliedstaaten entsandten ED an die Weisungen ihrer Heimatbehörden gebunden bleiben sollten.[926] Mitgliedstaaten beeinflussen das Verhalten ihrer ED in wichtigen Fragen,[927] wobei die Zusammenarbeit der ED auch dazu geführt hat, dass Entscheidungen nicht nur von nationalen Interessen, sondern auch von den wirtschafts- und währungswissenschaftlichen Überzeugungen und dem "Gemeinschaftswohl" beeinflusst werden.[928] Weisungen wurden früher für gewöhnlich nur eingeholt bzw. erteilt, wenn wichtige Entscheidungen für die nationale Wirtschafts- und Währungspolitik zu treffen waren. Der Einsatz der "modernen" Kommunikationsmittel hat jedoch dazu geführt, dass Regierungen ihre Exekutivdirektoren sogar in zunehmendem Umfang kontrollieren.[929]

Die ernannten und weisungsgebundenen ED sind Organe, bei denen während ihrer Tätigkeit einerseits keine stark ausgeprägte institutionelle oder organisatorische Verbindung zum Staat vorhanden ist (zumindest so lange keine Weisungen erfolgen),

---

924 Kellermann Christian, Der internationale Währungsfonds und seine Rolle in der Internationalen Finanzarchitektur, Transcript Verlag (2006), S. 81. Der Deutsche ED unterliegt nach Artikel 6 Abs. 2 IMFG den Weisungen desdeutschen Bundesfinanzministers, wobei jedoch zwischen dem Bundesfinanzminister und der Bundesbank ein Einvernehmen hergestellt wird. Steinhauer Bettina M., Die Auslegung, Kontrolle und Durchsetzung mitgliedschaftlicher Pflichten im Recht des Internationalen Währungsfonds und der Europäischen Gemeinschaft, Duncker & Humblot (1997), S. 32.

925 Rode führt unter Verweis auf Robert Triffin an, dass die Mitglieder des Executive Board nicht mehr als "glorified messenger boys" sind, die von den Weisungen ihrer Entsendeländer abhingen. Rode Reinhard, Weltregieren durch internationale Wirtschaftsorganisationen, Rr-Verlag (2001), S. 109. Den ED kommt nach anderer Ansicht die Funktion als Verwaltungsorgan bestehend aus Beamten und nicht als Vertretungskörper der Mitglieder zu. Vgl. Murray unter Verweis auf Shihata "...members of governing bodies are considered "officials of the organisation" (such as in the IBRD and other financial institutions) the actions of such officials in the decision-making process will be attributed to the organization." Siehe Murray Odette, Piercing the Corporate Veil: The Responsibility of Member States of an International Organization, Int'l Org. L. Rev (2011), S. 340. Vgl. auch Denters unter Verweis auf Gold: "The status of an Executive Director is not clearly defined. According to Gold, the Executive Board should be seen as a body 'consisting of officers of the Fund and not as the "representatives" of the bodies that appointed or elected them". Denters, Law and Practice, S. 30 unter Verweis auf Gold (1972) S. 972 - 975.

926 Nunnenkamp Peter in Siegmar Schmidt; Gunther Hellmann; Reinhard Wolf (Hrsg) Handbuch zur Deutschen Außenpolitik, VS Verlag für Sozialwissenschaften (2007), S. 637. Ein ähnlicher Zugang kann auch hinsichtlich Spanien beobachtet werden: "In a move to create greater transparency and accountability, the Spanish Parliament has recently passed a motion requiring its World Bank and IMF Executive Directors to report annually to Parliament on the positions taken by them on behalf of Spain at the World Bank and IMF. " Siehe UN Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the Right of Everyone to the Enjoyment of the Highest Attainable Standard of Physical and Mental Health, Paul Hunt : addendum : Missions to the World Bank and the Inter-national Monetary Fund in Washington, D.C. (20 October 2006) and Uganda (4-7 February 2007), 5 March 2008, A/HRC/7/11/Add.2, verfügbar unter: http://www.refworld.org/docid/47da904c2.html [Stand: 7. August 2014], S. 22, Abs. 105.

927 Steinhauer, S. 32.

928 Ibid, S. 33.

929 Ibid, S. 33. FN 20.

jedoch sind sie auch keine Organe, die nur Interessen des IWF vertreten, dennoch sind sie in die institutionelle Struktur des IWF inkorporiert.

Nach der Konzeption der ARIO könnte grundsätzlich ein Anwendungsfall des Artikels 7 vorliegen. Artikel 7 ARIO verlangt, dass über ein konkretes Verhalten eine tatsächliche Kontrolle durch den IWF ausgeübt wird, damit eine Zurechnung an den IWF erfolgen kann. Ihr Verhalten könnte nach den ARIO also nur dann dem IWF zugerechnet werden, wenn das spezifische Verhalten unter der tatsächlichen Kontrolle des IWF erfolgt. Ist dies nicht der Fall, ist ihr Verhalten nach den Regeln der ARIO den Entsendestaaten zuzurechnen.

Die Unterscheidung zwischen "fully seconded" und "not fully seconded" erscheint insgesamt fragwürdig. Jedes Staatsorgan wird zu einem gewissen Ausmaß unter der Autorität und Kontrolle seiner Entsendestaates bleiben, sonst würde der Organstatus verloren gehen. Auch der Auftrag, im IWF mitzuarbeiten (oder wie oben erwähnt, die Abberufung), erfolgt auf Anweisung des Entsendestaates. Kein abgestelltes Staatsorgan kann somit tatsächlich "fully seconded" sein,[930] und der "effective-control"-Test wird häufig scheitern. Die Anwendung eines solchen Tests ist hier auch insofern problematisch, als er nicht nur hinsichtlich der ernannten, sondern auch hinsichtlich der gewählten ED fragwürdig erscheint, da das Exekutivdirektorium insgesamt als geschäftsführendes Leitungsgremium tätig ist. Artikel 2 c der ARIO legt zudem fest, dass sich der Organstatus aus den Regeln der IO ergibt und nicht daraus, ob ein Organ "fully oder not fully seconded″ ist.[931]

Die Anwendbarkeit von Artikel 7 ist fraglich. Artikel 7 und sein "effective control" Standard wurden vorwiegend als Zurechnungsregel für die im Rahmen von VN Missionen Truppenstellenden Staaten geschaffen.[932] Dadurch, dass die Staaten, die Truppen entsenden, zumeist eine beträchtliche Autonomie behalten, können die Truppen nicht als vollständige Organe der Organisation betrachtet werden. Solche Kontingente könnten grundsätzlich den Staaten und den VN zugerechnet werden.[933] Die Verantwortung soll dann nach Artikel 7 jenes VRS tragen, welches die effektive

[930] Sari Aurel, UN Peacekeeping Operations and Article 7 ARIO: The Missing Link, 9 Int'l Org. L. Rev. (2012), S. 78.
[931] Ibid, S. 80.
[932] Dario with commentaries 2011, Kommentar zu Artikel 7, S. 19 f.
[933] Gal-Or Noemi, Ryngaert Cedric, From Theory to Practice: Exploring the Relevance of the Draft Articles on the Responsibility of International Organizations (DARIO), The Responsibility of the WTO And the UN, 13 GLJ (2012), S. 532.

Kontrolle über das in Frage stehende Verhalten ausgeübt hat. Die Anwendbarkeit auf die Zurechnung der ernannten ED erscheint zweifelhaft.

Die Position der ernannten ED scheint sich zwischen der Anwendbarkeit von Artikel 6 und Artikel 7 zu befinden. Sie sind keine reinen Staatsorgane und auch keine Organe, die unter der effective control des IWF stehen (können). Die ernannten ED scheinen vielmehr einen dualen Status zu besitzen.[934] Ob das Verhalten von Organen mit einem solchen dualen Status dem entsendenden oder dem empfangenden Völkerrechtssubjekt zugerechnet wird, hängt davon ab, ob Funktionen für den ersten oder zweiten Rechtsträger ausgeübt werden sollen. Wird ein Organ überhaupt nicht in die institutionelle Struktur des empfangenden Rechtsträgers inkorporiert, erfolgt die Zurechnung wie bei privaten Personen auf Basis des factual control tests nach Artikel 7 ARIO. Sofern aber, wie im vorliegenden Fall, ein dualer Status besteht, sollte das prinzipiell bereits ausreichen, um ein Verhalten dem empfangenden Rechtsträger zurechnen zu können. Die formelle Inkorporation der ernannten ED in die institutionelle Struktur des IWF führt zur Vermutung, dass das Verhalten dem IWF zuzurechnen ist.[935] Diese Vermutung ist widerlegbar, wenn tatsächlich unter der Kontrolle, also etwa durch eine Weisung, von Entsendestaaten gehandelt wird.[936]

Dass dem IWF zuzurechnende Verhalten muss zudem zu einer Verletzung einer völkerrechtlichen Pflicht bzw. zu einer Verletzung von WSK-Rechten führen, also kausal sein. So können bereits Empfehlungen der IWF Delegation, Nahrungsmittel- oder Energiesubventionen zu kürzen und Schuldgeld für die Grundschulausbildung einzuheben bei (noch nicht) ausreichender Installation von Sicherheitsnetzen[937] kausal sein und bereits als Verletzung des Rechts auf Nahrung (auch betreffend die Energiesubventionen)[938] oder Bildung gewertet werden, da dadurch gegen eine

---

[934] Naert, S. 163; Sari Aurel, UN Peacekeeping Operations and Article 7 ARIO: The Missing Link, 9 Int'l Org. L. Rev. (2012), S. 77.

[935] Sari, S. 83 f.

[936] Auch wird vertreten, dass in Fällen, in denen mehr als ein Völkerrechtssubjekt am selben völkerrechtswidrigen Verhalten beteiligt ist, eine mehrfache Zurechnung erfolgt. Dann könnte man das Verhalten der ernannten ED sowohl den Staaten als auch dem IWF zurechnen. Auf diese Konstellation soll im Rahmen der Verantwortlichkeit von Staaten noch näher eingegangen werden. Siehe unter Teil IV dieser Arbeit.

[937] So auch Ortiz Isabel, Cummins Matthew: "…Moreover, while subsidies are often withdrawn quickly, a functioning targeted safety net takes a considerable amount of time to design and roll out. This means that any timing mismatch immediately threatens the most vulnerable groups, especially children who can experience irreversible, long-term adverse effects from nutritional shortfalls." Siehe Ortiz Isabel, Cummins Matthew, The Age of Austerity: A Review of Public Expenditures and Adjustment Measures in 181 Countries, Initiative for Policy Dialogue and the South Centre Working Paper (2013), S. 26.

[938] Häufig werden in ärmeren Ländern Treibstoffe als Energiespender bei der Nahrungszubereitung verwendet. Erfolgt eine Streichung von Förderungen, steht auch insgesamt weniger Geld zur Verfügung, um Nahrungsmittel zu kaufen oder andere Grundbedürfnisse zu decken. Höhere Treibstoffpreise führen häufig insgesamt zu höheren Nahrungsmittelpreisen.

obligation to respect verstoßen wird, ebenso kann die Genehmigungsentscheidung des ED als ein solcher Verstoß gewertet werden.

Auch die Verletzung von obligations to protect durch Konditionalitätsinhalte scheint nicht abwegig. Dies kann Konditionalitätsmaßnahmen betreffen, die festlegen, dass etwa bestimmte staatliche Industrien, die in der Versorgung von Grundbedürfnissen tätig sind, privatisiert werden.

Da, wie bereits erwähnt, die Nehmerländer selbst die Implementierungsmaßnahmen vornehmen, wäre eine Verantwortlichkeit für die Implementierungsmaßnahmen als indirekte Verantwortlichkeit zu qualifizieren.

Die IWF-Delegation schlägt im Rahmen der Verhandlungen mit den potentiellen Nehmerländern Maßnahmen vor, die die WSK-Rechte beeinträchtigen können, sofern diese umgesetzt werden, und empfiehlt dem ED, das Programm zu genehmigen. Das ED genehmigt die beeinträchtigenden Programme. Diese Verhaltensweisen führen jedoch (noch) zu keiner unmittelbaren Beeinträchtigung des Genusses der WSK-Rechte in Nehmerländern. Der Eintritt eines "materiellen" Schadens ist laut ARIO nicht erforderlich,[939] es muss jedoch plausibel sein, dass nachteilige Auswirkungen als Folge von IWF-Arrangements oder anderen "Ratschlägen" des IWF (etwa im Rahmen von Artikel IV Konsultationen) in Erscheinung treten werden. Somit ist bereits die Entscheidung, ein schädliches Programm zu genehmigen, als rechtswidriger Akt des IWF zu qualifizieren, wenn keine ausreichenden Sicherheitsmaßnahmen getroffen worden sind. Eine Implementierung ist nicht erforderlich, um zu dieser Qualifikation zu gelangen, da die Entscheidung des IWF "foreseeable effects" auf die Verwirklichung von WSK-Rechten in den Nehmerländern haben wird.[940] Dies entspricht auch der Wertung, die dem Schutz von WSK-Rechten zukommt. Primär soll hier eine materielle Verletzung nach Möglichkeit vermieden werden. Die Implementierung und die auf

---

[939] Siehe dazu auch unter Teil III 2.D. dieser Arbeit.

[940] Auch der Umstand, dass es Ländern frei steht, ein Programm abzubrechen und es somit gar nicht zu Verletzungen kommen kann, ändert in Anbetracht der Notlage hilfesuchender Länder daran nichts. Eine gewisse Bestätigung kann hier auch in der Bestimmung betreffend die Verantwortlichkeit von IO im Rahmen der Circumvention in den ARIO erblickt werden. Hier ist es bei verbindlichen Beschlüssen nicht erforderlich, dass das völkerrechtswidrige Verhalten durch den Mitgliedstaat vorgenommen wird.
"(5) In the case of a binding decision paragraph 1 does not stipulate as a precondition, for the international responsibility of an international organization to arise, that the required act be committed by member States or international organizations. Since compliance by members with a binding decision is to be expected, the likelihood of a third party being injured would then be high." Die Wahrscheinlichkeit, dass es zu einer Verletzung von WSK-Rechten kommt, ist auch bei den (nichtbindenden) Beschlüssen des IWF hoch. Siehe ARIO with Commentaries (2011), S. 41.
Hier kann angenommen werden, dass es zu negativen "foreseeable effects" kommen wird, da von einer Vollziehung der (bindenden) Entscheidung auszugehen ist.

deren Basis mögliche Schadensfestellung sind für allfällige Schadenersatzleistungen von Bedeutung. Diese Feststellung führt uns nun an einen weiteren diskussionsbedürftigen Punkt.

B. Die Kausalitätsproblematik und Probleme der empirischen Nachweisbarkeit

Meist wird zugestanden, dass Strukturanpassungsmaßnahmen "soziale Kosten", wie wachsende Arbeitslosigkeit (häufig eine Folge des Stellenabbaus im öffentlichen Bereich), sinkende Ausgaben der öffentlichen Hand oder Einkommensumverteilung durch Förderung des Exportsektors verursachen und daraus soziale Härten resultieren können.[941]

Die Eingriffe in die Wirtschafts- und Sozialpolitik eines Landes in Form von Strukturanpassungsprogrammen erfolgen jedoch aus keinem Selbstzweck, sondern sollen positive Auswirkungen haben.[942] Auch wenn sich in der öffentlichen Wahrnehmung zumeist negative Schlagzeilen wie die Kürzungen öffentlicher Ausgaben einprägen, darf nicht vergessen werden, dass durch die IWF Programme mitunter insgesamt höhere Ausgaben getätigt werden, als ohne solche Programme möglich wären. Die durch den IWF erfolgte Finanzspritze kann zudem dafür sorgen, dass das Nehmerland Ausgaben tätigen kann, die sonst gänzlich unmöglich geworden wären und somit zur Verwirklichung von WSK-Rechten dadurch beitragen, dass in diesen Bereichen weiterhin Leistungen erbracht werden können.[943] Zudem ist hier auch die längerfristige Dimension zu beachten. Strukturanpassungsprogramme zielen darauf ab, die Wirtschaftspolitik eines Landes, die nicht die gewünschten Entwicklungs- und wirtschaftlichen Ziele erreicht, so zu restrukturieren, dass das Land die gewünschten Ziele erreichen kann. Kurzfristig kann dies Härten mit sich bringen, jedoch letztendlich zu besseren wirtschaftlichen Bedingungen führen und dadurch auch bessere Bedingungen für die Verwirklichung von WSK-Rechten mit sich bringen.[944]

---

[941] Lucke, S. 254; Denters, S. 134 f.

[942] Janik, S. 299; Darrow, der von "indirect or inclusive human rights benefits" spricht. Siehe Darrow, Between Light and Shadow, S. 63.

[943] Dies entspricht auch Artikel I, da die Finanzhilfe durch den IWF ermöglichen soll, Zahlungsbilanzschwierigkeiten "without resorting to measures that are harmful to national … prosperity" in den Griff zu bekommen.

[944] Skogly, Human Rights Obligations of the World Bank and the IMF, S. 150. Bcbeth Adam, International financial institutions, International Economic Actors and Human Rights, Routledge (2010), S. 169; Darrow Mac, Between Light and Shadow, S. 51. So auch der IWF: "In the short term, reform policies can affect certain poor groups in several ways. Removal of generalized price subsidies on basic necessities or devaluation of an exchange rate can cause real incomes of domestic consumers, including the poor to decline in the short term. A reduction in budgetary subsidies to state-owned enterprises and their restructuring, a lowering of protection following trade liberalization, and a downsizing of the government may result in job losses. Consequently, Fund-supported programs have sought to include social safety net measures to mitigate anticipated adverse short-term effects on vulnerable population

Bei der Beurteilung spielt also die zeitliche Komponente eine wesentliche Rolle. Die kurzfristigen wirtschaftlichen und sozialen Folgen können – trotz möglicher langfristiger positiver Auswirkungen[945] von Strukturanpassungsprogrammen - fatal sein. Kann das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard, einschließlich des Rechts auf Nahrung oder des Rechts auf medizinische Versorgung erst in 5 Jahren verwirklicht werden, ist dies aktuell von geringem Nutzen.[946]

Gegen eine Verantwortlichkeit des IWF wurde auch vorgebracht, dass dem Land ohnehin keine anderen Alternativen zu sozialen Einschnitten zur Verfügung stehen würden als dem IWF. Das Land müsste, mangels finanzieller Mittel, also selbst die gleichen drastischen oder schlimmere Maßnahmen ergreifen und den IWF könne daher keine Verantwortung treffen.[947] Denkbar ist hier auch, dass diese Härtefälle sogar noch früher auftreten würden. Dieses Argument würde die Ebene einer allfälligen obligation to respect betreffen und dazu führen, dass der IWF diese Pflicht gar nicht verletzen könnte, d.h., gäbe es keine Mittel durch ein IWF Arrangement und kein seal of approval, wären die Auswirkungen unter Umständen noch schlimmer als ohne Programm.[948] Wenn den IWF duties to protect und duties to fulfill treffen,[949] müsste man dieses Argument zudem als unzutreffend betrachten.[950]

Hier trifft man nun auf eine weitere Problematik der Verantwortlichkeitsprüfung. Der Nachweis von Verletzungen von WSK-Rechten durch Strukturpanpassungsprogramme erweist sich insgesamt als schwierig.

---

groups. In practice, it has been difficult, especially in poorer countries, to identify and target the most vulnerable groups affected by adjustment measures because of a lack of household data. Social Dimensions of the IMF's Policy Dialogue Prepared by the Fiscal Affairs Department and the Policy Development and Review Department Approved by Jack Boorman and Vito Tanzi (1995), S. 10.

945 Und selbst hier ist unklar, wie lange es dauert, bis sich diese positive Auswirkungen zeigen bzw. ob diese auch wirklich auf IWF Arrangements zurückzuführen sind: "It does not disclose ... how long IMF programs need to show positive outcomes. Furthermore, it is not easy to tell if good results concerning poverty reduction in the long run are based on IMF programs, as there has been a large time horizon between the program implemented and the result achieved. Oberdabernig Doris A., The Effects of Structural Adjustment Programs on Poverty and Income Distribution, S. 21 f.

946 Gemäß Artikel 11 des Sozialpaktes ist das Recht auf ausreichende Ernährung ein Teil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard. Auch die AEMR legt in Artikel 25 das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard fest. Das Recht auf Gesundheit ist im Sozialpakt unter Artikel 12 geregelt, während es in der AEMR ebenfalls unter Artikel 25 zu finden ist. Skogly verweist auch auf mögliche längerfristige negative Auswirkungen. Vgl. Skogly, The Human Rights Obligations of the World Bank and the IMF, S. 160. Hier ist auch auf die mögliche Verantwortlichkeit durch einen zusammengesetzten Akt zu verweisen. Vgl. infra, S. 192.

947 Social Dimensions of the IMF's Policy Dialogue Prepared by the Fiscal Affairs Department and the Policy Development and Review Department Approved by Jack Boorman and Vito Tanzi (1995), S. 10.

948 Morgan-Foster, S. 632.

949 Wie dies etwa tlw.von Skogly vertreten wird, Siehe infra, FN 1063.

950 Näheres dazu unter dem Punkt 6. Konkrete Pflichten.

Bei Betrachtung von Studien, die sich mit den Auswirkungen von Strukturanpassungsprogrammen in Entwicklungsländern beschäftigen, fällt zudem auf, dass unterschiedliche Verfasser häufig zu stark unterschiedlichen Ergebnissen kommen. So vertritt der IWF, dass sich seine Programme auf die soziale Situation der Bevölkerung in Nehmerländern positiv auswirken, andere Autoren kommen zu gegenteiligen Ergebnissen. Dabei könnte man meinen, dass die unterschiedlichen Betrachtungsweisen (langfristige–positive versus kurzfristige – negative- Perspektive) unter Umständen ein Mitgrund für diese Divergenzen sind.[951]

Jedoch vertritt der IWF teilweise sogar auch unter Betrachtung der kurzfristigen Auswirkungen, dass sich die Sozialausgaben in Ländern mit niedrigem Einkommen erhöht haben und das Programm positive Auswirkungen gezeigt hat. Beispielhaft dafür:

> *(…)The results suggest that IMF-supported programs increase social spending in low-income countries. In the first year, IMF-supported programs raise education and health spending by 0.22–0.26 percentage points of GDP and 0.17–0.27 percentage points of GDP, respectively*[952]

In seinen Studien konzentriert sich der IWF auf aggregierte, makroökonomische, Werte (also etwa die Gesamtausgaben im Bereich Bildung oder Gesundheitswesen).[953] Eine Durchdringung auf die Ebene der spürbaren Auswirkungen für die Bevölkerung bzw. einzelne Teile dieser scheint nicht stattzufinden. NGOs wählen in ihren Untersuchungen scheinbar den umgekehrten Weg und konzentrieren sich auch auf die konkret spürbaren Auswirkungen von Maßnahmen der Strukturanpassungsprogramme, etwa in der Form von Branchenstudien, und verwenden darüber hinaus oft bereits

---

951 Typisch dafür etwa eine Publikation des IWF in der folgende Aussage getätigt wird: "Privatization promotes economic efficiency and growth, thereby reinforcing macroeconomic adjustment. In the short run, however, it can lead to job losses and wage cuts for workers and higher prices for consumers. "W/99/68 International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department Privatization, Social Impact, and Social Safety Nets Prepared by Sanjeev Gupta, Christian Schiller, and Henry Ma, May 1999. Vgl. auch Oberdabernig: "One of the arguments of the IMF is that, although there might be a negative impact on poverty levels in the short run, the situation tends to improve in the long run." Oberdabernig Doris A., The Effects of Structural Adjustment Programs on Poverty and Income Distribution, S. 21 f.

952 Clements Benedict, Gupta Sanjeev, Nozaki Masahiro, What Happens to Social Spending in IMF-Supported Programs? IMF Staff Discussion Note SDN/11/15 2011, International Monetary Fund (2011), S. 14.

953 Studien, die ein großes Ländersample umfassen, stammen häufig aus der Feder des IWF. Dies könnte wohl nicht zuletzt daran liegen, dass dieser durch Artikel IV Konsultationen mit Mitgliedsländern auch über ein umfassendes Zahlenmaterial verfügt.

vorhandenes makroökonomisches Zahlenmaterial. Beispielhaft dafür ist etwa eine Studie über die Liberalisierung des Reismarktes in Ghana.[954]

Gegensätzliche Studienergebnisse können zudem eine Folge von unterschiedlichen methodischen Zugängen sein.

Für die Frage der Auswirkungen von Strukturanpassungsprogrammen ist es außerdem wichtig, im Hinterkopf zu behalten, dass IWF Programme nicht die einzigen Determinanten sind, die die soziale und wirtschaftliche Situation in einem Land bestimmen. So kann etwa das zeitliche Zusammenfallen eines Strukturanpassungspro grammes mit einer Naturkatastrophe dazu führen, dass es schwierig wird festzumachen, welchen Anteil der IWF und die Naturkatastrophe an einer sich verschlechternden wirtschaftlichen und sozialen Lage haben. Ein gutes Beispiel dafür lässt sich in den Ergebnissen einer Studie über Strukturanpassungsprogramme in der Elfenbeinküste, Senegal, Uganda und Zimbabwe[955] betreffend Zimbabwe finden:

> *In 1992, barely a year of IMF policies in Zimbabwe, the country was hit by severe drought. The removal of protections for the manufacturing sector, trade liberalisation, and reduced government spending combined with the effects of the drought on agricultural production resulted in economic recession.*

Die Folgen dieser Schwierigkeiten waren laut den Autoren vielfältig:

> *a)Between 1991 and 1996, manufacturing output shrunk by 14%;*
>
> *b) Real GDP per capita declined by 5.8% from 1991-1996;*
>
> *c) Real GDP fell by about 1% between 1991 and 1995. (Even though the IMF predicted 18% GDP growth over the same period);*
>
> *d) Government spending on education dropped. Real per capita expenditure on primary and secondary education declined by 36% and 25%, respectively,*

[954] Darauf deuten Auszüge aus der Studie hin:"Für die empirischen Untersuchungen wurde eine qualitative Herangehensweise gewählt, die auf leitfadengestützten Interviews mit Experten und Regierungsbeamten, Bauern, Gemeindevorstehern und anderen Akteuren des Reissektors beruht... Für die ökonomische Analyse der Makroebene in Ghana und Honduras wurden keine eigenen quantitativen Untersuchungen unternommen, sondern vorhandene Daten und Studien von internationalen Organisationen, NRO und unabhängigen Forschern ausgewertet". Siehe Die Auswirkungen der Liberalisierung des Reismarkts auf das Recht auf Nahrung, Fallstudien zu Ghana, Honduras und Indonesien, "Brot für die Welt" Kampagne für Ernährungssicherheit, (2007), S. 21.

[955] Kingston Sacha Christina; Irikana Godspower; Dienye Victory; Kingston Kato Gogo,The Impacts Of The World Bank And IMF Structural Adjustment Programmes on Africa: The Case Study Of Cote D'ivoire, Senegal, Uganda, And Zimbabwe; Sacha Journal of Policy and Strategic Studies, Volume 1 Number 2 (2011); S. 110-130, S. 121 f.

between 1990/91 and 1993/94. Wages and salary for teachers and educational staff fell by between 26% and 43% between 1990 and 1993;

e) Nominal and real interest rates were high and volatile throughout the period, with nominal rates often exceeding 40%;

f) Total private investment declined by 9% in real terms between 1991-96;

g) In 1991– 1996 spending on health care declined as a share of the budget from 6.4% to 4.3%. The decline in government health care spending occurred during a period of increasing need of the population for more access to health care. HIV-AIDS disease was spreading rapidly in Zimbabwe. Given the present cost of treating HIV-AIDS patients, the World Bank predicted that the total cost of treating Zimbabwean citizens infected with HIV-AIDS was four times the entire 1996 government health budget.

Bereits aus den Ausführungen der Studienautoren wird ersichtlich, dass es sich bei diesen negativen Auswirkungen nicht (nur) um Auswirkungen von Strukturanpassungsprogrammen handelt. Es fällt schwer abzugrenzen, welchen Anteil die Dürrekatastrophe und welchen Anteil das Strukturanpassungsprogramm an den negativen Auswirkungen hat. Häufig haben solche Krisen multifaktorielle Ursachen. Auf besondere Schwierigkeiten stößt man folglich bei der Suche nach Studien, die die isolierten Effekte von IWF Programmen untersuchen[956] und sich "ökonometrischer Methoden"[957] bedienen. Zudem ist auch zu berücksichtigen, dass Nehmerländer nicht vergleichbar mit Nicht-Nehmerländern sind, da Nehmerländer makroökonomische Schwierigkeiten bekämpfen müssen, die in Nicht-Nehmerländern unter Umständen nicht in vergleichbarer Form vorliegen.[958] Zudem muss noch berücksichtigt werden, welchen Anteil das Nehmerland selbst an der konkreten Situation hat. Es lässt sich somit festhalten, dass die ex-post Beurteilung, ob es durch IWF Arrangements in einem

[956] So auch Oberdabernig: "It is quite difficult to find an answer to the question if SAPs have positive or negative impacts on poverty levels, as we cannot observe the outcomes which would have occurred in the absence of SAPs in affected countries…", Oberdabernig Doris A., The Effects of Structural Adjustment Programs on Poverty and Income Distribution, S. 6.

[957] Unter einem ökonometrischen Modell versteht man ein abstrahierendes und vereinfachendes Abbild ökonomischer Phänomene, d.h. mehr oder weniger gute Approximation des realen ökonomischen Geschehens. Winter Eggert (Hrsg), Gabler Wirtschaftslexikon, Springer-Gabler Verlag (2014).

[958] IMF Staff Discussion Note, August 31, 2011 SDN/11/15, What Happens to Social Spending in IMF-Supported Programs? Auch Lucke, S. 260 f. Ähnlich auch Morgan-Foster, S. 581 und Oberdabernig: "Additionally the participating countries do not make their choice randomly on whether to join a program or not. Countries which are more likely to join an IMF agreement generally face different macroeconomic conditions…" Siehe Oberdabernig Doris A., The Effects of Structural Adjustment Programs on Poverty and Income Distribution, S. 6.

bestimmten Land zur Verletzung von WSK-Rechten gekommen ist, nicht immer einfach ist. ndirekte Verantwortlichkeit des IWF.

Wie bereits ausgeführt, sehen die ARIO auch die Möglichkeit vor, dass eine IO völkerrechtlich für fremdes Verhalten zur Verantwortung gezogen werden.[959] Als "fremdes Verhalten" wäre hier die innerstaatliche Umsetzung der schädlichen Konditionalität zu qualifizieren. Zu dieser indirekten Verantwortlichkeit kann es jedoch nur kommen, wenn den IWF selbst entsprechende menschenrechtlichen Verpflichtungen treffen. Die ARIO sehen hier verschiedene Anknüpfungspunkte einer "attribution of responsibility" vor.

Dabei soll es sich um die Tatbestände Zwang, Anweisung und Kontrolle, Hilfe oder Unterstützung und Umgehung handeln.

Artikel 16 behandelt den durch die IO auf einen Staat ausgeübten Zwang, um die Begehung eines völkerrechtswidrigen Aktes herbeizuführen. Erforderlich ist, dass die IO einen Staat[960] zur Begehung eines Aktes zwingt, der für den gezwungenen Staat/IO völkerrechtswidrig wäre und die IO dies in Kenntnis der Umstände des Aktes macht.

Der wirtschaftliche Druck, der auf ein Land ausgeübt wird, kann laut den Kommentaren zu den ASR ausreichend sein, um als Zwang qualifiziert zu werden.[961] Dieser Druck muss jedoch so ausgestaltet werden, "as to deprive the coerced State of any possibility of conforming with the obligation breached":

> *(2) ... Nothing less than conduct which forces the will of the coerced State will suffice, giving it no effective choice but to comply with the wishes of the coercing State. It is not sufficient that compliance with the obligation is made more difficult or onerous, or that the acting State is assisted or directed in its conduct: such questions are covered by the preceding Articles.*[962]

Auch wenn sich ein Nehmerland in einer wirtschaftlich sehr schwierigen Lage befindet und der IWF im Rahmen der Verhandlungen wirtschaftlichen Druck ausübt, ist es dennoch das jeweilige Land, das die Verhandlungen mit dem IWF aktiv beginnt. Auch

---

[959] Siehe dazu Teil III 2.E 2).

[960] Oder eine andere IO.

[961] Commentaries to the Draft Articles on Responsibility of States for internationally wrongful acts adopted by the International Law Commission at its fifty-third session (2001), UN Doc.A/56/10, S. 165.

[962] Ibid.

regelmäßige Programmabbrüche durch Länder sprechen dafür, dass hier von keiner echten Zwangssituation gesprochen werden kann.[963] Das Vorliegen von durch den IWF ausgeübtem Zwang nach Artikel 16 wäre hier wohl zu verneinen. Die faktische Machtposition, die der IWF einnimmt ist zwar beträchtlich, jedoch reicht diese nicht aus, um ein Nehmerland zu einem Verhalten zu zwingen. Die ILC führt in Übereinstimmung damit an, dass selbst eine bindende Entscheidung der IO nur unter außergewöhnlichen Umständen als Zwang nach Artikel 15 angesehen werden kann.[964] Im Rahmen von IWF Programmen erfolgt zu keinem Zeitpunkt eine das Mitgliedsland bindende Entscheidung.

Die nächste, weniger invasive, Eingriffsstufe im Rahmen der indirekten Verantwortlichkeit, sind Anweisung und Kontrolle. Diese werden in Artikel 15 geregelt. Wenn eine IO einen Staat, welcher einen völkerrechtswidrigen Akt begeht, dabei kontrolliert oder anweist, dies in Kenntnis der Umstände betreffend den völkerrechtswidrigen Akt erfolgt und der Akt, wenn sie ihn selbst begehen würde, für die Organisation ebenfalls völkerrechtswidrig wäre, kommt diese Bestimmung zur Anwendung.

Damit ein Verhalten nach Artikel 15 ARIO als Anweisung und Kontrolle qualifiziert werden kann, werden daran ebenfalls ziemlich hohe Anforderungen gestellt. Dies kann an den Kommentaren zu den ASR gesehen werden.

> *(...) the term controls refers to cases of domination over the commission of wrongful conduct and not simply the exercise of oversight, still less mere influence or concern. Similarly, the word directs does not encompass mere incitement or suggestion but rather connotes actual direction of an operative kind.*[965]

Die ILC geht davon aus, dass etwa eine bindende Entscheidung einer IO als Anweisung oder Kontrolle bei der Begehung eines völkerrechtswidrigen Aktes zu werten sein könnte.[966] Die bindende Entscheidung muss in einem solchen Fall jedoch so ausgestaltet sein, dass dem Staat kein Ermessensspielraum verbleiben darf, ein

[963] Selbst dann, wenn das Nehmerland "on bended knee" an den IWF herantritt, da keine Finanzierungsalternativen mehr erschlossen werden können. Darrow, Between Light and Shadow, S. 71.

[964] DARIO with commentaries 2011, S. 107.

[965] Commentaries to the Draft Articles on Responsibility of States for internationally wrongful acts adopted by the International Law Commission at its fifty-third session (2001), UN Doc.A/56/10 S. 164.

[966] Der IWF scheint hier vom Gegenteil auszugehen, Responsibility of international organizations: Comments and observations received from international organizations (A/CN.4/582), S. 10–11.

Verhalten zu setzen, welches bei Erfüllung der Entscheidung keinen völkerrechtswidrigen Akt darstellen würde. Dies entspricht der Vorbildregelung der ASR.[967]

In typischen Strukturanpassungsprogramm-Konstellationen liegen gerade die nicht als Anweisung und Kontrolle zu qualifizierenden Beeinflussungsmöglichkeiten vor, sondern "exercise of oversight", "mere influence or concern", "mere incitement" or "suggestion" und nicht die tatsächliche Anweisung operativer Art. Entsprechende Stellungnahmen erfolgten auch von der Weltbank, die sich klar dahingehend äußerte, dass

> *2. As to "direction and control", what are they? As a result of an agreement between an international financial institution and a borrower or recipient, direction and control for the implementation of project or programme activities is never really ceded, because the responsibility for implementation remains with the borrower or recipient, while the international financial institution engages at most in the exercise of oversight. Oversight is neither "control" nor "direction", though.*[968]

Auch wenn die ILC sich im Rahmen der Tatbestände Zwang, Anweisung und Kontrolle für eine indirekte Verantwortlichkeit ausgesprochen hat, wäre es auch denkbar, dass die tatsächliche Kontrolle, wie sie aus den ASR abgeleitet zu werden scheint,[969] zu einer direkten Verantwortlichkeit des IWF führen könnte. Dies könnte jedoch wiederum zu Abgrenzungsproblemen zwischen der abgeleiteten Verantwortlichkeit des IWF in Verbindung mit dem rechtswidrigen Verhalten eines Staates und der direkten Verantwortlichkeit einer IO, der das Verhalten eines Staates zugerechnet wird, führen.[970]

---

[967] Gemäß den Kommentaren zu den ASR wird das Verhalten eines Staates, welcher von einem anderen Staat angewiesen oder kontrolliert wird, dem ersten Staat zugerechnet. Hier trägt dann der anweisende/kontrollierende Staat für den gesamten Akt die Verantwortlichkeit: "(1) Article 17 deals with a second case of derived responsibility, the exercise of direction and control by one State over the commission of an internationally wrongful act by another. Under Article 16 a State providing aid or assistance with a view to the commission of an internationally wrongful act incurs international responsibility only to the extent of the aid or assistance given. By contrast, a State which directs and controls another in the commission of an internationally wrongful act is responsible for the act itself, since it controlled and directed the act in its entirety." Siehe Commentaries to the Draft Articles on Responsibility of States, S. 161.

[968] Responsibility of international organizations, comments and observations received from international organizations (A/CN.4/637), S. 28.

[969] Boisson de Chazournes Laurence, United in Joy and Sorrow, S. 221.

[970] Reinisch August, Aid or Assistance and Direction and Control between states and International Organizations in the Commission of Internationally Wrongful Acts, 7 Int'l Org. L. Rev. (2010), S. 76, Vgl. auch Boisson de Chazournes Laurence, United in Joy and Sorrow, S. 221.

Festzuhalten ist, dass der IWF auf Grund der hohen Anforderungen weder Zwang, Anweisung noch Kontrolle im Sinne der ARIO ausübt und somit eine indirekte Verantwortlichkeit für Zwang, Anweisung und Kontrolle ausscheiden muss.

Als nächstes ist an Hilfestellungen bei der Begehung von völkerrechtswidrigen Akten zu denken. Dies scheint insofern plausibel, als die Umsetzungsmaßnahmen durch Staaten und nicht durch den IWF erfolgen, dem IWF jedoch ein wichtiger Anteil bei der Erstellung von IWF Arrangements zugeschrieben wird. Die Hilfe oder Unterstützung durch die IO bei der Begehung eines für den Staat völkerrechtswidrigen Aktes durch einen Staat sind im Artikel 14 ARIO geregelt. Hier werden neben der Hilfs- oder Assistenzleistung noch weitere Erfordernisse aufgestellt, um die Verantwortlichkeit der helfenden oder assistierenden IO zu begründen. Die IO muss Kenntnis der Umstände des völkerrechtswidrigen Aktes besitzen. Gemäß Artikel 14 ARIO ist der IWF zudem auch nur dann völkerrechtliche verantwortlich, wenn der Akt auch für den IWF völkerrechtswidrig gewesen wäre, sofern er diesen Akt selbst begangen hätte.

Die Beitragsleistung durch den IWF könnte etwa durch die Unterstützung bei der Ausarbeitung der Konditionalität oder durch konkrete Ratschläge oder Empfehlungen im Rahmen von Artikel IV Konsultationen erfolgen. Auch die Genehmigung der "schädlichen" Programme könnten als Beitragsleistung gewertet werden.

Auch ist es denkbar – unabhängig von konkreten Ratschlägen oder Empfehlungen - einfach nur in der finanziellen Unterstützung durch den IWF eine solche Beihilfehandlung zu sehen.[971] Der Akt der direkt zum Völkerrechtsbruch führt ist hier die völkerrechtswidrige Implementierung von Maßnahmen durch den Staat.

Während ein früherer General Counsel der Weltbank folgende Auffassung vertrat:

> *A loan agreement to a country which violates such rights does not in itself violate any human rights rule, or for that matter, condone violations of such rights.*[972]

[971] Šturma Pavel, S. 7.

[972] Shihata Ibrahim F. I., Human Rights, Development, and International Financial Institutions, Conference on Human Rights, Public Finance and the Development Process, 8 Am. U.J. Intl'L & Pol'Y, S. 35.

war ein Sonderberichterstatter der Meinung, dass die Situation bei projektbezogenen Darlehen anders aussehen würde. Entsprechend vertrat der Sonderberichterstatter der ILC,

> *An international organization could incur responsibility for assisting a State, through financial support or otherwise, in a project that would entail an infringement of human rights of certain affected individuals.*[973]

Der IWF selbst ist der Ansicht, dass durch die fungible Natur der finanziellen Unterstützung nur zweckgewidmete finanzielle Unterstützung rechtswidrige Hilfsleistungen im Sinne der ARIO darstellen können und scheint eine rein "projektspezifische" Verantwortlichkeit zu befürworten. Er vertritt die Auffassung, dass er auf Grund seines Mandates und trotz seiner Konditionalität das Verhalten der Nehmerländer gerade nicht gezielt beeinflussen kann.[974] Die Mittel des IWF würden den Mitgliedern für kein bestimmtes Verhalten zur Verfügung gestellt werden. Die finanziellen Mittel, welche von den Mitgliedstaaten bei der Vornahme eines bestimmten Verhaltens eingesetzt werden, können zudem nach Ansicht des IWF aus verschiedensten (auch innerstaatlichen Quellen wie Steuereinnahmen) stammen. Es wäre daher nicht möglich zu verfolgen, wofür genau welche Mittel verwendet worden sind. Dies führte den IWF zu dem Schluss, dass er durch den fungiblen Charakter der eingesetzten finanziellen Ressourcen nie essentiell oder signifikant zu einem bestimmten rechtswidrigen Verhalten des Mitgliedstaates beitragen könne.[975]

Somit soll hier die Unterscheidung zwischen einer allgemeinen Darlehensgewährung an Staaten ohne einen Einfluss oder eine Kontrolle betreffend die tatsächliche Verwendung der Mittel zu haben, und die Projektfinanzierung entscheidend sein.[976] Nach dem Wortlaut von Artikel 13 ARIO (Aid or Assistance wird in der finalen Version

---

[973] Third Report on Responsibility of International Organizations, Gaja G., Special Rapporteur, International Law Commission, Fifty-Seventh Session, 2005, UN Doc. A /CN.4/553, FN 5, S. 11.

[974] So erörtert etwa Denters auch, dass, vom Fiscal Affairs Deparment entsprechend vertreten, es der IWF teilweise bedauern würde, dass Fragen der Einkommensverteilung gerade nicht zu seinem Mandat zählen würden und führt Maßnahmen an, die er umsetzen würde, wenn er nur könnte: "Unquestionably a major, if not the main, problem of fiscal policy ist hat of poor expenditure control. If the Fund were to attempt to specify functional expenditures with a view to improving internal income distribution, the following might be considered: focusing educational outlays on basic skills and vocational training; focusing health outlays on the provision of basic health services and away from the doctor-hospital environment; limiting defence expenditure; limiting grandiose public works and prestige projects; and advocating much stricter budgetary controls by Ministry of Finance over spending ministries. Siehe Denters, S. 136.

[975] 59th session of the International Law Commission (2007) Comments and observations received from international organizations, U.N. Doc. A/CN.4/582, S. 11.

[976] Reinisch August, Aid or Assistance and Direction and Control between states and International Organizations in the Commission of Internationally Wrongful Acts, S. 68.

unter Artikel 14 geregelt) scheint bereits jede Art von Hilfe und Unterstützung ausreichend zu sein.[977] Zieht man hier zur Interpretation Artikel 16 der ASR heran, sieht dieser kein bestimmtes Intensitätsniveau vor.[978] Die ILC bezieht sich in den Kommentaren zu den ARIO jedoch auf die Kommentare zu den ASR, laut denen zwar keine Essenzialität, jedoch ein signifikanter Beitrag für den völkerrechtswidrigen Akt gefordert wird.[979]

Fraglich ist, wie man einen solchen signifikanten Beitrag im Rahmen von finanzieller Unterstützung feststellen will.[980] Während dies bei projektspezifischer Finanzierung unter Umständen noch einfacher zu bewerkstelligen ist, gestaltet sich dieses Unterfangen bezüglich der finanziellen Unterstützung durch den IWF als schwieriger.

Hier ist jedoch auf das "gesamte Paket" an Beitragsleistungen durch den IWF und nicht allein auf die Finanzierung abzustellen, zumal gerade hinsichtlich der geringen Quoten von Entwicklungsländern die rein finanziellen Leistungen des IWF selbst nicht überzubewerten sind.[981] Der IWF stellt Geld für den "Ausgleich" der Zahlungsbilanz zur Verfügung. Zuvor arbeitet die IWF-Delegation mit dem Nehmerland ein Programm aus, welches detaillierte Vorgaben enthält, in welchen spezifischen Bereichen wie viel eingespart werden soll und die Einhaltung relativ engmaschig überwacht. Dieses Programm wird dann durch das ED genehmigt. Dies ist zwar keine echte "Projektfinanzierung",[982] führt aber zu Einschnitten in viele WSK-Rechte. Man könnte auch argumentieren, dass in Folge der Unterstützungsleistungen nicht nur ein Projekt, sondern eine Vielzahl an Projekten, nämlich jene, die durch die Konditionalität umgesetzt werden sollen, verwirklicht werden.

Als weiterer möglicher Tatbestand im Rahmen der indirekten Verantwortlichkeit nach den ARIO ist auch zu prüfen, ob eine Umgehung nach Artikel 17 der ARIO vorliegen kann. Artikel 17 betrifft die Umgehung einer die IO treffende völkerrechtlichen Verpflichtung durch an die Mitgliedstaaten gerichteten Entscheidungen und

977 Ibid.
978 Ibid.
979 Report of the International Law Commission on the Work of its Fifty-third Session (2001), UN Doc A/56/10, S. 156; Krajewski Markus, Human rights and austerity programmes (2013), S. 10.
980 Reinisch, Aid or Assistance and Direction and Control between states and International Organizations in the Commission of Internationally Wrongful Acts, S. 71; Boisson de Chazournes Laurence, United in Joy and Sorrow, S. 222.
981 Vielmehr ist hier die Gütesiegelqualität von IWF Arrangements für den Erhalt weiterer Mittel zu betonen. Siehe infra, S. 43.
982 Vgl. auch Boisson de Chazournes, The IMF's stance recalled above has more to do with the case of general lending than project financing. Siehe Boisson de Chazournes Laurence, United in Joy and Sorrow, S. 222.

Ermächtigungen. Bereits durch die Überschrift "circumvention" wird deutlich, dass hier die Absicht der des IWF bestehen müsste, von der eigenen Rechtspersönlichkeit seiner Mitglieder Gebrauch zu machen, um eigene völkerrechtliche Verpflichtungen zu umgehen.

Bemerkenswert ist der erste Anwendungsfall, die Umgehung durch eine bindende Entscheidung. Dabei versucht eine IO ihre eigenen völkerrechtlichen Verpflichtungen durch das Treffen von die Mitgliedstaaten bindenden Entscheidungen zu umgehen. Der Akt muss jedoch nicht begangen worden sein, da nach Meinung der ILC die "compliance" des Mitgliedstaates zu erwarten ist.[983] Es reicht hier also bereits die bindende Entscheidung aus, um Verantwortlichkeit zu begründen.[984] Ein rechtswidriger Akt des Staates – hier Implementierungsmaßnahmen – müsste nach diesem Konzept noch nicht erfolgt sein. Hier scheint also eine indirekte Verantwortlichkeit vorgesehen zu sein, auch wenn es keinen rechtswidrigen Akt gibt. Wären die wirtschaftspolitischen Konditionen in einem IWF Arrangement bindend,[985] wäre somit bereits die Genehmigung des Programmes unter Umständen rechtswidrig, obwohl es zu keinen Ausführungsakten gekommen ist.

In früheren Entwürfen dieser Bestimmung waren auch Empfehlungen als verantwortlichkeitsbegründendes Verhalten angeführt,[986] welche letztendlich – wohl auf Grund heftigen Widerstandes - wieder gestrichen wurden.

Zudem wird die IO im zweiten Anwendungsfall auch durch die Umgehung von völkerrechtlichen Verpflichtungen der Organisation mittels Autorisierung von Mitgliedstaaten verantwortlich. Dies ist dann der Fall, wenn der Akt auch völkerrechtswidrig wäre, wenn ihn die IO begangen hätte und der betreffende Akt auf

---

983 Kommentar zu Artikel 17: "(5) In the case of a binding decision paragraph 1 does not stipulate as a precondition, for the international responsibility of an international organization to arise, that the required act be committed by member States or international organizations. Since compliance by members with a binding decision is to be expected, the likelihood of a third party being injured would then be high." DARIO with commentaries 2011 Kommentar zu Artikel 17, S. 41.

984 So auch in einer Stellungnahme des Komitees: "The purpose of the paragraph was to address situations in which the organization uses decisions that are binding on its members to circumvent an international obligation of its own"Responsibility of International Organizations, Statement of the Chairman of the Drafting Committee, 3 June 2005 Mr. William Mansfield. Wenn IO nach den Tatbeständen der Anweisung und Kontrolle und des Zwanges in Form von bindenden Entscheidungen tätig werden, kann es auch zu Überschneidungen zwischen den Artikeln 15 und 16 mit Artikel 17 kommen. Dies bietet nach der Meinung der ILC jedoch nur eine zusätzliche Möglichkeit, eine IO zur Verantwortung zu ziehen, verfügbar unter http://legal.un.org/ilc/sessions/57/dc_responsibilityofintlorgs.pdf, [Stand: 5. August 2014].

985 Näheres zur Frage der Verbindlichkeit der Programmkonditionalität, infra unter Teil IV 4.

986 Šturma Pavel, S. 8.

Grund der Autorisierung tatsächlich begangen wurde.[987] Für beide Anwendungsfälle gilt, dass der Verstoß gegen die betreffende Verpflichtung für die handelnden Mitgliedstaaten nicht rechtswidrig sein muss.[988]

Artikel 17 begründet eine Verantwortlichkeit für den kausalen Beitrag zu einem (teilweise noch nicht erfolgten) rechtswidrigen, Verhalten eines Staates. Die Kausalität betrifft die Beziehung zwischen dem normativen Akt der IO und dem Verhalten des Mitgliedstaates.[989] Wenn hier eine Verantwortlichkeit für den kausalen Beitrag zur Begehung eines Aktes festgelegt wird, erscheint es jedoch inkonsequent, dass man Empfehlungen, die ebenfalls kausal für die Begehung eines Aktes sein können, wieder aus Artikel 17 ausgenommen hat. Auch nicht-bindende Regeln können eine Reihe von Auswirkungen haben.[990] Gerade der IWF scheint im Rahmen seiner Beratungen vorwiegend in Form von Empfehlungen tätig zu werden und die durch den Staat gesetzten, schädlichen Implementierungsmaßnahmen sind auf diese Empfehlungen zurückzuführen.[991]

Der IWF wird gegenüber seinen Mitgliedern weder in Form von bindenden Entscheidungen, noch in Form von Autorisierungen tätig. Somit muss Artikel 17 in seiner endgültigen Ausgestaltung als Rechtsgrundlage für eine allfällige indirekte Verantwortlichkeit ausscheiden.[992]

C. Weitere Schwierigkeiten der Etablierung einer indirekten Verantwortlichkeit

Aus den Erfordernissen der Artikel 14, 15 und 17 ARIO ergibt sich jedoch auch noch eine weitere Problematik:

---

[987] Ibid.

[988] Nedeski, Nollkaemper, S. 49.

[989] Nedeski, Nollkaemper, S. 48. Es wäre auch denkbar, dass man Artikel 17 als primärrechtliche Norm ansieht, welche festlegt, dass es völkerrechtswidrig ist, wenn eine IO eine Entscheidung oder Autorisierung erlässt, um völkerrechtliche Verpflichtungen zu umgehen. Dies befindet sich aber im Widerspruch dazu, dass die die ARIO keine primärrechtlichen Normen enthalten. Ibid, S. 43.

[990] Nedeski, Nollkaemper, S. 46.

[991] Jedoch könnte man Empfehlungen unter die die Autorisierung nach Artikel 17 (2) subsumieren; Gal-Or, Ryngaert, S. 526.

[992] IO können jedoch auch unabhängig von der Umgehungsbestimmung des Artikel 17 auf Basis der von ihnen erlassenen normativen Akte völkerrechtlich verantwortlich gemacht werden, wenn es sich bei diesen normativen Akten um einen Bruch von völkerrechtlichen Verpflichtungen der IO handelt. Das betrifft die Verantwortlichkeit für eigene Akte/eigenes Verhalten, dass der IO selbst zugerechnet wird (und nicht dem Staat). Ob es zu einer solchen Verantwortlichkeit für normative Akte kommt, hängt von der entsprechenden Vorschrift der Primärnorm ab. Als Beispiel wird hier etwa die Verantwortlichkeit der UN für die Verletzung von Menschenrechten durch Wirtschaftsblockaden genannt, wenn diese zu Hungerstodesfällen führt. Hier kann bereits eine die Mitgliedstaaten bindende Entscheidung, eine solche Blockade durchzusetzen, als völkerrechtswidrig angesehen werden, dies unabhängig vom weiteren Verhalten der Mitgliedstaaten. Nedeski, Nollkaemper, S. 43.

(b) the act would be internationally wrongful if committed by that organization.

Der Akt muss demnach für den IWF völkerrechtswidrig sein, wenn er ihn selbst begangen hätte. Dieses Erfordernis setzt voraus, dass der IWF das entsprechende Verhalten setzen könnte. Gerade das Verhalten des Staates (Implementierungsmaßnahmen, die sich aus IWF Programmen ergeben, oder die Umsetzung von Ratschlägen oder Empfehlungen) ist ein Verhalten, das der IWF selbst niemals setzen könnte, weil er eben kein Staat ist.[993]

Die Kommentare zu den ARIO führen hierzu folgendes aus:

> *Responsibility would be thus linked to the breach of an obligation binding on the international organization, when the organization contributed to the breach.*[994]

Als Vorlage haben hier anscheinend die ASR[995] gedient. Im Zusammenhang mit den Regeln der Staatenverantwortlichkeit wäre es zumindest möglich, dass ein Staat den Akt selbst begehen könnte. Dieses Problem wurde auch während der Arbeiten der ARIO erkannt:

> *The Drafting Committee saw difficulties with the latter part of the paragraph specifying that the act must be one that would have been wrongful if committed by the organization itself. In practice, international organizations adopt binding decisions for their membership to do certain things that they themselves cannot do.*[996]

Die Bestimmung wird wohl so auszulegen sein, dass den IWF selbst grundsätzlich völkerrechtliche Pflichten in dem betreffenden Bereich treffen müssen.

---

[993] Wäre dies so, würden sich auch wesentlich geringere Probleme bei der Anwendung der funktionellen Vertragssukzession ergeben.

[994] DARIO with commentaries 2011, S. 104.

[995] So kann etwa Artikel 16 ASR als Vorlage verwendet worden sein. Artikel 16 (b): "The act would be internationally wrongful if committed by that State."

[996] Responsibility of International Organizations, Statement of the Chairman of the Drafting Committee, 3 June 2005, Mr. William Mansfield.

6. Konkrete Pflichten des IWF

Im Bereich der Menschenrechte bzw. der unklaren Bindung des IWF an sie, führt die großzügigere Interpretation des Erfordernisses, dass der Akt für den IWF selbst rechtswidrig sein muss, dazu, dass die Verantwortlichkeit in vielen Fällen nicht greift.[997]

Den IWF treffen hinsichtlich seiner WSK-Verpflichtungen nach den Maastricht Principles des Jahres 2011 jedenfalls sowohl Verhaltens- als auch Erfolgspflichten.[998]

Auch eine Aktivität, die grundsätzlich nicht unmittelbar völkerrechtswidrig ist, kann dann völkerrechtliche Verantwortlichkeit begründen, wenn es im Zusammenhang mit dieser Aktivität zur Verletzung einer völkerrechtlichen Pflicht kommt. Welche konkreten Pflichten den IWF treffen, hängt vom Einflussbereich im jeweiligen Fall ab.

Als Beispiel kann man hier anführen, dass es der IWF verabsäumt haben kann, Präventivmaßnahmen im Zusammenhang mit einer an sich erlaubten Tätigkeit zu ergreifen.[999] Kommt es etwa zu einer Beseitigung von Nahrungsmittelsubventionen, könnte aus dem Mangel an leistbaren Nahrungsmitteln scheinbar schnell eine unmittelbare Verletzung des Rechts auf Nahrung resultieren.[1000] Ob bereits eine Rechtsverletzung eingetreten ist, kann nur auf der Basis einer Fall zu Fall Beurteilung erfolgen, da die Auswirkungen von IWF Programmen variieren,[1001] wobei hier Fallstudien im Gegensatz zur Studien mit makroökonomischen Fokus der Vorzug gegeben werden muss.[1002]

Für die rechtliche Qualifikation ist hier auch zu unterscheiden, ob der Kerngehalt von WSK-Rechten durch das Programm beeinträchtigt wird, oder ob sich die menschenrechtlichen Probleme auf die progressive Verwirklichung außerhalb des

---

997 Reinisch, Aid or Assistance and Direction and Control between states and International Organizations in the Commission of Internationally Wrongful Acts, S. 70.

998 The obligations to respect, protect and fulfill each contain elements of obligation of conduct and obligation of result. Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights, (2011), verfügbar unter http://www.ciel.org/Publications/Maastricht_ETO_Principles_21Oct11.pdf [Stand: 5. August 2014].

999 DARIO with commentaries 2011, S. 72.

1000 Skogly, The Human Rights Obligations of the World Bank and the IMF, S. 153.

1001 Skogly, The Human Rights Obligations of the World Bank and the IMF, S. 157.

1002 Dieser Umstand ändert jedoch nichts daran, dass für die Beurteilung und Weiterentwicklung der Geschäftsgrundsätze auch umfangreichere Analysen erforderlich sind. Siehe Tilburg Guiding Principles unter 20: "The monitoring and assessment of human rights violations can normally be done on a case by case basis. However, in the framework of assessing the human rights impact of World Bank projects and IMF programmes, a case by case approach might work for individual projects and country strategies, but not for the evaluation of broad and general policies that are problematic from a human rights point of view."

Kerngehalts beziehen.[1003] Retrogressive Maßnahmen sind allgemein als rechtlich problematisch zu qualifizieren.[1004] Auch das Konzept der "progressive realization" der im Sozialpakt verbrieften Rechte soll nicht dazu führen, dass der bisherige Standard abgesenkt wird bzw. Kerninhalte der Rechte verletzt werden.[1005] Somit könne eine sich geringfügig verschlechternde Menschenrechtslage für manche (wohlhabenderen) Teile der Bevölkerung gerechtfertigt sein, um später eine bessere Menschenrechtslage zu ermöglichen. Dies darf jedoch nicht auf Kosten des Kerngehaltes von WSK-Rechten gehen.[1006] Auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten darf der Schutz des Kerngehaltes von WSK-Rechten nicht reduziert werden, sondern kommt diesem eine besonders wichtige Bedeutung zu.[1007]

Gegen das Argument, dass es Nehmerländern ohne Strukturpanpassungsprogramme noch schlechter ergehen würde, ist einzuwenden, dass es hier insgesamt darauf ankommt, ob sich das Handeln des IWF im konkreten Fall nachteilig ausgewirkt hat, unabhängig davon, ob es auch ohne den IWF zu solchen nachteiligen Auswirkungen auf WSK-Rechte gekommen wäre. Die Alternative ist nicht, dass es kein IWF Programm gibt, sondern, dass ein rechtskonformes IWF Arrangement zu Stande kommt.

Eine fortwährende Evaluierung der Situation betreffend WSK-Rechte im Rahmen von Programmen ist erforderlich. Das Lernen aus Misserfolgen in der Vergangenheit ist ebenso von Bedeutung, wenn es darum geht, menschenrechtliche Verpflichtungen zu erfüllen.

[1003] Skogly, Human Rights Obligations of the World Bank and the IMF, S. 150; Coomans, Economic, Social and Cultural Rights, S. 11.

[1004] Krajewski, Human rights and austerity programmes, S. 10.

[1005] Dahingehend hat sich auch der Ausschuss über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte geäußert: "A matter which has been of particular concern to the Committee in the examination of the reports of States parties is the adverse impact of ... adjustment measures on the enjoyment of economic, social and cultural rights in many countries. The Committee recognizes that adjustment programmes will often be unavoidable and that these will frequently involve a major element of austerity. Under such circumstances, however, endeavors to protect the most basic economic, social and cultural rights become more, rather than less, urgent." Siehe U.N. ESCOR, 4th Sess., General Comment No. 2, International Technical Assistance Measures art. 22 (1990), in Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies, at 17 P 9, U.N. Doc. HRI GEN 1 Rev.5 (2001); Engbruch Katharina, Das Menschenrecht auf einen angemessenen Lebensstandard: Ernährung, Wasser, Bekleidung, Unterbringung und Energie als Elemente des Artikels 11 (1) IPWSKR, Peter Lang, (2008), S. 120.

[1006] Skogly, Human Rights Obligations of the World Bank and the IMF, S. 150.

[1007] Morgan-Foster, S. 588; Simma spricht sich ebenfalls dafür aus: "Dennoch ist der IPWSKR kein Schönwetter-Instrument, das in Zeiten wirtschaftlicher Rezession in Gefahr gerät, obselet zu werden. Im Gegenteil: Unter solch widrigen Bedingungen kommt dem Pakt die Funktion der Sicherung eines einmal erreichten sozialen Standards gegenüber Rückschritten auf Kosten des sozial Schwächeren zu. Auch dafür bietet Artikel 2(1) die rechtliche Handhabe." Coomans, Economic, Social and Cultural Rights, S. 22 unter Verweis auf Simma Bruno, Der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale under kulturelle Rechte (CSCER), in: Vereinte Nationen 6/1989, pp. 191-197, at p. 193.

In der Literatur werden hinsichtlich der menschenrechtlichen Pflichten des IWF verschiedene Meinungen vertreten. Nach den Tilburg Guiding Principles scheinen ihn nur obligations to respect zu treffen,[1008] während nach anderer Meinung weitergehende Pflichten im Sinne einer Förderung oder eventuell sogar Erfüllung von WSK-Rechten vertreten werden.[1009]

A. obligations to respect

Primär ist im Rahmen der Tätigkeiten des IWF an ihn treffende obligations to respect zu denken. Diese verbietet dem IWF, die Erfüllung von staatlichen völkerrechtlichen Verpflichtungen zu erschweren.[1010] Der Bruch der völkerrechtlichen Pflicht würde auf der Seite des IWF durch die Nichteinhaltung ihrer Präventionspflicht bestehen.[1011]

Den IWF trifft dabei die Verpflichtung, seine Mitgliedstaaten davon abzuhalten, eine bestimmte Verhaltensweise zu setzen. Er hat dabei soweit wie möglich Vorsichtsmaßnahmen dahingehend zu treffen, dass seine Tätigkeiten keine negativen Auswirkungen auf die Fähigkeit der Nehmerländer haben dürfen, ihre menschenrechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen.[1012] Der IWF muss insbesondere beim Abschluss von Darlehensvereinbarungen mit seinen Nehmerstaaten die Pflichten seiner Mitglieder nach Artikel 103 der Satzung der VN, der zum Vorrang der menschenrechtlichen Verpflichtungen der Satzung führt, berücksichtigen.[1013]

Wenn sich ein Land an den IWF wendet und ein Strukturanpassungsprogramm auf Basis des LOI erstellt wird, muss das Personal des IWF die möglichen Auswirkungen

---

[1008] So schreibt Morgan-Foster, dass der Umstand, dass "human rights is not mentioned in the institutions' statutes, and promotion of human rights will require a much more active human rights policy operation than the institutions have been set up to handle." Daher sollten sich die Pflichten auf duties zu respect beschränken: "Rather, the human rights dialogue on IFIs should be limited to human rights compliance (respect), before questioning human rights promotion (protect, fulfill). Whereas the State's duty extends from respect to protect to fulfill, the IFI is under a duty only to respect human rights." Morgan-Foster, S. 631 f.

[1009] Vgl. Darrow: "Mainstream international legal opinion would say that this translates into a minimum obligation that … the IMF respect (or at least not violate) human rights commitments in force in member countries and arguably also to protect human rights within the scope of their influence and activities at the country level. Many commentators go further still to argue that these institutions should promote or perhaps even fulfil human rights." Darrow Mac, World Bank and International Monetary Fund, in: D.P. Forsythe (Hrsg.), Encyclopedia of Human Rights, Oxford, OUP (2009), S. 373-381, S. 378. Im Rahmen des Glothro-Netzwerkes erfolgte zudem eine Überarbeitung der Tilburg Guiding Principles und ein Entwurf wurde erstellt. Dieser ist mit Stand Juli 2014 jedoch noch nicht öffentlich zugänglich.

[1010] Vgl. Darrow: "The minimum core obligation incumbent directly upon both the World Bank and the IMF as specialised agencies of the UN system and subjects of international law is a duty of vigilance to ensure that their policies and programmes do not facilitate breaches of their Member States' human rights treaty obligations." Siehe Darrow, Between Light and Shadow, S. 295.

[1011] DARIO with commentaries 2011, S 33, Abs. 11, S. 101.

[1012] Darrow, Between Light and Shadow, S. 132.

[1013] Schmitt, S. 437.

des Programmes auf die WSK-Rechte prüfen.[1014] Dabei wird die aktuelle Lage beurteilt, welche Bereiche durch das Programm betroffen werden, welche Auswirkungen das Programm hat und wie negative Auswirkungen vermieden werden können, zudem ist ein Monitoring während der Durchführungsphase erforderlich und auch nach Programmende eine Evaluierung durchzuführen.[1015]

Seit 1988 sollen diesbezüglich Instruktionen durch den GD an die Mitarbeiter von IWF Missionen erfolgen. Dabei werden die Mitarbeiter angewiesen, wirtschaftliche und soziale Auswirkungen von Anpassungsprogrammen mit den Regierungen der Nehmerländer zu erörtern. Die Mitarbeiter des IWF müssen demnach die Regierungen auch darüber informieren, dass Anpassungsprogramme negative Auswirkungen auf Teile der Bevölkerung haben können. Ist dies der Fall, sollen Mitarbeiter und Regierungen darüber beraten, ob "exceptional measures" getroffen werden sollen, um die negativen Auswirkungen möglichst gering zu halten. Wenn die Regierung eines Nehmerlandes damit nicht einverstanden ist, soll der IWF jedoch nicht weiter auf solchen Maßnahmen bestehen.[1016]

Nach einem durchgeführten Programm ist eine Evaluierung (etwa durch das Independent Evaluation Office auf das später noch zurückzukommen ist) vorzunehmen, um festzustellen, ob sich die wirtschaftliche und soziale Situation der Bevölkerung aufgrund des Programms verschlechtert hat. Die Möglichkeit von Kompensationsmechanismen für Personen(gruppen), deren Menschenrechte verletzt wurden, ist vom IWF zu schaffen. Die Evaluierung dient v.a. auch dazu, für künftige Programme aus vergangenen Fehlern/Misserfolgen zu lernen.[1017]

Damit die aus der Beseitigung von Förderungen resultierenden Preissteigerungen keine Beeinträchtigung von WSK-Rechten verursachen, müssten im jeweiligen IWF-Arrangement auf der Konditionalitätsseite entsprechende Vorkehrungen getroffen werden. Auch eine direkte Verantwortlichkeit des IWF ist hier somit möglich.

[1014] Darrow, Between Light and Shadow, S. 132. So auch die Tilburg Guiding Principles unter 18. "A human rights impact assessment can be done ex ante, i.e. in the stage of decision-making, or ex post, i.e. when projects have evolved or have come to an end."

[1015] The Vienna+20 CSO Declaration, adopted in Vienna on June 26, (2013), verfügbar unter http://viennaplus20.files.wordpress.com/2013/04/vienna20-cso-declaration-final.pdf unter 21.

[1016] Denters bezieht sich dabei auf Informationen von IWF Mitarbeitern, Denters, S. 136.

[1017] Skogly, The Human Rights Obligations of the World Bank and the IMF, S. 166.

Der Einrede, dass dem IWF keine Kompetenz auf solchen Gebieten zukommt, kann entgegengehalten werden, dass er eine solche durch die möglichen Auswirkungen seiner Konditionalität erlangt hat.[1018]

B. obligations to protect und obligations to fulfil

Die Pflichten des IWF können sogar einen Schritt weiter, über eine reine obligation to respect hinaus gehen, da ihn – zumindest in Einzelfällen – durch seinen Einfluss als Berater und lender of last resort weitaus stärkere Pflichten treffen können.

Damit der IWF auch Träger von Erfüllungspflichten sein kann, muss ihm eine Kompetenz zum Handeln auf dem entsprechenden Gebiet zukommen.[1019] Es ist auch zu fragen, ob der IWF die Pflicht hat, jene Regierungen, die Mittel vom IWF erhalten, dabei zu unterstützen, dass WSK-Rechte erfüllt werden (obligation to fulfil).[1020] Dies ist jedoch zweifelhaft. Der Status als Organisation mit einem beschränkten Mandat kann grundsätzlich nicht dazu führen, dass der IWF zum "enforcer of human rights obligations" wird.[1021]

Auf Grund der durch mit seiner Konditionalität verbundenen nachteiligen Auswirkungen auf WSK-Rechte trifft ihn jedoch zumindest eine weitere als ursprünglich angenommene Kompetenz, in Form einer Art von Schadensminderungs- oder Sorgfaltspflicht.

Es ist zu überlegen, ob ihn eine Verpflichtung, die Einhaltung von WSK-Rechten dahingehend zu beschützen, dass diese nicht durch Dritte verletzt werden (obligation to protect) trifft. Hier könnte man argumentieren, dass der IWF dafür Sorge tragen muss, dass der Staat Mittel so einsetzt, dass einerseits Sozialausgaben tatsächlich

---

[1018] Siehe dazu auch unter Teil III 4. E 2) dieser Arbeit.

[1019] Janik, S. 312; Wouters Jan, Brems Eva, Smis Stefaan, Schmitt Pierre, Accountability for Human Rights Violations By International Organisations: Introductory Remarks, S. 7.

[1020] Wouters, Brems, Smis, Schmitt, Accountability for Human Rights Violations By International Organisations: Introductory Remarks, S. 7.

[1021] Danino R, Legal Opinion on Human Rights and the Work of the World Bank by the Senior Vice-President and General Counsel", (2006), verfügbar unter http://siteresources.worldbank.org/ [Stand: 5. August 2014]. Dass dem IWF diesbezüglich grundsätzlich kein entsprechendes Mandat zukommt, wurde bereits im Teil II dieser Arbeit festgestellt. Vgl. auch Palacio Ana, The Way Forward: Human Rights and the World Bank, Article on the World Bank Development Outreach, World Bank Institute, October 2006, verfügbar unter: http://web.worldbank.org/ [Stand. 7. August 2014]; Vgl. auch Weigeldt, der durch über den übertragenen Aufgabenbereich hinausgehende Pflichten gar die Stellung als selbständige Organisation mit eigenen Zielen als gefährdet ansieht.

geschützt werden[1022] und dabei aber gezielt darauf geschaut werden muss, dass die ärmsten Teile der Bevölkerung geschützt werden.

Auch im Rahmen von Privatisierungen, die vom IWF empfohlen werden, kann ihn eine solche obligation to protect treffen, wenn durch die neuen Unternehmenseigentümer etwa eine Preis- oder eine Rationalisierungspolitik betrieben wird, die sich auf die ärmsten Schichten der Bevölkerung hinsichtlich ihres Lebensstandards negativ auswirkt.

Ob der Schutz von Sozialausgaben in der Form des "floor on social spending" immer dazu führt, dass WSK-Rechte, v.a. jene der ärmeren und verletzbareren Teile der Bevölkerung, geschützt werden können, ist zweifelhaft.[1023]

Dies kann am Beispiel der Gesundheits– und Bildungsausgaben gesehen werden. Im Bildungsbereich wird oft ein großer Teil der Mittel für das Hochschulwesen ausgegeben. Dies führt dazu, dass gerade wohlhabendere Bevölkerungsschichten überproportional davon profitieren und ärmere, v.a. ländliche, Bevölkerungsschichten kaum, da häufig wenige Mittel in das Grundschulwesen fließen. Ähnliches lässt sich auch für das Gesundheitswesen anführen. Häufig werden Subventionen hier für das städtische Gesundheitswesen aufgewendet und ärmere Bevölkerungsschichten auf dem Land, deren Versorgung grundsätzlich schon prekärer ist, können aus solchen Subventionen geringen Nutzen ziehen.[1024] Untersuchungen des IWF, die das Niveau von Sozialausgaben behandeln, weisen zudem eine entscheidende Schwachstelle auf, wie das Independent Evaluation Office im Rahmen einer Evaluierung festgestellt hat.

> *(…) In a number of countries (e.g., Guinea and Nicaragua), there has been a tendency to include virtually all social sector investment—including many programs that were not especially targeted to the poor. Some stakeholders interviewed during the evaluation suggested that incentives created by HIPC*

[1022] Hier ist jedoch darauf zu achten, dass die Souveränität des Staates respektiert wird. Vgl. auch Maastricht Principles, S. 1146 (3).

[1023] Dementsprechend wird in einer Studie die Ausgestaltung des floor on social spending kritisiert und zwar anerkannt, dass heute etwa in 70 % der Programme unter dem PRGT ein floor on social spending enthalten ist, jedoch folgende Kritikpunkte angemerkt: "it is unclear why 30% of programmes still do not have a floor; 16% of countries with floors are not publishing data on floors or their performance; half of countries are not reaching their floors – and because they are only "indicative targets", this has no impact on their programme reviews, and IMF documents do not analyse why; in 16% of countries, floors have been revised downwards in PRGT reviews, and it is not clear why this is happening or how it is compatible with the MDGs; the spending covered by the floors (and by structural benchmarks in a few countries) varies widely, in some countries including all health spending, and in others virtually none; floors only assess all social expenditure covered, making it impossible to analyse whether spending in individual sectors (such as health) is being protected." Martin Matthew, Watts Richard, S. 5.

[1024] Lucke, S. 256.

> *conditionality have contributed to an overly broad classification of pro-poor spending.*[1025]

Evaluierungen, welche sich nur auf Ausgaben im Sozialbereich konzentrieren, scheinen somit von eingeschränkter Aussagekraft hinsichtlich WSK-Rechte. Ein Anstieg des Anteiles der Sozialausgaben am BIP erweckt zwar einen "positiven" Eindruck, könnte jedoch genauso Verschlechterungen signalisieren. Wenn nun zB in Ghana der Markt für Reisimporte liberalisiert wird, kann dies zu Arbeitslosigkeit der Kleinbauern führen. Würden folglich soziale Unterstützungsleistungen ausgezahlt werden, um den Einkommensausfall abzufedern, erfolgen zwar mehr Ausgaben für soziale Zwecke, die soziale Lage hat sich jedoch verschlechtert.[1026]

Will man die wahren Auswirkungen auf WSK-Rechte erfassen und beurteilen, ob der Schutz der Sozialausgaben auch effektiv ist, ist daher ein makroökonomischer Fokus unzureichend.[1027] Das jeweilige IWF Programm ist in seiner Gesamtheit (also nicht nur der Anteil der Sozialausgaben) inklusive aller konkreten Auswirkungen zu untersuchen.

Ein floor on social spending ohne konkrete flankierende Maßnahmen in Form von ausreichenden Sicherheitsnetzen, um die ärmsten Teile der Bevölkerung zu schützen, ist unzureichend, um den Verpflichtungen, die sich aus den obligations to protect ergeben, zu erfüllen. Hier ist zwar zu erwähnen, dass sich der IWF im Rahmen von IWF Arrangements oder im Rahmen von Artikel IV Konsultationen regelmäßig für den Ersatz von nicht-zielgerichteten Förderungen durch zielgerichtete Förderungen unter Installierung sozialer Sicherheitsnetze einsetzt, häufig scheinen diese jedoch noch

---

[1025] Evaluation of the IMF's role in Poverty Reduction Strategy Papers and Poverty Reduction and Growth Facility, David Goldsbrough, International Monetary Fund, Independent Evaluation Office (2004), S. 53.

[1026] Dies kann indirekt aus einer Publikation des IWF herausgelesen werden: "… some structural reforms can have an adverse social impact, at least in the short run. For instance, privatization can be associated with job losses and wage cuts for workers, and higher prices for consumers. In this context, the IMF's policy advice has increasingly sought to address these and similar concerns in programs it supports. As a result, many IMF-supported programs have incorporated cost-effective social safety nets to protect the vulnerable during the adjustment period and maintain their access to basic public services. The basic purpose of social safety nets is to mitigate the short-term adverse effects of macroeconomic and structural policies on the consumption of the vulnerable. "Privatization, Social Impact, and Social Safety Nets Prepared by Sanjeev Gupta, Christian Schiller, and Henry Ma, May 1999, S. 3. Sowie auf Seite 12: "B. Fiscal Implications of Measures to Address the Social Impact Privatization may also have indirect fiscal effects. Because governments may choose to establish social safety nets to cushion the adverse impact of privatization, the costs of these programs will also have to be included in the overall assessment. As noted above, public sales and auctions are more likely to maximize the proceeds from divestiture. However, restructuring is also likely to be faster and deeper, perhaps requiring a higher level of spending on social safety nets. For example, policies to redeploy or retrain laid-off workers can entail fiscal outlays over an extended period of time aRer privatization." Auf Seite 17: "Unemployment benefits can assist displaced workers only if unemployment insurance schemes already exist; in most developing countries, this is not the case. In the transition economies before the initiation of market-oriented reforms, implicit lifetime employment guarantees made such schemes superfluous. With the onset of economic transition, however, unemployment insurance schemes were introduced."

[1027] Ähnlich auch Morgan-Foster: "Although the above results are important in establishing a case against structural adjustment, human rights are not about macroeconomic variables: Human rights are about people…" Siehe Morgan-Foster, S. 583.

nicht oder nicht ausreichend installiert zu sein. Eine obligation to protect ist insoweit zu befürworten, als der IWF nicht auf die Implementierung bereits beschlossener, schädlicher, Maßnahmen bestehen soll, wenn noch keine ausreichenden Maßnahmen zur Abfederung existieren.[1028]

Was diese Ausführungen für die Praxis des IWF bedeuten können, soll nachfolgend anhand zweier Länderbeispiele erläutert werden.

7. Fallbeispiele

A. Beseitigung von Schutzzöllen in Ghana

In Ghana hat die Beseitigung von Schutzzöllen nach der Meinung von NGOs in mehreren Sektoren insgesamt zur Verletzung des Rechts auf Nahrung geführt.

Reis: Die Nachfrage nach Reis hat in Ghana in den letzten Jahren insgesamt zugenommen. Dennoch wurde dieser Anstieg der Nachfrage nicht von einem Anstieg der inländischen Reisproduktion durch die ca. 800.000 ghanaischen Reisbauern begleitet. Die inländische Reisproduktion und die Anbaufläche sind gesunken. Dies hatte insoweit negative Auswirkungen, als die Folgen eine weitere Verarmung und eine Bedrohung der Ernährungssicherheit waren.[1029] Dabei wurden mehrere Gründe für die Abnahme der Reisproduktion genannt. Es erfolgten Importfluten zwischen 1998 und 2003, wobei die steigende Nachfrage durch Importe aus den USA, aus Vietnam und Thailand gedeckt wurde. Das Importvolumen erhöhte sich von 249.289 Tonnen im Jahr 1998 auf 415.150 Tonnen im Jahr 2003.[1030]

Der Reissektor wurde bis Ende der 1980er Jahre durch umfangreiche staatliche Maßnahmen geschützt. So erfolgten u. a. Maßnahmen der Preisstabilisierung, und es wurden Subventionen für Produktionsmittel gewährt. Der Reismarkt wurde durch hohe Zölle, Mengenbeschränkungen, Importlizenzen, Einschränkungen beim Devisenverke hr und durch einheimische Preiskontrollen geschützt. Dabei wurde der Markt nicht

---

[1028] Skogly hingegen will obligations to protect nur auf solche Situationen beschränken, in welchen IFI wie der IWF das Verhalten dritter Parteien kontrollieren. Vandenhole, Emerging Framework, S. 20 unter Verweis auf Skogly, The Human Rights Obligations of the World Bank and the IMF, in Genugten W. van, Hunt P.and Mathews S., World Bank, IMF and Human Rights, Nijmegen, Wolf Legal Publishers (2003), S. 45-78, S. 57.

[1029] Siehe dazu auch Lumina Cephas, Free trade or just trade? The world trade organisation, human rights and development (Part 2), Law, Democracy & Development, Vol. 14 (2010), S. 305.

[1030] Die Auswirkungen der Liberalisierung des Reismarkts auf das Recht auf Nahrung, Fallstudien zu Ghana, Honduras und Indonesien, "Brot für die Welt" Kampagne für Ernährungssicherheit, (2007), S. 28.

gänzlich abgeschottet, sondern seit den 1970er Jahren stets kontrolliert Reis importiert.[1031]

Geflügel: Bis in die frühen 1990er Jahre hat die örtliche Industrie alle Hühner und Eier, die konsumiert wurden, selbst produziert. So wurden noch im Jahr 1992 95 % der Nachfrage nach Geflügel und Eiern durch einheimische Produktion abgedeckt, während sich dieser Anteil 2004 auf 11 % verringert hatte. Die Importe stiegen von 4.000 metrischen Tonnen 1998 auf 40.000 metrische Tonnen im Jahr 2004.[1032]

Nachdem die Lockerung von Kontrollmaßnahmen, also die Senkung von Schutzzöllen und die Beseitigung von Importlizenzen, zu Importfluten geführt hatten, wollte Ghana wieder Schutzmaßnahmen einführen. Ein Gesetzesbeschluss vom 17. April 2003 sah eine Erhöhung der Importzölle für Reis und Geflügel von 20 auf 40 % vor. Bereits vier Tage später wurde die Umsetzung jedoch wieder eingestellt und das Gesetz nachfolgend wieder außer Kraft gesetzt.

Dabei scheint der IWF eine wichtige Rolle gespielt zu haben, was auch vom Direktor der IWF- Abteilung für Auswärtige Beziehungen indirekt bestätigt wurde.[1033] Ein Bericht betreffend die Artikel IV Konsultationen von 2003 verweist auf die positiven Ergebnisse der Debatte aus der Perspektive des IWF. Die Behörden verpflichteten sich im Zuge dieser Gespräche mit dem IWF, diese Zollerhöhungen nicht während der Laufzeit eines bevorstehenden IWF Arrangements umzusetzen.[1034] Kurz nach diesen Beratungsgesprächen wurde ein 3-Jahres-PRGF-Arrangement bewilligt. Tatsächlich wurde die Anwendung des Gesetzes, das den Schutzzoll vorsah, bereits 3 Tage nach Bewilligung des PRGF-Arrangements ausgesetzt.[1035]

[1031] Ibid.

[1032] Ibid.

[1033] Vgl. Garbers Frank, Hirsch Thomas die anführen: "In its original 2003 budget, the government proposed to increase tariffs on a range of imported finished products, including poultry products. In the event, the authorities, after consultations with Fund staff, decided not to implement the proposed increase in tariffs for a variety of reasons." Siehe Garbers Frank, Hirsch Thomas in: Paasch Armin, Trade Policies and Hunger: The impact of trade liberalisation on the Right to Food of rice farming communities in Ghana, Honduras and Indonesia (2007) unter Verweis auf einen Briefwechsel zwischen IWF und der NGO Christian Aid. Verfügbar unter: http://www.humanrights.ch/upload/pdf/100607_07_HRIA_Indonesien_Ghana.pdf [Stand: 29. Juli 2014], S. 39.

[1034] Country Report No. 03/133, Ghana: 2003 Artikcle IV Consultation, and Requests for a Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility and for Additional Interim Assistance Under the Enhanced Initiative for Heavily Indebted Poor Countries--Staff Report; Staff Supplement and Statement; Public Information Notice and Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Ghana.

[1035] Die Auswirkungen der Liberalisierung des Reismarkts auf das Recht auf Nahrung, Fallstudien zu Ghana, Honduras und Indonesien, "Brot für die Welt" Kampagne für Ernährungssicherheit (2007), S. 35.

U.a. führten die reduzierten Zölle dazu, dass die einheimischen Produkte nicht konkurrenzfähig gegenüber ausländischer Importware waren. Dies hatte eine verringerte Produktivität und verringerte Einnahmen der Reis- und Geflügelbauern in einigen Gemeinden Ghanas zur Folge, was der wiederum dazu führte, dass diese Bauern selbst ihren Ernährungsbedarf nicht ausreichend decken konnten.

Dem IWF wurde vorgeworfen, dass durch sein Verhalten Maßnahmen verhindert wurden, die den Kleinbauern als eine der am meisten verwundbaren gesellschaftlichen Gruppen tatsächlich Schutz geboten hätten, und er dadurch gegen eine obligation to respect verstoßen hat.

Das hier beschriebene Verhalten des IWF erfolgte in unmittelbarer zeitlicher Nähe der Gewährung von IWF Mitteln, auch wenn es sich bei der Zurückziehung des Gesetzes nicht um eine formelle Bedingung des IWF Arrangements handelte. Der Einfluss des IWF war durch die gleichzeitig stattfindenden Verhandlungen groß genug, um ein starkes Druckmittel darzustellen. Das Handeln des IWF war also höchstwahrscheinlich kausal für die Beseitigung der Schutzzollerhöhung, und da hier Empfehlungen der IWF Mitarbeiter erfolgten, dieses Verhalten auch dem IWF zuzurechnen.

Bemerkenswert war hier die Argumentationslinie des IWF, warum man die Erhöhung der Schutzzölle zurückziehen sollte. Im erwähnten Länderbericht des IWF vom Mai 2003 vertrat der IWF die Auffassung, dass die neuerliche Anhebung der Schutzzölle die Wirtschaftswachstums- und Armutsbekämpfungsstrategien von Ghana sogar unterlaufen würde, da die Erhöhung der Zölle einen Preisanstieg bei bedeutenden Grundnahrungsmitteln zur Folge hätte.[1036] Man kann also argumentieren, dass die Erhöhung der Schutzzölle die Lage der Kleinbauern verbessern würde, jedoch gleichzeitig die Ernährungssicherheit anderer Teile der Bevölkerung verringern könnte, wohl auch, weil die einheimischen Reisbauern die Nachfrage nach dem nun möglicherweise relativ günstigeren Reis aus Ghana nicht so schnell decken können, wie erforderlich.

Wie anhand des Ghana-Beispiels gesehen werden kann, war auch der verstärkte Fokus auf Armutsbekämpfung, die unter PRGF gestützten Programmen erfolgen sollte,

[1036] Ghana: 2003 Article IV Consultation, and Requests for a Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility and for Additional Interim Assistance Under the Enhanced Initiative for Heavily Indebted Poor Countries--Staff Report; Staff Supplement and Statement; Public Information Notice and Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Ghana, Country Report No. 03/133, S. 24 unter Zif. 37

oft nicht zu einer Armutsreduzierung führt. Das zu würdigende Verhalten des IWF fand außerhalb eines Strukturanpassungsprogrammes, jedoch in dessen zeitlicher Nähe statt. Die Thematik der Anhebung der Schutzzölle findet sich daher auch nicht im Rahmen der verfügbaren PRGF-Programmdokumente. Dennoch entstand hier durch die Machtposition (das noch zu genehmigende PRGF-Arrangement) die Pflicht, das Recht der Kleinbauern in Ghana auf einen angemessenen Lebensstandard zu respektieren. Der Einwand, dass das Verhalten des IWF – durch die kurze Geltungsdauer des Schutzzolles – nicht kausal für eine Verschlechterung der Situation der Kleinbauern gewesen sein kann, ist ungültig. Hier ist zu berücksichtigen, dass dem IWF ein erheblicher Anteil beim Entstehen der Abhängigkeit von ausländischem Importreis zugekommen ist. Das Endergebnis, der Hunger der Bauern, ist nicht nur das Resultat einer konkreten "Empfehlung" des IWF sondern u. a. das Resultat einer langen Liberalisierungsgeschichte, die durch den IWF durch ein gefahrenerhöhendes Verhalten zumindest stark gefördert wurde. Hier wäre auch denkbar, dass ein Anwendungsfall des Artikels 13 der ARIO vorliegt, ein völkerrechtswidriges Verhalten durch einen zusammengesetzten Akt.[1037]

Der IWF hat somit gegen seine obligation(s) to respect verstoßen, indem in IWF Arrangements die Auswirkungen der Liberalisierung auf die Kleinbauern nicht durch entsprechende konkrete Sicherheitsnetze abgefedert worden sind. Eine entsprechende Kompetenz für diese Form der sozialen Konditionalität resultiert aus der konkreten Beeinflussung des IWF und den daraus entstehenden menschenrechtlichen Verpflichtungen.

Dass selbst unter den konkret durch die PRGF gestützten Programmen oft keine zeitgerechten Armutsbekämpfungsstrategien vorhanden waren, kann z.B. an dem nachfolgend im Rahmen der PRGF gestützten Programm von 2003 gesehen werden. Das Programm unter der PRGF Fazilität wurde am 12. Mai 2003 genehmigt. Dennoch finden sich in einem Fortschrittsbericht betreffend die Armutsreduzierungsstrategie vom Juli 2004 Hinweise darauf, dass erst im Jahr 2003 überhaupt eine genaue Risikoanalyse beendet worden war und erst dann eine Strategie zum sozialen Schutz

[1037] Article 13 Breach consisting of a composite act
1. The breach of an international obligation by an international organization through a series of actions and omissions defined in aggregate as wrongful occurs when the action or omission occurs which, taken with the other actions or omissions, is sufficient to constitute the wrongful act.
2. In such a case, the breach extends over the entire period starting with the first of the actions or omissions of the series and lasts for as long as these actions or omissions are repeated and remain not in conformity with the international obligation.

der ärmsten Teile der Bevölkerung konzipiert werden sollte.[1038] Dass sich die Vorgehensweise des IWF in den letzten Jahren geändert hat, kann zB am folgenden Länderbeispiel Pakistans gesehen werden.

B. Beseitigung von Energie- und Treibstoffförderungen in Pakistan

So genannte untargeted subsidies, also allgemeine, nicht zielgerichtete Förderungen, und hier insbesondere Energie- und Treibstoffförderungen, werden vom IWF als kritisch angesehen, da diese die Zahlungsbilanzsituation eines Landes erheblich verschlechtern können. In den letzten Jahren hat der IWF Entwicklungsländern regelmäßig empfohlen, als Ersatz für die Beseitigung von Energieförderungen Bargeldtransferprogramme (cash-transfer-programs) für die Abfederung von negativen Auswirkungen für arme Teile der Bevölkerung zu schaffen. Auf diesem Weg sollen diese generellen Förderungen in deren Genuss überproportional wohlhabende/nichtbedürftige Personen gekommen sind, durch "günstigere" und zielgerichtete Unterstützungsleistungen ersetzt werden.[1039]

Auch für Pakistan erfolgten solche Empfehlungen. Die phasenweise Abschaffung von Energieförderungen soll im Zusammenhang mit ausreichend installierten Schutzmechanismen zu einer Verbesserung der Zahlungsbilanzsituation von energieimportierenden Ländern wie Pakistan bei gleichzeitigem Schutz ärmerer Schichten der Bevölkerung führen.[1040] Diese – grundsätzlich begrüßenswerte – Strategie hat in der Praxis jedoch zu Problemen geführt. In vielen Ländern mangelt es an den erforderlichen institutionellen Strukturen, um die empfohlenen "cash-transfer-programs" auch entsprechend umzusetzen.[1041]

Die Abwesenheit von stabilen und effektiven sozialen Schutzmechanismen oder anderen Maßnahmen, um die Auswirkungen der Beseitigung von Förderungen

---

[1038] Country Report No. 04/208 Ghana: Joint Staff Assessment of the Poverty Reduction Strategy Paper Annual Progress Report, Juli 2004: "D. Protecting the Vulnerable and the Extremely Poor: 18. The government continues to place a high priority on programs that protect the vulnerable and extremely poor. A risk and vulnerability assessment has recently been completed, and this will form the basis for a comprehensive social protection strategy that will set the foundations for social safety nets and other poverty related programs."

[1039] Stellvertretend für diese Ansicht wurde etwa in einem Interview mit Mitarbeitern des IWF folgende Meinung geäußert: "Energy subsidies are costly and weigh heavily on already stretched government budgets in a number of energy-importing countries across the region, including Egypt and Jordan. At the same time, funds for health care, education, and investments are very limited. Our advice is to replace generalized subsidies with more cost-effective, targeted forms of social protection." IMF Survey Magazine, IMF Sees Big Gains from Energy Subsidies Reform, IMF Survey online, March 27, 2013.

[1040] Energy Subsidy Reform: The Way Forward Presentation by David Lipton, First Deputy Managing Director, International Monetary Fund March 27, 2013, verfügbar unter: https://www.imf.org/external/np/speeches/2013/032713.htm [Stand: 16. Juli 2014]

[1041] Zaid, Sherry, El-Badrawi, Haber, S. 3.

abzumildern, kann v.a. die Lebensbedingungen von ärmeren Teilen der Bevölkerung negativ beeinflussen. Auch hinsichtlich eines Stand-By Arrangements mit Pakistan wurden entsprechende Vorwürfe geäußert:

> *The IMF approved a $10.7 billion Stand By Arrangement in November 2008 on the condition that fuel subsidies be removed, and that fuel taxes be introduced. Pakistan's government began the process of removing the subsidies in 2009. This, caused spikes in petroleum, diesel and kerosene prices in July and September 2009, and in February 2010.*[1042]

Betrachtet man die entsprechenden Berichte und Pressemitteilungen, fällt auf, dass bereits im Jahr 2007, während der Finanz und Wirtschaftskrise 2007-2009, die Reduzierung von Treibstoffförderungen durch den IWF angeregt worden war. Dazu kam es im Rahmen der Artikel IV Konsultationen mit Pakistan, also wiederum grundsätzlich außerhalb eines IWF Arrangements. So war im Staff Report for the 2007 Artikel IV Consultation zu lesen:

> *35. The authorities' policies for 2007/08 are in the right direction, but may not be sufficiently strong to put the external current account deficit on a clear downward path and achieve the inflation target. In particular, more concrete fiscal measures are needed to both support the current fiscal program and strengthen it to lower the deficit beyond the level envisaged in the budget. This could be achieved through a combination of revenue and expenditure actions, including by eliminating some exemptions and reducing subsidies, in particular energy subsidies.* [1043]

Der Vorwurf von Oxfam bezog sich dabei nicht auf die grundsätzliche Beseitigung der Förderungen, sondern darauf, dass die Sicherheitsnetze, welche die Auswirkungen der

---

[1042] Pakistan Petrol Tax Row Continues, July 10, 2009, BBC News, Pakistan Government Raises PoL Prices," September 1, 2009, Dawn Media group, High Petrol Prices Plagues Pakistanis, Hu Weiwei, February 3, 2010, Xinhua. Dabei wurde die Beseitigung von Förderungen ohne ausreichende Sicherheitsnetze als "harmful sequencing" bezeichnet.

[1043] Entsprechende Empfehlungen wurden auch vom ED bereits im Jahr 2007 geäußert:
"…Directors encouraged the authorities to strengthen the fiscal program for 2007/08 to complement monetary tightening, particularly by reducing energy subsidies and capital spending." IMF Executive Board Concludes 2007 Article IV Consultation with Pakistan, Public Information Notice (PIN) No. 07/143, December 20, 2007. Ebenso hat der Director für External Relations im Jahr 2008 eine Verminderung der Förderungen empfohlen: "…we think that fiscal consolidation including through a reduction of energy subsidies would contribute to reducing the external current account deficit and lessening pressure also on real interest rates. And we also believe that it would be useful to reduce and stop central bank financing of the government which has reemerged since October 2007. So that's our current assessment on Pakistan." Siehe Transcript of a Press Briefing by Masood Ahmed, Director, External Relations Department, IMF Washington, Thursday, April 24, 2008.

Förderungsbeseitigung für die armen Teile der Bevölkerung abmildern sollte, noch nicht implementiert und es dennoch zur Beseitigung der Förderungen gekommen war.

Nach Aussagen des IWF ist "Protecting the most vulnerable….a priority of the Fund-supported program."[1044] Dies wurde sogar als "social conditionality" bezeichnet.[1045] Diese Linie scheint man auch in Pakistan verfolgt zu haben. Der IWF scheint auf die Implementierung von Sicherheitsnetzen im Zuge des SBA Wert gelegt zu haben:

> *Pakistan strategy is broadly consistent with the lessons learned from previous energy reforms. Their strategy addresses the six key elements usually linked with successful reforms: (i) they developed a comprehensive energy sector reform plan with long-term objectives, (ii) they have launched a communication strategy, (iii) the price increases are phased and sequence differently across energy products, (iv) they are strengthening their cash transfer program to protect the poor, (v) they are working towards improving the efficiency in state-own enterprises, and (vi) they are working towards improving the timeliness of the pricing mechanisms.*
>
> *Staff stressed that … targeted income support programs should be used to protect the most vulnerable members of the society.*

Die Installierung eines entsprechenden Sicherheitsnetzes sollte nach Ansicht des IWF unverzüglich erfolgen.[1046] Dabei kam es jedoch zu Verzögerungen, ein Umstand, der

---

[1044] Factsheet des IWF: The IMF's Role in Helping Protect the Most Vulnerable in the Global Crisis: "In this difficult environment, the IMF is helping governments to protect and even increase social spending, including social assistance. In particular, the IMF is promoting measures to increase spending on, and improve the targeting of, social safety net programs that can mitigate the impact of the crisis on the most vulnerable in society. Below are some examples of how IMF-supported programs seek to protect social spending in a way that is both fiscally sustainable and costeffective." Vgl. auch IMF Watching Out for Poor in Crisis: "In the Pakistan program, expenditure on the social safety net will be increased to protect the poor through both cash transfers and targeted electricity subsidies. The fiscal program for 2008/09 envisages an increase in spending on the social safety net of 0.6 percentage points of GDP to 0.9 percent of GDP. Pakistan will also work with the World Bank to prepare a more comprehensive and better targeted social safety net program." Siehe IMF Watching Out for Poor in Crisis Loan Talks, IMF Survey online, November 25, 2008, verfügbar unter: http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2008/pol112508a.htm. [Stand: 17. Juli 2014].

[1045] Vgl. auch IMF Watching Out for Poor in Crisis Loan Talks, IMF Survey online, November 25, 2008: "The Fund is trying to implement what I call `social conditionality'—helping countries develop or maintain safety nets for segments of the population that may be affected by an IMF program," oder "The IMF intervenes when things aren't going well, so reform measures will inevitably be unpleasant. But we have to make sure that these measures affect as little as possible the poorest and most vulnerable populations." Terms for IMF loans, IMF Watching Out for Poor in Crisis Loan Talks, IMF Survey online, November 25, 2008, verfügbar unter: http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2008/pol112508a.htm. [Stand: 17. Juli 2014].

[1046] Siehe etwa IMF Survey Magazine 2013: "Moreover, it is crucial that those who are hardest hit by the removal of subsidies be immediately compensated through more targeted social protection." IMF Survey Magazine, IMF Sees Big Gains from Energy Subsidies Reform, IMF Survey online, March 27, 2013. Vgl. auch "Questions and Answers on the Pakistan program", December, 2010 unter Q11. "The program calls for the removal of energy and electricity subsidies-which will adversely affect the poor. How does the program plan to protect the poor from these price increases?" Die entsprechende Antwort lautete: "Developing an effective and well financed social safety net to

dem IWF bekannt war. So etwa in einem Statement einer IWF Mission nach Pakistan im Jahr 2009:

> *Social protection is a key element of the program. The roll out of the Benazir Income Support Program has been slow. The pilot for introducing the new targeting mechanism, using a poverty scorecard, has been completed in 15 districts and covering 2.1 million people. A comprehensive plan for nationwide rollout of the poverty scorecard based targeting has been prepared with the help of the World Bank and the rollout is expected to be completed by end-March 2011.*[1047]

So auch im Rahmen der 4. Programmüberprüfung des SBA:

> *(…)The rollout of the enhanced targeting mechanism under the BISP needs to be accelerated. In this regard, strengthening of the social safety net is of utmost importance to address the likely deterioration in poverty indicators.*[1048]

Bei genauerer Betrachtung scheint die Beseitigung von Benzinförderungen jedoch kein "offizieller Programmbestandteil gewesen zu sein.[1049] Der Vorwurf, dass der IWF

---

ease the burden of macroeconomic adjustment on the poor is a high priority, which the Fund fully supports. The Government's program envisages strengthening and better targeting the social safety net to protect the poor and cushion the impact of the elimination of subsidies on vulnerable groups. …the government agreed with World Bank staff on a reform of the Benazir Income Support Program (BISP) through the introduction of an objective targeting mechanism. This reform is based on a scorecard system for identification of poor households. The roll-out of this system in 16 districts (pilot phase) is expected to be completed by May 2009, while the roll-out to all 130 districts would be completed between December 2009 and June 2010."

[1047] Statement by an IMF Staff Mission on Pakistan Press Release No. 10/43 February 16, 2009, verfügbar unter: http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2010/pr1043.htm [Stand: 15. Juli 2014].

[1048] Vgl. Fourth Review Under the Stand-By Arrangement, Requests for Waivers of Performance Criteria, Modification of Performance Criteria, and Rephasing of Access. IMF Country Report No. 10/158, June 2010 unter Abs. 30.

[1049] So auch der IWF in einer Pakistan betreffenden Mitteilung, verfügbar unter: http://www.imf.org/external/np/tr/2011/tr010611.htm "I have questions online about Pakistan, and there are a number so I'll just go with all of them together: "The Pakistan government has withdrawn the increase in petroleum prices following the pressure of the opposition. I think this is a violation of the agreement between Pakistan and the IMF, and what will be the course of action on the part of the Fund now?" Die Antwort darauf lautete: " Just to clarify that the action on energy subsidies, petroleum prices, was not a part of the IMF program. However, energy subsidies consume a large part of the budget. They're inefficient and untargeted so that the bulk of the energy—of the benefit from the energy subsidy goes to higher-income individuals and large companies. So it will be important for Pakistan to release the money that it's spending on energy subsidies to go towards social spending, education, health reform, dealing with the after impacts of the flood. That would be a better targeted use of spending." Vgl. auch Questions and Answers on the Pakistan program unter Q3 What is the conditionality associated with this loan?: "These targets, and the associated conditionality, focus on quarterly quantitative targets for: government borrowing from the State Bank of Pakistan (SBP), the budget deficit, international reserves and net domestic assets of the State Bank of Pakistan, contracting or guaranteeing of non-concessional loans by the public sector, and external arrears. There are also specific commitments for improving banking and tax legislation, strengthening the social safety net for poor households (including working with the World Bank to develop a more comprehensive and better targeted social safety net), phasing out electricity subsidies, reducing foreign exchange market intervention by the State Bank of Pakistan, working toward the elimination of inter-corporate circular debt, and adopting a single Treasury account. Questions and Answers on the Pakistan program, December 07, 2010. Verfügbar unter: http://www.imf.org/external/np/vc/2008/120308.htm [Stand: 5. August, 2014].

> *(…) insisted that the painful removal of these fuel subsidies be implemented before the government could fully put into place a newly-created cash transfer program – which was specifically intended to mitigate the harmful impact of the these adjustment measures.*

lässt sich nicht aus den verfügbaren Dokumenten ableiten, die Beseitigung von Förderungen stellte keinen Bestandteil der "formellen" Konditionalität des IWF dar. Der Antrag auf das SBA vom 20. November 2008 zeigt vielmehr, dass Treibstoffförderungen bereits 2008, bevor man in Verhandlungen betreffend das konkrete SBA trat, beseitigt worden waren."

> *(…) The government has already implemented a number of measures consistent with the envisaged fiscal adjustment in 2008/09. Specifically, petroleum prices have been adjusted three times since June 2008, which has led to the complete elimination of petroleum subsidies. At the same time, electricity tariffs were adjusted by an average of 18 percent effective September 5, 2008.*[1050]

Die Beseitigung der Förderung könnte jedoch eine "informelle" Bedingung gewesen sein, damit ein IWF Arrangement überhaupt zustande kommen konnte. Gegen einen unmittelbar mit einem Programm bestehenden Zusammenhang spricht jedoch, dass Pakistan an den IWF erst herantrat, nachdem andere Geldbeschaffungsversuche gescheitert waren.[1051] Zudem stellte Pakistan noch im September 2008 in Abrede, dass ein IWF Arrangement geplant war. Hier wurde einerseits betont, dass die Maßnahmen, die die Beseitigung der Förderungen beinhalteten, "homegrown" waren, jedoch

[1050] ATTACHMENT I. PAKISTAN: MEMORANDUM OF ECONOMIC AND FINANCIAL POLICIES FOR 2008/09–2009/10, March 16, 2009 enthalten in Pakistan: Letter of Intent, Supplementary Memorandum on Economic and Financial Policies, and Addendum to the Technical Memorandum of Understanding. Im Jahr 2011 hat Pakistan die Beseitigung der Förderungen auf Grund heftigen Widerstandes letztendlich wieder rückgängig gemacht. IMF criticises petrol price hike reversal. Siehe Zeitungsartikel von Reuters, 7. Jänner, 2011, The Express Tribune with the International New York Times, verfübar unter: http://tribune.com.pk/story/100321/imf-criticises-petrol-price-hike-reversal/ [Stand 16. Juli 2014] unter Abs. 8.

[1051] Lunn Jon: "The Pakistan Government asked the Bush administration for additional assistance but, with the US experiencing its own serious economic problems, none was forthcoming. Requests to Saudi Arabia and China also proved fruitless. In mid November Pakistan reluctantly asked the International Monetary Fund (IMF) for a two-year $7.6 billion loan to avoid its first ever default on foreign debt payments. The IMF estimated that Pakistan would need $13 billion in total to get through this financial year. The Pakistan Government has said that it may need to return for further funds from the IMF. It has increased interest rates and cut fuel subsidies. Neither move is popular with ordinary Pakistanis" Siehe Lunn Jon, Pakistan: Developments since the return to civilian rule, SN/IA/4964, International Affairs and Defence Section, House of Commons Library.

gleichzeitig angemerkt, dass diese in "consultation" u. a. mit dem IWF ausgearbeitet worden waren.[1052]

Je nach Ausmaß des Anteiles des IWF im Rahmen dieser "consultation" wäre eine Verantwortlichkeit für "Aid" und "Assistance" gemäß den ARIO denkbar, wenn es durch höhere Treibstoffpreise letztendlich zu einer Verletzung des Rechts auf Nahrung auf Grund der Nichtwahrnehmung einer obligation to respect kommt und keine entsprechenden Sicherheitsmaßnahmen getroffen wurden. Aus der getätigten Empfehlung, die Treibstoffförderungen zu beseitigen, kann keine Verantwortlichkeit des IWF resultieren, da dies abseits von Verhandlungen mit dem IWF erfolgte (geringere Machtposition des IWF) und dieser auch regelmäßig auf die Bedeutung von Abfederungsmaßnahmen hingewiesen hat.[1053] Es scheint kein signifikanter Beitrag zu einer Verletzung von WSK-Rechten vorzuliegen.

Das SBA aus dem Jahr 2008 wurde letztendlich nicht erfolgreich bis zum Ende durchgeführt und somit auch die gänzliche Beendigung der Förderungen im Energiesektor nicht vervollständigt. Im Jahr 2013 kam es zu einem neuen IWF Arrangement unter der Extended Fund Facility (EFF). Auch in dessen Rahmen wurden wieder Tarifanpassungen im Sinne von Tariferhöhungen verfolgt und durch den IWF betont, dass,

> *The program envisages enhanced and better-targeted assistance for the poorest households to protect them from the direct and indirect impacts of fiscal consolidation and tariff adjustments. The program is designed to phase-out the non-targeted subsidies and strengthen the technology based platform for effective delivery of cash benefits.*[1054]

[1052] Dies kann etwa anhand eines Zeitungsartikels gesehen werden: "… Finance Minister Naveed Qamar on Friday unveiled an economic package marked by a complete elimination of subsidies on oil and gas, but said the subsidy on electricity would be phased out by June, 2009 to restore economic stability… the finance minister said Pakistan would not seek assistance from the IMF, but quickly added that international financial institutions, including the IMF could monitor the implementation of the package." Der genaue Wortlaut war: "We are not going into an IMF programme," he said and added the package is home grown and worked out in consultation with all stakeholders, including World Bank, IMF and ADB." Zudem wurde verlautbart: "I can safely announce today ... we have eliminated the entire fuel subsidy and there is no additional subsidy today that is going out of the budget to subsidize fuel," Mr Qamar announced but added this would not be alone on fuel but subsidy on gas had also been withdrawn and the actual cost of gas would now be passed on to end consumers…" Siehe Zeitungsartikel vom 19. Sept 2008, verfügbar unter: http://www.dawn.com/news/828178/subsidies-on-oil-and-gas-eliminated [Stand: 15. Juli 2014].

[1053] Dabei ist auch zu beachten, dass den IWF grundsätzlich keine Verantwortlichkeit für die verzögerte Implementierung des Sicherheitsnetzes trifft, da die Erstellung eines solchen Sicherheitsnetzes in die Zuständigkeit der Weltbank fällt.

[1054] Siehe Factsheet des IWF: International Monetary Fund Factsheet, The IMF's Role in Helping Protect the Most Vulnerable in the Global Crisis, International Monetary Fund, (2013), verfügbar unter: http://www.imf.org/external/np/exr/facts/pdf/protect.pdf [Stand: 17. Juli 2014].

Hier wurde wieder auch wieder auf das Benazir Income Support Program (BISP) und den vorgesehenen Cumulative floor on Targeted Cash Transfers Spending verwiesen.[1055] Im Zuge des laufenden EFF Arrangements wurde das betreffend den Schutz der Sozialausgaben festgelegte indikative Ziel bereits zweimal nicht erreicht.[1056] Das BISP konnte auf Grund administrativer und technischer Schwierigkeiten noch nicht voll umgesetzt werden. Dennoch werden Maßnahmen im Rahmen der Konditionalität, die auch arme Teile der Bevölkerung negativ treffen, weiterhin durchgeführt. Wie stark sich die Verzögerungen trotz gleichzeitiger Preisanstiege auf die ärmeren Teile der Bevölkerung ausgewirkt haben, kann mangels Verfügbarkeit entsprechender Daten nicht beurteilt werden.[1057]

Das Herausstreichen der Bedeutung von sozialen Sicherheitsnetzen durch den IWF ist ein wichtiger erster Schritt, um seinen menschenrechtlichen Verpflichtungen zu entsprechen. Hier müssten jedoch insofern noch weitere Handlungen erfolgen, als beeinträchtigende Anpassungsmaßnahmen erst nach einer vollständigen Implementierung von sozialen Schutzmechanismen umgesetzt werden dürfen. Auch ein phasenweises Ausschleichen ist hier nicht ausreichend, wenn es zur Beeinträchtigung von Kerninhalten des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard führt. Verzögerungen bei der Implementierung von Sicherheitsnetzen trotz erfolgter Preisanstiege können gerade für die ärmsten Teile der Bevölkerung dazu führen, dass etwa das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard verletzt wird. Fordert der IWF Preissteigerungen im Rahmen der Konditionalität, im engeren oder weiteren Sinn, obwohl noch keine ausreichenden Sicherheitsnetze bestehen, verletzt er damit seine obligation to respect. Die Aufnahme des floor on social spending ist ein wichtiger Schritt, jedoch ist dieser unzureichend, da gerade der Begriff social spending viele Interpretationsmöglichkeiten zulässt und selbst bei Erreichung dieser "numerischen" Größen unklar ist, ob soziale Sicherheitsnetze im ausreichenden Ausmaß existieren. Einerseits ist also eine echte "social conditionality" gefragt, damit der IWF seinen menschenrechtlichen Pflichten entspricht, wobei das Nichterreichen

[1055] Vgl. auch Zeitungsartikel von Khaleeq Kiani, Drastic cut in subsidies planned, May 24, 2014: "As part of the IMF agreement, the government is required to withdraw untargeted subsidies being enjoyed equally by the rich and the poor in gas and electricity tariffs and instead provide direct cash payments to lifeline consumers using less than 50 units of electricity per month. This would be achieved through the BISP…" verfügbar unter: http://www.dawn.com/news/1108291 [Stand: 18. Juli 2014].

[1056] Siehe etwa IMF Country Report No. 14/90 Pakistan: Second Review Under the Extended Arrangement and Request for Waivers of Nonobservance of Performance Criteria; Staff Report; Press Release; and Statement by the Executive Director for Pakistan, verfügbar unter: http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr1490.pdf S. [Stand: 6. August 2014], S. 41.

[1057] Die mangelnde Haushaltsdatenverfügbarkeit und administrative Unzulänglichkeiten sind gerade in Entwicklungsländern ein häufiges Problem.

solcher Konditionen keine Nichtauszahlung zur Folge haben darf, sondern etwa Tarifanpassungen oder andere nachteilige Maßnahmen nicht durchgeführt werden, bis diese Sicherheitsnetze existieren. Dass es dabei zu Verlängerungen der Programmdauer kommen kann, ist möglich. Da der IWF auch in der Vergangenheit hinsichtlich seiner "temporären" Mittelverwendung Flexibilität bewiesen hat, sollte auch hier eine breite Interpretation des Begriffes der Temporärität möglich sein.[1058]

Als kritisch ist auch die Verschiebung von Bedingungen auf die nichtprogrammbasierende Ebene zu betrachten, da hier nicht einmal "theoretisch" ein programmbasierendes Sicherheitsnetz existiert. Somit sind insgesamt Einrichtungen – wie etwa Ombudsstellen – erforderlich, bei denen man die nachteiligen Auswirkungen von Ergebnissen aus Artikel IV Konsultationen (oder prior actions) bei einem bevorstehenden IWF Arrangement thematisieren kann,

8. Ergebnis

Da die Praxis des IWF keine satzungskonforme Berücksichtigung von WSK-Rechten ermöglicht, war zu untersuchen, ob den IWF außerhalb seiner Satzung menschenrechtliche Pflichten auf diesem Gebiet treffen und unter welchen Umständen er für Verletzungen derselben verantwortlich sein könnte.

Die ILC hat versucht, sekundärrechtliche Verantwortlichkeitsregelungen für IO (ARIO) aufzustellen, die bei der Feststellung einer Verantwortlichkeit für die Verletzung von WSK-Rechten durch den IWF hilfreich sein könnten. Dabei orientierte man sich stark an den Regeln der Staatenverantwortlichkeit, wobei der Praxismangel im Bereich der IO einer völkergewohnheitsrechtlichen Geltung des neuen Regelwerkes entgegensteht. Wie im Bereich der Staatenverantwortlichkeit wird hier zwischen Formen der direkten und der indirekten Verantwortlichkeit für fremdes Verhalten unterschieden.

Auch wenn (die ebenfalls umstrittenen) sekundärrechtliche Regelungen für die Verantwortlichkeit von IO ins Leben gerufen wurden, trifft man auf der Ebene der pimärrechtlichen Verpflichtungen auf Schwierigkeiten.

Am Völkerrechtsstatus der WSK-Rechte bestehen durch Abkommen wie dem Sozialpakt heute weitgehend keine Zweifel mehr, wenngleich die Justiziabilität für viele

[1058] Vgl. infra, FN 190.

fraglich erscheint.[1059] Doch damit ist wenig gewonnen. Für den IWF muss eine direkte Bindung an in Menschenrechtsabkommen enthaltenen Verträgen daran scheitern, dass er keine Vertragspartei solcher Abkommen ist und ein Beitritt für IO scheinbar generell nicht möglich ist.

Zur Überwindung dieses Problems werden verschiedene Möglichkeiten diskutiert, wie IO in die menschenrechtlichen Verpflichtungen ihrer Mitgliedstaaten eintreten können. Auch Beeinflussungsmöglichkeiten durch die Aktivitäten einer IO wurden zur Etablierung einer Bindung herangezogen.

Die Regeln des allgemeinen VR werden hierzu ebenfalls herangezogen. Insbesondere das VGR wird hier oft als Rechtsgrundlage verwendet. Dies ist auch der "modernen" Sichtweise des VGR geschuldet, die jedoch vielfach kritisiert wird, da durch die deduktive Ableitung v.a. das Praxiselement vernachlässigt wird. Die ARG scheinen für einige die attraktivere Variante darzustellen, wobei hier ein ähnliches Problem existiert, da versucht wird, ARG auf der internationalen Ebene aufzufinden und somit den klassischen Anforderungen der ARG nicht entsprochen wird. Auch Bindungsgrund und Bindungsausmaß des Allgemeinen Völkerrechts sind umstritten. Es ist daher zweifelhaft, ob das Allgemeine Völkerrecht eine praxistaugliche Rechtsgrundlage bildet.

Jedoch ergibt sich aus seinem Status als Spezialorganisation eine menschenrechtliche Bindung. Das Beziehungsabkommen des IWF mit den Vereinten Nationen überbindet ihm keine direkten Pflichten der Satzung der VN (bzw. der entsprechenden Ausführungsbestimmungen), jedoch darf der IWF als Spezialorganisation die Ziele der Vereinten Nationen, zu denen auch die Förderung der Menschenrechte gehört, nicht beeinträchtigen. Der Status darf vielmehr nur verliehen werden, wenn eine Organisation zur Verwirklichung der VN-Satzungsziele beiträgt.

Auch die "Evolution" des IWF Tätigkeitsgebietes hat zu einer Ausdehnung seiner potentiellen Verantwortlichkeit geführt. Somit trifft den IWF heute eine völkerrechtliche Verantwortlichkeit, WSK-Rechte zu berücksichtigen, eine Verantwortlichkeit, die am Beginn seiner Tätigkeit mangels entsprechender Einflussmöglichkeiten noch nicht bestanden hat. Die Grundlage der Verantwortlichkeit liegt hier nicht in den neuen oder staatsähnlichen Funktionen, die der IWF wahrnimmt, sondern in der eingesetzten

[1059] Dazu zählen insbesondere viele westliche Staaten. Nowak, in: Reinisch (Hrsg), S. 350.

Konditionalität und den damit verbundenen Einwirkungsmöglichkeiten auf die Verwirklichung von WSK-Rechten.[1060]

Im Rahmen von IWF Arrangements kann es primär zu einer Tangierung des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard kommen. Eingriffe können Rechtsverletzungen indizieren. Dabei setzt die direkte Verantwortlichkeit des IWF die Zurechnung eines verletzenden Verhaltens an den IWF voraus, wobei die grundsätzliche Einordnung der ED in die Strukturen des IWF ausreicht. Auch das Verhalten der IWF Delegationsmitarbeiter ist dem IWF zuzuordnen.

Ist keine direkte Zurechnung eines völkerrechtswidrigen Verhaltens möglich, ist auch an die Formen der indirekten Verantwortlichkeit zu denken. Diese indirekte Verantwortlichkeit scheint v.a. auf Grund der Tatsache, dass die Implementierung der schädlichen Maßnahmen durch die Nehmerländer erfolgt, plausibel. Hier kann der IWF v.a. in Form der Hilfe und Unterstützung, die in Artikel 14 der ARIO geregelt ist, gegen seine eigenen menschenrechtlichen Verpflichtungen verstoßen. Da die IWF Delegationen im Rahmen der finanziellen Unterstützung durch den IWF dem Land bei der Ausarbeitung der die Menschenrechte letztendlich beeinträchtigenden Programme stark beeinflussen, kann dieses Verhalten grundsätzlich als eine signifikante Beihilfehandlung gemäß Artikel 14 der ARIO gesehen werden und somit eine indirekte Verantwortlichkeit des IWF begründen. Auch die finanzielle Unterstützung kann als Hilfs- oder Unterstützungshandlung, jedenfalls in Kombination mit den "Ratschlägen" der IWF Delegation, nach den ARIO gesehen werden.

Die ARIO Formen der indirekten Verantwortlichkeit sind jedoch auch mit Unklarheiten behaftet, da der Akt für die IO völkerrechtswidrig sein müsste. Dieses Erfordernis setzt voraus, dass der IWF das entsprechende Verhalten setzen könnte. Die Bestimmung wird wohl so auszulegen sein, dass den IWF selbst völkerrechtliche Pflichten in dem betreffenden Bereich treffen müssen, was gerade im Bereich der menschenrechtlichen Pflichten von IO für Schwierigkeiten sorgt. Für Zwang, Anweisung und Kontrolle ist die Eingriffsintensität zudem nicht stark genug ausgeprägt und muss als Rechtsgrundlage für eine allfällige Verantwortlichkeit ausscheiden.

[1060] Ähnlich auch Darrow: "Given the large scale human rights impacts of the IFIs' policies…the Bank and the Fund have a clear responsibility to take better account of human rights factors in the spheres affected by their increasingly broad and complex mandates". Darrow, Between Light and Shadow, S. 112.

Das Verhalten des IWF betreffend die Auswirkungen seiner Programme hat sich in den letzten Jahren verändert. Das kann etwa im Bereich der häufig von ihm geforderten Beseitigung von Förderungen gesehen werden. Er scheint sich hier für die Ausweitung von sozialen Sicherheitsnetzen einzusetzen, um die negativen Auswirkungen der Beseitigung von Förderungen abzufedern. In der Praxis scheinen diese Schutzmechanismen teilweise noch unzureichend entwickelt zu sein. Diese sind somit auch ungeeignet, um die armen Teile der Bevölkerung gegen unmittelbar geforderte Tarifanpassungen und daraus resultierende Preissteigerungen zu schützen, welche wiederum dazu führen, dass die Lebenskosten von ärmeren Teilen der Bevölkerung ansteigen, und diese keine Möglichkeiten haben, solche Anstiege zu kompensieren[1061] und dadurch das Recht auf Nahrung, auf Bildung oder auf Gesundheit verletzt wird. Eine Verantwortlichkeit des IWF kann jedoch nur dann entstehen, wenn die verletzende Maßnahme Bestandteil der Konditionalität – entweder im engeren oder weiteren Sinn – ist.

Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung macht ihn zwar nicht zum "enforcer of human rights",[1062] jedoch führen insbesondere seine Evolution der Konditionalität und seine Beeinflussungsmöglichkeiten zu erweiterten menschenrechtlichen Pflichten. Der IWF kann sowohl gegen obligations to respect verstoßen, als auch für Verletzungen von obligations to protect völkerrechtlich verantwortlich werden. Eine Verantwortlichkeit für einen Verstoß gegen obligations to fulfil ist jedoch unwahrscheinlich.[1063] In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass sich der konkrete Nachweis von WSK-Rechtsverletzungen durch den IWF insgesamt als schwierig erweist, hier jedoch der Durchführung von echten Fallstudien im Vergleich zu makroökonomischen Studien

[1061] Siehe Bacon Robert, Ley Eduardo, Kojima Masami, Masami Kojima: "In developing countries subsidies in the energy sector are much more weighted towards consumers, with the primary objective of reducing the cost of living for low-income households. The mechanism for delivering such help is the control of energy prices so that they are lower than would occur in the situation in which companies (whether public or private) would have been able to charge sufficiently to cover their costs." Bacon Robert, Ley Eduardo, Kojima Masami, Masami Kojima, Subsidies in the Energy Sector: An Overview, Background Paper for the World Bank Group Energy Sector Strategy, July 2010, verfügbar unter: http://siteresources.worldbank.org/EXTESC/Resources/Subsidy_background_paper.pdf, [Stand: 16. Juli 2014], S. 21.

[1062] Vgl. dazu auch Proulx: "… the potentially unlawful conduct of an organization could actually collide with its own obligations under a specific mandate, other undertakings that bind its members, or those that are owed by that organization to its membership." Siehe Proulx, S. 13.

[1063] Skogly, The Human Rights Obligations of the World Bank and the International Monetary Fund, S. 193. Skogly scheint sich an anderer Stelle jedoch für eine obligation to fulfil einzusetzen, wenn sich diese Verpflichtungen aus dem VGR oder ARG ergeben. Die obligations to protect werden auf Situationen beschränkt, in welcher IFIs wie der IWF das Verhalten dritter Parteien kontrollieren. Vandenhole, Emerging Framework, S. 20 unter Verweis auf Skogly, The Human Rights Obligations of the World Bank and the IMF, in Genugten W. van, Hunt P.and Mathews , World Bank, IMF and Human Rights, Nijmegen, Wolf Legal Publishers (2003), S. 45-78, S. 57.

der Vorzug zu geben ist.[1064] Auch die Feststellung einer kausalen Verbindung zwischen dem Verhalten des IWF und der nachteiligen Auswirkungen ist auf Grund verschiedener internationaler Akteure (z.B. Weltbank, WTO) oder Faktoren (z.B. Naturkatastrophen) mit Schwierigkeiten verbunden.

[1064] So etwa auch Morgan-Foster: "The more general, the more hypothetical, and the less likely the possibility of establishing a viable link between structural adjustment and a violation of economic, social, and cultural rights." Morgan-Foster, S. 578.

Teil IV Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten für die Einhaltung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten

1. Einleitung

Dieses Kapitel dient der Untersuchung einer möglichen Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten des IWF für die Verletzung von WSK-Rechten in Nehmerländern. Anders als IO sind diese regelmäßig Vertragsparteien von Menschenrechtsverträgen. Aus diesem Grund könnte dieser Weg vielversprechender für die Feststellung einer Verantwortlichkeit für die Verletzung von WSK-Pflichten sein.[1065] Als primärrechtliche Quellen für WSK-spezifische Pflichten ist hier v.a. an die AEMR und den Sozialpakt zu denken. Hier muss auch der Frage nachgegangen werden, ob Vereinbarungen mit dem IWF, auf deren Basis es zur Verletzung von WSK-Rechten kommt, gegen Artikel 103 der SVN verstoßen könnten. Zu diesem Zweck ist die Frage zu behandeln, ob solche IWF-Arrangements überhaupt als völkerrechtliche Verträge zu qualifizieren sind. Neben der Verantwortlichkeit von Nehmerländern interessiert hier v.a. auch die Frage, ob Nicht-Nehmerländer, die durch eigene ED vertreten sind, auf Grund ihrer einflussreichen Position für ihr Abstimmungsverhalten innerhalb des IWF verantwortlich sein können.[1066] Dies erfordert die Behandlung der Frage, ob das Verhalten der ernannten ED (auch) den Entsendestaaten zugerechnet werden kann. Damit ein Nicht-Nehmerland verantwortlich sein kann, muss zudem die Frage geklärt werden, ob solche Länder Träger von grenzüberschreitenden menschenrechtliche Verpflichtungen sind. Da die Implementierungsmaßnahmen im Rahmen von IWF-Arrangements durch das Nehmerland erfolgen und diesem zuzurechnen sind, wird auch die Thematik der indirekten Verantwortlichkeit von Nicht-Nehmerländern erörtert.

Letztendlich werden zudem noch die mögliche Bedeutung der ARIO und deren Unzulänglichkeiten für die Durchsetzung von WSK-Rechten behandelt. Auch wird die mögliche Bedeutung des Zusatzprotokolls zum Sozialpakt als mögliche künftige alternative Rechtsdurchsetzungsmöglichkeit in der Zukunft vorgestellt und auf andere mögliche menschenrechtliche Durchsetzungsmechanismen eingegangen.

[1065] Narula, International Financial Institutions, Transnational Corporations and Duties of State, S. 137.

[1066] Ibid. Vgl.-auch Künnemann Rolf. Er geht davon aus, dass "since state parties to the ICESCR have a voting majority in their governing boards, they are duty-bound in this sense." Künnemann Rolf, Extraterritorial Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in: Coomans Fons, Kamminga Menno (Hrsg), Extraterritorial Application of Human Rights Treaties, Intersentia (2004), S. 214 FN 24.

2. Allgemeines

Heute ist unumstritten, dass sich Mitgliedstaaten ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen nicht durch die Schaffung einer IO bzw. durch Beitritt zu einer IO entziehen können.[1067] Dies wurde etwa in der Rechtsprechung des EGMR mehrfach bestätigt. In einigen Entscheidungen hat er sich näher mit der Frage des Verhältnisses von bereits existierenden menschenrechtlichen Verpflichtungen auf Basis der EGMR und der Übertragung von Kompetenzen an IO beschäftigt. Zu erwähnen sind hier etwa Waite and Kennedy[1068] oder Bosphorus.[1069]

So wurde in Waite and Kennedy betreffend die Übertragung von Kompetenzen und Gewährung von Immunitäten an die European Space Agency (ESA) entschieden, dass:

> *(…)The Court is of the opinion that where States establish international organisations in order to pursue or strengthen their cooperation in certain fields of activities, and where they attribute to these organisations certain competences and accord them immunities there may be implications as to the protection of fundamental rights. It would be incompatible with the purpose and object of the Convention, however, if the Contracting States were thereby absolved from their responsibility under the Convention in relation to the field of activity covered by such attribution.*[1070]

Hier wurde klargestellt, dass sich Staaten bei Gründung einer IO nicht von ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen befreien können. Diese Linie wurde auch in Bosphorus[1071] fortgeführt:

[1067] Vgl. etwa Proulx, S. 361.

[1068] Waite and Kennedy v. Germany GC, Application No. 26083/94, ECHR 1999-I.

[1069] Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi v. Ireland, GC, Application No: 45036/98 ECHR 2005-VI.

[1070] Waite and Kennedy v. Germany GC, Application No. 26083/94, ECHR 1999-I, Abs. 67. In dem Fall ging es in der Sache darum, dass zwei Beschäftigte, die beim britischen Unternehmen SPM beschäftigt waren und in der European Space Agency (ESA) eingesetzt wurden. Sie wurden seit 1977 für Arbeiten am European Space Operations Centre in Darmstadt verwendet. Ihre Verträge wurden nachfolgend von einem anderen Unternhmen mit Sitz in Dublin übernommen. 1990 wurden die Beschäftigten darüber informiert, dass ihre Verträge nicht erneuert würden. In der Folge klagten diese die ESA vor dem Arbeitsgericht Darmstadt darauf, sie gemäß dem ArbeitnehmerüberlassungsG den Status von Arbeitnehmern der ESA erlangt hätten. Die Klage wurde auf Grund der Immunität der ESA nicht zugelassen. Die Betroffenen behaupteten in der Folge vor dem EGMR eine Verletzung des Rechts auf Zugang zu einem Gericht (Artikel 6 EMRK). Diese Verletzung wurde auf Grund der der ESA gewährten Immunität geltend gemacht. Letztendlich waren sie nicht erfolgreich, da ihnen der Weg zur Schlichtungsstelle der ESA offen stand.

[1071] Dieser Fall behandelte in der Sache die auf Grund einer Resolution des Sicherheitsrates der VN, und folglich durch eine Verordnung der Europäischen Gemeinschaft umgesetzte Verordnung, erfolgte Beschlagnahmung eines

> *(…) The Convention does not, on the one hand, prohibit Contracting Parties from transferring sovereign power to an international (including a supranational) organisation in order to pursue cooperation in certain fields of activity…Moreover, even as the holder of such transferred sovereign power, that organisation is not itself held responsible under the Convention for proceedings before, or decisions of, its organs as long as it is not a Contracting Party …*[1072]

Der EGMR hat festgestellt, dass Länder IO mit Kompetenzen ausstatten dürfen, die IO selbst jedoch – mangels Vertragspartnereigenschaft –nicht verantwortlich für die Einhaltung von Pflichten auf Basis der EMRK werden. Vielmehr bleiben die Vertragsstaaten weiterhin für die Einhaltung dieser Pflichten verantwortlich.

> *(…) On the other hand, it has also been accepted that a Contracting Party is responsible under Article 1 of the Convention for all acts and omissions of its organs regardless of whether the act or omission in question was a consequence of domestic law or of the necessity to comply with international legal obligations.*[1073]

Auch wenn Staaten den Pflichten aus ihrer Mitgliedschaft in einer IO nachkommen, befreit sie das nach der Rechtsprechung von EKMR bzw. EGMR nicht davon, ihren EMRK Pflichten zu entsprechen.

> *(…) In reconciling both these positions and thereby establishing the extent to which a State's action can be justified by its compliance with obligations flowing from its membership of an international organisation to which it has transferred part of its sovereignty, the Court has recognised that absolving Contracting States completely from their Convention responsibility in the areas covered by such a transfer would be incompatible with the purpose and object of the*

Jugoslawischen Flugzeuges in Irland, welches jedoch von einer türkischen Fluggesellschaft geleast worden war. Die türkische Fluggesellschaft bekämpfte diese Maßnahmen in der Folge. Das irische Höchstgericht wandte sich in einem Vorabschentscheidungsverfahren an den EuGH; welcher entschied, dass solche Eingriffe in die gemeinschaftsrechtlichen Grundrechte des Eigentumsschutzes und der Berufsfreiheit gerechtfertigt wären, da diese Sanktionen dazu dienen sollten; sowohl den Krieg als auch die im Zuge dessen erfolgten Menschenrechtsverletzungen in Bosnien-Herzegowina zu beenden. Die türkische Fluggesellschaft wandte sich dann auf Grund der Erfolglosigkeit ihrer Klage an den EGMR und behauptete eine Verletzung des Eigentumsrechts auf Basis von Artikel 1 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK. Das Interesse der Mitgliedstaaten an der Einhaltung ihrer aus dem EG-Vertrag folgenden Verpflichtungen wurde als gerechtfertigtes Allgemeininteresse angesehen. Jedoch wäre ein solcher Eingriff in die Erfüllung der Pflichten, die sich aus der Mitgliedschaft einer IO ergeben, nach dem EGMR nur gerechtfertigt, wenn davon ausgegangen werden kann, dass die in der EMRK verbrieften Grundrechte materiell und auch verfahrensrechtlich gleichwertig geschützt werden. Im gegenständlichen Fall bestand eine Vermutung zugunsten der Konventionskonformität mitgliedstaatlicher Vollzugsmaßnahmen, welche auch widerlegt werden könne, wenn anzunehmen sei, dass der Schutz "manifestly deficient" sei.

[1072] Bosphorus, Abs. 152.

[1073] Ibid, Abs. 153.

> *Convention; the guarantees of the Convention could be limited or excluded at will, thereby depriving it of its peremptory character and undermining the practical and effective nature of its safeguards.*[1074]

An diesen Entscheidungen betreffend die sich aus der EMRK ergebenden Verpflichtungen kann gesehen werden, dass Mitgliedstaaten ihre menschenrechtlichen Pflichten grundsätzlich nicht durch die Gründung einer oder Beitritt zu einer IO umgehen können, auch dann nicht, wenn sie in Erfüllung ihrer mitgliedschaftlichen Verpflichtungen handeln.

Eine solche Sichtweise muss auch für die WSK-Pflichten von Mitgliedstaaten bei Beitritt zum IWF gelten. Dementsprechend wurde in den Maastricht Principles die Weitergeltung der menschenrechtlichen Pflichten von Staaten für ihr Verhalten innerhalb von IO vertreten:

> *(…) A State that transfers competences to, or participates in, an international organization must take all reasonable steps to ensure that the relevant organization acts consistently with the international human rights obligations of that State.*[1075]

Die mögliche Verantwortlichkeit von Mitgliedstaaten des IWF in Zusammenhang mit deren Verhalten innerhalb des IWF bzw. im Zusammenhang mit Verhalten des IWF ist v.a. insofern von Bedeutung, als die Rechtsdurchsetzung gegen den IWF auf Grund von Organisationsimmunität und fehlenden/unzureichend ausgestalteten Rechtsdurchsetzungsmechanismen bislang nicht möglich ist. Auch die ARIO vermögen daran wenig zu ändern. Zudem sind die Pflichten von Staaten auf Grund ihrer Teilnahme an Menschenrechtsverträgen zumeist genauer umrissen.[1076] Die Mitgliedstaaten zur Verantwortung zu ziehen, erscheint als attraktivere Möglichkeit.[1077]

[1074] Ibid, Abs. 154.

[1075] Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights unter 15.

[1076] Wenngleich auch hier beträchtliche Unklarheiten über die konkrete Ausgestaltung der Rechte besteht.

[1077] Vgl. Nolan Aoife:"... it seems logical that the direct imposition of enforceable obligations on NSA is likely to be more effective in preventing ESR violations by NSA that relying on the obligation to protect which only operates to impose indirect liability on them…In practice, however, there is thus far only very limited recognition of the horizontal application of human rights to NSA and... most domestic and regional human rights systems do not allow for the direct application or enforcement of ESR norms against NSA". Nolan Aoife, Addressing Economic and Social Rights Violations by Non-state Actors through the Role of the State: A Comparison of Regional Approaches to the 'Obligation to Protect', 9 HRLR (2006), S. 225.

Hier sind mehrere Varianten denkbar. Ein Mitgliedstaat kann primär für sein eigenes Verhalten innerhalb des IWF bzw. für programmbasierende Umsetzungsmaßnahmen nach dem Regime der Staatenverantwortlichkeit somit einer Verantwortlichkeit für direkt zurechenbares völkerrechtswidriges Verhalten unterliegen. Es ist auch argumentierbar, dass es nur dann zu einer Verantwortlichkeit kommt, wenn der IWF selbst nicht zur Verantwortung gezogen werden kann (subsidiäre Verantwortlichkeit).

Fraglich ist, ob Staaten auch für das Verhalten des IWF (indirekt) zur Verantwortung gezogen werden können. Die Tatsache, dass man einem Gebilde wie dem IWF völkerrechtliches Leben einhaucht, führt dazu, dass die Mitgliedstaaten grundsätzlich, auf Grund der eigenen Rechtspersönlichkeit des IWF, nicht für das Verhalten des IWF verantwortlich sind. Die Verantwortlichkeit für völkerrechtswidrige Akte, die von IO begangen wurden, trifft somit grundsätzlich einmal ausschließlich die IO.[1078] Es ist somit denkbar, eine indirekte Verantwortlichkeit von Mitgliedstaaten überhaupt auf Grund der eigenständigen Rechtspersönlichkeit des IWF auszuschließen.[1079] Aus der Tatsache der eigenständigen Rechtspersönlichkeit folgt jedoch kein gänzlicher Ausschluss einer möglichen Verantwortlichkeit von Staaten für die Akte des IWF.[1080] Die Geschicke des IWF werden von seinen (mächtigeren) Mitgliedstaaten gelenkt bzw. beaufsichtigt. Menschenrechtsverletzungen durch den IWF spiegeln somit Versäumnisse seiner quotenstärkeren Mitgliedstaaten wider.[1081] Unter gewissen Umständen kann eine Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten für das Handeln des IWF in Betracht kommen.[1082]

Dies kann etwa in "Missbrauchs-Konstellationen" erforderlich werden. Mitglieder von IO sollen deren eigenständige Rechtspersönlichkeit nicht missbrauchen dürfen. So könnte den Mitgliedstaat eine Verantwortlichkeit in Verbindung mit dem Verhalten des IWF treffen, wie von der ILC in den ARIO angelegt. Hier kann weiter zwischen einer echten indirekten Verantwortlichkeit für das Verhalten einer IO und Konstellationen, in welchen sich der Staat am rechtswidrigen Verhalten der IO auf bestimmte Art und Weise

---

[1078] Wouters, Brems, Smis, Schmitt, Accountability for Human Rights Violations by International Organisations: Introductory Remarks, S. 10.

[1079] De Schutter, S. 73.

[1080] Stumer, S. 555.

[1081] So auch Narula: "…, when … the IMF disregards or violates human rights, it is acting at the behest of member States that are themselves bound by international human rights obligations. To the extent that these nations direct IFIs to engage in human rights violations, or fail to adequately supervise the actions that are being taken on their behalf, the human rights violations committed by IFIs also reflect the failure of these member States to abide by their international human rights obligations." Narula, International Financial Institutions, Transnational Corporations and Duties of State, S. 142.

[1082] Ibid.

beteiligt hat, unterschieden werden. Nach der Konzeption der ARIO kann die indirekte Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten jedoch nur eintreten, wenn das schädigende Verhalten dem IWF direkt zurechenbar ist. Da nicht der IWF selbst, sondern die Nehmerländer die schädigenden Implementierungsmaßnahmen setzen, dürfte dies zu Schwierigkeiten bei der Etablierung einer indirekten Verantwortlichkeit zu führen.

Hier zu beachten, dass auch Fälle vorliegen können, in denen die Mitgliedschaft eines Landes im IWF "älter" ist als dessen menschenrechtliche Pflichten,[1083] also die Rechtsprechungslinie des EGMR, dass sich Staaten nicht durch die Gründung oder Beitritt von ihren menschenrechtlichen Pflichten befreien können, nicht notwendigerweise analog angewendet werden kann. Diejenigen Mitgliedstaaten, die einen eigenen ED stellen, sind dem IWF spätestens 1952 beigetreten,[1084] der Sozialpakt von 1966 ist erst 1976 in Kraft getreten. Somit sind die ED stellenden Staaten erst nach ihrem IWF Beitritt dem Sozialpakt beigetreten.[1085] Viele Nehmerländer haben den Sozialpakt ebenfalls erst nach dem Beitritt zum IWF ratifiziert. Dies könnte jedoch insofern unproblematisch sein, als Nicht-Nehmerländer und Nehmerländer ihre aktuellen Pflichten im Rahmen der jeweils einzelnen IWF Arrangements zu beachten haben und diese Pflichtenebene nicht im Zeitpunkt des Beitritts zum IWF versteinert wird.

3. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Sozialpakt und die Satzung der Vereinten Nationen als Rechtsgrundlagen

Durch die mit dem allgemeinen Völkerrecht als menschenrechtliche Rechtsquelle verbundenen Unzulänglichkeiten kommt gerade den vertragsrechtlichen menschenrechtlichen Verpflichtungen von Staaten eine besondere Bedeutung zu.

Viele Mitgliedstaaten des IWF haben den Sozialpakt ratifiziert. Somit können bereits aus dieser vertraglichen Rechtsquelle WSK-Pflichten abgeleitet werden. Hier ist jedoch

---

[1083] Eine Liste der Mitgliedstaaten geordnet nach dem Beitrittsdatum kann unter folgender Adresse http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/memdate.htm eingesehen werden. [Stand: Juli 2014].

[1084] Frankreich, Großbritannien und die USA sind als Gründungsmitglieder seit 1945 Mitgliedstaaten des IWF. Deutschland und Japan sind seit 1952 IWF Mitgliedstaaten. Die AEMR stammt aus dem Jahr 1948. Hier haben als ED stellende Staaten Frankreich, Großbritannien und die USA bei der Abstimmung über eine Resolution in der Generalversammlung am 10. Dezember 1948 für die AEMR gestimmt.

[1085] Der Sozialpakt wurde von Frankreich 1980, von Deutschland 1973, von Japan 1979 und von Großbritannien 1976 ratifiziert. Die USA haben ihn nicht ratifiziert, jedoch 1977 unterzeichnet. Die nur unterzeichnenden Staaten trifft zumindest ein Frustrationsverbot ab dem Zeitpunkt der Unterzeichnung.

zu beachten, dass gerade die USA als mächtiger IWF Mitgliedstaat ihn nicht ratifiziert, jedoch unterzeichnet, hat.

Auch die AEMR könnte als Rechtsgrundlage dienen. Vertreter der so genannten authoritative interpretation school gehen davon aus, dass die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte eine Interpretation von Artikel 55 in Verbindung mit 56 der Satzung der VN darstellen soll:[1086]

> *The Universal Declaration, moreover, is today widely recognized as an authoritative interpretation of human rights provisions of the Charter of the United Nations itself, heralding the transformation of the social and international order to secure the enjoyment of the proclaimed rights.*[1087.]

Durch diesen Zugang könnte sich in Verbindung mit Artikel 103 der Satzung der VN bei der Beschlussfassung (Nicht-Nehmerländer) und der Implementierung (Nehmerländer) betreffend IWF Arrangements ein Vorrang der WSK-Pflichten ergeben. Wenn die menschenrechtlichen Verpflichtungen von Mitgliedern der Vereinten Nationen den Verpflichtungen aus anderen internationalen Übereinkünften widersprechen, bestimmt Artikel 103 der Satzung der VN, dass die Verpflichtungen aus der Satzung vorgehen.[1088] Anders als beim IWF steht hier keine mangelnde Vertragspartnerschaft entgegen. Hier ist jedoch zu beachten, dass IWF Arrangements zwischen dem IWF und dem Nehmerland zustande kommen, nicht jedoch zwischen allen anderen Mitgliedstaaten des IWF und den Nehmerländern. Eine Bindung des IWF an Artikel 103 SVN könnte ausscheiden und der in Artikel 103 statuierte Vorrang der Verpflichtungen aus der SVN wäre allenfalls für die Nehmerländer selbst relevant. Hier wurde jedoch auch eine analoge Anwendung von Artikel 103 SVN vertreten.[1089] Es ist jedoch fraglich, ob IWF Arrangements überhaupt "andere internationale Übereinkünfte" im Sinne des Artikel 103 SVN sind.

[1086] Buckingham Donald., A Recipe for Change: Towards and Integrated Approach to Food Under International Law, 6 Pace Int'l. L. Rev. (1994), S. 293; Kissling, Rz 21, Alston, Simma, S. 100; Weigeldt, S. 235.

[1087] Trindade, Antônio Augusto Cançado, Universal Declaration of Human Rights, Audiovisual Library of International Law , verfügbar unter http://legal.un.org/avl/ha/udhr/udhr.html [Stand: 5. August 2014].

[1088] Artikel 103 der Satzung der UN lautet: "In the event of a conflict between the obligations of the Members of the United Nations under the present Charter and their obligations under any other international agreement, their obligations under the present Charter shall prevail."

[1089] Siehe infra, S. 143.

4. Exkurs: Die rechtliche Einordnung von Ziehungen und IWF Arrangements

Staaten können für die Implementierung von völkerrechtlichen Vereinbarungen, die ihre menschenrechtlichen Verpflichtungen verletzen, verantwortlich sein.[1090]

In X & X v. FRG entschied die Europäische Kommission für Menschenrechte

> (…) if *a State contracts treaty obligations and subsequently concludes another international agreement which disables it from performing its obligations under the first treaty, it will be answerable for any resulting breach of its obligations under the earlier treaty.*[1091]

Auch die Maastricht Guidelines 1997 legen

> *(…)The failure of a State to take into account its international legal obligations in the field of economic, social and cultural rights when entering into bilateral or multilateral agreements with other States, international organizations or multinational corporations.*

als Pflichtenverstoß fest.[1092]

A. Vertragsfähigkeit internationaler Organisationen

Da es sich bei der in dieser Arbeit thematisierten Konditionalität um Bestandteile völkerrechtlicher Verträge zu handeln scheint, ist nachfolgend auf die rechtliche Einordnung von IWF Arrangements (und von direkten Ziehungen) und auch kurz auf die Frage der Vertragsfähigkeit des IWF einzugehen.

Lange Zeit bestand in der rechtsdogmatischen Begründung der Vertragsfähigkeit der IO keine Einigkeit. Der Streit spiegelt denjenigen über die Begründung und Umfang der Völkerrechtsfähigkeit von IO wider. Die vertretenen Auffassungen reichten von der völligen Ablehnung der Vertragsfähigkeit und Auffassungen, die eine begrenzte Vertragsfähigkeit (auf Basis expliziter und impliziter Regelungen in den

---

[1090] Narula unter Verweis auf die Entscheidung X & X v F.R.G., 1958 Y.B. Eur. Conv. on H.R. 300 (European Commission on Human Rights). Narula, International Financial Institutions, Transnational Corporations and Duties of State, S. 143.

[1091] X & X v F.R.G., 1958 Y.B. Eur. Conv. on H.R. 300.

[1092] Maastricht Guidelines 1997 unter 15. (j)

Gründungsinstrumenten) vertreten, bis zur Auffassung der vollen Vertragsfähigkeit (allenfalls beschränkt durch Vorschriften in den Gründungsinstrumenten[1093]).

In der Völkerrechtspraxis hat sich die vermittelnde Auffassung durchgesetzt. In der Konferenz der Vereinten Nationen über das Recht der Verträge zwischen Staaten und IO im Jahr 1986 (WVK II) hat man den Versuch unternommen, die Meinung der begrenzten Vertragsfähigkeit mit derjenigen Meinung zusammenzuführen, welche IO als Völkerrechtssubjekte nach allgemeinem Völkerrecht betrachtet und ihnen die Vertragsfähigkeit (wenn auch durch ausdrückliche Vorschriften in den Gründungs-instrumenten beschränkbar) zuerkennt. Die Präambel dieser Konvention betont,

> *(…) that international organisations possess the capacity to conclude treaties which is necessary for the exercise of their functions and the fulfilment of their purposes.*

Artikel 6 besagt:

> *The capacity of an international organization to conclude treaties is governed by the rules of that organization.*

Da diese Konvention jedoch noch nicht in Kraft getreten ist, richten sich Abschluss, Erfüllung, Regelungen betreffend Störungen, Suspendierung, Beendigung und Fragen der Auslegung nach dem geltenden Völkergewohnheitsrecht.[1094] Aus der Präambel und Artikel 6 kann geschlossen werden, dass IO Vertragsfähigkeit aufgrund von völkerrechtlichem Gewohnheitsrecht zukommt, ihre Ausübung aber durch Artikel 6 begrenzt wird.

In der Praxis besteht an der Völkervertragsfähigkeit des IWF kein Zweifel. Er hat eine Vielzahl von Vereinbarungen auf internationaler Ebene abgeschlossen. Hier ist etwa das Beziehungsabkommen mit den Vereinten Nationen zu erwähnen. Er ist auch Partei des Abkommens über die Privilegien und Immunitäten von Spezialorganisationen, hat Darlehensverträge mit den nationalen Zentralbanken und der Bank for International Settlements for the financing of credit facilities, sowie ein Kooperationsabkommen mit

---

[1093] Vgl. Klabbers, An Introduction, S. 278 ff.

[1094] Dies betrifft etwa die Ersetzung der Ratifikation eines Vertrages, welche bei einer IO nicht möglich ist, durch einen formellen Akt der Bekräftigung.

der Weltbank abgeschlossen. All diese Verträge unterliegen dem völkerrechtlichen Vertragsrecht.

B. Auf IWF Arrangements anwendbare Rechtsordnung

Bei Klärung der Frage, welche Rechtsordnung auf IWF Arrangements mit seinen Mitgliedern anwendbar ist, bestehen grundsätzlich mehrere Möglichkeiten. Es kann sich um in sich geschlossene Rechtsordnungen, nationales Recht, Völkerrecht, teilweise nationales Recht, teilweise Völkerrecht handeln. Stand By und andere IWF Arrangements, die ihre Basis nicht unmittelbar (wie "programmlose" direkten Ziehungen) in den Articles of Agreement haben, könnten auch als autonome Vereinbarungen angesehen werden, die ausschließlich durch die Instrumente, durch welche sie erschaffen wurden, geregelt sind.

Mitglieder unterliegen, wenn Ziehungen vorgenommen werden, zahlreichen in den Articles of Agreement enthaltenen Bestimmungen, u.a. der Haftung für die Entrichtung von Gebühren, und bei Nichtbeachtung bestimmter Verpflichtungen kann sie die Erklärung der Unwürdigkeit treffen. Es existiert daher im Rahmen von IWF Arrangements zumindest eine essentielle Verknüpfung mit dem Völkerrecht in Form der Articles of Agreement.

Der Rechtskörper des IWF besteht neben den Articles of Agreement u.a. aus vielen Entscheidungen.[1095] Die Articles of Agreement wurden zwischen Völkerrechtssubjekten abgeschlossen und sind somit ein völkerrechtlicher Vertrag. Die rechtliche Einordnung des internen Organisationsrechts, zu welchem auch diejenigen Entscheidungen, durch welche IWF Arrangements zustande kommen, zählen, ist jedoch umstritten. Fraglich ist, ob es sich dabei um Völkerrecht handelt, da die Geltung nach innen gerichtet ist.[1096] Auch die Abgrenzung dieses internen Organisationsrechts ist schwierig. Eine Abgrenzung kann nicht auf die Art und Weise erfolgen, dass zwischen dem Gründungsvertrag als Primärrecht und den auf seiner Basis erlassenen Regelungen, dem Sekundärrecht, unterschieden wird. Auch Gründungsverträge enthalten regelmäßig Bestimmungen - etwa die Etablierung und Zusammensetzung der Organe

[1095] Entscheidungen können formelle Interpretationen gemäß Artikel XXIX oder durch das Exekutivdirektorium oder "normale" Entscheidungen, die im Rahmen der laufenden Geschäfte getroffen werden, sein. Siehe Hexner Ervin Paul, Die Rechtsnatur der interpretativen Entscheidungen des Internationalen Währungsfonds, 20 ZaöRV, (1959), S. 75. Die Entscheidungen des Exekutivdirektoriums können in den vom IWF jährlich herausgegebenen Annual Reports, Selected Decisions und Selected Documents eingesehen werden Denters, Law and Pracice, S. 17. Die Articles of Agreement bilden den Mittelpunkt des internationalen Währungsrechts, Denters, Law and Practice, S. 15.
[1096] Klein, Schmahl, S. 316.

oder die Kompetenzverteilung - und somit nach innen gerichtete Regelungen. Auf Basis des Gründungsvertrages erlassene Regelungen können wiederum über den inneren Bereich der Organisation hinauswirken.[1097]

Nach einer Ansicht wird das interne Organisationsrecht als selbstständige Rechtsquelle sui generis angesehen. Es würde dem öffentlichen Recht eines Staates ähneln und ganz andere Strukturen als das "normale" Völkerrecht aufweisen. Zudem wäre es organisatorischer und nicht koordinierender Natur. Das interne Organisationsrecht ist jedoch stets von einer völkerrechtlichen Basis abhängig und kann daher als dem Völkerrecht zugehörig gesehen werden.[1098] Die relative Selbstständigkeit steht mit dem Wesen des modernen Völkerrechts nicht im Widerspruch, da sich die einstige Koordinationsordnung in eine institutionelle Kooperationsordnung verwandelt hat.[1099]

Wird ein Mitglied des IWF etwa für "unwürdig" im Sinne des IWF Abkommens befunden, handelt es sich somit um eine Sanktion für die Nichteinhaltung einer Verpflichtung nach dem Völkerrecht. Auch die Feststellung der Tatbestandsmäßigkeit jenes Verhaltens, welches die Haftung für die Nichtentrichtung der Gebühren nach sich zieht, und eines Verhaltens, dass die Erklärung der Unwürdigkeit voraussetzt, erfordert eine Interpretation der Bestimmungen des als Völkerrecht zu qualifizierenden IWF Abkommens.

Die Qualifizierung als Völkerrecht hat etwa zur Folge, dass für die Interpretation des IWF Rechtskörpers eine Anwendung der (völkergewohnheitsrechtlichen) Interpretationsgrundsätze der Artikel 31 und Artikel 32 WVK I erfolgen kann. Die Rechtsbeziehungen zwischen dem IWF und seinen Mitgliedern werden jedoch nicht ausschließlich durch die Rechtsordnung des IWF bestimmt, sondern auch durch andere Regeln des Völkerrechts.[1100]

IWF Arrangements unterliegen somit dem Völkerrecht. Das interne Organisationsrecht ist als partikuläres Völkerrecht einzustufen.

[1097] Ibid.

[1098] Ibid.

[1099] Ibid.

[1100] So führt Denters diesbezüglich aus, dass "the legal position is not...governed by the IMF rules alone, but also by the norms of international law: treaty law, immunity law and principles of sovereignty and equality are relevant…" Denters, Law and Practice of IMF Conditionality, S. 17.

C. Die Frage nach dem Vertragstyp

Nachdem die grundsätzliche Anwendbarkeit von Völkerrecht auf IWF Arrangements bejaht wurde, ist als nächstes zu untersuchen, welchem Vertragstypus diese Geschäfte innerhalb der Völkerrechtsordnung zuzuordnen sind. Ziehungen aus dem Fonds werden in der Satzung des IWF vorwiegend als "Währungskäufe" bezeichnet. Wirtschaftlich gesehen handelt es sich dabei um Kredite.[1101]

Für die Typisierung von Verträgen kommt es auf den tatsächlichen Inhalt bzw. dessen Gestaltung an und nicht auf ihre bloße Bezeichnung.[1102] Das Recht des IWF beinhaltet kein eigenes System von Vertragstypen.[1103] Während der Schaffung des Vertrages von Bretton Woods haben die Staatenvertreter die Vertragstypen Kauf oder Tausch für das interne Recht des IWF nicht näher definiert. Auch verwendete man im Abkommen an anderen Stellen die Begriffe Darlehen und Sicherheiten ohne hier eigene Legaldefinitionen vorzunehmen. Da es in den Articles of Agreement auch keine Hinweise darauf gibt, dass Rechtsinstitute bestimmter nationaler Rechtsordnungen zur Anwendung kommen sollen, stellt sich die Frage, welche Vertragstypenlehre hier anzuwenden ist.

Die Charakterisierung der IWF Arrangements muss hier durch die Heranziehung von Begriffen und Typen vorgenommen werden, die den nationalen Rechtsordnungen der vertragsschließenden Staaten entstammen. Sofern ein völkerrechtliches Abkommen bzw. Teile eines solchen ihrem Wesen nach Verträgen entsprechen, die nach nationalem Recht als Kauf, Pacht oder Darlehen zu qualifizieren wären, wird es im Völkerrecht häufig ebenso bezeichnet.[1104] Das IWF Abkommen orientierte sich stark an dem amerikanischen White-Plan.[1105] Da sich jedoch auch andere Mitgliedstaaten an den Verhandlungen beteiligt haben, kann hier als Basis nicht ausschließlich US Recht herangezogen werden, sondern bilden die Rechtsordnungen sämtlicher

---

[1101] Artikel V Abschnitt 3 lit (b) legt fest: "A member shall be entitled to purchase the currencies of other members from the Fund in exchange for an equivalent amount of its own currency subject to the following conditions…" Es ist jedoch nicht ausschließlich von Währungskäufen sondern auch vom Tausch die Rede. So legt Artikel XXX fest:"(h) Transactions of the Fund means exchanges of monetary assets by the Fund for other monetary assets. Operations of the Fund means other uses or receipts of monetary assets by the Fund. Solche (wirtschaftlichen) Kredite können auf vielerlei Arten gewährt werden und auch in der Rechtsform eines Kaufes erfolgen. Vgl. auch.Kramer Jörg-Dietrich; Die Rechtsnatur der Geschäfte des Internationalen Währungsfonds, Duncker & Humblot GmbH (1967), S. 68.

[1102] Kramer, S. 125.

[1103] Lucke, S. 126 ff.

[1104] Ibid, S. 72.

[1105] Bordo, James, S. 14.

vertragsschließender Staaten die Basis.[1106] Bei den Transaktionsregeln des IWF handelt es sich somit um:

> *(…)contract law imported from some system(s) of municipal law into the field of international transactions though it may lead to the establishment of new general principles of law or to the development of existing Principles.*[1107]

Hier ist auf innerstaatlich entwickelte Grundsätze und Typen als Vergleichsbasis zurückzugreifen und hierfür ist ein rechtsvergleichendes Verfahren anzuwenden.[1108]

Sofern die Rechtsvergleichung der unter den an der Organisation beteiligten Staaten zu dem Ergebnis führt, dass in allen oder der Mehrzahl von ihnen ein bestimmtes, im Recht der Organisation aufgegriffenes Rechtsinstitut in einem bestimmten Sinne verstanden wird, und dieser Sinn nicht mit dem Gegenstand und Zweck der Regelung in Widerspruch steht, so ist er bei der Interpretation heranzuziehen.[1109]

D. Liegt überhaupt ein völkerrechtlicher Vertrag vor?

In der Vergangenheit wurde angezweifelt, ob IWF Arrangements überhaupt völkerrechtliche Verträge darstellen.

Der Eindruck, dass es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag handelt, könnte auf Grund der früher verwendeten Terminologie entstanden sein. Als Beispiel kann hier folgende Formulierung angeführt werden, die üblicherweise in Stand-By Arrangements verwendet wurde:

> *In consideration of the policies and intentions set forth in the annexed letter, the International Monetary Fund agrees to a stand-by arrangement for the support of those policies and intentions.*

Später kam es jedoch zu einer Änderung dieser Formulierung:

> *The International Monetary Fund grants this stand-by arrangement to support these policies and intentions.*

[1106] Kramer, S. 72.

[1107] Vgl. Fawcett James, The Place of Law in an International Organisation, 36 Brit. Y. B. Int'l L. (1960), S. 339 ff. Zur darüber hinausgehenden gewohnheitsrechtlichen Modifizierung von Bestimmungen des IWF-Statuts vgl. Petersmann E. U, S. 452 ff., 479 ff.

[1108] Ress Georg, Die Bedeutung der Rechtsvergleichung für das Recht, 36 ZaöRV (1976), S. 243.

[1109] Ibid.

Im Rahmen von Ziehungen kommt es etwa zu keiner Hinterlegung eines Vertrages und zu keiner Ratifikation. Diese Umstände lassen jedoch nicht zwingend darauf schließen, dass IWF Arrangements keinen Vertragscharakter aufweisen.[1110]

Der IWF etwa hat stets den Vertragscharakter v.a. hinsichtlich Stand-By-Arrangements verneint.[1111] Diese scheinen nach einer weiteren Ansicht eher Ähnlichkeiten mit mitwirkungsbedürftigen Verwaltungsakten aufzuweisen.[1112]

Artikel 2 (1) lit. a WVK II regelt die Voraussetzungen des völkerrechtlichen Vertrages zwischen IO und Staaten bzw. zwischen IO untereinander.[1113] Diese Bestimmung ist fast wortgleich mit der entsprechenden Bestimmung im Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge, Wiener Vertragsrechtskonvention (WKV I). Nach Artikel 2 (1) lit. a der WVK II und WVK I sind völkerrechtliche Verträge im Sinne des Abkommens "eine in Schriftform geschlossene und vom Völkerrecht bestimmte internationale Übereinkunft zwischen Staaten, gleichviel ob sie in einer oder in mehreren zusammengehörigen Urkunden enthalten sind, unabhängig davon, welche besondere Bezeichnung diese Übereinkunft trägt."[1114] Jedoch wird in Artikel 3 WVK II und WVK I darauf verwiesen, dass auch nichtschriftliche Vereinbarungen völkerrechtlich wirksam sein können.

Die Bestimmtheit durch das Völkerrecht dient als Unterscheidungsmerkmal, um eine Abgrenzung zwischen völkerrechtlichen Verträgen und Verträgen nach anderen Rechtsordnungen vorzunehmen. Wenn Ziehungen vorgenommen werden, erfolgt zuerst die Übermittlung des Letters of intent (LOI), auf dessen Grundlage das IWF Arrangement gewährt wird. Die Tatsache, dass LOI und IWF-Arrangements nicht in

---

[1110] Verträge können durch einen einmaligen Akt der Bindungserklärung zustandekommen. Dabei können Bevollmächtigte eine Bindung direkt und unmittelbar bewirken. Häufig erfolgt im Rahmen von Vertragsabschlüssen zuerst eine Verhandlungsphase in der der Vertragsinhalt entworfen wird. Wenn der endgültige Text vorliegt, kommt es zur Unterzeichnung durch die Parteien. Die Unterzeichnung sorgt für die Inkraftsetzung des Vertrages, sofern nicht zusätzlich das Erfordernis der Ratifikation aufgestellt worden ist. Die Ratifikation ist meist für besonders wichtige Verträge vorgsehen. Somit ist zwischen Verträgen, die bereits durch Unterzeichnung in Kraft treten, und Verträgen, die für das Inkrafttreten eine Ratifikation benötigen, zu unterscheiden.

[1111] Gold, The Stand-By Arrangements of the International Monetary Fund, S. 46.

[1112] Blöcker, S. 41.

[1113] 1.For the purposes of the present Convention:
(a) "treaty" means an international agreement governed by international law and concluded in written form:
(i) between one or more States and one or more international organizations; or
(ii) between international organizations,
whether that agreement is embodied in a single instrument or in two or more related instruments and whatever its particular designation;

[1114] Article 2. Use of Terms
1. For the purposes of the present Convention:
(a) "Treaty" means an international agreement concluded between States in written form and governed by international law, whether embodied in a single instru ment or in two or more related instruments and whatever its particular designation;

einer Urkunde enthalten sind, steht der formellen Einordnung als Vertrag nicht entgegen. Dies ergibt sich aus WVK II und WVK I Art 2 (1) lit. a.

Dass die im Zuge des IWF Arrangements übermittelten Dokumente miteinander in Verbindung stehen, ist aus dem Arrangement ersichtlich. Im Rahmen der Genehmigung wird auf die Absichtserklärung des Landes verwiesen ("attached hereto is a letter"), wodurch der LOI eines Landes zum Bestandteil des Arrangements wird.[1115]

Auch wenn die Absichten der Parteien nicht formlos, sondern unter Einhaltung einer bestimmten Form, erklärt werden, indiziert dies nicht notwendigerweise das Vorliegen eines Rechtsfolgewillens. Wenn die Parteien ihrer Verständigung den Anschein einer völkerrechtlichen Erklärung geben, ist das Vorliegen einer völkerrechtlichen Vereinbarung zwar möglich, jedoch können andere Beweise diese Vermutung widerlegen.[1116]

In den internationalen Beziehungen spielen internationale Vereinbarungen, welche nicht in Form von völkerrechtlichen Verträgen abgeschlossen wurden und daher auch nicht in den Geltungsbereich der Wiener Vertragsrechtskonvention fallen, eine bedeutende Rolle. Oft liegt es nicht im Sinne der Parteien, ihre wechselseitigen Beziehungen etwa hinsichtlich der Folgen von Pflichtverletzungen der Anwendung von Völkerrecht zu unterwerfen. Solche Vereinbarungen wurden auch als non-treaty agreements bezeichnet.[1117]

[1115] So ist etwa in einem Arrangement mit Armenien vom 16. September 2008 zu lesen: "Republic of Armenia: Three Year Arrangement under the Poverty and Reduction and Growth Facility: Attached hereto is a letter from the Prime Minister, the Minister of Finance and the Chairman of the Central Bank of Armenia (the "CBA") dated September 16, 2008 (the "Letter"), with its attached Memorandum of Economic and Financial Policies (the "MEFP") and Technical Memorandum of Under-standing (the "TMU"), requesting from the International Monetary Fund, as Trustee of the Poverty Reduction and Growth Facility and Exogenous Shocks Facility Trust (the "Trustee"), a three-year arrangement under the Poverty Reduction and Growth Facility, and setting forth
(a) the objectives and policies of the program that the authorities of the Republic of Armenia intend to pursue during the three-year period of the arrangement;
(b) the objectives, policies and measures that the authorities of the Republic of Armenia intend to pursue during the first year of the arrangement; and
(c) understandings of the Republic of Armenia with the Trustee regarding reviews that will be made of progress in realizing the objectives of the program and of the policies and measures that the authorities of the Republic of Armenia will pursue for the second and third years of the arrangement.
To support these objectives and policies, the Trustee grants the requested three-year arrangement in accordance with the following provisions, and subject to the provisions applying to assistance under the Poverty Reduction and Growth Facility and Exogenous Shocks Facility Trust.

[1116] Gold Joseph, The Stand-By Arrangements of the International Monetary Fund, International Monetary Fund (1970), S. 46.

[1117] Hillgenberg Hartmut, A fresh look at Soft law, 10 EJIL (1999), S. 500. Innerhalb der nichtvertraglichen Vereinbarungen kann noch weiter zwischen nichtvertraglichen Vereinbarungen, deren Implementierung aufgrund mangelnder Bestimmtheit nicht möglich wäre, und jenen, deren Inhalt hinreichend genau bestimmt ist, um aus ihnen Rechte und Pflichten ableiten zu können, differenziert werden. Zu beachten ist jedoch, dass auch unbestimmte Vereinbarungen grundsätzlich völkerrechtlich bindend sein können z. B. Artikel 5 NATO Vertrag, wo festgehalten

Die Gründe dafür, keine echten Verträge abzuschließen, sind unterschiedlich. So kann das Bedürfnis nach vertrauensbildenden Maßnahmen, die Stimulation von voranschreitenden Entwicklungen oder die Sorge, dass die internationalen Beziehungen durch strenge Vertragsbestimmungen überlastet werden könnten, dazu führen, dass Völkerrechtssubjekte vor dem Abschluss völkerrechtlicher Verträge zurückschrecken.[1118] Oft konzentriert sich der Inhalt solcher Vereinbarungen auf die substantiellen Regelungen und es werden keine begleitenden Regeln hinsichtlich der Gültigkeit, Interpretation, Erfüllung, Konsequenzen der Nichterfüllung und Voraussetzungen für die Beendigung der Vereinbarung aufgenommen.[1119] Dennoch gibt es auch bilaterale und multilaterale nichtvertragliche Vereinbarungen, die so vollständig wie detailliert ausformulierte internationale Verträge sind. Tatsächlich ist der Unterschied zwischen einem Vertrag und einer nichtvertraglichen politischen Abmachung hinsichtlich der tatsächlichen Auswirkungen häufig nicht sehr groß.[1120]

Wenn ein IWF Arrangement in Verbindung mit dem LOI eine völkerrechtliche Vereinbarung zwischen dem IWF und dem Mitgliedstaat bildet, könnte dies bedeutende Folgen haben. Sofern man einer solchen Grundsatzerklärung der Mitglieder über die zu verfolgenden wirtschaftlichen Ziele bzw. einzelnen Elementen dieser Grundsatzprogramme eine vertragliche Wirkung zuschreibt, könnte ein Bruch der erklärten Grundsätze eine Verletzung völkerrechtlicher Pflichten bedeuten.[1121]

Eine Vereinbarung entfaltet grundsätzlich auch im Völkerrecht nur dann vertragliche Wirkungen, wenn die Parteien dies auch tatsächlich wollen.[1122] Es scheint keine generelle Vermutung zu bestehen, dass Vereinbarungen vertraglicher Natur sind. Dies

---

wird, dass jede Partei solche Maßnahmen ergreifen wird, welche sie für notwendig hält. Trotz mangelnder Bestimmtheit handelt es sich hierbei um eine echte völkerrechtliche Vertragspflicht.

[1118] Hillgenberg zählt in seinem Aufsatz exemplarisch eine Reihe von Gründen auf: "a general need for mutual confidence building, the need to stimulate developements still in progress, teh creation of a preliminry, flexible regime possibly providing for ist development in stages, impetus for coordinated nationale legislation, concern that international relations will be overburdened by "hard" treaty, with the risk of failure and deterioration in relations, simpler procedures, thereby facilitating more rapid finalization (e.g. consensus rather than a treaty conference) avoidance of cumbersome domestic approval procedures in case of amendments, greater confidentiality, agreements can be made with parties which do not have the power to conclude treaties under international law." Siehe Hillgenberg, S. 501.

[1119] Ibid, S. 506 unter 6.

[1120] Ibid.

[1121] Gold, The Stand-By Arrangements of the International Monetary Fund, S. 48.

[1122] Widdows Kelvin, What is an Agreement in International Law? 50 BYbIL (1979), S. 120. Es wird jedoch von Klabbers vertreten, dass dem Willen der Parteien keine absolute, sondern nur eine relative Bedeutung zukommt. Dies ist seiner Ansicht nach auch daran zu sehen, dass nicht alle völkerrechtlichen Verpflichtungen willentlich kreiert werden, wie dies anhand von Völkergewohnheitsrecht gesehen werden kann, und auch durch Interpretationen einer Vereinbarung völkerrechtliche Inhalte anders ausgestaltet werden, als es die Parteien ursprünglich beabsichtigten. Auch rechtliche Prinzipien wie das Estoppel und Treu und Glauben deuten auf eine eingeschränkte Bedeutung des Willens hin, auch wenn es auf Fälle der Rechtsausübung und nicht auf Rechtsetzung angewendet wird. Klabbers, Klabbers Jan, The concept of Treaty in International Law, Martinus Nijhoff Publishers (1996), S. 89.

kann als Ausdruck des Souveränitätsprinzips gesehen werden.[1123] Da es sich um eine Rechtsordnung handelt, in welcher Beschränkungen von Staaten nicht leichtfertig angenommen werden, ist es wichtig festzustellen, ob Beschränkungen der Souveränität von den Parteien gewollt wurden.

Die offensichtliche Ermangelung eines Bindungswillens und der bewusste Mangel an Formalität können den Rückschluss rechtfertigen, dass keine der Parteien rechtlich gebunden sein wollte.[1124] Eine Vereinbarung wird folglich bei fehlendem Rechtsfolgewillen grundsätzlich keine rechtlich bindende Wirkung haben, wenn die Parteien nur gemeinsame Werte, Interessen, Wünsche oder Hoffnungen ausdrücken wollten.[1125] Der echte Wille, eine völkerrechtliche Vereinbarung zu schließen, kann als taugliches Unterscheidungsmerkmal zwischen bindenden und nicht bindenden Vereinbarungen nur dann von Bedeutung sein, wenn er von den Parteien deutlich geäußert wurde. Dies ist in der Praxis oft nicht leicht festzustellen.[1126] Der Wille muss sich auf irgendeine Art und Weise äußern bzw. manifestieren. Diese Suche ist jedoch häufig ein schwieriges Unterfangen.[1127] Der im Vertragstext geäußerte Wille, die Bezeichnung und die Unterzeichnung einer Vereinbarung, sind oft nicht ausreichend, um über die bindende Wirkung einer Vereinbarung zu entscheiden. [1128]

Artikel 11 (1) der WVK I hält hierzu fest, dass

> *The consent of a State to be bound by a treaty may be expressed by signature, exchange of instruments constituting a treaty, ratification, acceptance, approval or accession, or by any other means if so agreed.*

Die Formulierung "may be expressed" und "any other means if so agreed" zeigt, dass Artikel 11 keine erschöpfende Aufzählung enthält und dass etwa auch durch Unterschriftsleistung kein völkerrechtlicher Vertrag zustande kommen muss. Häufig

---

[1123] Münch Fritz, Non-binding Agreements, 29 ZaöRV (1969), S. 3.

[1124] Münch, S. 7.

[1125] Dies würde jedoch immer noch nicht bedeuten, dass nichtvertragliche Vereinbarungen gänzlich moralischen Regeln unterliegen. So gibt es etwa auch im Rahmen der WVK I die Möglichkeit, dass ein Vertrag der (noch) nicht ratifiziert wurde, Rechtswirkungen entfaltet. Als Beispiel kann die vorübergehende Anwendbarkeit von Verträgen, die das innerstaatliche Genehmigungsverfahren noch nicht durchlaufen haben, angeführt werden.

[1126] Münch, S. 11.

[1127] Klabbers Jan, The concept, S. 71.

[1128] Auf Grund dieser Schwierigkeiten gibt es sogar Stimmen, die die Unterscheidung zwischen völkerrechtlich bindenden und nicht-bindenden Verträgen als überflüssig ansehen. Klabbers Jan, The concept of Treaty in International Law, S. 111. Klabbers kommt zum Schluss, dass letztendlich das "Nettoergebnis" stets dasselbe ist. In einem Fall werden Parteien rechtlich aufgrund ihres Bindungswillens gebunden. Im zweiten Fall werden sie willensunabhängig aufgrund von Treu und Glauben, Estoppel oder schutzwürdigen Vertrauen gebunden. Dies spricht seiner Ansicht nach für eine nur eingeschränkte Bedeutung des wahren Parteiwillens.

werden Unterschriften aus verschiedensten Gründen geleistet, oft auch im Zusammenhang mit nicht-bindenden Dokumenten. Die Unterschrift alleine ist kein entscheidendes Indiz für das Vorliegen eines völkerrechtlichen Vertrages.[1129] Es ist sogar möglich, dass im Rahmen eines völkerrechtlichen Vertrages überhaupt keine Unterschrift geleistet wird und dennoch ein Bindungswille vorliegt.

Bestimmungen betreffend das Inkrafttreten eines Vertrages sind ebenfalls kein aussagekräftiges Indiz. So regelt Artikel 25 der WVK I selbst die mögliche vorläufige Anwendung von erst später inkrafttretenden vertraglichen Bestimmungen.[1130]

Auch die Existenz von verpflichtenden Streitbeilegungsmechanismen wurde als Unterscheidungsmerkmal zwischen bindenden und nicht-bindenden Vereinbarungen genannt.[1131] Unter strikter Anwendung dieses Erfordernisses würden jedoch nur wenige Vereinbarungen rechtlich bindend sein. Auch die rechtliche Existenz von Streitbeilegungsklauseln ist somit nicht ausreichend, um Bestimmungen bindenden Charakter zuzugestehen.[1132]

Die internationale Registrierung eines Vertrages kann ein mögliches Indiz darstellen. Die Verletzung dieser Verpflichtung zieht jedoch keine Nichtigkeit nach sich und wird auch häufig nicht eingehalten.[1133] So kann es im Interesse der Parteien gelegen sein, den Inhalt geheim zu halten. Gerade bei Strukturanpassungsprogrammen ist vorstellbar, dass die Parteien die konkreten Inhalte oft nicht publik machen wollen. Äußerungen und Kommentare der Parteien, die vor der Vereinbarung gemacht wurden, sind ebenfalls keine zuverlässigen Indizien.

In der Literatur wurden hinsichtlich des Vertragscharakters von IWF Arrangements verschiedene Meinungen geäußert. Im Rahmen von IWF Arrangements könnte das Angebot zum Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages im LOI "verpackt" sein, die positive Entscheidung des Fonds könnte die Annahme sein.[1134] Dagegen spricht, dass aus dem LOI noch kein Bindungswille ableitbar ist. Der LOI könnte dann jedoch als Aufforderung zur Offertenstellung, die Zusage als Angebot und die erfolgten Ziehungen

[1129] Klabbers, The concept, S. 75.
[1130] Ibid, S. 76.
[1131] Fawcett James, The legal character of international agreements", 30 Brit. Y. B. Int'l L. (1953), S. 400.
[1132] Klabbers, The concept, S. 78.
[1133] Ibid, S. 84.
[1134] Fawcett James, The Place of Law in IO, Brit. Y. B. Int'l L.(1960), S. 340.

als konkludente Annahme qualifiziert werden.[1135] Der Vertragsinhalt bestünde dabei aus Pflichten, die sich aus der Mitgliedschaft ergeben, sowie der Verpflichtung des Fonds zur Auszahlung in der vereinbarten Währung, Höhe und Laufzeit und der Verpflichtung des Mitglieds, seine Währung zurück zu erwerben und Zinsen und Gebühren zu entrichten und weiteren Nebenbestimmungen.[1136]

Nach Meinung von Gold, einem früheren Leiter der Rechtsabteilung des IWF, ist der Vertragscharakter von Stand-By Arrangements zu verneinen.

> *Probably, neither the letter of intent nor the stand-by arrangement as a whole can be regarded as an international agreement in any classical legal sense.*[1137]

Oder:

> *The stand-by arrangement is certainly a consensual agreement in the sense that the member must be willing to make its declarations as a basis for the use of the Fund's resources and the Fund must be willing to permit the use of its resources on the basis of the declaration. But it is doubtful that the stand-by arrangement goes beyond an exercise by the Fund of its authority to permit the use of its resources and consitute an international agreement. This does not mean that certain undertakings given by a member in connection with a stand-by arrangement are not legally binding or do not have legal consequences but they are probably binding and have these legal consequences by virtue of the Articles rather than by virtue of a special international agreement.*[1138]

Er begründete seine Meinung u.a. damit, dass die Qualifikation als vertragliche Vereinbarung die Souveränität der Mitglieder einschränken und auch zu einer Mobilisierung der öffentlichen Meinung gegen den IWF führen könnte.[1139] Zudem könnte es zu einer verzögerten Anpassung oder Nichtvornahme von wichtigen wirtschaftlichen Maßnahmen in einem Land kommen, da im Zuge des Abschlusses eine Ratifikation erforderlich wäre. Wie bereits oben angeführt, ist jedoch eine Ratifikation nicht zwingend erforderlich. Die Sorge betreffend einen allfälligen Mangel an Flexibilität könnte zudem über eine clausula rebus sic stantibus oder durch

[1135] Lucke, S. 116.
[1136] Lucke, S. 118.
[1137] Gold Joseph, Interpretation by International Monetary Fund, 16 Int'l & Comp. L.Q. (1967), S. 325.
[1138] Gold Joseph, Interpretation: The IMF and International Law, Kluwer Law International (1996), S. 25 f.
[1139] Gold Jospeh, The Legal Character of the Fund's Stand-By Arrangements, S. 44 ff.

Nachverhandlungen (wie sie auch in der Tat häufig bei Nichterreichung von Programmzielen erfolgen) entkräftet werden.[1140]

Er führt zudem an, dass Mitglieder bei Nichtdurchführung eines Programms mit dem Stigma des Völkerrechtsverletzers behaftet sein würden. Ein Nehmerland wolle nicht – wenn es die in das Arrangement aufgenommenen Erfüllungskriterien nicht einhält – als vertragsbrüchig angesehen werden.[1141] Die Nichteinhaltung von Erfüllungskriterien könne zudem auch aus Umständen resultieren, welche nicht auf ein Fehlverhalten des Staates zurückzuführen sind, zudem dienten diese nur dazu, den Programmfortschritt zu messen. Auch die Unterscheidung zwischen bindenden und unverbindlichen Leistungskriterien bietet laut Gold keinen Hinweis darauf, dass bindenden Leistungskriterien ein vertraglicher Charakter zuzuschreiben ist.[1142] Die rechtliche Qualifikation als Völkerrechtsverletzung hat keine großen praktischen Auswirkungen.[1143] Artikel XXVI sieht allgemein den Ausschluss von Mitgliedern vor, wenn diese "fail to fulfil any of its obligations". Aufgrund dieser Formulierung ist Gold der Meinung, dass bei unzweckmäßiger Verwendung der Mittel kein völkerrechtlicher Vertragsbruch vorliegt, da sonst eine andere Formulierung gewählt worden wäre. Jeder Vertragsbruch müsste dann gemäß Artikel XXVI zu einem Ausschluss führen.[1144]

Auch Gold hat erkannt, dass die Zugeständnisse in den LOI oftmals nicht auf die ursprünglichen Aufgabengebiete des IWF beschränkt sind. Würde man den Abkommen vertragliche Bindung zugestehen, käme es nach seiner Ansicht möglicherweise zu Konflikten mit dem Wirkungsbereich anderer internationaler Vereinbarungen.[1145] Auch dieses Argument vermag nicht zu überzeugen. Ein Hinweis darauf, dass der IWF seine Befugnisse überschreitet, kann kein gültiges Argument sein.

Obwohl Stand-By Arrangements somit nach der Ansicht Golds keine völkerrechtlichen Vereinbarungen zu sein scheinen, erzeugen die Inhalte von Stand-By Arrangements nach seiner Meinung dennoch Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten,[1146] wie bestimmte Konsultationsverpflichtungen und Rückkaufverpflichtungen. Diese binden

---

[1140] Lucke, S. 100.

[1141] Gold, The Stand-By Arrangements, S. 45.

[1142] Ibid, S. 50.

[1143] Lucke unter Verweis auf Gold, S. 102.

[1144] Lucke unter Verweis auf Gold, S. 103. Bei Nichteinhaltung von verbindlichen Leistungskriterien besteht die eigentliche "Sanktion" zudem in der Nichtdurchführung von Programmen und dem Vertrauensverlust von potentiellen Geldgebern, wenn private und öffentliche Kreditgeber das Vertrauen in die Reformbereitschaft eines Landes verlieren.

[1145] Gold, The Stand-By Arrangements, S. 49.

[1146] Gold Joseph, The Stand-By Arrangements, S. 45.

das Mitglied, wenn es entscheidet, von der Entscheidung des IWF zu profitieren und seine Hilfe in Anspruch zu nehmen. In anderen Fällen resultiere der bindende Charakter von Bestimmungen aber aus Artikel V, Abschnitt 4. Danach kann der IWF den Mitgliedsländern Bedingungen zum Schutz seiner Interessen auferlegen, wenn er einen Verzicht auf bestimmte Bedingungen gewährt.[1147]

E. Die Position des IWF

Eine Definition findet sich in den Articles of Agreement nur hinsichtlich SBA. SBA werden im Rahmen einer Legaldefinition in Artikel XXX (b) als Entscheidungen bezeichnet. Entscheidungen des Fonds könnten jedoch trotz der Bezeichnung als "decision" auch internationale Verträge sein bzw. zu solchen führen. SBA des Fonds müssen zudem grundsätzlich eine Entscheidung des Exekutivdirektoriums darstellen, da Entscheidungen die Haupthandlungsform des ED sind. Die Auslegung, dass Entscheidungen des IWF grundsätzlich zu keinen internationalen Verträgen führen können, würde auch mit der gängigen Fondspraxis im Widerspruch stehen. So würden die General Agreements to Borrow (GAB) und die New Agreements to Borrow (NAB) des IWF, welche zweifellos internationale Verträge zwischen dem Fonds und den G-10 darstellen, keine internationalen Verträge darstellen. Diese haben ihre Grundlage jedoch auch in vorherigen Entscheidungen des ED.

In einer interpretativen Entscheidung EB-Decision No. 2603-(68/132) sprach sich der IWF hinsichtlich SBA klar gegen eine Vertragsvariante aus:

> *In view of the character of stand-by arrangements, language having a contractual flavour will be avoided in stand by documents.*

Die Formulierungen in Dokumenten wurden in Folge ebenfalls entsprechend geändert. Zuvor hieß es "The Fund agrees to the request", nach der Änderung "The government has requested a stand-by arrangement. The Fund approves the stand-by arrangement".[1148] In einer weiteren Entscheidung des ED bediente sich dieser einmal mehr einer deutlichen Sprache:

[1147] Section 4. Waiver of conditions: The Fund may in its discretion, and on terms which safeguard its interests, waive any of the conditions prescribed in Section 3(b)(iii) and (iv) of this Artikel, especially in the case of members with a record of avoiding large or continuous use of the Fund's general resources.

[1148] Lucke, S. 97.

> *Stand-by arrangements are not international agreements and therefore language having a contractual connotation will be avoided in stand-by arrangements and letters of intent.*[1149]

Auch legen die GoC 2002[1150] unter Punkt 9 fest:

> *Fund arrangements are not international agreements and therefore language having a contractual connotation will be avoided in arrangements and in program documents. Appropriate consultation clauses will be incorporated in all arrangements.*

Diese Aussage bezieht sich dem Wortlaut nach scheinbar auf sämtliche IWF-Arrangements, da für andere Programmarten keine eigenen GoC geschaffen wurden. Dieser Einordnung steht jedoch die Formulierung im PRGF-Gründungsinstrument entgegen.

> *The Trust shall assist in fulfilling the purposes of the Fund by providing loans on concessional terms (hereinafter called "Trust loans")*[1151]

Schon die verwendete Formulierung spricht hier für die Einordnung als völkerrechtliche Verträge. Auch Gold kommt zur Auffassung, dass es sich bei (den früheren) Trust Arrangements, SAF und ESAF Arrangements – im Gegensatz zu Stand-By Arrangements - um völkerrechtliche Verträge gehandelt hat. Dasselbe muss auch für heutige Arrangements unter der PRGF oder der ECF gelten.[1152]

Nach genauerer Betrachtung der GoC, in welchen das program ownership[1153] des jeweiligen Nehmerlandes betont wird, scheint von Seiten des Fonds nur insoweit eine Ablehnung des Bindungswillens zu bestehen, als es um die Durchführung der Konditionalität im Rahmen eines Programms geht. [1154] Der Fonds hat somit hinsichtlich einiger Bestandteile von Arrangements einen Rechtsbindungswillen, jedoch nicht für andere Bereiche. Der fehlende Rechtsbindungswillen bezieht sich dabei nur auf die

---

[1149] Entscheidung des Exekutivdirektoriums, EB No. 6056-(79/38) betreffend die Guidelines on Conditionality vom 2. März 1979.

[1150] Siehe infra, S. 23.

[1151] Decision No. 12087-(99/118) PRGF, October 21, 1999.

[1152] Gold führt hier an, dass das Vertrauen in die Organisation zugenommen hätte und die Furcht davor, auf völkerrechtlicher Ebene das "Gesicht" zu verlieren, hätte daher abgenommen. Gold, Interpretation: The IMF and International Law, S. 374.

[1153] Guidelines on Conditionality 2002 A Principles unter 3.

[1154] Lucke, S. 120.

Konditionalität.[1155] Entsprechendes trifft auf die Nehmerländer zu. Auch sie werden sich nicht an die Einhaltung von Zugeständnissen an den IWF binden wollen bzw. soll deren Bruch nicht als Verletzung eines völkerrechtlichen Vertrages angesehen werden können,[1156] jedoch scheint ein Bindungswillen hinsichtlich der anderen Eckpfeiler des Programmes vorzuliegen.

Diese Einordnung als völkerrechtlicher Vertrag mit völkerrechtlich bindenden Elementen und nicht bindenden Elementen scheint grundsätzlich möglich. Um die Situation eines ungültigen völkerrechtlichen Vertrages zu vermeiden,[1157] könnte der Zeitpunkt der Ratifikation und der parlamentarischen Zustimmung auf den Beitritt zum Fonds vorverlegt werden.[1158]

Festzuhalten ist somit, dass IWF Arrangements völkerrechtliche Verträge sind, die Bestimmungen betreffend Konditionalität jedoch unverbindliche Bestandteile.[1159] Die Anwendung der Vorrangregel des Artikels 103 der SVN betreffend die WSK-Pflichten von Staaten kommt somit hinsichtlich der Konditionalität des IWF nicht zur Anwendung.

5. Grundlagen grenzüberschreitender Menschenrechtsverpflichtungen

Unstrittig ist, dass die primäre Verpflichtung zur Einhaltung von WSK-Rechten das Nehmerland trifft,[1160] in welchem die Maßnahmen der Konditionalität umgesetzt werden. Davon ist die Frage einer möglichen Verantwortlichkeit eines Nicht-Nehmerlandes zu unterscheiden. Vielfach wird die Meinung vertreten, dass Staaten

---

[1155] Ibid, S. 121.

[1156] Vgl. dazu auch, Gold, Interpretation: The IMF and International Law, S. 353

[1157] Artikel 46 Innerstaatliche Bestimmungen über die Zuständigkeit zum Abschluss von Verträgen.
Ein Staat kann sich nicht darauf berufen, dass seine Zustimmung, durch einen Vertrag gebunden zu sein, unter Verletzung einer Bestimmung seines innerstaatlichen Rechts über die Zuständigkeit zum Abschluss von Verträgen ausgedrückt wurde und daher ungültig sei, sofern nicht die Verletzung offenkundig war und eine innerstaatliche Rechtsvorschrift von grundlegender Bedeutung betraf. Eine Verletzung ist offenkundig, wenn sie für jeden Staat, der sich hierbei im Einklang mit der allgemeinen Übung und nach Treu und Glauben verhält, objektiv erkennbar ist.

[1158] Diese Konstruktion kann hinsichtlich jener Pflichten funktionieren, die in den Articles of Agreement enthalten sind. Die Entwicklung von Stand-By- und anderen Arrangements und der Konditionalität hat für manche Mitglieder erst später (nach dem Beitritt) stattgefunden.

[1159] Ähnlich auch Gold, der dies für die früheren SAF/ESAF Arrangements vertritt (nicht jedoch für SBA, denen der Vertragscharakter abgesprochen wurde. Gold, Interpretation: The IMF and International Law, S. 373 f.

[1160] So auch Narula:"The foundational paradigm of international human rights law is the accountability of sovereign States for ensuring the rights of individuals living within their jurisdiction." Narula Smita, International Financial Institutions, Transnational Corporations and Duties of States, in: Langford Malcolm, Vandenhole Wouter (Hrsg), Global Justice, State Duties: The Extraterritorial Scope of Economic, Social, and Cultural Rights in International Law, Cambridge University (2012). S. 114. Ebenso Morgan-Foster, S. 619. Vgl. auch Tilburg Guiding Principles unter 5. "…The primary responsibilities and obligations in the field of domestic human rights enjoyment, however, remain with the State: States cannot 'delegate' human rights obligations to, for instance, international institutions and relieve themselves of these obligations.";Ebenso auch Krajweski, Human Rights and austertiy programs, S. 11.

ausschließlich innerhalb ihres Territoriums zur Einhaltung von Menschenrechten verpflichtet sind.[1161] Dieser Umstand hat zusammen mit den zunehmenden Globalisierungstendenzen jedoch eine Lücke im Menschenrechtsschutz zur Folge.[1162] Möchte man die Verantwortlichkeit von IWF-Mitgliedstaaten für die Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Sozialpakt und anderen Rechtsquellen für das Agieren/Handeln auch innerhalb des IWF etablieren, ist als nächster Schritt die Frage der extraterritorialen Geltung der WSK-Rechte zu behandeln. Gerade das Handeln der Nicht-Nehmerländer innerhalb des IWF wirkt sich unter Umständen in einem Nehmerland aus und betrifft nicht die Verantwortlichkeit für die Einhaltung der Menschenrechte im eigenen Land. Dementsprechend wurde vertreten:

> *States determine the policies of some global actors, including the World Bank, the IMF and the WTO. When determining the policies of such global actors, a State must conform to its international human rights duties and must be respectful of other States' international human rights obligations.*[1163]

Grenzüberschreitende Verpflichtungen könnten grundsätzlich in sämtlichen völkerrechtlichen Quellen angesiedelt werden. So äußern sich etwa die Maastricht Principles von 2012[1164] in diese Richtung:

> *6. Economic, social and cultural rights and the corresponding … extraterritorial obligations are contained in the sources of international human rights law, including the Charter of the United Nations; the Universal Declaration of Human*

[1161] Vgl. die Vienna +20 Declaration: "15. Despite the universality of human rights, many States still interpret their obligations as being applicable only, or primarily, within their own borders." Siehe Vienna+20 CSO Declaration unter Punkt 15.

[1162] Ibid: "The approach of limiting human rights obligations territorially has led to substantial gaps in human rights protection that have become more severe in the context of globalisation over the past 20 years. Some of these are…the absence of human rights accountability of intergovernmental organizations as well as of their respective Member States for the impact of acts and omissions of these organizations; and the lack of recognition by governments and by regional cooperation regimes worldwide of their duties to respect, protect and fulfil human rights abroad, including through the obligations of international and regional cooperation and assistance."

[1163] UN Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), Principles and Guidelines for a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies, 2006, HR/PUB/06/12, verfügbar unter: http://www.refworld.org/docid/46ceaef92.html [Stand: 5. August 2013].

[1164] Vienna +20 Declaration: "18. The Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States, adopted in 2011 by international law experts from all regions of the world, reflect existing international law and standards. They clarify extraterritorial obligations of States with a particular focus on economic, social and cultural rights. …They include the obligations of Member States of intergovernmental organisations and by consequence inform the human rights obligations of those organizations. States and human rights mechanisms must apply the Maastricht Principles and the law and standards on which they are based when acting unilaterally and multilaterally, including through intergovernmental organizations." Siehe Vienna +20 Declaration unter Punkt 18.

Rights; the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; and other universal and regional instruments.[1165]

Das größte die WSK-Rechte betreffende Abkommen, der Sozialpakt, enthält keine Jurisdiktionsklausel.[1166] Dadurch scheint auch die internationale Dimension der darin verkörperten Rechte betont zu werden.[1167] Staaten können demnach scheinbar auch außerhalb ihrer Territorialgrenzen Träger von menschenrechtlichen Verpflichtungen sein[1168] und somit sogar im Rahmen ihrer Tätigkeit innerhalb des IWF.[1169] Der konkrete Umfang der exterritorialen Geltung der Verpflichtungen aus dem Sozialpakt ist jedoch unklar, einig scheint man sich nur dahingehend, dass die Verfasser des Sozialpakts grundsätzlich einen extraterritorialen Geltungsbereich anvisiert hatten.[1170] Zudem ist auch unklar, ob "extraterritorial" mit "global" gleichzusetzen ist, was gerade für die Tätigkeiten in Verbindung mit dem IWF von Bedeutung ist.[1171]

In der Literatur versucht man auf zwei Arten extraterritoriale Verpflichtungen abzuleiten. Einerseits soll eine extraterritoriale Wirkung aus einer Pflicht zur internationalen Zusammenarbeit abgeleitet werden. Wenn man eine solche Pflicht dahingehend interpretieren kann, dass Staaten WSK-Rechte auch außerhalb ihres Staatsgebietes beachten müssen, kann dies für die Teilnahme von Staaten innerhalb des IWF anzuwenden sein.[1172]

Zudem wird vertreten, dass die Mitgliedstaaten jedenfalls dann Pflichten aus dem Sozialpakt treffen, wenn diese die effektive Kontrolle über ein Gebiet ausüben.[1173] Hier

---

[1165] Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights. S. 2.

[1166] Narula, International Financial Institutions, Transnational Corporations and Duties of State, S. 148.

[1167] Coomans Fons, Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the Framework of International Organisations in Max Planck Yearbook of United Nations Law Volume 11 (2007), S. 362.

[1168] Skogly Sigrun, Right to adequate Food: National Implementation and Extraterritorial Obligations, Max Planck UNYB 11 (2007), S. 346 und Coomans, Application, S. 362.

[1169] Maastricht Guidelines 1997: "19. The obligations of States to protect economic, social and cultural rights extend also to their participation in international organizations, where they act collectively."

[1170] Coomans, Application, S. 362.

[1171] Während der Arbeiten an den Maastricht Principles wurde die Frage aufgeworfen, ob die darin verkörperten Prinzipien auch "globale" Pflichten umfassen sollen. Siehe Vandenhole, Emerging Normative Frameworks on Transnational Human Rights Obligations, S. 5. In den Maastricht Principles hat man sich für eine breite Interpretation entschieden. Demnach umfassen extraterritoriale Verpflichtungen auch "obligations of a global character that are set out in the Charter of the United Nations and human rights instruments to take action, separately, and jointly through international cooperation, to realize human rights universally." Siehe Maastricht Principles unter Teil II 8. Definition of extraterritorial obligations.

[1172] Narula, International Financial Institutions, Transnational Corporations and Duties of State, S. 144.

[1173] Coomans, Application, S. 363. Diese Ansicht hat auch der IGH in seinem Rechtsgutachten on the Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory vertreten; Narula, The Right to Food: Holding Global Actors Accountable Under International Law, Columbia Journal of Transnational Law, Vol. 44

ist jedoch zu überlegen, ob nicht ein anderer Ansatz sinnvoll ist und bereits auch andere Beeinflussungsmöglichkeiten (decisive influence) von Staaten, ausreichen könnten, um extraterritoriale Pflichten herbeizuführen.

A. Pflichten im Rahmen internationaler Zusammenarbeit

Staaten sind nicht nur durch die beiden großen Menschenrechtsverträge gebunden, sondern auch durch die SVN.[1174] Als Mitglieder der VN haben sie sich verpflichtet, durch internationale Zusammenarbeit Probleme zu lösen[1175] und den Respekt für Menschenrechte zu fördern und zu stärken. So wird in Artikel 1 (3) der SVN die Pflicht zur internationalen Zusammenarbeit betont.[1176] Darüber hinaus legt Artikel 56 der SVN fest:

> *All Members pledge themselves to take joint and separate action in co-operation with the Organization for the achievement of the purposes set forth in Article 55.*

Die Ziele in Artikel 55 lauten wie folgt:

> *With a view to the creation of conditions of stability and well-being which are necessary for peaceful and friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, the United Nations shall promote:*
>
> *…*
>
> *b. solutions of international economic, social, health, and related problems; and international cultural and educational cooperation; and*
>
> *c. universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion.*

(2006), S. 691, S 728; Narula, International Financial Institutions, Transnational Corporations and Duties of State, S. 122.

1174 Skogly Sigrun, Gibney Mark, Transnational Human Rights Obligations, 24 Hum. Rts. Q. (2002), S. 786.

1175 Alston, Quinn, The Nature and Scope of States Parties' Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, S. 187.

1176 Gemäß Artikel 1 Zif. 3 der SVN gehört es zu den Zielen der Vereinten Nationen, Internationale Zusammenarbeit zu erzielen, um internationale Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller oder humanitärer Art zu lösen und die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für jedermann ohne Unterschied von Rasse, Geschlecht, Sprache oder Religion zu fördern und zu festigen.

Während die Existenz einer Pflicht zur Zusammenarbeit aus den Bestimmungen der SVN deutlich wird,[1177] herrscht jedoch Unklarheit, wie man die genaue Ausformung der Pflicht zur Zusammenarbeit festlegen will.[1178] Fraglich ist auch, ob die Pflichten zur Zusammenarbeit im Rahmen des Sozialpaktes weitreichender sind als jene der SVN.[1179] Artikel 2 (1) des Sozialpaktes legt fest:

> *Each State Party to the present Covenant undertakes to take steps, individually and through international assistance and co-operation, especially economic and technical, to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized in the present Covenant by all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures.*[1180]

Dies ist insbesondere dann von Bedeutung, wenn Nicht-Nehmerländer Strukturanpassungsprogramme befürworten und diese Nicht-Nehmerländer den Sozialpakt nicht ratifiziert haben.

Auch aus der AEMR, als autoritative Interpretation der Satzung, lassen sich Pflichten zur Zusammenarbeit ableiten, mit ähnlich ungenauen Angaben betreffend die Ausgestaltung der Kooperationspflichten. [1181]

> *Article 22*

[1177] Siehe dazu etwa Vienna+20 CSO Declaration "16. States are reminded of their obligation under the UN Charter and human rights treaties to take separate and joint measures to create an international enabling environment conducive to the universal fulfilment of human rights.", Vgl. The Vienna+20 CSO Declaration unter Punkt 16.

[1178] Skogly, Transnational, S. 786; Vgl. auch Alston, Quinn: "The principle of international cooperation is recognized in Articles 55 and 56 of the United Nations Charter. Article 55 has been characterized as the "center of gravity of the Charter" and as the key to what could be termed the UN's "world ideology." Nevertheless, the detailed legal implications of that obligation remain notoriously imprecise." Siehe Alston, Quinn, S. 187. Auch die Friendly-Relations-Declaration brachte diesbezüglich keine neuen Erkenntnisse. Erklärung über Grundsätze des Völkerrechts betreffend freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen A/RES/2625 (XXV) 24. Oktober 1970 2625 (XXV).

[1179] Alston, Quinn, S. 188.

[1180] Ob sich aus dem Sozialpakt Pflichten zur Zusammenarbeit ergeben, ist nicht unumstritten. "Neither the drafting history of the Covenant nor subsequent state practice provi-des a definitive answer. When negotiating what came to be Article 2 (1) of the In-ternational Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the drafters agreed that international cooperation and assistance was necessary to realize economic, social, and cultural rights, but they disagreed whether it could be claimed as a right.26 No vote was conducted to decide between these competing views and to reflect one of the contending views in the text. The issue was reopened in recent years, when the Optional Protocol to the Covenant was negotiated. During those negotiations, some industrialized countries accepted the moral responsibility of international cooperation, but argued that the Covenant does not impose legally binding obligations in regard to economic, social, and cultural rights internationally." However, that interpretation is far from unanimous among states. There are disagreements as to the scope of the duty and its precise implications while, conversely, there is broad agreement that the Covenant imposes at least some extraterritorial obligations in the area of economic, social, and cultural rights."De Schutter, Olivier, Eide Asbjørn, Khalfan Ashfaq, Orellana Marcos, Salomon Margot, Seiderman Ian, Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights, 34 Human Rights Quarterly (2012), S. 1094 f.

[1181] Coomans, Application, S. 366.

> *Everyone, as a member of society, has the right to social security and is entitled to realization, through national effort and international co-operation and in accordance with the organization and resources of each State, of the economic, social and cultural rights indispensable for his dignity and the free development of his personality.*

Somit lässt sich festhalten, dass grundsätzlich Kooperationspflichten existieren, ihre genaue Ausformung jedoch nicht einfach festgestellt werden kann.[1182] Auch in den Kommentaren zu den Maastricht Principles wurde diese Sichtweise bestätigt.[1183] Nach Betrachtung der vorbereitenden Arbeiten zum Sozialpakt ist es schwierig zu argumentieren, dass die Verpflichtung zur internationalen Zusammenarbeit Staaten zu einer bestimmten Form der Hilfsleistung verpflichtet.[1184] Jedoch können im Zusammenhang mit einem bestimmten Recht, Verpflichtungen zur internationalen Zusammenarbeit auf Basis des Sozialpaktes abgeleitet werden.[1185] Die internationale Zusammenarbeit von Staaten im Rahmen von IO wie dem IWF kann beispielsweise starke Auswirkungen auf die Realisierung des Rechts auf Nahrung in anderen Ländern haben.[1186] Eine Verpflichtung zur Zusammenarbeit würde den territorialen Anwendungsbereich des Rechts auf Nahrung erweitern. So führt der General Comment Nr. 12 des ECOSOC betreffend das Recht auf Nahrung aus:

> *36. In the spirit of … the specific provisions contained in Articles 11, 21, and 23 of the Covenant and the Rome Declaration of the World Food Summit, States parties should recognize the essential role of international cooperation and comply with their commitment to take joint and separate action to achieve the full realization of the right to adequate food. In implementing this commitment,*

[1182] So etwa auch Narula: "The obligation of international cooperation suffers from the opposite problem; it is too expansive and ill-defined." Narula, International Financial Institutions, Transnational Corporations and Duties of State, S. 122. Jedenfalls scheinen die Kooperationspflichten aber so weit zu reichen, dass keine vorherige Verletzung erfolgen muss, damit einem Staat Kooperationspflichten zukommen. So Salomon: "A finding of international responsibility may subsequently (as part of or separately from the reparations owed) indicate a basis for assigning obligations of international assistance and cooperation… concluding that causation should offer the sole or primary basis for assigning obligations of international assistance and cooperation is unduly restrictive. States acting singly or jointly need not have caused harm in order to be under a positive duty to address the non-fulfilment of socio-economic rights elsewhere, nor in order to be held responsible for an internationally wrongful act derived from a failure to comply with an obligation to assist and cooperate internationally." Salomon Margot E., How to Keep Promises: Making Sense of the Duty Among Multiple States to Fulfil Socio-Economic Rights in the World. SHARES Research Paper 53 (2014), verfügbar unter: www.sharesproject.nl [Stand: 7. August 2014], S. 6.

[1183] De Schutter, Olivier, Eide Asbjørn, Khalfan Ashfaq, Orellana Marcos, Salomon Margot, Seiderman Ian, Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights, 34 Human Rights Quarterly (2012), S. 1094 f. .

[1184] Alston, Quinn, S. 191.

[1185] Ibid, S. 191.

[1186] Skogly, Right to Adequate Food, S. 350; Narula, The Right to Food: Holding Global Actors Accountable under International Law, S. 724.

States parties should take steps to respect the enjoyment of the right to food in other countries, to protect that right, to facilitate access to food and to provide the necessary aid when required. States parties should, in international agreements whenever relevant, ensure that the right to adequate food is given due attention and consider the development of further international legal instruments to that end.

B. Extraterritoriale Geltung nur bei Ausübung einer effektiven Kontrolle?

Auf Grund der Wechselbeziehung zwischen PB- und WSK-Rechten ist die Doktrin der effektiven Kontrollen grundsätzlich auch auf WSK Pflichten, die aus dem Sozialpakt entspringen, anwendbar.[1187] Wenn man extraterritoriale Verpflichtungen einschränkend interpretiert, ist ein Staat nur dann verpflichtet WSK-Rechte zu beachten, wenn er effektive Kontrolle ausübt. Eine auf effektive Kontrolle abzielende Formulierung ist auch in den Maastricht Principles 2012[1188] zu finden:

A State has obligations to respect, protect and fulfil economic, social and cultural rights in any of the following:

a) situations over which it exercises authority or effective control, whether or not such control is exercised in accordance with international law;…

Staaten können unter bestimmten Umständen auch außerhalb ihres Territoriums eine "effektive Kontrolle" ausüben, wobei hier eher an Situationen der Besetzung oder die Kontrolle durch militärische oder paramilitärische Einheiten zu denken ist.[1189] Eine auf die effektive Kontrolle abstellende Sichtweise wurde etwa vom EGMR hinsichtlich der EMRK[1190] in dessen Rechtsprechung vertreten, in der ebenfalls die Thematik der grenzüberschreitenden Verpflichtungen hinsichtlich von PB-Rechten behandelt wurde,[1191] aber auch vom IGH betreffend den Sozialpakt.[1192] Nach dieser Recht-

[1187] So Narula: "The right to food, for example, is interdependent with civil and political rights such as the right to life, the right to self-determination and the right to information. Without food, the right to life would be rendered meaningless". Narula spricht hier auch von "symbiotic relationship". Narula, International Financial Institutions, Transnational Corporations and Duties of State, S. 127 f.

[1188] Vgl. Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights.

[1189] Narula, The Right to Food: Holding Global Actors Accountable under International Law, S. 730.

[1190] Welche eine Jurisdiktionsklausel enthält.

[1191] Siehe diesbezüglich infra, S. 235 betreffend die Entscheidung Behrami und Behrami v. France und Ruzhdi Saramati v. France, Germany and Norway, No. 71412/01, 78166/01, Entsch. [GC] v. 31.5.2007, para. 121.

[1192] Vgl. Legal Consequences: " 112. The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights contains no provision on its scope of application. This may be explicable by the fact that this Covenant guarantees rights which are essentially territorial. However, it is not to be excluded that it applies both to territories over which a State

sprechung können Staaten somit für Akte verantwortlich gemacht werden, welche außerhalb ihres Territoriums erfolgen, jedoch unter ihrer "effective control" erfolgen.[1193]

Die Maastricht Principles gehen hier – im Vergleich zu PB-Rechten- also einen anderen Weg.[1194] Sie sehen vor, dass Staaten extraterritorialen Verpflichtungen auch in folgenden Situationen nachkommen müssen:

> *b) situations over which State acts or omissions bring about foreseeable effects on the enjoyment of economic, social and cultural rights, whether within or outside its territory;*
>
> *c) situations in which the State, acting separately or jointly, whether through its executive, legislative or judicial branches, is in a position to exercise decisive influence or to take measures to realize economic, social and cultural rights extraterritorially, in accordance with international law.*[1195]

Man hat sich hier für eine großzügige Sichtweise entschieden und nicht nur Situationen einer effektiven Kontrolle, sondern auch Situationen, in denen Staaten einen entscheidenden Einfluss auf die Verwirklichung von WSK-Rechten haben oder ihr Verhalten vorhersehbare Auswirkungen auf den Genuss von WSK-Rechten hat, aufgenommen.[1196]

---

party has sovereignty and to those over which that State exercises territorial jurisdiction. Siehe Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports (2004), Abs. 112.

[1193] Narula, The Right to Food: Holding Global Actors Accountable under International Law, S. 730.

[1194] So etwa Vandenhole: "In the field of civil and political rights, the question of extraterritorial human rights obligations has mainly been reduced to questions of jurisdiction. By and large, extraterritorial human rights obligations have only been recognized in cases of effective control over territory or physical power or control over persons. With regard to ESC rights, it has been suggested that there may be more space for the recognition of extraterritorial obligations." Vandenhole Wouter, S. 4.

[1195] Vgl. Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights unter 9. Scope of Jurisdiction.

[1196] Vgl. Vandenhole "…the notion of jurisdiction has been included in the Maastricht Principles, but it has been given a very broad meaning, including not only situations of authority or effective control, but also situations in which acts or omissions bring about foreseeable effects, and situations in which a State is in a position to exercise decisive influence." Siehe Vandenhole, S. 5 f; Krajweski, Human Rights and austertiy programs, S. 10. Eine ähnliche, auf Beeinflussungsmöglichkeiten abstellende Formulierung findet man in der Vienna+20 Declaration: "22. All States—especially those with most capacity and global reach—have the duty to ensure that their institutions, policies, or private companies, do not erode, … other State's ability to sustainably resource human rights."Vienna+20 CSO Declaration unter 22 Vgl auch Salomon, die sich für Verantwortlichkeit ausspricht, dass zusätzlich zu "direct causation…international legal responsibility could be attributed on the grounds that the actions or omissions (whether international or internal decisions with external effect) had reasonably foreseeable international consequences and/or because of the lack of due diligence undertaken to prevent the violation or to respond to it as required." Siehe Salomon, How to Keep Promises: Making Sense of the Duty Among Multiple States to Fulfil Socio-Economic Rights in the World, S. 7.

Hier kommt es auf vorhersehbare Auswirkungen des staatlichen Handelns auf WSK-Rechte und auch auf die Machtposition[1197] eines Staates betreffend die Verwirklichung von WSK-Rechten an. Ist ein Staat in der Lage, einen erheblichen Einfluss auf den Genuss von WSK-Rechten in anderen Ländern auszuüben, resultieren daraus für ihn extraterritoriale Pflichten.

Das Erfordernis der effektiven Kontrollausübung durch ein anderes Land würde den grenzüberschreitenden Geltungsbereich der WSK Rechte stark beschränken.[1198] Ein Abstellen auf die Beeinflussungsmöglichkeiten betreffend die Verwirklichung der WSK-Rechte in anderen Ländern könnte diese Härte abmildern. Auch wurde bereits in den Maastricht Guidelines von 1997 eher auf Beeinflussungsmöglichkeiten als auf effektive Kontrolle abgezielt.[1199]

Gemeinsam mit der Pflicht zur internationalen Zusammenarbeit ergibt sich in Situationen, in denen Staaten Beeinflussungsmöglichkeiten auf andere Staaten haben, eine extraterritoriale Geltung von WSK-Rechten für ihr Handeln. Dies folgt daraus, dass eine Pflicht zur internationalen Zusammenarbeit zur Verwirklichung von WSK-Rechten keinen Sinn ergeben würde, wenn es keinen extraterritorialen Geltungsbereich von WSK-Pflichten gibt.

6. Verantwortlichkeit von Nicht-Nehmerländern

A. Allgemeines

Nachdem nun grundsätzlich grenzüberschreitende Verpflichtungen aus dem Sozialpakt und anderen Rechtsgrundlagen für seine Mitgliedstaaten bejaht wurden, ist zu untersuchen, ob Nicht-Nehmerländer auch für ihre Tätigkeit innerhalb des IWF zur Verantwortung gezogen werden können. Diese Frage ist von der Verantwortlichkeit der

[1197] Dabei kommt Staaten mit einem größeren Einfluss eine größere Verantwortung zu. Vgl. Ssenyonjo: "Therefore, influential states parties to human rights treaties as members of the IMF, the World Bank and the WTO are obliged to do all that they can to ensure that the policies and decisions of those organisations are in conformity with theobligations of states parties under the Covenan." Siehe Ssenyonjo, S. 117. So auch die Vienna + 20 CSO Declaration unter 23. "States with greater capacities in global economic policy-making have greater responsibilities to protect human rights."

[1198] Narula, International Financial Institutions, Transnational Corporations and Duties of State, S. 122.

[1199] Maastricht Guidelines 1997, Abs. 18.

Nehmerländer für die Implementierung von Entscheidungen des IWF zu trennen, die regelmäßig eine direkte Verantwortlichkeit nach den ASR nach sich ziehen wird.[1200]

Die Mitarbeit eines Staates im Rahmen einer IO wie dem IWF kann nicht dazu führen, dass er seine menschenrechtlichen Pflichten "abstreift".

Bereits in den Maastricht Guidelines von 1997 betreffend die Teilnahme von Staaten als Mitglieder von IO hat man diesbezüglich konkrete Aussagen getroffen:[1201]

> *The obligations of States to protect economic, social and cultural rights extend also to their participation in international organizations, where they act collectively. It is particularly important for States to use their influence to ensure that violations do not result from the programmes and policies of the organizations of which they are members. It is crucial for the elimination of violations of economic, social and cultural rights for international organizations, including international financial institutions, to correct their policies and practices so that they do not result in deprivation of economic, social and cultural rights.*

So auch die Maastricht Principles 2012:

> *15. Obligations of States as members of international organizations*
>
> *As a member of an international organization, the State remains responsible for its own conduct in relation to its human rights obligations within its territory and extraterritorially.*[1202]

Mitgliedstaaten des IWF,

> *(…) must take all reasonable steps to ensure that, in its decision-making processes, the international organization acts in accordance with the pre-existing human rights obligations of the state concerned.*[1203]

[1200] Vgl. etwa Naert, S. 162.

[1201] Maastricht Guidelines 1997, Abs. 18.

[1202] Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights.

[1203] De Schutter, Olivier, Eide Asbjørn, Khalfan Ashfaq, Orellana Marcos, Salomon Margot, Seidermanf Ian, Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights Human Rights Quarterly 34 (2012), S. 1118 .

Um eine Verantwortlichkeit des Nicht-Nehmerlandes für die Nichteinhaltung dieser Grundsätze innerhalb des IWF zu begründen, können grundsätzlich zwei Wege beschritten werden. Man kann versuchen, den rechtswidrigen Akt direkt dem Staat zuzurechnen, oder aber eine indirekte Verantwortlichkeit für fremde Handlungen (in dem Fall Handlungen des IWF) abzuleiten. Nachfolgend wird die direkte Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten in Konstellationen, in denen der IWF verschuldeten Ländern Sparprogramme "verordnet", behandelt.[1204]

Während der Arbeiten der ILC an den ARIO ging diese davon aus, dass die Frage der direkten Verantwortlichkeit der Staaten bereits hinreichend während der Arbeiten zu den ASR thematisiert worden war.[1205] Dies weist darauf hin, dass ein einem Staatsorgan zurechenbares Verhalten auch dann zur Staatenverantwortlichkeit führt, wenn es ein Verhalten im Rahmen seiner Tätigkeiten innerhalb des IWF betrifft.[1206] Diese Staatenverantwortlichkeit für die Verletzung von extraterritorialen Pflichten wird auch in den Maastricht Principles 2012 betont:

> *State responsibility is engaged as a result of conduct attributable to a State, acting separately or jointly with other States or entities, that constitutes a breach of its international human rights obligations whether within its territory or extraterritorially.*[1207]

B. Zurechnung

Die direkte Verantwortlichkeit der Nicht-Nehmerländer des IWF setzt grundsätzlich eine Zurechnung des völkerrechtswidrigen Verhaltens an die Mitgliedstaaten voraus. Nach den ASR wird das Verhalten von Individuen dem Staat automatisch zugerechnet, wenn diese Individuen mit dem Staat institutionell oder organisatorisch verbunden sind. Das ist in den Artikeln 4 und 7 ASR geregelt. Wenn die handelnde Person ein formelles Staatsorgan ist, wird dem Staat somit automatisch das Verhalten dieser Person zugerechnet.[1208] Die tatsächliche Kontrolle über das Verhalten ist also dann ohne

---

[1204] Ibid, S. 1118 f.

[1205] Naert, S. 162.

[1206] Ibid, S. 163.

[1207] Vgl. Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights.

[1208] Fehlen diese Verbindungen zum Staat, kommt eine Prüfung nach Artikel 8 der ASR zur Anwendung. Hier wird das Verhalten einer Person oder einer Gruppe von Personen als Verhalten des Staates angesehen, wenn diese Person oder Personengruppe auf Grund von Instruktionen oder unter der Anweisung und Kontrolle des Staates das entsprechende Verhalten setzen. Ausnahmen bestehen nach den Artikeln 6 bis 9 und 11 der ASR.

Bedeutung, wenn es sich um ein "formelles" Staatsorgan handelt und daher bereits die automatische Zurechnung nach den ASR zur Anwendung kommt.[1209]

Bei der Zurechnung an den IWF ist auch die spezielle Regel des Artikel 7 der ARIO zu beachten, in welcher eine Abgrenzung der Zurechnung von Organverhalten bei Organen, welche einer IO von staatlicher Seite zur Verfügung gestellt wurden, zwischen Staat und IO erfolgt. Durch diesen Artikel 7 ARIO kann die allgemeine Zurechnungsregel des Artikels 4 der ASR überwunden werden. Somit wird zwischen Staatsorganen, welche vollständig für den IWF abgestellt sind, und solchen, die zu einem gewissen Ausmaß weiterhin Staatsorgane während ihrer Tätigkeit für den IWF bleiben, unterschieden.[1210] Artikel 7 ARIO betrifft "not fully seconded organs". Das Verhalten dieser Organe ist nach den ARIO nur dann der Organisation zuzurechnen, wenn diese eine effektive Kontrolle über deren Verhalten ausübt. An einigen EGMR Entscheidungen kann gesehen werden, dass dieser die Staatenverantwortlichkeit von Mitgliedstaaten für Handeln innerhalb von IO über eine restriktive Auslegung der Zurechnungsregeln eher einschränkend beurteilt.[1211] In Behrami und Saramati[1212] hat der EGMR zwar auf Artikel 7 der ARIO verwiesen, das Verhalten letztendlich auch ohne das Vorliegen einer tatsächlichen Kontrolle den Vereinten Nationen zugerechnet.[1213] Wie bereits erwähnt, kommt Artikel 7 jedoch nicht zur Anwendung und [1214] scheidet als Zurechnungsgrundlage aus.

[1209] Ist aber keine organisatorische oder institutionelle Verbindung zum Staat vorhanden, kann das Verhalten nur dann dem Staat zugerechnet werden, wenn das konkrete Verhalten gemäß Artikel 8 ASR unter Anweisung, Kontrolle oder Instruktionen des Staates erfolgt ist. Hier wird entsprechend nur von "persons" oder "groups of persons" gesprochen. Article 8 Conduct directed or controlled by a State: The conduct of a person or group of persons shall be considered an act of a State under international law if the person or group of persons is in fact acting on the instructions of, or under the direction or control of, that State in carrying out the conduct. Vgl. auch Messineo Francesco, Multiple Attribution of Conduct. Principles of Shared Responsibility, SHARES Research Paper No. 2012-11 (2012), verfügbar unter: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2159859, [Stand: 5. August 2014], S. 8.

[1210] Sari, S. 78.

[1211] Jansen Stefanie, The World Bank and Human Rights: The Surplus Value of the Optional Protocol to the ICESCR vis-à-vis the Inspection Panel, S, 24.

[1212] EGMR Agim Behrami and Bekir Behrami v. France und Ruzhdi Saramati v. France, Germany and Norway, No. 71412/01, 78166/01, Entsch. [GC] v. 31.5.2007, para. 121.

[1213] In diesem Fall war die Zuständigkeit des Gerichts zweifelhaft, da die beschuldigten Staaten im Rahmen einer UNMIK/KFOR Mission tätig waren. Das zur Debatte stehende Verhalten fand nicht auf dem Staatsgebiet eines Konventionsstaates statt. Die UNMIK war ein Unterorgan der Vereinten Nationen, welches auf Basis von Kapitel VII geschaffen worden war. Die KFOR übte Befugnisse, die unter Kapitel VII delegiert worden waren, aus. Die Kläger klagten in diesem Fall die Konventionsstaaten, welche im Rahmen der Nato und der Vereinten Nationen tätig waren. Der EGMR hatte sich im Fall mit der Frage zu beschäftigen, ob die Jurisdiktion gemäß Artikel 1 EMRK der beklagten Staaten vorhanden war, damit überhaupt eine Zuständigkeit des EGMR entstehen konnte. Im Kosovo wurde die UNMIK als Übergangsverwaltung installiert. Diese war ein Unterorgan des Sicherheitsrates und die Zurechnung erfolgte an den Sicherheitsrat und die UN. Bei der Frage der ratione personae wurde vom EGMR auf Artikel 6 (heute Artikel 7) der ARIO verwiesen. Damit eine Jurisdiktion ratione loci gemäß ECHR vorliegen kann, muss das jeweilige Gebiet unter der effektiven Kontrolle einer oder mehrerer Konventionsstaaten liegen. In seiner Entscheidung weicht der EGMR dann jedoch vom Wortlaut des Artikels 7 ab, welcher die effektive Kontrolle der IO

Gegenüber der Anwendung von Artikel 7 ARIO erscheint die Ansicht vorzugswürdiger, dass das Verhalten von Organen, die in die Organisationsstrukturen der IO eingegliedert sind, grundsätzlich der IO zuzurechnen ist.[1215] Dabei handelt es sich um eine widerlegbare Vermutung. Wenn der Staat die Kontrolle (durch Weisung) über das Verhalten des ED ausübt, ist das Organverhalten dem Staat zuzurechnen.[1216]

Sofern das einen ED entsendende Mitgliedsland menschenrechtliche Pflichten treffen und sein ED ein diese Rechte beeinträchtigendes Programm befürwortet, ist eine Zurechnung des Abstimmungsverhaltens an die Entsendestaaten denkbar.[1217] Die Zurechnung an das Nicht-Nehmerland ist dann zu befürworten, wenn ein Staatsorgan das Wahlverhalten des ED im Entscheidungsgremium durch eine Weisung determiniert hat. [1218] Die Zurechnung dieser Weisung nach den Regeln der ASR eröffnet zumindest den Weg, mächtige Staaten zur Verantwortung zu ziehen.[1219] Auch ist argumentierbar, dass bereits das abstrakte Bestehen von Weisungsmöglichkeiten ausreichend für einen Zurechnungszusammenhang ist und im Einzelfall nicht ausgeübt werden muss. Dies wird dadurch gestützt, dass sogar ultra vires Handlungen von Staatsorganen nach den ASR den Staaten zugerechnet werden. Wird nicht dafür Sorge getragen, dass ein ernannter ED in Übereinstimmung mit menschenrechtlichen Verpflichtungen handelt, würde demnach ein Sorgfaltsverstoß des Staates vorliegen, der diesem zugerechnet werden kann. Fraglich ist jedoch, ob ein solcher Maßstab die Selbstständigkeit der IO nicht zu sehr beeinträchtigt. Da eine mehrfache Zurechnung des Verhaltens von ernannten ED ausscheidet, würde somit kein Anknüpfungspunkt für die Zurechnung an den Entsendestaat vorliegen.

über das Verhalten eines Organes erfordert. Für den EGMR war hier ausreichend, dass dem Sicherheitsrat die Letztverantwortung zukam, eine effektive Kontrolle durch die UN war jedoch nicht gegeben. Kleinlein, S. 602 ff.

[1214] Vgl. infra, S. 160 f.

[1215] Ähnlich auch Sari hinsichtlich der Zurechnung von Truppen unter den VN. Sari, S. 83.

[1216] Vgl. infra, S. 160 f. Einer Mindermeinung zufolge könnte es auch zur mehrfachen Zurechnung kommen. Darauf wird noch näher im Kapitel 10 eingegangen.

[1217] Eine andere Ansicht scheint Shihata zu vertreten, der das Verhalten der Mitglieder der geschäftsführenden Organe nur der Organisation zurechnen will. Murray, S. 340 unter Verweis auf Higgins, "Draft Questionnaire", June 1989, and "Questionnaire", September 1990 und Shihata, "Response", September 1989, Shihata, Response of 17 December 1990.

[1218] Im höchsten Organ des IWF, in welchem jeder Mitgliedstaat durch einen Repräsentanten auf Ministerebene vertreten ist und welches sich jährlich trifft, ist eine Zurechnung des Verhaltens der Governors an die Mitgliedstaaten klar zu befürworten. Wie schon erwähnt, wurden jedoch die laufenden Geschäfte auf die Exekutivdirektoren übertragen, welche auch die Entscheidungen über die Genehmigung der "kritischen" Programme treffen.

[1219] Salomon, Margot E., International Economic Governance and Human Rights Accountability, LSE law, society and economy working papers, 09-2007. Department of Law, London School of Economics and Political Science (2007), verfügbar unter http://www.lse.ac.uk/collections/law/wps/WPS09-2007Salomon.pdf [Stand: 5. August 2014], S. 24.

Würde man überhaupt verneinen, dass das Abstimmverhalten der ernannten ED zur direkten Verantwortlichkeit führen kann, wird die Möglichkeit einer indirekten Verantwortlichkeit vertreten.

Hinsichtlich der Zurechnung besteht zudem noch ein praktisches Problem. Entscheidungen werden konsensual getroffen, Informationen darüber, welche Positionen die Exekutivdirektoren vor der "Abstimmung", vertreten, gelangen nicht an die Öffentlichkeit.[1220] Probleme der Beweisbarkeit werden zu Lasten des IWF gehen bzw. eine primäre Verantwortlichkeit des IWF bleibt bestehen.[1221]

C. Bruch einer völkerrechtlichen Verpflichtung

Nach erfolgter Zurechnung des Verhaltens von den ernannten ED an die Mitgliedstaaten nach Ausübung des Weisungsrechts ist zu prüfen, ob das Verhalten zum Bruch einer völkerrechtlichen Verpflichtung geführt hat. Nur so kann eine direkte Verantwortlichkeit entstehen. Nachdem sich in Matthews,[1222] Bosphorus,[1223] sowie Waite and Kennedy[1224] gezeigt hat, dass sich ein Mitgliedstaat durch die Übertragung von Kompetenzen an IO grundsätzlich nicht von bestehenden menschenrechtlichen Pflichten befreien kann, muss entsprechendes auch für WSK-rechtliche Pflichten gelten.

Wie bereits ausgeführt, ist die Beantwortung der Frage, in welchem Ausmaß Nicht-Nehmerländer durch WSK-Pflichten gegenüber Nehmerländern gebunden sind, mit Schwierigkeiten verbunden. Dies ist eine Folge der unklaren grenzüberschreitenden Pflichten.

[1220] Siehe etwa UN Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the Right of Everyone to the Enjoyment of the Highest Attainable Standard of Physical and Mental Health, Paul Hunt : addendum : Missions to the World Bank and the International Monetary Fund in Washington, D.C. (20 October 2006) and Uganda (4-7 February 2007), 5 March 2008, A/HRC/7/11/Add.2, verfügbar unter: http://www.refworld.org/docid/47da904c2.html [Stand: 7. August 2014], S. 21 unter Abs. 104.

[1221] Was sich mangels ausreichender Durchsetzungsmöglichkeiten negativ auf die Verwirklichung von WSK-Rechten auswirkt.

[1222] Die zu behandelnde Klage in Matthews betraf die mangelnde Berechtigung von Einwohnern Gibraltars an der Teilnahme an den Wahlen zum Europäischen Parlament. Zu klären war, ob dies im Widerspruch zu Artikel 3 des Zusatzprotokolls Nr. 1 zur EMRK stand. Das Gericht führte aus, dass die EMRK die Übertragung von Kompetenzen an IO nicht ausschließen würde, wenn die Konventionsrechte weiterhin ausreichend geschützt werden. Die Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten würde auch nach einem solchen Transfer bestehen bleiben. Matthews v. the United Kingdom [GC], No. 24833/94, ECHR1999-I, S. 251 (266), Abs. 32ff.

[1223] Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi v. Ireland, GC, Application No: 45036/98 ECHR 2005-VI.

[1224] Waite and Kennedy v. Germany GC, Application No. 26083/94, ECHR 1999-I.

D. Allgemeine Pflichten der Nicht-Nehmerländer

Im Bereich der menschenrechtlichen Pflichten von Staaten werden drei Dimensionen der Rechte-Pflichten Beziehungen unterschieden. Vertikale Pflichten sind so ausgestaltet, dass den Staat die Pflicht trifft, gegenüber einem nicht-staatlichen Akteur ein bestimmtes Verhalten zu setzen. Diagonale Pflichten sind so konzipiert, dass ein Staat die Pflicht hat, einen nichtstaatlichen Akteur vor einem bestimmten Verhalten eines anderen nicht-staatlichen Akteurs zu beschützen und der erste nicht-staatliche Akteur diese menschenrechtliche Schutzpflicht gegenüber dem Staat geltend machen kann. Im Rahmen der horizontalen Pflichten muss ein nicht-staatlicher Akteur direkt gegenüber einem anderen nicht-staatlichen Akteur ein bestimmtes Verhalten setzen, weil ein Akteur gegenüber dem anderen Akteur einen Anspruch auf ein bestimmtes Verhalten hat. Das Konzept der diagonalen Pflichten führt, anstatt direkte (horizontale) Verpflichtungen zwischen nicht-staatlichen Akteuren herzustellen, zu einer Pflicht des Staates, einen nicht-staatlichen Akteur vor einem anderen nicht-staatlichen Akteur in bestimmten Situationen zu schützen.[1225] Vertikale und diagonale Pflichten lassen sich auch auf der Ebene der mehrdimensionalen extraterritorialen Pflichten finden. Die Maastricht Guidelines gehen hinsichtlich von WSK-Pflichten grundsätzlich von unterschiedlichen extraterritorialen Pflichten aus:

> *I. General principles*
>
> *3. All States have obligations to respect, protect and fulfil human rights, including civil, cultural, economic, political and social rights, both within their territories and extraterritorially.*

Hier entsprechen die vertikalen Pflichten der obligation to respect und fulfil und die diagonalen Pflichten der obligation to protect. Es nun zu fragen, ob die Verpflichtung zur Zusammenarbeit und die erweiterte territoriale Anwendbarkeit des Sozialpaktes auch eine obligation to respect oder to protect von Nicht-Nehmerländern gegenüber Nehmerländern innerhalb des IWF mit sich bringt.[1226] Einerseits spricht dagegen, dass Staaten, die innerhalb des IWF durch Abstimmungsverhalten tätig werden, keine effektive Kontrolle über das Nehmerland oder die IO ausüben.[1227] Andererseits würde

[1225] Hessebruegge Arno, Human rights violations arising from conduct of non-state-actors, 11 Buff. Hum. Rts. L. Rev. (2005), S. 25.
[1226] Coomans, Application, S. 380.
[1227] Ibid, S. 382.

man durch dieses Erfordernis den möglichen Anwendungsbereich des Sozialpaktes erheblich einschränken und die Pflicht zur Zusammenarbeit sogar aushebeln. Zur Verneinung von Pflichten innerhalb des IWF wurde auch die Abwesenheit einer Jurisdiktionsklausel angeführt,[1228] jedoch kann diese Abwesenheit gerade als Argument für extraterritoriale Geltung des Sozialpaktes angeführt werden.[1229]

Eine Verletzung der Pflicht zur internationalen Zusammenarbeit zur Förderung der Menschenrechte im Rahmen der Zusammenarbeit von Staaten innerhalb des IWF könnte auch auf Basis der Artikel 55 und 56 in Kombination mit Artikel 103 der SVN argumentiert werden. Widersprechen sich die Verpflichtungen von Mitgliedern der Vereinten Nationen und ihre Verpflichtungen aus anderen internationalen Übereinkünften, so haben die Verpflichtungen aus der Charta Vorrang. Widersprechen sich nun die Verpflichtungen, die sich aus IWF Arrangements ergeben und die Verpflichtung, bei der Verwirklichung von Menschenrechten zusammenzuarbeiten, wären die Verpflichtungen aus der Satzung vorranging. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass nicht versucht werden darf, sämtliche Spezialorganisationen der VN in "Menschenrechtsorganisationen" zu verwandeln, und keine Gefährdung der "Spezialisierung" dieser Organisationen erfolgen darf. Die Staaten sind letztendlich auch an die Satzung des IWF gebunden, deren Vertragsparteien sie sind. Schwierigkeiten könnten sich aus den menschenrechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten und dem – auf der Satzung des IWF beruhenden – monetären Mandat ergeben, dh, wenn sich die menschenrechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten und die Verpflichtungen aus der Satzung des IWF widersprechen. Grundsätzlich bedeutet dies, dass nicht nach Belieben Mittel für die Verwirklichung der WSK-Rechte durch den IWF zur Verfügung gestellt werden dürfen. Die Ableitung aus Artikel 103 der SVN scheidet jedoch aus zwei Gründen aus. Einerseits wird ein IWF-Arrangement zwischen IWF und dem Nehmerland und nicht zwischen Nicht-Nehmerland und Nehmerland abgeschlossen, andererseits ist die Konditionalität kein Vertragsbestandteil der IWF Arrangements.

Zur Bejahung einer obligation to respect wurde argumentiert, dass die Pflicht zur Zusammenarbeit auch die Beachtung eines "Prinzips der Solidarität" mit sich bringt, welches auf Artikel 55 der SVN und den nachfolgenden internationalen Instrumenten,

---

[1228] Ibid.

[1229] Courtis Christian, Sepúlveda Andmagdalena, Are Extra-Territorial Obligations Reviewable unter the Optional Protocol to the ICESCR? Nordisk Tidsskrift for Menneskerettigheter, VOL. 27, NR 1, S. 55.

also auch auf dem Sozialpakt, beruhen soll. Alle Staaten und dabei v.a. jene, deren wirtschaftliche, monetäre und finanzielle Politik einen beträchtlichen Einfluss auf andere Staaten hat, müssen demnach Verhaltensweisen vermeiden, die einem anderen Staat und dessen Bevölkerung Schaden zufügen könnten. Hier sind auch die Machtpositionen von Staaten und deren Beeinflussungsmöglichkeiten innerhalb des IWF zu berücksichtigen.[1230] Alle Staaten müssen zusammenarbeiten um sicherzustellen, dass nicht-staatliche Akteure den Genuss von WSK-Rechten nicht beeinträchtigen.[1231] Die Pflicht zur internationalen Zusammenarbeit und die extraterritorialen Pflichten scheinen somit zumindest so weit zu gehen, als dass den Staaten bei internationaler Zusammenarbeit im Rahmen einer IO eine Unterlassungspflicht zur Genehmigung schädlicher Programme zukommt.

Staaten sind zudem auch Träger von obligations to protect. Wenn sie das Verhalten von nicht-staatlichen Akteuren beeinflussen können (selbst wenn sie dabei nicht in der Lage sind, deren Verhalten zu reglementieren), sollen sie ihren Einfluss in Übereinstimmung mit der SVN und anderen WSK-Rechtsquellen ausüben.[1232]

E. Völkerrechtsbruch durch Abstimmungsverhalten innerhalb des IWF?

Aus den vorigen Ausführungen ergibt sich, dass Nicht-Nehmerländer innerhalb des IWF keine Verhaltensweisen setzen dürfen, die die Möglichkeiten eines anderen Staates oder einer IO beeinträchtigen, ihre die WSK-Rechte betreffenden Verpflichtungen zu erfüllen. Die Pflichten von Mitgliedstaaten erstrecken sich auch auf ihre "participation in international organizations, where they act collectively." [1233] Staaten sollen ihren Einfluss dazu verwenden, "to ensure that violations do not result from the programmes and policies of the organizations of which they are members."[1234]

Die Verantwortlichkeit ist jedoch gerade hinsichtlich der Entscheidungsfindung durch staatliche Repräsentanten in Organen von IO, da diese häufig eine duale Position innehaben, nicht unumstritten.[1235] Im Geschäftsalltag des IWF werden Nicht-Nehmerländer vornehmlich durch ED tätig, wobei nur die ernannten ED als

[1230] Alston, Quinn, S. 191.
[1231] Vgl. Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights unter 15.
[1232] Maastricht Principles, Abs. 24 und Abs. 26.
[1233] Maastricht Principles, Abs. 19.
[1234] Ibid, Abs. 16.
[1235] Diese Problematik trifft nicht auf echte internationale Organwalter zu, welche keine Anweisungen eines Staates entgegennehmen können. Siehe Naert, S. 163.

Ländervertreter qualifiziert werden können. Wenn ein ernannter ED an Abstimmungen teilnimmt, handelt er dabei zwar grundsätzlich auch in Übereinstimmung mit den Regeln des IWF, eine Verantwortlichkeit des Mitgliedstaates für reines Abstimmungsverhalten innerhalb der IO wurde von der ILC jedoch nur für die Formen der indirekten Verantwortlichkeit nach den ARIO verneint. Eine Verantwortlichkeit, die sich aus den Regeln über die Staatenverantwortlichkeit ergibt, scheint dennoch möglich.[1236] Das Abstimmungsverhalten eines dem Staat direkt zurechenbaren Organes kann somit unabhängig von einem allfälligen Völkerrechtsbruch durch die Entscheidung der IO einen Bruch einer völkerrechtlichen Verpflichtung des Staates darstellen.[1237] Dies hängt im Einzelfall jedoch von der konkreten Norm des Primärrechts ab.[1238]

Das Recht der Staatenverantwortlichkeit führt hier zur Möglichkeit einer konkurrierenden, gemeinsamen Verantwortlichkeit betreffend die Verantwortlichkeit von Staaten für Akte von IO als Ergebnis ihrer Mitgliedschaft nach den ARIO oder für ihr "normales" mit der Mitgliedschaft verbundenes Verhalten nach den ASR.

Innerhalb einer IO können, betreffend das Entscheidungsverhalten von Staaten, verschiedene Konstellationen beobachtet werden. Staaten können a) die Entscheidungen einer IO vorantreiben, b) die Entscheidungsfindung innerhalb einer IO kontrollieren, c) ein Vetorecht betreffend die Entscheidungen einer IO zukommen, d) an einer Entscheidung teilnehmen, bei der sich seine Stimme auswirkt, der Stimme eines Staates kommt, e) (nahezu) keinen Einfluss haben.[1239]

[1236] Die ILC hat sich mit der Frage der Verantwortlichkeit von Staaten für ihr Verhalten innerhalb von IO nicht näher beschäftigt und war der Meinung, dass dies im Rahmen der Staatenverantwortlichkeit bereits angemessen berücksichtigt worden war. Dies lässt darauf schließen, dass ein Verhalten, welches einem Staatsorgan zugerechnet werden kann, im Rahmen des Staatenverhaltens innerhalb einer IO zu einer Verantwortlichkeit von Staaten führen kann. Naert, S. 162 f. Vgl. auch ARIO with Commentaries 2011 zu Artikel 58, hinsichtlich Aid and assistance:"However, as specified in paragraph 2, an act by a member State which is done in accordance with the rules of the organization does not as such engage the international responsibility of that State for aid or assistance." Dazu wird in den Kommentaren weiter ausgeführt, "(5) The fact that a State does not per se incur international responsibility for aiding or assisting an international organization of which it is a member when it acts in accordance with the rules of the organization does not imply that the State would then be free to ignore its international obligations. These obligations may well encompass the conduct of a State when it acts within an international organization. Should a breach of an international obligation be committed by a State in this capacity, the State would not incur international responsibility under the present Article, but rather under the Articles on the responsibility of States for internationally wrongful acts." Vgl. auch Sienho Yee, The Responsibility of States Members of an International Organization for its conduct as a result of membership or their normal conduct associated with membership Maurizio Ragazzi (ed.), International Responsibility Today: Essays in Memory of Oscar Schachter, Martinus Nijhoff (2005), S. 435.

[1237] Naert, S. 164. Naert verweist hier auch auf eine Gegenmeinung, nach der die reine Stimmabgabe keine Verantwortlichkeit nach sich zieht, da sich diese erst in der getroffenen Entscheidung auswirkt. Vgl. Naert, S 164.

[1238] Ibid, S. 164.

[1239] Yee, S. 439.

Das Ausmaß der Verantwortlichkeit wird vom Einfluss des Mitgliedstaates abhängen. Je stärker der Einfluss eines Mitgliedstaates im Abstimmungsprozess ist, desto mehr Verantwortlichkeit kann ihm zukommen, da einflussreiche Staaten auch in der Lage sind, ihre Verpflichtungen einzuhalten.[1240] Bei Dominanz kann er im selben Ausmaß wie der IWF Verantwortung tragen, da er seiner Pflicht nicht nachgekommen ist, die rechtswidrige Entscheidung zu verhindern. Staaten mit nur geringem Stimmengewicht, deren Stimme sich dennoch auswirkt, werden nur für ihren Anteil zur Verantwortung gezogen. Staaten deren Verhalten sich gar nicht auswirkt, werden nicht zur Verantwortung gezogen.[1241] Die Stimmen der ernannten ED wirken sich jedenfalls auf das Abstimmungsergebnis aus. Hier muss jedoch wieder darauf hingewiesen werden, dass formelle Abstimmungen in der Praxis des IWF vermieden werden. Dies führt zu Beweisbarkeitsproblemen, wer welche Position vertritt bzw. die treibende Kraft hinter einem konsensualen Ergebnis ist.

Zur Erfüllung von WSK-Pflichten wurde vorgeschlagen, dass ein "schädliches" Programm keine Zustimmung durch einen ernannten ED erfahren dürfe.[1242]

Wenn ein durch einen eigenen ED vertretener IWF-Mitgliedstaat (welcher durch den Sozialpakt oder durch andere Völkerrechtsquellen gebunden ist) der obligation to respect durch Nichtzustimmung entspricht, bekommt ein Land wegen des in der Praxis des ED vorherrschenden Konsensprinzips des ED unter Umständen jedoch überhaupt keine Mittel durch den IWF. Dies könnte auch auf Grund des fehlenden seal of approval zu einer (weiteren) Verschlechterung der Menschenrechtslage führen, da das Nehmerland den Zugang zum internationalen Finanzmarkt gänzlich verlieren kann bzw. dieser nicht wieder hergestellt werden kann.

Es ist also zweifelhaft, ob ein Abstimmungsverhalten, das zur Nichtgenehmigung des Programmes führt, ausreichend wäre, um eine obligation to respect zu erfüllen, oder ob das nicht sogar vielmehr eine Verletzung derselben wäre.[1243]

[1240] Vgl. auch Narula: "The substantial influence of powerful States within the IMF suggests that they are capable of influencing the organisation to act in accordance with international law…"Siehe Narula, International Financial Institutions, Transnational Corporations and Duties of State, S. 141.

[1241] Yee, S. 439.

[1242] Eine andere Ansicht vertritt hier Weigeldt. Er ist der Auffassung, dass durch die Verpflichtung, WSK-Rechte zu berücksichtigen, eine "hochkomplizierte und kaum praktikable Situation" entstehen würde. Die Mitgliedstaaten müssten ihren ED vorschreiben, die Pflichten aus dem Sozialpakt zu beachten. Weigeldt, S. 248.

[1243] Eine andere Ansicht wird scheinbar in den Tilburg Guiding Principles vertreten. Hier wurde festgehalten, dass "… The following clause should be included in the policies of the IMF: 'The IMF shall not enter into financial agreements that contravene applicable international human rights law.' A clause to the same effect should be

Man könnte jedoch im Rahmen des Entscheidungsprozesses auch übereinkommen, die Konditionalität dahingehend abzuändern, dass keine nachteiligen Auswirkungen auf (die Kerninhalte der) WSK-Rechte zu erwarten sind. Die Erfüllung der Pflichten eines Mitgliedstaates,

> *(...) may be achieved by, for example, voting against policies such as Structural Adjustment Policies (SAPs) ... to be implemented by states seeking IMF... loans, where such policies fail to integrate adequately ESC rights and make provision for adequate social safety nets (SSNs) or human rights impact assessments. As a matter of law, a state's failure to take into account its human rights obligations when entering into agreements with NSAs would amount to a violation of the obligation to respect human rights.*[1244]

Das Programm muss hier dennoch den Rahmenbedingungen der Satzung des IWF entsprechen. Insbesondere müssen dennoch "angemessene Sicherheiten" bestehen.

Die USA ist der einzige Mitgliedstaat innerhalb des IWF, der einen eigenen ED stellt und den Sozialpakt nicht ratifiziert hat. Jedoch wurde dieser Pakt zumindest unterzeichnet, was dazu führt, dass die USA zumindest ein Frustrationsverbot treffen und auch sie keine Maßnahmen ergreifen dürfen, die das Vertragsziel vereiteln können.[1245] Zudem müssen nichtratifizierende Staaten zumindest VGR Pflichten einhalten.[1246]

Die direkte Verantwortlichkeit der Nicht-Nehmerländer, die durch einen ernannten ED im IWF repräsentiert werden, ist somit auf Basis der ASR zu bejahen, wenn die ED Programme befürworten, deren Konditionalität die WSK-Rechts-Situation in einem

---

included in programme support agreements between the IMF and States. The IMF should ensure compliance with the human rights clause during implementation of its programmes." Dies kann als rein negative Verpflichtung gesehen werden: So Vandenhole: "In the clause proposed for inclusion in the policies of the IFIs, the negative nature of their obligation is reconfirmed…", Siehe Vandenhole, S. 19. Genauso scheint es aber möglich, aus dieser Guideline auch positive Pflichten abzuleiten, da der IWF andere – WSK-Rechte berücksichtigende - Programme eingehen soll. Eine obligation to respect (obligation not to interfere either dirctly or indirectly) ist von unmittelbarer Natur und unterliegt nicht dem Vorbehalt einer progressiven Verwirklichung. Zudem enthält es nicht nur negative, sondern auch positive Pflichten für einen Staat. Vandenbogaerde unter Verweis auf Views of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights under Article 10(1) of Optional Protocol of the International Convention on Economic, Social and cultural Rights (Inter-State Communications) Author State: Zambia, Respondent State: Switzerland unter 5.25. Siehe Vandenbogaerde Arne, Labour Rights in an Transnational Perspective, in: Gibney Mark, Vandenhole Wouter (Hrsg) Litigating Transnational Human Rights Obligations, Alternative Judgments, Routledge (2014), S. 152.

[1244] Ssenyonjo, S. 118.

[1245] Narula Smita, The Right to Food: Holding Global Actors Accountable under International Law, S. 742; Narula, International Financial Institutions, Transnational Corporations and Duties of State, S. 142.

[1246] Narula, International Financial Institutions, Transnational Corporations and Duties of State, S. 142. Narula weist hier auf die "persistent objector" Problematik hin, Ibid FN 92.

Nehmerland verschlechtert ohne zuvor angemessene Maßnahmen zur Abfederung der nachteiligen Auswirkungen zu treffen. Die bloße Nichtgenehmigung kritischer Programme kann die Verantwortlichkeit jedoch nicht beseitigen, da dies die Situation in den Nehmerländern noch verschlimmern kann. Auch das beschränkte Mandat des IWF steht dem nicht entgegen. Die Satzung beinhaltet keine diesbezüglichen Pflichten. D extraterritoriale Geltung von WSK-Pflichten, die Pflicht zur Zusammenarbeit und die Stellung als Spezialorganisation der VN bieten jedoch eine ausreichende Rechtsgrundlage.

7. Verantwortlichkeit von Nicht-Nehmerländern für rechtswidrige Akte des IWF

Auf Basis von extraterritorialen und globalen, menschenrechtliche Pflichten der Nicht-Nehmerländer kann eine völkerrechtliche Verantwortlichkeit auf unterschiedlichen Wegen abgeleitet werden. Verstößt ein Mitgliedstaat im Rahmen seines ihm zurechenbaren Verhaltens im Rahmen seiner Tätigkeiten innerhalb des IWF gegen seine eigenen Verpflichtungen, kommen die Regelungen über die Staatenverantwortlichkeit zur Anwendung.[1247]

Wird ein schädigendes Verhalten dem IWF und nicht dem Nicht-Nehmerland zugerechnet, bedeutet dies grundsätzlich, dass die eigenständige Rechtspersönlichkeit des IWF indiziert, dass die einzelnen Staaten gerade nicht für das Verhalten der Organisation zur Verantwortung gezogen werden können.[1248] Die Autonomie, die auf der eigenständigen Rechtspersönlichkeit basiert, soll nach klassischer Auffassung in einer ausschließlichen Verantwortlichkeit des IWF münden, wenn diesem ein Akt zuzurechnen ist.[1249]

Die Unabhängigkeit und Eigenständigkeit des IWF könnte grundsätzlich etwa mächtige Staaten dazu verleiten, die eigenständige Rechtspersönlichkeit des IWF

[1247] Stumer Andrew, Liability of Member States for Acts of International Organizations: Reconsidering the Policy Objections, 48 Harv. Int'l L.J (2007), S. 562 f. Vgl. auch Salomon: "The actions taken under the auspices of the IFIs can be understood as policies with extraterritorial impact of the influential member States of those institutions. Salomon Margot E, Deprivation, Causation and the Law of Internatinal Cooperation, in: Langford Malcolm, Vandenhole Wouter (Hrsg), Global Justice, State Duties: The Extraterritorial Scope of Economic, Social, and Cultural Rights in International Law, Cambridge University (2012), S. 267.

[1248] Seidl-Hohenveldern, Loibl, Rz 0709; Jansen, S. 25.

[1249] Murray, S. 312.

rechtsmissbräuchlich zu verwenden.[1250] Zudem genießen gerade IO wie der IWF vor nationalen Gerichten Immunität, die eine Durchsetzung von vermögensrechtlichen Ansprüchen von Geschädigten erschwert oder unmöglich macht, insofern würde sich die Möglichkeit, die Mitgliedstaaten zur Verantwortung zu ziehen, als attraktiv erweisen. Entsprechend wird vertreten, dass Mitgliedstaaten auch für völkerrechtswidrige Akte von IO zur Verantwortung gezogen werden können[1251] und eine Verantwortlichkeit auch auf Basis der Mitgliedschaft entstehen kann.[1252]

Die Möglichkeit, Mitgliedstaaten für das Verhalten des IWF indirekt[1253] verantwortlich zu machen, birgt auch gewisse Risiken. Mitgliedstaaten könnten sich aus Angst vor Verantwortlichkeit in solchen Fällen vermehrt in die Entscheidungsprozesse der Organisation einmischen und versuchen, die Kontrolle über den IWF zu behalten.[1254] Interventionen können wiederum die Unabhängigkeit und Funktionstüchtigkeit des IWF gefährden.[1255] Wird die Unabhängigkeit zu stark eingeschränkt, könnte dies das Ende der eigenständigen Rechtspersönlichkeit des IWF bedeuten. Die Verantwortlichkeit von Mitgliedstaaten könnte auch dazu führen, dass es für die Staaten unattraktiv wird, eine IO zu gründen oder ihr beizutreten.[1256]

Als weitgehend unumstritten wird die Möglichkeit bloßer (freiwilligen) Akzeptanz der Verantwortlichkeit durch die Mitgliedstaaten angesehen.[1257]

[1250] Chimni, S. 47; Vgl. diesbezüglich auch D'Aspremont Jean, The limits to the exclusive Responsibility of International Organizations, 1 Hum. Rts. & Int'l Legal Discourse (2007).

[1251] Naert, S. 155. Vgl. auch Yee, der darauf verweist, dass der Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, Including the Moon and Other Celestial Bodies (1967) und die Convention on International Liability for Damage Caused by Space Objects (1972) eine gleichzeitige Verantwortlichkeit vorsehen und dies als wichtige Beispiele der Staatenpraxis anführt. Auch die Tatsache, dass es sich dabei um "Haftungsbestimmungen" handelt, soll die Bedeutung nicht mindern. Yee, S. 334.

[1252] Näheres dazu in Wilde, S. 402. Wobei für eine Verantwortlichkeit von Mitgliedstaaten nach der Meinung mancher primär aus "policy considerations" argumentiert wird. Vgl. Ryngaert, Buchanan, S. 136; Vgl. auch Stumer, der einige der vorgebrachten Argumente widerlegt. Siehe Stumer, S. 566 f.

[1253] Wobei der Ausdruck indirekte Verantwortlichkeit fälschlicherweise indiziert, dass gleichzeitig auch eine direkte Verantwortlichkeit besteht, was häufig nicht der Fall sein wird. Hessbruegge, S. 47.

[1254] D'Aspremont, der jedoch auf die Vorteile einer solchen Verantwortlichkeit im Rahmen der Mißbrauchsthematik hinweist: "… holding States that abuse the international legal personality of international organizations through overwhelming control over the decision-making process of the organization responsible for the wrongful acts committed on the heels or within the framework of such a decision, helps rein in interference and bolsters the autonomy of the international organization concerned." Siehe D'Aspremont Jean, The limits to the exclusive Responsibility of International Organizations, 1 Hum. Rts. & Int'l Legal Discourse (2007), S. 228.

[1255] Ryngaert, Buchanan, Member State responsibility for the acts of international organizations, Utrecht Law Review, Vol. 7, No. 1 (2011), S. 131; Murray, S. 311 unter Verweis auf Higgins R., Report on the Legal Consequences for Member States of the Non-fulfillment by International Organizations of Their Obligations toward Third Parties', 66-I Y.B. Inst. Int'l Law (1995), S. 419 .

[1256] Klabbers, An Introduction, S. 314.

[1257] D'Aspremont Jean, Abuse of the Legal Personality of International Organizations and the Responsibility of Member States, 4 Int'l Org. L. Rev. (2007), S. 98; Derselbe in: The Limits To The Exclusive Responsibility Of International Organizations, 1 Int'l Org. L. Rev. (2007), S. 220.

Wird eine indirekte Verantwortlichkeit des Mitgliedstaates grundsätzlich befürwortet, so könnte diese neben einer gleichzeitigen auch als eine subsidiäre Verantwortlichkeit ausgestaltet sein, bei welcher sich die verletzte Partei zuerst an den IWF wenden muss und bei Erfolglosigkeit die Mitgliedstaaten zur Verantwortung ziehen kann.[1258]

Eine indirekte Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten könnte bei Existenz einer entsprechenden Regel des allgemeinen Völkerrechts zu tragen kommen.[1259] Folglich wurde versucht, aus der Abwesenheit von Normen, die eine eingeschränkte Verantwortlichkeit vorsehen, auf die Existenz einer Regel einer Verantwortlichkeit von Mitgliedstaaten zu schließen.[1260] Satzungen von IFI enthalten häufig Bestimmungen, die die Haftung auf das Vermögen der IO beschränken[1261] und somit eine Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten auszuschließen scheinen. Die Satzung der Weltbank und anderer IFI sehen solche Haftungsbeschränkungsklauseln vor,[1262] nicht jedoch die Satzung des IWF.[1263]

Die Praxis zeigt jedoch, dass sich nur wenige Entscheidungen von Gerichten mit der Frage der "Verantwortlichkeit" von Mitgliedstaaten für Verpflichtungen der IO beschäftigt haben, und wenn, betrafen diese die Frage, wer für Schulden der IO einzustehen hatte, und nicht die Frage der Verantwortlichkeit für deren völkerrechtswidrige Akte.

In Westland Helicopters[1264] etwa hatte die ICC als Schiedsgericht festgestellt, dass die Verleihung einer eigenständigen Rechtspersönlichkeit nicht notwendigerweise den Ausschluss der Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten für die Verbindlichkeiten der Arab Organization for Industrialization (AOI) nach sich ziehen würde. Da in den Gründungsdokumenten der AOI keine Bestimmungen enthalten waren, welche die Haftung der Gründungsstaaten ausschlossen, würde die Verantwortlichkeit weiter bestehen. Mangels Haftungsbeschränkungen in der Satzung durften nach Ansicht der ICC dritte Parteien, welche mit der AOI Verträge abgeschlossen hatten, auf die Haftung

---

[1258] Ibid, S. 312.

[1259] Alvarez, International Organizations: Accountability or Responsibility, S. 4: "…members of an IO are not normally liable concurrently or on a subsidiary basis for the actions of an IO unless the rules of the organization so provide or unless the rules of general international law so provide."

[1260] Ryngaert, Buchanan, S. 137; Wilde, S. 402-403.

[1261] Ibid, S. 138.

[1262] Rygaert, Buchanan, S. 138.

[1263] Andere Ansicht anscheinend Ryngaert, Buchanan: "This explains why some IOs, such as the IMF and the World Bank, have sought to ensure the protection of their legal personality by incorporating limited liability clauses in their constituent documents." Siehe Rygaert, Buchanan, Member State responsibility, S. 138.

[1264] 23 ILM p. 1071 (1984)

der Gründungsstaaten vertrauen.[1265] Hier ging man also von einer sekundären Verantwortlichkeitskonstruktion der Mitgliedstaaten aus, wenn keine Ausschlussklausel in der Satzung existierte. Dies wurde in Analogie aus Civil-Law-Systemen abgeleitet.[1266] Dabei wurde auch die Auffassung vertreten, dass es keine allgemeine Regel des Völkerrechts geben würde, die die Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten festlegen würde. Das Tribunal befand hier jedoch, dass sich die Mitgliedstaaten auf Basis einiger Indikatoren nicht von ihrer Verantwortlichkeit befreien hätten wollen.[1267] Diese Entscheidung änderte somit nichts an dem Umstand, dass es keine Vermutung der Verantwortlichkeit von Mitgliedstaaten gibt.[1268]

Die Entscheidung des ICC wurde nachfolgend vom Schweizer Bundesgericht aufgehoben. Dieses führte aus, dass die AOI vollkommene Unabhängigkeit in Bezug auf ihre Mitgliedstaaten besitzen würde. Das Gericht zweifelte daran, dass die Aktivitäten zwischen Organen der AOI und dritten Parteien die Gründerstaaten binden könnten.[1269] Die Übertragung von Rechtspersönlichkeit auf die IO auf der in der Satzung vorgesehenen Art wurde als Ausschluss einer automatischen sekundären Verantwortlichkeit von Mitgliedstaaten gesehen.[1270]

Diese Entscheidung spiegelt somit jene Auffassung wider, die davon ausgeht, dass die separate Rechtspersönlichkeit der IO die Verantwortlichkeit von Mitgliedstaaten für die Verpflichtungen der IO ausschließt.

Im International Tin Council Fall,[1271] einer britischen Entscheidung, vertrat der Court of Appeal die Auffassung, dass die Mitgliedstaaten des ITC weder gleichzeitig noch subsidiär für die Schulden des ITC verantwortlich wären. Die Richter stützten sich hier vorwiegend auf eine Interpretation der Satzung. Die konstituierenden Instrumente des ITC sahen keinen ausdrücklichen Ausschluss der Verantwortlichkeit vor. Das House of Lords entschied, dass durch die Verleihung von Rechtspersönlichkeit an die Organisation nach britischem Recht keine vertragsrechtliche Verantwortlichkeit für deren Mitgliedstaaten entstehen könnte. In der Entscheidung wurde zudem vertreten,

---

[1265] Ibid, S. 1083 f.
[1266] Amerashinge, S. 432.
[1267] Wie die Größe der finanziellen Beiträge, die Geschwindigkeit, in der die Beiträge zu zahlen waren, zusammen mit der Abwesenheit einer Haftungsbeschränkungsklausel.
[1268] Hier stand der Vertrauensschutz dritter Parteien im Vordergrund. Ibid, S. 435.
[1269] Ibid, S. 432.
[1270] Ibid, S. 432.
[1271] 29 I.L.M. 670 f. (1990).

dass es keinen klaren Beweis für die Existenz einer völkerrechtlichen Regel welche sekundäre oder gleichzeitige die Verantwortlichkeit von Mitgliedern einer IO für die Schulden einer IO selbst bei Abwesenheit eines Haftungsausschlusses in der Satzung vorsieht, geben würde.[1272]

Manche Befürworter einer parallelen oder subsidiären Verantwortlichkeit von Mitgliedstaaten leiten diese aus der Existenz entsprechender Konstruktionen im Gesellschaftsrecht von Civil-Law-System ab, wo Anteilseigner trotz eigener Rechtspersönlichkeit der Gesellschaft sekundär oder gleichzeitig für die Verbindlichkeiten der Gesellschaft verantwortlich gemacht werden können.[1273] Da solche Konstruktionen in Common Law Systemen nicht existieren,[1274] kann daraus jedoch kein allgemeiner Rechtsgrundsatz der Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten abgeleitet werden, sondern bestehe vielmehr ein allgemeiner Grundsatz einer beschränkten Verantwortlichkeit, da diese Konstruktion sowohl in Common-Law als auch in Civil-Law Ländern existiert, das Prinzip der gleichzeitigen oder sekundären Verantwortlichkeit jedoch nur in manchen Civil-Law-Ländern.[1275]

Auch die Artikel 34 und 35 der WVK I[1276] wurden herangezogen, um die Verantwortlichkeit von Mitgliedstaaten für Verbindlichkeiten der IO auszuschließen.[1277] Ein Vertrag kann demnach für an dem Vertrag nicht beteiligte Staaten keine Rechte oder Pflichten begründen.[1278] Somit wäre für die Verantwortlichkeit von Mitgliedstaaten deren ausdrückliche und schriftliche Annahme erforderlich.

Das Institut de Droit International hat in einer Resolution unter Artikel 6a ebenfalls die Verantwortlichkeit von Mitgliedstaaten auf Grund ihrer Eigenschaft als Mitglied verneint:

[1272] Amerasinghe, S. 434.

[1273] Amerasinghe, S. 436 unter Verweis auf Seidl-Hohenveldern, Piercing the Corporate Veil of International Organizatios: The International Tin Council Case in the English Court Appeals, 32 GYIL (1989), S. 52.

[1274] Amerasinghe, S. 437.

[1275] Ibid, S. 437.

[1276] Artikel 34 Allgemeine Regel betreffend Drittstaaten: Ein Vertrag begründet für einen Drittstaat ohne dessen Zustimmung weder Pflichten noch Rechte. Artikel 35 Verträge zu Lasten von Drittstaaten: Ein Drittstaat wird durch eine Vertragsbestimmung verpflichtet, wenn die Vertragsparteien beabsichtigen, durch die Vertragsbestimmung eine Verpflichtung zu begründen, und der Drittstaat diese Verpflichtung ausdrücklich in Schriftform annimmt.

[1277] Amerasinghe, S. 414.

[1278] Binder Christina, Zemanek Karl: Völkervertragsrecht in: Reinisch (Hrsg), Handbuch des Völkerrechts (2013), S. 90.

> *(…) there is no general rule of international law whereby States members are, due solely to their membership, liable, concurrently or subsidiarily, for the obligations of an international organization of which they are members.*[1279]

Es lässt sich festhalten, dass nach mehrheitlicher Meinung somit aus der bloßen Mitgliedschaft im IWF keine Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten für völkerrechtswidrige Akte des IWF resultiert.[1280] Ein Verantwortlichkeits-Durchgriff auf die Mitglieder kann nur aus wichtigen Gründen erfolgen,[1281] etwa wenn ein Staat im Rahmen einer Völkerrechtsverletzung durch den IWF eine aktive Rolle spielt.[1282] Zudem wird vertreten, dass solche Völkerrechtsverletzungen auch vorhersehbar gewesen sein müssen.[1283]

Die Verantwortlichkeit von Mitgliedstaaten für völkerrechtswidrige Akte des IWF ist auch gemäß den ARIO nur eingeschränkt möglich. Die ILC hält in ihren Kommentaren zu Artikel 62 der ARIO[1284] dementsprechend fest, dass "membership does not as such entail for member States international responsibility when the organization commits an internationally wrongful act."Gemäß Artikel 62 (2)(b) der ARIO ist ein Mitgliedstaat für den völkerrechtswidrigen Akt, welcher durch die IO begangen wurde, dann verantwortlich, wenn der Mitgliedstaat die verletzte Partei dazu veranlasst hat, sich auf die Verantwortlichkeit des Mitgliedstaates zu verlassen. Artikel 62 basiert auf dem Prinzip des Estoppel und erweist sich daher rechtstheoretisch als relativ unproblematisch.[1285] Zudem enthält Artikel 62 (1)(a) die Möglichkeit, dass der Staat Verantwortung für den Akt der IO gegenüber einer verletzten Partei übernimmt. Die Verantwortlichkeit nach Artikel 62 ist als subsidiäre Verantwortlichkeit der Staaten ausgestaltet.

[1279] The Legal Consequences for Member States of the Non-fulfilment by International Organizations of their Obligations toward Third Parties, The Institute of International Law (1995), verfügbar unter: http://www.idi-iil.org/idiE/resolutionsE/1995_lis_02_en.pdf [Stand: 5. August 2014].

[1280] Rygaert, Buchanan, S. 138; Stumer Andrew, Liability of Member States for Acts of International Organizations: Reconsidering the Policy Objections, 48 Harv. Int'l L.J (2007), S. 554.

[1281] Seidl-Hohenveldern/Loibl, Rz 0709. Ein solcher Durchgriff auf die Mitglieder wird auf Basis von allgemeinen Rechtsgrundsätzen befürwortet.

[1282] Jansen, S. 25.

[1283] Narula, International Financial Institutions, Transnational Corporations and Duties of State, S. 138 FN 71 unter Verweis auf, Ryngaert Cedric, 'Contribution to ESF Exploratory Workshop on Transnational Human Rights Obligations in the Field of Economic, Social and Cultural Rights' (2008) Working Paper, pp. 2, 15.

[1284] Artikel 62 regelt die Konstellationen, in denen ein Mitgliedstaat für völkerrechtswidrige Akte der IO zur Verantwortung gezogen werden kann.

[1285] Murray, S. 294. Vgl. auch unter 5 b)"In particular circumstances, members of an international organization may be liable for its obligations in accordance with a relevant general principle of international law, such as acquiescence or the abuse of rights." The Legal Consequences for Member States of the Non-fulfilment by International Organizations of their Obligations toward Third Parties, The Institute of International Law (1995), verfügbar unter: http://www.idi-iil.org/idiE/resolutionsE/1995_lis_02_en.pdf [Stand: 5. August 2014].

Die ARIO enthalten darüber hinaus auch Regelungen, welche Verantwortlichkeit von Staaten in Verbindung mit dem Verhalten von IO festlegen. In Konstellationen, in denen der Mitgliedstaat neben seiner "bloßen" Mitgliedschaft zusätzliche Handlungen setzt, kann es dann zu einer indirekten Verantwortlichkeit des Mitgliedstaates für die völkerrechtswidrigen Akte des IWF kommen. Die Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten für Akte von IO gemäß Teil 5 der ARIO erfordert zumindest ein stärker ausgeprägtes, aktives, Verhalten eines Mitgliedstaates.[1286] Diese Fälle stellen einen Mittelweg zwischen einer Verantwortlichkeit auf Basis der bloßen Mitgliedschaft und der traditionellen völligen Ablehnung der Verantwortlichkeit von Mitgliedstaaten dar.[1287] Repräsentanten der Mitgliedstaaten haben daher ihre Handlungen innerhalb des IWF in Übereinstimmung mit menschenrechtlichen Verpflichtungen zu tätigen.[1288] Tun sie das nicht, werden sie nach den Regeln der ASR verantwortlich.

A. Staatenverantwortlichkeit für Hilfe, Anweisung, Kontrolle und Zwang

Wenn dem IWF ein zum Rechtsbruch führendes Verhalten zugerechnet wird, kann nach den ARIO eine Verantwortlichkeit eines Mitgliedsstaates entstehen, wenn dessen Einfluss einer Hilfestellung, Assistenz, Anweisung oder Kontrolle und Zwang in der Begehung des völkerrechtswidrigen Aktes gleichkommt. Diese Form der indirekten Verantwortlichkeit von Mitgliedstaaten wurde durch die Artikel 58, 59, 60 in die ARIO aufgenommen.

Anweisung und Kontrolle durch einen Staat sind in Artikel 59 ARIO geregelt. Die Anweisung des Staates bezieht sich auf eine tatsächliche Anweisung operativer Art, unter Kontrolle wird die Dominanz über das völkerrechtswidrige Verhalten verstanden, jedoch nicht die Aufsicht darüber oder der Einfluss darauf.[1289]

Auch in den Maastricht Principles 2012 sind Anweisung und Kontrolle erwähnt:

[1286] Narula, International Financial Institutions, Transnational Corporations and Duties of State, S. 139.

[1287] Ibid, S. 138.

[1288] Siehe etwa die Reaktion auf einen deutschen Staatenbericht: "…673. The Committee encourages the State party, as a member of international financial institutions, in particular IMF and the World Bank, to do all it can to ensure that the policies and decisions of those organizations are in conformity with the obligations of States parties to the Covenant, in particular the obligations contained in Article 2, paragraph 1, Articles 11, 15, 22 and 23 concerning international assistance and cooperation." Siehe Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Report of the Twenty-Fith, Twenty-Sixth and Twenty-Seventh Session, Economic and Social Council, Official Records (2002), E/2002/22, E/C.12/2001/17. Auch die Tilburg Guiding Principles haben unter Punkt 7 festgehalten: "The World Bank and the IMF are governed by their member States. When representatives of member States determine the policies of the two IFIs, they are bound by their States' international obligations, including those arising from international human rights law."

[1289] Kommentar zu Artikel 17 der ASR, ILC Report, A/56/10, 2001, S 164 und Addendum zum Fourth Report of the Special Rapporteur on the responsibility of International Organization, A/CN.4/564/Add.1, S. 5.

> *a) acts and omissions of non-State actors acting on the instructions or under the direction or control of the State…*[1290]

Hier werden diesbezüglich auch entsprechende Staatenpflichten als "obligations to respect" erwähnt

> *States must refrain from any conduct which:*
>
> *b) aids, assists, directs, controls or coerces another State or international organization to breach that State's or that international organization's obligations as regards economic, social and cultural rights, where the former States do so with knowledge of the circumstances of the act.*[1291]

Der Zwang laut Artikel 60 ARIO orientiert sich so wie Artikel 17 ARIO an Artikel 18 der ASR[1292] und muss so ausgestaltet sein, dass er der IO keine andere Wahl lässt, als den Wünschen des Staates zu entsprechen. Zwang kann dabei auch aus wirtschaftlichem Druck bestehen.[1293] Ein solcher Zwang wird nur in außergewöhnlichen Umständen vorliegen.[1294]

Gerade die Möglichkeiten des Zwanges, der Kontrolle oder der Anweisung durch einen Staat scheinen im Widerspruch zur eigenständigen Rechtspersönlichkeit des IWF zu stehen.[1295] Normalerweise kann diese eigenständige Rechtspersönlichkeit nicht bestehen, wenn ein Mitgliedstaat einer IO Anweisungen erteilen kann, Kontrolle über sie oder Zwang auf sie ausübt. Damit einer IO eine eigenständige Rechtspersönlichkeit zukommt, muss diese einen, von ihren Mitgliedern unabhängigen, Willen besitzen. Auch wenn die Geschicke der IO in einem gewissen Ausmaß weiterhin durch die Mitgliedstaaten gelenkt werden,[1296] wird ein Mitgliedstaat unter gewöhnlichen Umständen einer IO selten Anweisungen geben können und sie noch seltener

---

[1290] Vgl. Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights, unter 12.

[1291] Ibid unter 15.

[1292] Vgl. Kommentar zu Artikel 60, DARIO with commentaries 2011, S. 93.

[1293] D'Aspremont Jean, Abuse of the Legal Personality of International Organizations and the Responsibility of Member States, S. 100 unter Verweis auf einen Kommentar betreffend Artikel 18 der Articles on State Responsibility, ILC Report, A/56/10, 2001, auf S. 166: "However, coercion could possibly take other forms, e.g. serious economic pressure, provided that it is such as to deprive the coerced State of any possibility of conforming with the obligation breached."

[1294] D'Aspremont Jean, The limits to the exclusive Responsibility of International Organizations, 1 Hum. Rts. & Int'l Legal Discourse (2007), S. 221.

[1295] Stumer, S. 561.

[1296] Murray, S. 330.

kontrollieren.[1297] Dementsprechend sollte ein Mitgliedstaat auch keinen Zwang ausüben können, weil dies die Rechtspersönlichkeit der IO insgesamt in Frage stellen würde.

Wenn es während der Tätigkeit des IWF zum Auftreten einer Situation kommt, in welcher die Eigenständigkeit der IO abhandenkommt, könnte dies auch Konsequenzen für die Verantwortlichkeit des IWF bzw. der Mitgliedstaaten haben. Die Rechtspersönlichkeit des IWF könnte aufhören zu existieren.[1298] In einem solchen Fall müsste das Handeln der nicht mehr existierenden Organisation denjenigen Staaten, welche das Handeln durch ihr Abstimmungsverhalten bewirkt haben, zugerechnet werden. Nur die indirekte Verantwortlichkeit auf Grund von Hilfe und Unterstützung scheint diesbezüglich unproblematisch zu sein. In Anlehnung an die Situation von "dominierten" Staaten wird jedoch nicht sofort der Verlust einer Rechtspersönlichkeit eintreten, wenn die Eigenständigkeit der IO als zu schwach ausgeprägt erscheint.[1299]

Im IWF kann kein einziger ED so eingestuft werden, dass er eine "overwhelming control" über den IWF ausüben kann. Zwar kommt den USA eine Sperrminorität zu, dennoch kann diese nur dazu führen, dass (wichtige) Entscheidungen blockiert/verzögert werden,[1300] jedoch nicht als overwhelming control angesehen werden. Die Kontrollposition könnte jedoch auch von mehreren Mitgliedstaaten gemeinsam eingenommen werden.[1301] 37,37% der Stimmen vereinen die ernannten ED auf sich, 62,63 % sämtliche anderen ED, die jeweils für mehrere Staaten handeln. Dies scheint auch eine gemeinsame Kontrollposition der 5 ED-stellenden Staaten auszuschließen. Somit bleibt auch die eigenständige Rechtspersönlichkeit des IWF

[1297] Ryngaert, Buchanan, S. 140.

[1298] D'Aspremont: "While the application of these criteria to a new international organization does not commonly cause many problems, it is argued here that the extent to which subsequent failure to meet these criteria bears upon the personality of the organization is less simple. Indeed, it may turn out that, occasionally, the organization is stripped of its autonomy, which is one of the constitutive elements of its international legal personality. Such a forfeiture of the autonomy of the organization cannot go without consequences. That is not to say that, in this situation, the organization loses its international personality." Siehe D'Aspremont, Abuse of the Legal Personality of International Organizations and the Responsibility of Member States, S. 104:

[1299] So etwa D'Aspremont "...Indeed, once-effective States whose government have fallen into oblivion and lawlessness are not deprived of their international legal personality, although the existence of an effective government is generally perceived as a constitutive element of statehood. The same applies to international organizations, who remain international legal persons despite the dents in their autonomy." Siehe D'Aspremont Jean, The Limits To The Exclusive Responsibility Of International Organizations, S. 228.

[1300] Das kann gut an der aktuellen Problematik der Quotenreform gesehen werden, die nicht zuletzt dadurch ins Stocken geraten ist, dass die USA die erforderliche Ratifizierung einer schon 2010 beschlossenen Quotenreform nicht vornehmen.

[1301] So D'Aspremont: "The overwhelming control can usually be ascribed to a limited number of States, if not one in particular, and only those States that have exercised such control would be concurrently or jointly held responsible. It must also be highlighted that the existence of decision-making procedures requiring unanimity among the Member States does not bar the exercise of overwhelming control by one or a few Member States." Siehe D'Aspremont , The Limits To The Exclusive Responsibility Of International Organizations, S. 225; Vgl. auch Stumer, S. 561.

intakt. Situationen, in denen ein Mitgliedstaat in der Lage ist, Zwang, Anweisungen und Kontrolle auszuüben, scheinen zumindest auf Basis der Stimmenverteilung nicht aufzutreten.

Hilfe und Unterstützung des IWF durch einen Staat bei der Begehung eines völkerrechtswidrigen Aktes gemäß Artikel 58 kann sich aus dem Handeln des Mitglieds innerhalb des IWF ergeben.[1302]

Die Maastricht Principles erwähnen zudem noch eine weitere Form der indirekten Verletzung von obligations to respect, nach der die Staaten kein Verhalten üben dürfen, dass "impairs the ability of another State or international organization to comply with that State's or that international organization's obligations as regards economic, social and cultural rights."[1303]

Grundsätzlich könnte hier bereits die "normale Handlungsform" von Staaten innerhalb des IWF, das Abstimmungsverhalten des Staates, eine Unterstützungshandlung darstellen. Nach Meinung der ILC muss ein Mitglied im Falle der Unterstützung oder Hilfeleistung dabei jedoch mehr leisten als nur seine Teilnahme im Entscheidungsprozess innerhalb der IO.[1304] Zudem soll ein Handeln, welches in Übereinstimmung mit den Regeln der Organisation erfolgt, die indirekte Verantwortlichkeit grundsätzlich ausschließen,[1305] wovon auch das reine Abstimmungsverhalten umfasst sein soll.[1306]

Nicht alle teilen diese Ansicht.[1307] So wird vertreten, dass der Mitgliedstaat durch sein Abstimmverhalten als Komplize tätig werden kann, auch wenn das Abstimmverhalten an sich nicht rechtswidrig ist.[1308] Nach einer weiteren Ansicht könne v.a. bei

---

[1302] Ryngaert, Buchanan, S. 141.

[1303] Maastricht Principles unter 21. a).

[1304] Statement of the Chairman of the Drafting Committee, 3 June 2011, FN 1, S. 37: "responsibility would not arise in situations where the State is acting as a member in accordance with the rules of the organization, for example, when voting or otherwise participating in the affairs of the organization."

[1305] DARIO with commentaries 2011, S. 159, Abs. 4; Murray, S. 327.

[1306] Statement of the Chairman of the Drafting Committee: "The new paragraph 2 accordingly seeks to limit the possibility of a member State being held responsible for the aid or assistance granted to an international organization in the commission of an internationally wrongful act. Such responsibility would not arise in situations where the State is acting as a member in accordance with the rules of the organization, for example, when voting or otherwise participating in the affairs of the organization." Hier wurde jedoch auch betont, dass die Verantwortlichkeit der Staaten für ihre eigenen Akte davon nicht betroffen ist. Siehe Responsibility of international organizations Statement of the Chairman of the Drafting Committee, 3 June 2011, S. 37.

[1307] So etwa Murray: "… a number of members of the Institut elaborated on scenarios where, by focussing on the voluntary act of the member state, in particular its vote, the state could be responsible for the wrongful conduct of the organization brought about by its act." Siehe Murray, S. 342.

[1308] Ryngaert, Buchanan, S. 142.

bestehender Kontrollposition eines Mitgliedstaates im Rahmen des Abstimmungsprozesses eine gemeinsame oder gleichzeitige Verantwortlichkeit des IWF und des Staates für den völkerrechtswidrigen Akt entstehen.[1309] Hier reiche das bloße Abstimmverhalten noch nicht aus.[1310] Die Kontrolle müsse dabei jedoch so erfolgen, dass Druck auf eine Art und Weise ausgeübt wird, wie sie nicht im konstituierenden Instrument vorgesehen ist.[1311] Dieser Missbrauch der eigenständigen Rechtspersönlichkeit der IO durch Mitgliedstaaten auf der Stufe der Entscheidungsfindung ähnelt dem Zwang bei der Begehung von völkerrechtswidrigen Akten.[1312]

Auch aus dem Verbot des Rechtsmissbrauchs wird eine Verantwortlichkeit abgeleitet. Das Verbot des Rechtsmissbrauches beschränkt dabei als eigene primärrechtliche Regel die Mitglieder bei der Ausübung ihres Stimmrechts.[1313]

Das Abstimmungsverhalten der ernannten ED kann den jeweiligen Staaten zugerechnet werden. Wenn sie Programme befürworten, die zur Verletzung von WSK-Rechten führen, kann darin die Beitragshandlung gesehen werden, für welche diese Staaten verantwortlich sind. Sofern eine Verantwortlichkeit für reines Abstimmverhalten im Sinne der ILC abgelehnt wird, können etwa Weisungen oder Empfehlungen der ernannten ED an die IWF Delegation dahingehend wie ein Programm ausgestaltet sein soll, eine Beitragshandlung darstellen. Zudem können Weisungen an die ernannten ED als Beihilfehandlungen des anweisenden Staates betrachtet werden.

[1309] So D'Aspremont: "This Article… makes the argument that member states exerting an excessive control over the decisionmaking process of the organization must be held, together with the organization, responsible for violations of international law committed by the organization, provided that such a wrongful act would also constitute a breach of the member states' international obligations if committed by them." Siehe D'Aspremont, The Abuse of the Legal Personality of International Organizations and the Responsibility of Member States, S. 92. D'Aspremont's Theorie erfolgte noch als Reaktion auf die in mancher Hinsicht enge Urfassung der Bestimmung: "A State member of an international organization incurs international responsibility if it circumvents one of its international obligations by providing the organization with competence in relation to that obligation, and the organization commits an act that, if committed by that State, would have constituted a breach of that obligation. Paragraph 1 applies whether or not the act in question is internationally wrongful for the international organization." welche nach seiner Ansicht "It boils down to a very narrow understanding of the abuse of the legal personality **at the level of the creation** of the organization." D'Aspremont, The Abuse of the Legal Personality of International Organizations and the Responsibility of Member States, S. 100.

[1310] So D'Aspremont: "…it is submitted that the approval or vote in favour of the decision related to the wrongful act does not in itself constitute an effective and overwhelming control. Indeed, it must be demonstrated that States have swayed the whole decision-making process, and the manifestation of their grip on the decision-making process can be informal and necessitates a factual analysis of the context and the driving forces at stake. It is a matter that is left to a case-by-case evaluation." Siehe D'Aspremont Jean, The limits to the exclusive Responsibility of International Organizations, S. 224.

[1311] Ibid, S. 226.

[1312] Ibid.

[1313] So Murray: "…there is nevertheless a fundamental legal limit on the exercise of that discretion: the doctrine of abuse of rights. As a manifestation of the principle of good faith in the exercise of discretion, the doctrine has recognised application in the context of voting rights in decision-making organs of international organizations. It forms a complementary primary obligation placed on states in the context of their participation in organizations…" Siehe Murray, S. 345.

Grundsätzlich wäre es auch denkbar, bereits die finanzielle Beteiligung der Mitgliedstaaten als Beihilfehandlung zu sehen. Die Mitgliedschaft im IWF ist mit Subskriptionen verbunden und führt so zu einer indirekten finanziellen Unterstützung der Aktivitäten des IWF. Aus der reinen Mitgliedschaft selbst und den damit verbundenen verpflichtenden Beiträgen zu den Mitteln des IWF ist jedoch keine Verantwortlichkeit ableitbar.[1314] Neben der Leistung von Subskriptionen sind auch andere Formen der Finanzierung einer Prüfung zu unterziehen. Die Finanzierung von völkerrechtswidrigen Akten wurde von der ILC in Artikel 16 der ASR als unterstützendes oder helfendes Verhalten gewertet. Hier könnte v.a. die Zurverfügungstellung von Mitteln etwa für konzessionäre Hilfe eine solche Hilfestellung sein. Überspitzt formuliert könnte man behaupten, dass Mitgliedstaaten, die freiwillig Mittel für konzessionäre Zwecke zur Verfügung stellen, dadurch auch menschenrechtswidrige Aktivitäten finanzieren, was jedoch zu weit führen würde. Die Zurverfügungstellung der Mittel für konzessionäre Hilfe erfolgt im Gegensatz zu den Subskriptionen gänzlich auf freiwilliger Basis.[1315] Hier könnte als Gegenargument das Vorbringen des IWF ins Treffen geführt werden, dass die Mittel des IWF fungibler Natur[1316] sind, den Staaten kommt bei der Ausarbeitung der Programme zudem ein wesentlich geringerer "schädlicher" Anteil zu.

Im Rahmen der Hilfe und Unterstützung besteht zudem ein Erfordernis, das zur Einschränkung des Anwendungsbereiches führt. Der Akt (der IO) muss sowohl für die Organisation selbst als auch für den helfenden/assistierenden Staat völkerrechtswidrig sein, wenn dieser Staat den Akt selbst begangen hätte.[1317] Dies führt dazu, dass diese Bestimmung dem Wortlaut nach dann nicht zur Anwendung kommen könnte, wenn die Pflichten von Staat und IWF nicht deckungsgleich sind.[1318] Da nur Staaten Parteien von völkerrechtlichen Menschenrechtsverträgen wie etwa des Sozialpaktes mit (relativ genau) definierten Rechten sind, ist auf diese Art und Weise, wie bereits bei der indirekten Verantwortlichkeit von IO, eine indirekte Staatenverantwortlichkeit schwer zu

[1314] De Schutter, S. 87, Murray, S. 328.

[1315] So wird auch betont, dass diese Mittel keine Mittel des IWF sind, sondern der IWF nur als "Verwalter" oder "Treuhänder" tätig wird. Vgl. Artikel V Abschnitt 2 (b): "…(b) If requested, the Fund may decide to perform financial … services, including the administration of resources contributed by members, that are consistent with the purposes of the Fund. Operations involved in the performance of such financial services shall not be on the account of the Fund.

[1316] Siehe infra, S. 188 f.

[1317] Originalwortlaut: "(b) the act would be internationally wrongful if committed by that State."

[1318] De Schutter, Olivier, Human Rights and the Rise of International Organisations: The Logic of Sliding Scales in the Law of International Responsibility, in: Wouters Jan, Brems Eva, Smis Stefaan, Schmitt Pierre, Accountability for Human Rights Violations By International Organisations, Intersentia Uitgevers N.V (2010), S. 87.

etablieren.[1319] Selbst bei Anwendung großzügig angelegter Pflichtenmodelle wie der funktionellen Nachfolge, kann nicht davon ausgegangen werden, dass den IWF auf Grund seines Charakters als IO dieselben menschenrechtlichen Pflichten wie Staaten treffen. Auch stehen Staaten und dem IWF unterschiedliche Handlungsformen zur Verfügung. Ein Staat kann kein IWF Arrangement genehmigen/abschließen.

B. Umgehung von völkerrechtlichen Pflichten

Da manche Staaten einen beträchtlichen Einfluss auf Entscheidungen der IO haben können,[1320] könnten diese versuchen, sich hinter der Organisation zu verstecken, um deren eigenständige Rechtspersönlichkeit zur Umgehung von eigenen völkerrechtlichen Verpflichtungen auszunützen. Artikel 61 der ARIO regelt die Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten, wenn diese einen Vorteil aus deren eigenständigen Rechtspersönlichkeit und ihren Befugnissen ziehen wollen. Dabei handelt es sich um eine kontroversielle Bestimmung, die eine progressive Fortentwicklung darstellt.[1321]

> *A State member of an international organization incurs international responsibility if, by taking advantage of the fact that the organization has competence in relation to the subject-matter of one of the State's international obligations, it circumvents that obligation by causing the organization to commit an act that, if committed by the State, would have constituted a breach of the obligation.*

Artikel 61 kommt unabhängig davon zur Anwendung, ob der Akt für die IO völkerrechtswidrig ist[1322] und führt zu "Erleichterungen" gegenüber Artikel 58, da keine deckungsgleichen menschenrechtlichen Pflichten erforderlich sind. Die Kommentare zu den ARIO legen fest, dass es einen "significant link" zwischen dem Verhalten des "umgehenden" Mitgliedstaates und dem Verhalten des IWF geben muss. Damit ein

---

[1319] Murray, S. 308, FN 58) und ILC, Comments and Observations: "This is mainly because the requirement that a state be responsible for aiding and assisting or directing and controlling the internationally wrongful act of an organization requires that the obligation breached binds both the state and the organization – a scenario which, in practice, is presently rather rare, given that most multilateral conventions do not permit ratification by organizations, and the fact that member states would be third parties in respect of any bilateral obligations entered into by the organization with non-member states. Thus, as the IMF observes, "States and international organizations seldom have identical or even similar obligations." Siehe Responsibility of international organizations Comments and observations received from Governments and international organizations, A/CN.4/556.

[1320] Bogdandy, Platise, S. 69.

[1321] Murray, S. 296.

[1322] Paragraph 1 applies whether or not the act in question is internationally wrongful for the international organization. Vgl. auch Ryngaert, Buchanan, S. 144.

Mitgliedstaat eine Umgehung erwirken kann, muss ihm ein Einfluss zukommen.[1323] Gemäß den Kommentaren zum ARIO muss der Akt des IWF vom Mitgliedstaat verursacht worden sein und der Mitgliedstaat muss seine Verpflichtungen auch bewusst umgehen wollen, unbeabsichtigte Ergebnisse sind nicht umfasst.[1324]

Hier ist zu überlegen, ob auch eine Mitverursachung ausreicht. Da die Entscheidungsfindung innerhalb des ED konsensual erfolgt, ist zudem zumindest jeder ernannte ED ein Mitverursacher, dessen Verhalten einem Staat zugerechnet werden könnte. Insofern wäre hier jeder Beitrag als signifikant zu werten. Es wurde vertreten, dass sich hier Anteile an der Kausalität nach den jeweiligen Anteilen der Stimmen des jeweiligen Mitgliedslandes richten könnten.[1325] Bei einer konsensualen Entscheidungsfindung könnte man einfach auf die einem Mitgliedsstaat grundsätzlich zustehenden Stimmen zurückgreifen, auch wenn es nicht zu einer Abstimmung gekommen ist.

Nach Artikel 61 ist es jedoch auch erforderlich, dass dem IWF eine Kompetenz hinsichtlich eines Bereichs zukommt, in welchem den Staat die Pflichten treffen. Dies kann durch den Transfer von staatlichen Funktionen auf eine IO erfolgen, aber auch dann, wenn die IO mit Funktionen betraut worden ist, die Staaten gerade nicht ausüben.[1326]

Ein Nicht-Nehmerland treffen zwar gegenüber Nehmerländern extraterritoriale WSK-Pflichten, der IWF wurde jedoch von den Mitgliedstaaten nicht ermächtigt, in das Wirtschafts- und Sozialsystem eines Landes einzugreifen. Es fehlt ihm die erforderliche "competence in relation to the subject-matter of one of the State's international obligations." Auch die Umgehungsabsicht wird schwer nachzuweisen sein. Diese Bestimmung wurde für ihren eingeschränkten Anwendungsbereich kritisiert.[1327]

[1323] Bogdandy, Platise, S. 69.

[1324] Wobei dieses Willenselement in der ursprünglichen Fassung der Bestimmung noch nicht enthalten war und später mangels Einigung auch nur aus den Begriffen "circumvents" und "caused"sowie aus den Kommentaren herausgelesen werden kann. Siehe Murray, S. 295; DARIO with commentaries 2011, zu Artikel 61.

[1325] Skogly Sigrun, Causality and Extraterritorial Human Rights Obligations, in: Langford Malcolm,Vandenhole Wouter (Hrsg), Global Justice, State Duties: The Extraterritorial Scope of Economic, Social, and Cultural Rights in International Law, Cambridge University (2012), S. 251.

[1326] Ibid.

[1327] Vgl. dazu etwa Yee: "It would seem that Article 61 on the circumvention of international obligations of a member State of an international organization sets up too high a threshold for circumvention and most likely does not catch the original establishment of an international organization simply for the purposes of risk management. That is to say, below conscious circumvention of obligations there is a vast and important space in which responsibility can and should arise for a member State, but is not envisioned under the 2011 Articles framework. Yee, S. 332.

C. Verletzung des Rechts auf Nahrung durch die Nicht-Nehmerländer in Ghana

Im Fall der Reismarktliberalisierung Ghanas wurde den Nicht-Nehmerländern vorgeworfen, dass diese ihre obligations to respect verletzt hätten.[1328] Da die meisten Mitgliedstaaten des IWF zugleich Mitglieder des Sozialpakts sind, haben sie die Pflicht, sicherzustellen, dass der IWF keinerlei Maßnahmen unternimmt, die das Recht auf Nahrung in einem Land bedrohen.[1329]

Diesbezüglich ist jedoch festzuhalten, dass es gerade in diesem Sachverhalt schwer fällt, eine solche Verantwortlichkeit zu erblicken. Im vorliegenden Fall sind es die Mitarbeiter des IWF, die die entsprechenden "Ratschläge" erteilt bzw. den Druck ausgeübt haben. Die Aussetzung bzw. Beseitigung des entsprechenden Gesetzes war kein Bestandteil der "formellen" Konditionalität des IWF, sondern wurde von den IWF Mitarbeitern im Rahmen der Artikel IV Konsultationen gefordert.[1330] Die Ergebnisse dieser Konsultationen wurden dem ED von den IWF Mitarbeitern übermittelt. Dieses diskutiert diese mit den Nehmerländern, erstellt den Länderbericht und teilt der jeweiligen Regierung die gezogenen Rückschlüsse mit.[1331] Darüber hinaus haben die Ergebnisse dieser Beratungen durch das ED zwar keine unmittelbaren Folgen, es ist jedoch wahrscheinlich, dass wenn – in zeitlicher Nähe - ein "Programmansuchen" gestellt worden ist, die Ergebnisse bzw. Inhalte der Artikel IV Konsultationen auch auf das im Rahmen des Programmansuchens zu verfassende "Staff Assessment" über die Erfolgsaussichten eines Programmes einen Einfluss haben und somit auch darüber, ob es zum Abschluss eines IWF Arrangements kommt. Eine Zurechnung an das ED ist m. E. nach jedoch nicht möglich und eine Verantwortlichkeit für die Zurückziehung des umstrittenen Gesetzes der Nicht-Nehmerländern, die durch einen eigenen ED vertreten sind (sofern eine Weisung erfolgt ist), zu verneinen.

[1328] Vgl. dazu auch einen parallelen Staatenbericht verschiedener NGOs betreffend die Verpflichtungen Deutschlands: "2. What has the German government undertaken to make sure that such … loan conditionalities of the IMF do not limit the policy space of developing countries to protect market access, incomes and the right to adequate food of small scale farmers in Ghana and other countries? Diakonisches Werk der EKD, FIAN Deutschland, Gegenströmung, Deutsche Kommission Justitia et Pax, Misereor, Nürnberger Menschenrechtszentrum,urgewald, Submission to the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights Extraterritorial State Obligations List of Issues in response to the 5th Periodic Report of the Federal Republic of Germany on the implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (2010), S. 7.

[1329] Die Auswirkungen der Liberalisierung des Reismarkts auf das Recht auf Nahrung, Fallstudien zu Ghana, Honduras und Indonesien, "Brot für die Welt" Kampagne für Ernährungssicherheit, (2007), S. 108.

[1330] Dabei darf auch nicht vergessen werden, dass es auch "offizielle" Konditionalität in Form von prior actions, also Handlungen, die vor Programmbeginn getätigt werden müssen, gibt.

[1331] Siehe Factsheet des IWF: Our Work, Surveillance: "The team reports its findings to IMF management and then presents them for discussion to the Executive Board, which represents all of the IMF's member countries. A summary of the Board's views is subsequently transmitted to the country's government." Verfügbar unter: http://www.imf.org/external/about/econsurv.htm#country [Stand: 11 Juli 2014].

D. Verletzung des Rechts auf Nahrung durch die Nicht-Nehmerländer in Pakistan

Auch im Pakistan Beispiel kann keine Verantwortlichkeit der Nicht-Nehmerländer für die Auswirkungen der Beseitigung der Treibstoffförderungen abgeleitet werden, da auch hier die Empfehlungen im Rahmen von Artikel IV Konsultationen erfolgten.

Eine Verantwortlichkeit ist jedoch für den zweiten Fall, der Beseitigung von Stromförderungen im Rahmen des SBA ohne ausreichend installierte Schutznetze zu befürworten. Hier ist jedoch einmal mehr festzuhalten, dass – sofern es zu solchen gekommen ist – Abstimmungsergebnisse nicht veröffentlicht werden. Erfolgte hier – wie üblich - eine konsensuale Einigung, kann daraus eine Verantwortlichkeit jedes einen ED stellenden Landes erblickt werden, wenn eine entsprechende Weisung durch den Entsendestaat erfolgt ist und dieses Land entsprechende menschenrechtliche Pflichten, wie das Recht auf Nahrung oder Unterkunft, treffen.

8. Direkte Verantwortlichkeit der Nehmerländer

A. Allgemeines

Wie bereits ausgeführt, trifft grundsätzlich das Nehmerland die primäre Verpflichtung, dafür zu sorgen, dass die Rechte aus dem Sozialpakt oder anderen menschenrechtlichen Rechtsquellen nicht verletzt werden.

Einerseits sind Nehmerländer Mitglieder des IWF und haben als solche auch seine Satzung ratifiziert und sind Vertragspartner im Rahmen der Arrangements mit dem IWF. Darüber hinaus treffen sie jedoch auch Verpflichtungen auf Basis ihrer Unterzeichnung des Sozialpaktes und auf Grundlage von VGR sowie anderen möglicherweise ratifizierten Verträgen.[1332]

Es könnte hier zu einem Normenkonflikt kommen, der daraus resultiert, dass sich die Verpflichtungen aus den verschiedenen Verträgen (Sozialpakt, SVN, Articles of

[1332] Vgl. auch The Vienna+20 CSO Declaration (2013): "21. Human rights-centered fiscal policies meanwhile provide powerful alternatives to deficit-driven austerity measures. Counter-cyclical, rather than pro-cyclical, macroeconomic policies—subject to *ex ante* and *ex post facto* human rights impact assessments—have been the best safeguard against disproportionate human rights backsliding in changing economic conditions. Governments have duties to use any tools—including budget, tax, monetary, deficit financing, debt resolution and financial regulation—at their disposal to maximize all available resources to fully realize economic and social rights. This duty implies ensuring the fiscal space and progressivity of national tax systems so that public resources are generated sustainably and fully, and distributed fairly to prioritize human rights, especially of the most disadvantaged and marginalized."

Agreement und Vereinbarungen mit dem IWF) widersprechen. Wie zuvor zu sehen war, hat etwa der EGMR entschieden, dass ein Staat auch dann, wenn er andere Verträge abschließt, seine menschenrechtlichen Verpflichtungen weiterhin einhalten muss. Zudem könnte sich hier auch aus Artikel 103 der SVN ein Vorrang der Einhaltung menschenrechtlicher Verpflichtungen ergeben. Entsprechend wurde vertreten, dass,

> *In a highly indebted state... the state must give priority to the obligation to respect, protect and fulfil its international human rights obligations over the obligations relating to membership and agreements with the IMF and the World Bank. It follows, therefore, that it is legitimate, for example, for a debtor state to 'integrate fully human rights, including economic, social and cultural rights, in the formulation of the Poverty Reduction Strategy Paper' or refuse to implement loans and credit conditions that conflict with its international human rights obligations assumed under the UN Charter and international human rights treaties if this is necessary to ensure that its human rights obligations are duly protected.*[1333]"

Wie bereits erörtert, ist die Konditionalität jedoch kein verbindlicher Bestandteil der Abkommen mit dem IWF. Somit kommt es zu keiner Situation, in welcher der Vorrang von Artikel 103 SVN geltend gemacht werden kann bzw. muss.

Die Verhandlungen über die IWF Programme erfolgen von staatlicher Seite aus durch Organe des Nehmerlandes. Die rechtliche Umsetzung der Maßnahmen eines IWF Programmes erfolgt durch das nationale Parlament und die Behörden eines Landes. Diese Akte sind dem Nehmerland nach den ASR direkt zuzurechnen und können eine direkte Verantwortlichkeit zur Folge haben.

B. Verletzung von WSK-Rechten durch Ghana und Pakistan

Im Fall der Beseitigung von Schutzzöllen durch Ghana wurde einer großen Menge an Billigreisimporten der Marktzugang ermöglicht. Es könnte dabei zu einer Verletzung des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard, insbesondere eine angemessene Ernährung der Kleinbauern gekommen sein, weil Ghana die Anhebung

[1333] Ssenyonjo, S. 118.

von Schutzzöllen rückgängig machte.[1334] Ghana hat hier gegen eine obligation to protect verstoßen.

Wie bereits angeführt, kann man aber auch argumentieren, dass die Erhöhung der Schutzzölle zwar die Lage der Kleinbauern verbessert, jedoch gleichzeitig die Ernährungssicherheit anderer Teile der Bevölkerung verringert hätte und es dadurch zu einer Verletzung des Rechts auf Nahrung bzw. auf einen angemessenen Lebensstandard anderer Teile der Bevölkerung gekommen wäre. Artikel 11 (1) des Sozialpaktes betont hier das "right of everyone" auf einen angemessenen Lebensstandard. Damit Ghana seine Pflichten erfüllt, müsste die Anhebung von Schutzzöllen somit auch mit Abfederungsmaßnahmen für andere arme Teile der Bevölkerung verbunden sein, um den daraus resultierenden Preisanstieg zu kompensieren. Dies wird auch durch den Allgemeinen Kommentar No. 3 gestützt, der einerseits rückschreitende Maßnahmen als kritisch ansieht.[1335] Pakistan kann durch die Beseitigung der Treibstoffförderungen gegen das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard verstoßen haben, indem die Beseitigung – wenn auch phasenweise - erfolgte, als noch keine ausreichenden Sicherheitsnetze installiert waren.

Das Konzept der progressiven Verwirklichung darf nicht dazu führen, dass Kerninhalte verletzt werden. Was zum Kerninhalt des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard zählt, ist nicht hinreichend geklärt. So kann darunter alles, was zum bloßen Überleben erforderlich ist, verstanden werden, also ein Mindestmaß an Nahrungsmitteln, Unterkunft, Kleidung, Energieversorgung. Nach einer weiteren Interpretation ist hier ein rein physisches Existenzminimum zu wenig, und ein konventionelles oder kulturelles Existenzminimum ist zu gewährleisten. Der Mindeststandard liegt hier also über dem, was für ein bloßes Überleben erforderlich ist. [1336] Das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard erfordert, dass unter

---

[1334] Die Auswirkungen der Liberalisierung des Reismarkts auf das Recht auf Nahrung, Fallstudien zu Ghana, Honduras und Indonesien, "Brot für die Welt" Kampagne für Ernährungssicherheit, (2007), S. 105 f.

[1335] Siehe General Comment No. 3 "…any deliberately retrogressive measures in that regard would require the most careful consideration and would need to be fully justified by reference to the totality of the rights provided for in the Covenant and in the context of the full use of the maximum available resources." Siehe General Comment No. 3. Zudem könnte im Falle Ghanas auch noch eine Verletzung der Afrikanischen Charta der Menschenrechte und der Rechte der Völker vorliegen. Die Afrikanische Kommission für Menschenrechte führt etwa hinsichtlich des Rechts auf Nahrung aus: "Although the African Charter does not expressly protect the right to food the African Commission held, in SERAC & CESR v Nigeria, that the right to food is inherent in the Charter"s protection of the rights to life, health and the right to economic, social and cultural development." AFRICAN COMMISSION ON HUMAN AND PEOPLES' RIGHTS PRINCIPLES AND GUIDELINES ON THE IMPLEMENTATION OF ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS IN THE AFRICAN CHARTER ON HUMAN AND PEOPLES' RIGHTS, Abs. 83 f.

[1336] Siehe weiteren Ausführungen mit Verweisen: Engbruch Katharina, Das Menschenrecht auf einen angemessenen Lebensstandard: Ernährung, Wasser, Bekleidung, Unterbringung und Energie als Elemente des Artikels 11 (1) IPWSKR, Peter Lang, (2008), S. 147.

Bewahrung der Würde am sozialen Leben teilgenommen werden kann. Auch der Kerngehalt dieses Rechts kann nicht auf das bloße Überleben reduziert werden.[1337]

9. Indirekte Verantwortlichkeit der Nehmerländer

Für den Bereich der indirekten Verantwortlichkeit sind grundsätzlich ebenfalls die Formen der Hilfe und Unterstützung, Anweisung und Kontrolle, Zwang und Umgehung zu nennen. Realistischer Weise können auf Grund der wirtschaftlich und organisatorisch schwachen Position der Nehmerländer die Umgehung von menschenrechtlichen Pflichten näher in Betracht gezogen werden. Hilfe und Unterstützung sind etwa im Rahmen der Verhandlungen denkbar.

Da dem Land der unausweichliche Sparzwang ohnehin bewusst sein wird, kann es versuchen, unpopuläre politische Entscheidungen als vom IWF erzwungen darzustellen und dem IWF die moralische Schuld zuzuschieben, wenn etwa Subventionen gekürzt werden müssen, um die Verletzung der eigenen Verpflichtungen zu verschleiern. Durch die wirtschaftlich schwache Position eines Nehmerlandes kommt als Umgehungshandlung der Abschluss eines Programmes mit dem IWF in Frage. Dieser Weg führt jedoch in eine Sackgasse. Dem IWF kommt auch durch einen Programmabschluss oder Artikel IV Konsultationen mit dem Nehmerland gerade keine Kompetenz in den betreffenden menschenrechtlichen Bereichen zu. Die Genehmigung eines Programmes führt zu keinen direkten Eingriffen in die WSK-Rechte durch den IWF.

10. Gemeinsame Verantwortlichkeit von Staaten und IWF?

A. Allgemeines

Der vorherrschende Zugang betreffend die Zuordnung von Verantwortlichkeit ist die Auffassung einer individuellen bzw. unabhängigen Verantwortlichkeit von Staaten und IO.[1338] Nach dem Prinzip der unabhängigen Verantwortlichkeit sind Staaten und IO für ihre eigenen Akte und ihr eigenes Verhalten verantwortlich. Sie sind somit für jene Akte verantwortlich, die ihnen zugerechnet werden können und zu einem Völkerrechtsbruch

[1337] Ibid, S. 148.
[1338] Noellkaemper, S. 35.

führen.[1339] Das Prinzip der unabhängigen Verantwortlichkeit ist dabei direkt mit dem Prinzip der ausschließlichen Verantwortlichkeit verbunden.

Das Prinzip der ausschließlichen Verantwortlichkeit beinhaltet, dass ein Verhalten grundsätzlich nur einem Akteur zugerechnet wird und die mehrfache Zurechnung eines Verhaltens die Ausnahme bleibt.[1340]

Diese Sichtweise hat auch Auswirkungen auf eine möglich gemeinsame Verantwortlichkeit von IWF und seinen Mitgliedstaaten, da auch hier grundsätzlich von einer individuellen, unabhängigen und ausschließlichen Verantwortlichkeit der Akteure auszugehen wäre. Somit wäre das Verhalten eines ernannten ED grundsätzlich entweder dem IWF oder dem Mitgliedstaat zuzurechnen, und dann auch nur der IWF oder der Mitgliedstaat für das zugerechnete Verhalten verantwortlich.

Bereits bei den Arbeiten an den ASR stellte sich die Frage, ob die Verantwortlichkeit eines Völkerrechtsubjektes die Verantwortlichkeit des anderen Völkerrechtssubjektes ausschließt oder ob es eine gemeinsame Verantwortlichkeit geben kann. Damals wurde vertreten, dass nur den anweisenden oder kontrollierenden Staat eine Verantwortlichkeit trifft. Der kontrollierte/angewiesene Staat könne jedoch verantwortlich werden, wenn ihm ein bestimmter Freiraum bleibt und er dann für sein eigenes Verhalten verantwortlich wird. In diesem Fall wäre das Verhalten des anweisenden/kontrollierenden Staates als Anregung zu verstehen, welche nicht rechtswidrig ist. Diese Sichtweise, fand letztendlich jedoch keinen Eingang in die ASR und die ARIO. Eine gemeinsame Verantwortlichkeit von Mitgliedstaaten und dem IWF für völkerrechtswidriges Verhalten kann nach der Konzeption von ASR und den ARIO dann entstehen, wenn neben einer direkten Verantwortlichkeit auch die Regeln der indirekten Verantwortlichkeit zur Anwendung kommen, also wenn eine gemeinsame Verantwortlichkeit entsteht, in welcher eines der Völkerrechtssubjekte für fremde und nicht für eigene Akte einstehen muss.

[1339] Ibid, S. 35.

[1340] Noellkaemper, S. 38. Eine gemeinsame Verantwortlichkeit kann nach dieser Sichtweise dennoch in Konstellationen entstehen, in denen separate Akte zu einer Verletzung führen, die dann eine gemeinsame Verantwortlichkeit herbeiführen. In solchen Fällen wird jede einzelne Handlung oder Unterlassung dem jeweiligen Verursacher auch separat zugerechnet. Auch sind Fälle der echten Mit-Urheberschaft hinsichtlich desselben völkerrechtswidrigen Aktes denkbar, in denen ein Verhalten mehreren Völkerrechtssubjekten zugerechnet werden könnte. Messineo, Francesco, Multiple Attribution of Conduct. Principles of Shared Responsibility, SHARES Research Paper No. 2012-11 (2012), verfügbar unter: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2159859, [Stand: 5. August 2014], S. 5 f.

B. Gemeinsame Verantwortlichkeit durch mehrfache Zurechnung

Wenn Staaten und der IWF an einem Verhalten teilnehmen, welches zur Verletzung einer völkerrechtlichen Verpflichtung führt, liegt es am Völkerrecht zu entscheiden, ob die Zurechnung einer Handlung oder Unterlassung an den Staat oder den IWF die Zurechnung an einen weiteren Staat oder den IWF ausschließt. Es stellt sich hier die Frage, ob es möglich ist, ein völkerrechtswidriges Verhalten mehreren Akteuren zuzurechnen (multiple attribution) oder ob ein System vorliegt, welches weitere Zurechnungen ausschließt. Für eine mehrfache Zurechnung spricht, dass etwa Regierungsorgane im Rahmen der Entscheidungsprozesse der IO in einer dualen Position handeln. Sie bleiben Staatenorgane, sind jedoch auch Teil eines IO-Organes.[1341] Diese Qualifizierung könnte hinsichtlich des IWF auch für die Stellung der ernannten ED getroffen werden.

In der Literatur wird vorwiegend die Ansicht vertreten, dass ein Verhalten zumeist nur einem Akteur zugerechnet wird.[1342] Dieser grundsätzliche "entweder/oder Zugang" war jedoch Gegenstand von Kritik.

Nach einer anderen Ansicht wird vertreten, dass die mehrfache Zurechnung möglich sein kann, wenn mehr als ein Völkerrechtssubjekt am selben völkerrechtswidrigen Verhalten beteiligt ist. Die mehrfache Zurechnung könne sogar den Normalfall darstellen. Dabei muss das transferierte Organ Funktionen der empfangenden IO ausüben und der entsendende Staat darf dabei das Verhalten des Organs nicht

---

[1341] Naert, S. 163. Der Autor verweist hier auch darauf, dass in der SEGI Entscheidung aus dem Jahr 2002 vom EGMR eine Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten für Entscheidungen von im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik angenommen wurde. EGMR, Segi und Gestoras Pro. Amnistía u.a./Deutschland u.a., Entsch. v. 23.5.2002, Beschwerde Nr. 6422/02 und 9916/02. Der genaue Wortlaut: "Article 23 of the EU Treaty provides that decisions under the CFSP are to be taken by the representatives of the member States, either unanimously, under paragraph 1, or by a qualified majority, under paragraph 2. Where a member State declares that, for important and stated reasons of national policy, it intends to oppose the adoption of a decision to be taken by a qualified majority, no vote is taken. The Council, acting by a qualified majority, may request that the matter be referred to the European Council, for decision by unanimous vote. In both cases, whether unanimity or qualified majority, the opposition of a single State prevents the taking of a decision under the CFSP. CFSP decisions are therefore intergovernmental in nature. By taking part in their preparation and adoption each State engages its responsibility. That responsibility is assumed jointly by the States when they adopt a CFSP decision." Auch eine frühere Entscheidung, die gegen eine Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten spricht, wird angeführt. In der C.F.D.T. Entscheidung verneinte der EGMR seine Zuständigkeit, , da die Mitgliedstaaten der EG keine "Jurisdiktion" im Sinne von Artikel 1 der EMRK ausüben würden: "7 As regards the 8 other Member States of the European Communities, the Commission considers that an examination of the applicant's complaints is also outside its jurisdiction ratione personae since these States by taking part in the decision of the Council of the European Communities had not in the circumstances of the instant case exercised their "jurisdiction" within the meaning of Article 1 of the Convention." Confédération Française Démocratique du Travail v. the European Communities, alternatively: their Member States a) jointly and b) severally, Appl. No. 8030/77. Naert vertritt hier jedoch die Auffassung, dass diese Linie in späteren Entscheidungen nicht weiter verfolgt worden ist. Naert, S. 165.

[1342] Nollkaemper André, Jacobs Dov, Shared Responsibility in International Law: A Conceptual Framework, Amsterdam Law School Research Paper No. 2011-17 (2011), verfügbar unter: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1916575 [Stand: 17.11.2013], S. 10.

determinieren (etwa in Form von Weisungen).[1343] Die grundsätzliche Möglichkeit der mehrfachen Zurechnung wurde in den Kommentaren zu den ASR anerkannt,[1344] Der Sonderberichterstatter schien jedoch auszuschließen, dass ein Akt eines Organs beiden Staaten zugerechnet werden könne.[1345] In solchen Fällen wäre es erforderlich ‘‘to ascertain in each particular instance on whose behalf and by whose authority a specific act or omission has been committed." Es wurde zwar die Möglichkeit anerkannt, dass Organe in einem bestimmten Moment formell Organe von zwei verschiedenen Staaten sein könnten ‘‘so that at a given moment he will formally be an organ of two different States at the same time.’’ Dennoch würde es dazu kommen, dass ‘‘the person in question will in fact be acting only for one of the two States or at all events in different conditions for each of them." Der bestimmende Faktor war hier, dass die ‘‘genuine and exclusive authority’’ zu einer bestimmten Zeit stets nur durch einen Staat ausgeübt werden konnte.[1346]

Nach dieser ursprünglichen Ablehnung scheint jedoch die Möglichkeit der mehrfachen Zuordnung in jüngerer Vergangenheit auch in einer Entscheidung des EGMR anerkannt worden zu sein.[1347] Der niederländische Court of Appeals hat sich in einer Entscheidung ebenfalls für die mehrfache Zurechnung ausgesprochen und vertrat sogar, dass die Möglichkeit der dualen Zurechnung allgemein anerkannt sei.[1348]

Wenn dasselbe Verhalten mehreren Rechtsträgern zugerechnet werden kann, ist es im Fall der ernannten ED denkbar, dass das Verhalten eines ernannten ED sowohl dem Staat als auch dem IWF zugerechnet werden kann. Dies ist für Fälle von "unvollständigen Transfers" denkbar, in denen ernannte ED Funktionen innerhalb des

---

[1343] Messineo, S. 44; S 10 f.

[1344] Dies kann etwa anhand folgender Formuliern gesehen werden: "…the situation can arise where a single course of conduct is at the same time attributable to several States and is internationally wrongful for each of them.” Siehe ASR with Commentaries, Kommentar zu Artikel 47, S. 124.

[1345] Third Report on State Responsibility, 23rd session (1971) UN Doc A/CN.4/246.

[1346] Third Report on State Responsibility, 23rd session (1971) UN Doc A/CN.4/246; Vgl. auch Nollkaemper, Jacobs, Shared Responsibility, S. 10 f.

[1347] Al-Jedda v UK, ECHR Grand Chamber, Application No 27021/08 [2011] ECHR 1092, 7 July 2011.

[1348] Nollkaemper André, Dual attribution: liability of the Netherlands for conduct of Dutchbat in Srebrenica, ACIL Research Paper No 2011-11 (SHARES Series), finalized 5 September 2011 unter Verweis auf Gerechtshof ‘‘s Gravenhage (Court of Appeal) Hasan Nuhanovi v. Netherlands, Appeal judgment, LJN: BR5388, 5 July 2011, Gerechtshof ‘‘s Gravenhage (Court of Appeal) Mustafi v Netherlands, Appeal judgment, LJN: BR5386, 5 July 2011 Netherlands, Appeal judgment, LJN: BR5386, 5 July 2011. Die entsprechende Passage lautet (in beiden Urteilen wortgleich: "5.9 The question whether the State had 'effective control' over the conduct of Dutchbat which Nuhanovic considers to be the basis for his claim, must be answered in view of the circumstances of the case. This does not only imply that significance should be given to the question whether that conduct constituted the execution of a specific instruction, issued by the UN or the State, but also to the question whether, if there was no such specific instruction, the UN or the State had the power to prevent the conduct concerned. Moreover, the Court adopts as a starting point that the possibility that more than one party has 'effective control' is generally accepted, which means that it cannot be ruled out that the application of this criterion results in the possibility of attribution to more than one party.”

IWF wahrnehmen, und entsendende Staaten keine Kontrolle über das Verhalten des Organs ausüben. In solchen Fällen von unvollständigen Transfers könnte es zur mehrfachen Zurechnung kommen und diese sogar den Normalfall darstellen.[1349] Dabei könnte das Verhalten der IWF Mitarbeiter und das Verhalten der Gesamtheit der ED dem IWF zuzurechnen sein, während man gleichzeitig das Verhalten der ernannten ED unter Anwendung der multiple attribution auch ihren Entsendestaaten zurechnet.[1350] Die genauen Voraussetzungen für eine solche mehrfache Zurechnung sind jedoch unklar. Die bisher entschiedenen Fälle behandelten jedoch Fragen der Zurechnung von truppenentsendenden Staaten und scheinen wenig geeignet für die Beurteilung der Frage, ob das Verhalten der entsendeten ED mehrfach zugerechnet werden kann.

C. Gemeinsame Verantwortlichkeit und mehrfache Zurechnung

Die ARIO erkennen das Prinzip der gemeinsamen Verantwortlichkeit von IO und ihren Mitgliedstaaten an.[1351] In den Kommentaren zu den ARIO wird ausgeführt, dass die Tatsache, dass eine IO für einen völkerrechtswidrigen Akt verantwortlich ist, die Möglichkeit einer gleichzeitigen Verantwortlichkeit von anderen Völkerrechtssubjekten nicht ausschließt.[1352] So könne etwa eine IO mit einem Staat bei der Verletzung einer völkerrechtlichen Pflicht, welche beide trifft, kooperiert haben.

Auf der Suche nach Bestimmungen, die die gemeinsame Verantwortlichkeit von IWF und Mitgliedstaaten stützen, fällt Artikel 48 betreffend die "Responsibility of an international organization and one or more States or international organizations" ins Auge. Artikel 48 selbst sieht die Verantwortlichkeit für den "same internationally wrongful act" und lässt vermuten, dass der IWF und der Staat denselben völkerrechtswidrigen Akt begangen haben müssen.[1353]

[1349] Messineo, S. 44.

[1350] Vgl. Naert: "... individual conduct (e.g. a vote) of at least Government officials that represent States in decision-making bodies of international organisations is attributable to their State und must be distinguished from the collective conduct of an organ (e. g. a decision adopted), which is attributable to the organization." Siehe Naert, S. 163.

[1351] Bogdandy, Platise, S. 70.

[1352] Vgl. Kommentar zu § 48 ARIO: "…The joint responsibility of an international organization with one or more States is envisaged in Articles 14 to 18, which concern the responsibility of an international organization in connection with the act of a State, and in Articles 58 to 62, which deal with the responsibility of a State in connection with the internationally wrongful act of an international organization. Another example is provided by so-called mixed agreements that are concluded by the European Union together with its member States, when such agreements do not provide for the apportionment of the responsibility between the Union and its member States.

[1353] So auch Boisson de Chazournes Laurence betreffend den damaligen Artikel 47 der später zu Artikel 48 wurde: "… Article 47—which requires responsibility for the same internationally wrongful act—encompasses cases of aid or assistance only if considerably overstretched; the conduct of the aiding or assisting subject is, in fact, distinct from that of the wrongdoer." Siehe Boisson de Chazournes Laurence, United in Joy and Sorrow: Some Considerations

Betrachtet man die Kommentare zu der Regelung, scheint sie sich jedoch nicht auf Fälle der gleichzeitigen Zuordnung von völkerrechtswidrigem Verhalten an verschiedene Völkerrechtssubjekte zu beziehen, da auf die indirekten Verantwortlichkeitsformen der Artikel 14 bis 18 und 58 bis 62 verwiesen wird. Würde man nun etwa den Umgehungsakt einer IO gemäß Artikel 17 als die Verantwortlichkeit auslösenden Akt sehen, würde daraus das Problem resultieren, dass es sich zusammen mit dem ausführenden Akt des Staates nicht um denselben internationally wrongful act, sondern eigentlich um zwei separate Akte handeln würde.[1354]

Bei der indirekten Verantwortlichkeit muss gerade kein "wrongful conduct" des Trägers der indirekten Verantwortlichkeit vorliegen, sondern dieser hilft, unterstützt, weist an, zwingt, befiehlt oder autorisiert ein anderes Völkerrechtssubjekt, welches dann das völkerrechtswidrige Verhalten setzt. Die Verantwortlichkeit ist an das völkerrechtswidrige Verhalten des anderen Rechtsträgers gebunden. Dasselbe gilt auch für die indirekte Verantwortlichkeit von Staaten für völkerrechtswidriges Verhalten der IO. Bei den Formen der indirekten Verantwortlichkeit ist man somit für "wrongful conduct" anderer verantwortlich, und es kommt zu keiner multiplen Zurechnung von Verhalten. [1355]

Auch wenn die ILC die Möglichkeit der mehrfachen Zurechnung anerkennt,[1356] ist anhand der Bestimmung des Artikel 7 ARIO zu erkennen (die "unklare" Zurechnungsfälle regeln soll), dass sie von einem entweder/oder Zugang auszugehen scheint. So ist das Verhalten von Organen, die einer IO nach Artikel 7 zur Verfügung gestellt wurden und eine Situation der effektiven Kontrolle vorliegt, nur entweder dem

---

on Responsibility Issues under Partnerships among International Financial Institutions, in: Ragazzi Maurizio (Hrsg.), Responsibility of International Organizations Essays in Memory of Sir Ian Brownlie, S. 220.

[1354] Nedeski, Nollkaemper, S. 50. Da Artikel 17 die Verantwortlichkeit der IO für den (durch den Mitgliedstaat) ausgeführten Akt regelt, führt das zudem noch zu dem Problem, dass das Handeln des Mitgliedstaates in Artikel 17 gerade nicht völkerrechtswidrig sein muss. Ein Fall von gemeinsamer Verantwortlichkeit nach Artikel 17 für denselben völkerrechtswidrigen Akt würde demnach nur zu Tage treten, wenn eine IO eine Entscheidung fällt, welche die Umgehung der internationalen Verpflichtung der IO durch den Staat autorisiert bzw. den Mitgliedstaat bindet, und der Mitgliedstaat auf Basis dieses normativen Aktes handelt, während dieser selbst ebenfalls an jene völkerrechtliche Verpflichtung gebunden ist, welche umgangen werden soll. Auch nach Artikel 16 der ARIO ist es nicht erforderlich, dass die Organisation völkerrechtswidrig handeln würde, würde sie den Akt selbst begehen. Bei dem nach Artikel 16 gezwungen Staat fällt auf Grund des Zwanges überhaupt der "wrongful act" weg.

[1355] Ibid, S. 50. Die gemeinsame Verantwortlichkeit führt in einem weiteren Punkt zu Schwierigkeiten. Wenn eine gemeinsame Verantwortlichkeit festgestellt wird und jeder Handelnde für die ganze Verletzung verantwortlich ist, kann es für den Staat schwierig oder unmöglich sein, die dem rechtswidrigen Handeln zugrunde liegende Ursache und somit den normativen Akt der Organisation, zu beseitigen.

[1356] So etwa: "(6) The fact that an international organization is responsible for an internationally wrongful act does not exclude the existence of parallel responsibility of other subjects of international law in the same set of circumstances. For instance, an international organization may have cooperated with a State in the breach of an obligation imposed on both. Another example may be that of conduct which is simultaneously attributed to an international organization and a State and which entails the international responsibility of both the organization and the State." Siehe DARIO with commentaries 2011, Kommentar zu Artikel 3, Abs. 6.

entsendenden Staat oder dem IWF zuzurechnen. [1357] Diese Sichtweise wird auch durch einen Kommentar zu Artikel 7 ARIO gestützt, worin festgelegt wird, dass, "a specific conduct of the seconded organ or agent is to be attributed to the receiving organization or to the seconding State or organization."

Die ASR und die ARIO anerkennen zwar die grundsätzliche Möglichkeit der mehrfachen Zurechnung, schließen anscheinend die Möglichkeit der mehrfachen Zurechnung von Organverhalten jedoch aus. Somit ist nach der dort vertretenen Auffassung die mehrfache Zurechnung des Verhaltens von ernannten ED an die Entsendestaaten und den IWF ausgeschlossen, und es kann nur durch die indirekte Verantwortlichkeit zu einer gemeinsamen Verantwortlichkeit kommen.

11. Durchsetzungsprobleme von Menschenrechten

Auch wenn heute ein relativ dichtes Regelwerk an menschenrechtlichen Normen besteht, existieren dennoch große Probleme im Bereich ihrer Durchsetzung.[1358] Daran würde sich auch durch das Inkrafttreten der ARIO nicht viel zu ändern.

Gemäß den Artikeln 43 und 49 der ARIO kann die Verantwortlichkeit einer IO nur von Staaten oder einer anderen IO geltend gemacht werden,[1359] Individuen steht diese Möglichkeit nicht offen.[1360]

Artikel 50 ARIO sieht zwar vor, dass das Recht von Individuen, die Verantwortlichkeit von IO geltend zu machen, durch die ARIO nicht einschränkt wird. Damit ist aber wenig gewonnen, da dies bereits bestehende Durchsetzungsmöglichkeiten voraussetzt und diesbezüglich keine neuen Möglichkeiten schafft.[1361]

Als die korrespondierende Bestimmung im Bereich der Staatenverantwortlichkeit, Artikel 33 der ASR, entworfen wurde, gab es bereits einige Regelwerke auf globaler und regionaler Ebene, welche bestimmte Möglichkeiten für den Menschenrechtsschutz

---

[1357] Nollkaemper André, Dual attribution, Liability of the Netherlands for conduct of Dutchbat in Srebrenica ACIL Research Paper No 2011-11 (SHARES Series) (2011), verfügbar unter: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1933719%20 [Stand: 5. August 2014].

[1358] Vgl. etwa Alston, Simma: "...international human rights regime, even though strong on promotion, is extremely weak on what a lawyer would consider enforcement or remedies." Alston, Simma, S. 83 f.

[1359] Das Recht der internationalen Verantwortlichkeit basiert nicht auf Reziprozität. Vgl. Boon, The Law of Responsibility, S. 400.

[1360] Bogdandy, Platise, S. 73.

[1361] Gal-Or, Ryngaert, S. 526.

und dessen Durchsetzung vorsahen.[1362] Im Bereich des Schutzes von WSK-Rechten gegenüber IO existiert jedoch weder auf globaler noch regionaler Ebene ein entsprechender Schutz. Die Bestimmungen, die die Verantwortlichkeit der IO regeln, beinhalten somit keine neuen Rechtsschutzmöglichkeiten, um Individuen die Bekämpfung von Menschenrechtsverletzungen von IO zu erleichtern.[1363] Da die Bindung und Bindungsausmaß an die primärrechtlichen menschenrechtlichen Verpflichtungen stark umstritten ist, bestand bislang auch keine Notwendigkeit, Rechtsdurchsetzungsmechanismen zu schaffen. Dies führt dazu, dass die Verletzung von WSK-Rechten durch den IWF mangels entsprechender institutioneller Vorkehrungen nur in Form des diplomatischen Schutzes "geltend" gemacht werden können.[1364]

Rechtsschutzmöglichkeiten von Individuen gegen IO sind zumeist auf die Lösung von Streitigkeiten zwischen der IO und Mitarbeitern durch Verwaltungstribunale oder auf Empfehlungen betreffend die Einhaltung von internen Vorschriften, wie etwa in der Form des World Bank Inspection Panel, beschränkt,[1365] wobei das Tribunal des IWF in Zusammenhang mit Unterhaltsstreitigkeiten sogar auf non-staff members "general principles of human rights law" angewendet hat.[1366]

Die fehlende Möglichkeit von Individuen, die Verletzung von Menschenrechten gegenüber nationalen Gerichten geltend zu machen, resultiert zudem auch daraus, dass gegen das Handeln von IO aufgrund ihrer Immunitäten und Privilegien zumeist nicht vor staatlichen Gerichten vorgegangen werden kann. Die Immunität untergräbt hier die Feststellung der Verantwortlichkeit des IWF.[1367] Anhand der Praxis einiger nationaler Gerichte kann jedoch gesehen werden, dass die Immunität von IO nicht notwendigerweise deren Verantwortlichkeit verhindert. Staatliche Gerichte machen die Anerkennung der Organisations-Immunität zunehmend davon abhängig, ob ein vergleichbarer adäquater Rechtsschutz existiert.[1368] Für IO wurde jedoch bislang keine, mit der restriktiven Staatenimmunität vergleichbare, Doktrin entwickelt. Selbst wenn eine solche Doktrin bestünde, würde sie nicht die Frage der Verantwortlichkeit für

[1362] Bogdandy, Platise, S. 73.
[1363] Ibid.
[1364] Ibid, S. 74.
[1365] Ibid, S. 75.
[1366] Ms. "M" and Dr. "M", Applicants v. International Monetary Fund, Respondent, IMFAT Judgment No. 2006-6.
[1367] Suzuki, S. 68.
[1368] Wouters, Odermatt, S. 7–14.

öffentliche Akte behandeln,[1369] um die es im Rahmen von Entscheidungen über Strukturanpassungsprogramme gehen könnte.

Die fehlenden Rechtsdurchsetzungsmöglichkeiten scheinen auf die Ermangelung eines entsprechenden Willens der Staaten zurückzuführen zu sein. Dies kann daran gesehen werden, dass Ombudsmann-ähnliche Rechtsbehelfe wie das World Bank Inspection Panel auch nur die Befugnis haben, (unverbindliche) Empfehlungen auszusprechen.[1370]

A. Das Inspection Panel der Weltbank als Modell?

Auch wenn die Einrichtung des World Bank Inspection Panels als positiver Schritt gewertet wurde, scheint die Sinnhaftigkeit der Installierung eines Streitschlichtungs- bzw. Vermittlungsorgan für den IWF nach dem Vorbild des World Bank Inspection Panels insofern fraglich, als dieses Panel in der Vergangenheit Gegenstand von ausgiebiger Kritik war. So wurde etwa dessen Unabhängigkeit angezweifelt, da den Mitgliedstaaten ein erheblicher Einfluss zukäme. Darüber hinaus scheinen Bank Management und die Exekutivdirektoren im Rahmen von Untersuchungen interveniert zu haben.[1371]

Auch ist zweifelhaft, ob den Mitgliedern eine ausreichend unabhängige Position zukommt. Die Ernennung der drei Mitglieder erfolgt nach Nominierung durch den Präsidenten der Weltbank durch die Exekutivdirektoren. Mitglieder des Panels dürfen jedoch in den zwei Jahren vor Ernennung nicht für die Weltbank tätig gewesen sein, und auch nach Ende ihrer Funktion dürfen sie nicht mehr von der Weltbank beschäftigt werden. Jedoch erweist sich der Umstand, dass das Panel nach Einlangen einer Beschwerde diese nur mit Zustimmung des Exekutivdirektoriums untersuchen darf, als wirkliche Schwachstelle. Dieses darf eine ablehnende Entscheidung nur treffen, wenn die Beschwerde die - geregelten - Voraussetzungen nicht erfüllt. Das Panel hat Zugang zu sämtlichen Dokumenten und kann sämtliche Mitarbeiter der Weltbank befragen, welche jedoch nicht zur Mitarbeit verpflichtet sind.[1372] Auch kann es zu Schwierigkeiten

[1369] Crawford James, Holding International Organisations and Their Members to Account, Fifth Steinkraus-Cohen International Law Lecture: Thursday, 15 March 2007, Brunei Lecture Theatre, School of Oriental and African Studies, Abs. 11.
[1370] Alvarez, Accountability or Responsibility, S. 30.
[1371] Janik, S. 283.
[1372] Janik, S. 284.

kommen, wenn Mitgliedstaaten Untersuchungsmaßnahmen auf ihrem Territorium versagen.

Das Panel erstellt auf Basis der Untersuchungsergebnisse einen Bericht, der Empfehlungen enthält. Diese Empfehlungen binden jedoch das Exekutivdirektorium nicht, und häufig wird ihnen auch nicht Folge geleistet, was auch auf den politischen Charakter des Exekutivdirektoriums zurückzuführen ist. Antragstellern stehen hier auch keinerlei Rechtsmittel zur Verfügung.[1373]

Das Panel kann zudem nur von einer Gruppe von Personen und nicht von einer Einzelperson angerufen werden.[1374] Auch Unkenntnis der Bevölkerung über die Existenz des Panels und Modalitäten reduzieren die praktische Bedeutung des Panels stark.

Die Weltbank hat zudem hinsichtlich der Menschenrechte ein anderes – positiveres - Grundverständnis als der IMF.

Auch ist zu überlegen, ob bereits existierende Einrichtungen innerhalb des IMF umfunktioniert bzw. ihr Aufgabenkreis erweitert werden könnte.

B. Independent Evaluation Office

Das 2001 gegründete Independent Evaluation Office hat folgende Aufgabe:

> *The Independent Evaluation Office (IEO) has been established to systematically conduct objective and independent evaluations on issues, and on the basis of criteria, of relevance to the mandate of the Fund.*

Das Personal des IEO umfasst den Direktor und 11 weitere Mitglieder, inklusive den Deputy Director, neun Experten und zwei administrative Assistenten. Ein großer Teil des Personals wird von außerhalb des IMF rekrutiert und umfasst auch Berater mit bestimmter Expertise für bestimmte Evaluierungsprojekte die nicht zum Stammpersonal gehören.[1375] Eine gewisse Unabhängigkeit und Objektivität scheint somit nicht ausgeschlossen zu sein. Die Mitarbeiter des IEO bestehen in seiner

---

[1373] Janik, S. 285.

[1374] Dies erweist sich insofern als problematisch, als gemäß Artikel 11 die Parteien des Sozialpaktes das Recht "of everyone to an adequate standard of living for himself and his family" anerkennen.

[1375] Siehe Website des IEO, verfügbar unter: http://www.ieo-imf.org/ieo/pages/WorkingfortheIEO.aspx [Stand: 8. September 2014].

derzeitigen Ausgestaltung jedoch aus Ökonomen und diese weisen daher eher keine spezifische menschenrechtliche Expertise auf.[1376] Zudem darf auch nicht übersehen werden, dass reguläre Mitarbeiter des IEO, welche zuvor beim IWF beschäftigt waren, im Anschluss an ihre Tätigkeit im IEO eine Rückkehrmöglichkeit zum IWF eröffnet wird. Auch wird der Direktor des IEO vom ED ernannt und kann durch dieses abberufen werden, eine weitere reguläre Beschäftigung innerhalb des IWF ist jedoch nicht möglich.[1377] Dies dürfte jedoch die Möglichkeit als externer Berater tätig zu werden, nicht ausschließen.

Auf Grund des fehlenden menschenrechtlichen Verständnisses des IWF wurde es bislang noch nicht dazu eingesetzt, Auswirkungen auf WSK-Rechte zu untersuchen. Das IEO soll zudem den IWF in seiner operativen Geschäftstätigkeit nicht beeinträchtigen.[1378]

Darüber hinaus kann noch überlegt werden, ob der IMF-interne Ombudsmann für Personalstreitigkeiten auch Beschwerdeagenden von außerhalb übernehmen könnte.[1379] In seiner derzeitigen Ausgestaltung ist dies jedoch zu verneinen und würde nur unter Aufstockung der personellen Kapazitäten und Schaffung einer entsprechenden Fachexpertise sinnvoll erscheinen.

C. Verbesserte Präventivmechanismen im Zuge von IWF Programmen

Doch nicht nur "ex-post Streitschlichtungseinrichtungen" sind hier gefragt. Es besteht auch ein dringender Bedarf, im Rahmen der Ausgestaltung von IWF Programmen die Ebene der ex-ante-Folgenabschätzungen zu stärken und erforderliche Abhilfemaßnahmen zu ergreifen, damit es gar nicht erst zur Verletzung von WSK-Rechten kommen kann. In der Vergangenheit wurde v.a. Kritik laut, dass PRSP Inklusionsmechanismen (PSIA, Poverty and social impact analysis) nicht problemlos

[1376] Siehe Website des IEO, verfügbar unter: http://www.ieo-imf.org/ieo/pages/ManagementandStaff.aspx [Stand: 22. Juli 2014]. Vgl. auch UN Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the Right of Everyone to the Enjoyment of the Highest Attainable Standard of Physical and Mental Health, Paul Hunt : addendum : Missions to the World Bank and the Inter-national Monetary Fund in Washington, D.C. (20 October 2006) and Uganda (4-7 February 2007), 5 March 2008, A/HRC/7/11/Add.2, verfügbar unter: http://www.refworld.org/docid/47da904c2.html [Stand: 7. August 2014], S. 23, Abs. 111 f.

[1377] "The Director will be appointed by the Executive Board for a non-renewable term of six years. The Director will be an official of the Fund, but not a staff member… The Director's appointment may be terminated at any time with the approval of the Executive Board. At the end of the term of service, the Director will not be eligible for appointment or reappointment to the regular staff of the Fund." Siehe Terms of Reference for the Independent Evaluation Office of the International Monetary Fund
Revised February 12, 2014.

[1378] Siehe dazu: Relations with Fund staff and management: In conducting its work, IEO should avoid interfering with operational activities, including current programs. Siehe Terms of Reference for the Independent Evaluation Office of the International Monetary Fund Revised February 12, 2014.

[1379] Reif Linda C, The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System, S. 344.

funktionieren und etwa NGOs nicht hinzugezogen werden.[1380] Dies ist von Bedeutung, da der IWF bei Ausgestaltung der menschenrechtlichen Komponente der Programme von den Einschätzungen anderer Akteure abhängig ist.[1381]

Innerhalb des ED selbst scheint keine Einigung hinsichtlich der Durchführung von Folgenabschätzungen betreffend die Auswirkungen von IWF Arrangements zu bestehen, wie in einer Diskussion über einen Bericht des IEO Offices gesehen werden konnte:

> *In this context, most Directors confirmed …that poverty and social impact analysis (PSIA) should be conducted by other agencies in the context of the PRSP process, although others saw a continuing role for the Fund. Directors noted that PSIAs have not systematically supported PRGF program design, and emphasized the importance of improving Fund collaboration with development partners, in particular the World Bank, to take these issues into account when helping countries formulate their macroeconomic policies.*[1382]

[1380] Siehe aber zB: "We are, however, not very comfortable with the explicit linkage between all concessional lending and the preparation of PRSPs. We agree that this may be necessary for HIPCs in view of their special circumstances, but we remain unconvinced on the need for blanket application of this process for all lending to all low-income countries. One of our concerns arises from the PRSP preparation process. Of the four elements of this process outlined in the guidelines for the Joint Staff Assessment of the PRSP, we continue to have reservations with the design of the participatory process—especially in countries, which have a democratically elected government in place. This proposal seems to presuppose that no developing country has a poverty reduction strategy of its own and that an entirely new exercise must be undertaken by low-income countries in the short run. Where well documented strategies and programs to address poverty already exist—the need for a separate PRSP may have to be re evaluated. If a country already has involved various levels of elected governments in the preparation of these strategies, then it may have difficulty in assigning weights to the opinions of nongovernmental organizations (NGOs), women's groups, ethnic minorities, private sectors, trade unions, the poor, etc. after consulting each of these interest groups individually. We are thus in agreement with the views of the Ulstein group that the PRSP process should reinforce the representative and political process in the country rather than weaken it"1. Fighting Poverty and Strengthening Growth in Low Income Countries – Draft Joint Note by the Managing Director and the World Bank President to the Internatinal, Monetary and Financial Committee and Development Committee, Interanational Monetary Fund, EBM/01/35 - 4/10/0.1. Ein mangelndes Problembewusstsein nationaler Behörden konnte auch bei der in dieser Arbeit angeführten Reisstudie von Brot für die Welt festgestellt warden: ""Für die befragten Beamten des Ministry of Food and Agriculture – MOFA scheint klar zu sein, dass es bei den Reisbauern keinen Hunger gibt. Einer von ihnen geht sogar noch weiter: "Es gibt keinen Hunger in Ghana […]. Wenn sie faul sind und nicht arbeiten wollen, brauchen sie nichts zu essen" (Interview H.2). Diese Aussage, die von den anderen an der Befragung teilnehmenden Experten bestätigt wurde, verweist auf eine enorme Ignoranz und ein mangelndes Problembewusstsein für die Dimensionen des Hungers." Siehe Die Auswirkungen der Liberalisierung des Reismarkts auf das Recht auf Nahrung, Fallstudien zu Ghana, Honduras und Indonesien, "Brot für die Welt" Kampagne für Ernährungssicherheit, (2007), S. 49.

[1381] So wird in einer Publikation des IWF ausgeführt: "Given the Fund's mandate and own limited resources, the Fund draws in program design and monitoring on the expertise of other institutions, including the World Bank, the UNDP, the ILO, other UN agencies, and regional development banks. The Fund assists member countries in integrating social policies in the macroeconomic framework developed in close collaboration with these institutions so as to ensure that they are consistent with sustainable macroeconomic policies over the medium term." Siehe Social Dimensions of the IMF's Policy Dialogue Prepared by the Fiscal Affairs Department and the Policy Development and Review Department Approved by Jack Boorman and Vito Tanzi January 19, 1995, S. 20.

[1382] An Evaluation of The IMF and Aid to Sub-Saharan Africa, The Acting Chair's Summing Up Independent Evaluation Office—The IMF and Aid to Sub-Saharan Africa, Executive Board Meeting, March 5, 2007, S. 88.

Zwar sollte der IWF etwa im Rahmen von PRGF Arrangements auf bereits durch andere Akteure erstellte PIA zurückgreifen,[1383] jedoch scheint dies häufig nicht zu geschehen.[1384]

Hinsichtlich der bisherigen sozialen Konditionalität (wie etwa des floor on social spending) sollten weitere Verbesserungen erfolgen. Der Mindestschutz von Sozialausgaben sollte in sämtliche IWF Programme integriert werden. Während eines Programmverlaufs könnten standardisierte und transparente Daten betreffend die geplanten und tatsächlich erfolgten Ausgaben publiziert werden. V.a. sollte auch eine Vereinheitlichung der Definition der vom floor on social spending umfassten Ausgaben erfolgen.[1385] Damit könnte auch die Überwachung etwa anhand eines Standard-Ausgaben-Korbes, welcher bestimmte Armutsbekämpfungsausgaben enthält, erleichtert werden.[1386]

D. Das optionale Protokoll zum Sozialpakt

In Reaktion auf das Rechtsschutzdefizit wurde auch in den Maastricht Principles 2012 die Errichtung von Verantwortlichkeitsmechanismen gefordert.

> *States must ensure the availability of effective mechanisms to provide for accountability in the discharge of their extraterritorial obligations. In order to*

[1383] So in einem Memorandum des IWF: "Supporting social impact analysis. Another concern of countries and development partners that we share is the importance of assessing the impact of policies and programs on the poor and other vulnerable groups. Ideally, social impact analysis should be an integral part of PRSP preparation and carried out under the leadership of national authorities. In the near term, given the limitations on national capacity in this area, countries will need to draw upon assistance from bilateral and multilateral agencies with relevant expertise -including our own institutions-both to help carry out the work and to strengthen national capacity for social analysis. Bank staff are developing improved methods to help countries in assessingth e social impact of policies, and for evaluating the social impact of our own policy recommendations and lending. The Fund will also contribute to this exercise in its areas of expertise (i.e., macroeconomic policy and related topics) and will draw on and integrate into its policy advice the social impact analyses of others with respect to key policies supported by Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) arrangements.W e are committed to integrating social impact analysis into the PRSP process as speedily as possible while recognizing that early expectations need to be moderate in this area, owing to its inherent complexity. Memorandum April 2001 to the Members of the Development Committee Members of the International Monetary and Financial Committee, Subject Fighting Poverty and Strengthening Growth in Low-Income Countries, S. 5.

[1384] So hat das IEO festgestellt, dass: "Interviewed IMF staff said that most PSIAs prepared by the Bank and other agencies generally lacked the necessary timeliness, relevance, and/or quality to underpin PRGF design. Nor did the evaluation find evidence of compliance with the Fund's operational guidance calling for the provision of at least a qualitative description of likely impacts of major reforms in the Fund's core areas of expertise even if no PSIA work is available." Siehe IEO Comments on Management and Staff Responses to the Evaluation of the IMF and Aid to Sub-Saharan Africa Executive Board Meeting March 5, 2007, S. 87.

[1385] So zeigen Martin und Watts anhand von Gesundheitsausgaben wie unterschiedlich die Länder dabei vorgehen, Ausgaben unter Sozialausgaben zu subsumieren: "… though health spending is predominately included in country floor targets, the precise definitions vary widely. While 95% of Moldova health expenditure is included, in Kenya only anti-retroviral treatment expenditures are included and in Sao Tome and Principe while the majority of expenditure of the Ministry of Health is covered, the categories of 'individual', 'project costs', 'private institutions' and 'food' are not. The Honduras case study indicates that virtually all health spending is excluded from its floor." Siehe Martin, Watts, S. 33.

[1386] Ibid, S. 5.

> *ensure the effectiveness of such mechanisms, States must establish systems and procedures for the full and thorough monitoring of compliance with their human rights obligations, including through national human rights institutions acting in conformity with the United Nations Principles relating to the Status of National Institutions (Paris Principles).*[1387]

Das Gebiet des Rechtsschutzes scheint sich im Wandel zu befinden. Hinsichtlich der Verpflichtungen von Staaten aus dem Sozialpakt ist im Mai 2013 das Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (OP-Sozialpakt)[1388] nach einer ausreichenden Zahl von Ratifikationen in Kraft getreten. Durch das Inkrafttreten dieses Protokolls werden mehrere Rechtsschutzmöglichkeiten eröffnet, wobei jeder Staat bei der Ratifikation anzugeben hat, welchem Verfahren er sich unterwerfen will.

Der OP-Sozialpakt sieht auch die Möglichkeit von "individual communications" vor. Das ECOSOC kann dabei nach Artikel I Mitteilungen und Beschwerden von Individuen oder Gruppen von Individuen in Empfang nehmen. Nach erfolgter Prüfung der Nachrichten kann das Komitee den Parteien dabei assistieren, eine einvernehmliche Streitbeilegung zu erzielen (Artikel 7).

Ist eine solche Streitbeilegung nicht möglich, kann das Komitee seine Erkenntnisse hinsichtlich der Beschwerde den Parteien mitteilen. Diese Erkenntnisse können auch von Empfehlungen durch das Komitee begleitet werden (Artikel 9). Die Staaten müssen auf die durch das Komitee erfolgten Feststellungen antworten und die Empfehlungen des Komitees "berücksichtigen" (Artikel 9).

Die Vertragsparteien des Protokolls können auch auf die Pflichtverletzung durch andere Staaten aufmerksam machen und verlangen, dass das Verhalten beendet wird. Das Untersuchungsverfahren nach Artikel 11 erlaubt es dem ECOSOC Untersuchungen zu starten, wenn es glaubwürdige Informationen erhält, dass eine Partei des Protokolls ernsthafte systematische Verletzungen von im Sozialpakt verkörperten Rechten begeht.

[1387] Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights unter VI. Accountability and Remedies, Abs. 36.

[1388] Resolution der UN Generalversammlung A/RES/63/117 betreffend Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights 10 December 2008.

Anhand des Inkrafttretens des Protokolls oder der Existenz des World Inspection Panels kann gesehen werden, dass eine Tendenz besteht, Rechtsschutzmechanismen zu installieren. Der OP-Sozialpakt könnte jedenfalls mehr Klarheit über den Umfang der extraterritorialen Pflichten von Staaten im Rahmen ihrer Handlungen in IO bringen, wobei dies für die Tätigkeit innerhalb des IWF nur dann Bedeutung erlangen kann, wenn auch die ED entsendenden Staaten dieses Zusatzprotokoll unterzeichnen und ratifizieren werden.[1389]

Ein weiteres Problem kann sich aus der tatsächlichen Möglichkeit, Entschädigungen für völkerrechtswidrige Akte zu leisten, ergeben. Staaten sind verpflichtet, für Schäden, die durch völkerrechtswidrige Akte entstanden sind, vollen Ersatz zu leisten. Neben Ersatzleistungen für materielle Schäden, gestaltet sich die Bezifferung von immateriellen Schäden als schwierig. Zudem differenziert das Recht der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit nicht zwischen großen und kleinen oder armen und reichen Staaten. In der Praxis werden jedoch eher große, reiche Länder auf Grund ihrer Einflussmöglichkeiten in der Lage sein, große Schäden zu verursachen.

Im Vergleich zu IO werden die großen und reichen Länder für gewöhnlich finanziell besser ausgestattet sein, um die Folgen ihrer völkerrechtswidrigen Akte ausgleichen zu können.[1390] Für den IWF muss dies nicht unbedingt zutreffen, da eine Mittelausstattung durch die Subskriptionen gegeben ist. Diese Mittel sollen jedoch für andere Zwecke als die Deckung von Schadenersatzansprüchen zum Einsatz kommen. Hier ist zu sehen, dass IO wie der IWF zwar große Schäden verursachen können, diese aber häufig nicht in der Lage sind, die Ersatzleistungen aus den "eigenen", zweckgewidmeten, Mitteln leisten zu können. Die entsprechende Verpflichtung, vollen Ersatz für den entstandenen Schaden zu leisten, wurde aus der entsprechenden Bestimmung der ASR (Artikel 31) "kopiert". Um diese engen Haftungsrahmen auszudehnen, scheint es unausweichlich, auf die Mitglieder des IWF zurückzugreifen, wenn andernfalls keine Entschädigung erfolgen kann, was jedoch in den ARIO nicht bzw. nur unzureichend erfolgt ist.[1391]

[1389] Ungeachtet dessen besteht hier auch das Problem, dass Staaten eher selten gegenüber anderen Staaten Rechtsverletzungen geltend machen werden.

[1390] Pellet, S. 49 f.

[1391] So Pellet: "Nevertheless, it would have been reasonable, in the context of the progressive development of international law, to stipulate that, if the organization does not have the means to address the consequences of its responsibility, its member States should assist the organization by bearing the consequences of the responsibility themselves", Pellet, S. 51. Artikel 40 welcher versucht dieses Problem zu adressieren, ist relativ zahnlos: "The responsible international organization shall take all appropriate measures in accordance with its rules to ensure that

12. Ergebnis

Staaten können ihre menschenrechtlichen Verpflichtungen nicht durch die Gründung oder den Beitritt zu einer IO abstreifen. Neben dem IWF selbst können auch seine Mitgliedstaaten für die von ihnen begangenen Verletzungen von WSK-Rechten zur Verantwortung gezogen werden.

So können die extraterritorialen Pflichten der Vertragsparteien des Sozialpaktes auch nicht vor Staatenverhalten innerhalb des IWF halt machen. Grenzüberschreitende Pflichten sind v.a. bei entsprechenden Beeinflussungsmöglichkeiten gegeben.

Der Vorteil, die Mitgliedstaaten zur Verantwortung ziehen zu können, liegt in deren regelmäßig vorhandenen Bindung an Menschenrechtsabkommen, die den IO fehlt, somit in einer etwas klareren primärrechtlichen Ebene. Dadurch ist es seltener erforderlich, einen Rückgriff auf das allgemeine Völkerrecht zu tätigen. Dabei darf dieser Weg jedoch nicht überbewertet werden, da auch die aus dem größten die WSK-Rechte betreffenden Abkommen, dem Sozialpakt, resultierenden Pflichten sowie dessen territorialer Anwendungsbereich umstritten sind. Dies liegt auch an den eingeschränkten Rechtsdurchsetzungsmöglichkeiten, wenngleich hier zumindest etwa General Comments zu einer etwas größeren Klarheit geführt haben.

Die direkte Verantwortlichkeit von Nehmerländern stößt rechtsdogmatisch auf keine besonderen Probleme, da die schädlichen Implementierungsmaßnahmen von diesen Ländern selbst umgesetzt werden.

Eine direkte Verantwortlichkeit der Nicht-Nehmerländer ist durch die Zurechnung des Verhaltens der ernannten ED an die Entsendestaaten nach den ASR zumindest dann möglich, wenn ein Weisungsrecht ausgeübt worden ist. Das Verhalten der gewählten ED ist dem IWF zuzurechnen.

Nach dem Prinzip der unabhängigen Verantwortlichkeit sind Staaten und IO grundsätzlich nur für ihre eigenen Akte und ihr eigenes Verhalten verantwortlich. Dieses Prinzip ist eng mit dem Prinzip der ausschließlichen Verantwortlichkeit verbunden.

---

its members provide it with the means for effectively fulfilling its obligations under this Chapter. The members of a responsible international organization shall take all the appropriate measures that may be required by the rules of the organization in order to enable the organization to fulfil its obligations under this Chapter."

Die Unabhängigkeit und Eigenständigkeit von IO könnte jedoch gerade mächtige Staaten dazu verleiten, die eigenständige Rechtspersönlichkeit des IWF missbräuchlich zu verwenden. In den ASR und den ARIO erfolgte eine Durchbrechung des Prinzips der individuellen unabhängigen Verantwortlichkeit, durch die Regeln der indirekten Verantwortlichkeit.

Trotz Bedenken, dass die Effizienz des IWF dadurch gefährdet werden kann, wird folglich vertreten, dass Mitgliedstaaten auch für völkerrechtswidrige Akte von IO zur Verantwortung gezogen werden können. Dies sieht etwa die ILC in den ARIO für bestimmte Formen des staatlichen Handelns vor. Bei Zwang, Anweisung, Kontrolle sowie Hilfe und Unterstützung kann ein Staat für den Akt des IWF verantwortlich werden, wenn auch bei Begehung durch den IWF eine völkerrechtliche Pflicht gebrochen worden wäre. Hier erweisen sich die Möglichkeiten von Anweisung, Kontrolle und Zwang hinsichtlich der eigenständigen Rechtspersönlichkeit des IWF jedoch als problematisch und durch ihre "enge" Konzeption als wenig praxistauglich. Zudem sind auch Möglichkeiten einer subsidiären Verantwortlichkeit in den ARIO enthalten.

Aus der bloßen Mitgliedschaft im IWF resultiert jedoch keine Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten für völkerrechtswidrige Akte des IWF. Auch wenn die ILC eine gegenteilige Auffassung vertritt, könnten "Hilfe und Unterstützung" als wichtige Handlungsformen von Staaten innerhalb des IWF, auch durch ihr Abstimmungsverhalten, erfolgen. Die bestehende Kontrollposition eines Mitgliedstaates im Rahmen des Abstimmungsprozesses kann zu einer indirekten Verantwortlichkeit führen. Wenn ernannte ED Programme befürworten, die zur Verletzung von WSK-Rechten führen, kann darin die Beitragshandlung gesehen werden.

Auch die Finanzierung von völkerrechtswidrigen Akten ist als Beitragshandlung zu sehen, wobei hier mehr erfolgen muss als das Leisten von Mitgliedsbeiträgen, unter Umständen sogar die aktive Zurverfügungstellung von konzessionären Mitteln, trotz der bekannten negativen Auswirkungen von IWF Programmen und dem Wissen um fehlende Sicherheitsnetze. Die "Umgehungsbestimmung" in den ARIO erweist sich durch ihre Ausgestaltung als problematisch und wenig praxistauglich.

Die Einordnung des Verhaltens ernannter ED als entweder dem Staat oder dem IWF zuordenbar führt in der Praxis zu Problemen. Abstimmungen innerhalb des ED finden

selten statt. Zusätzlich gibt es v.a. bei der Erörterung der Frage, ob ein Staat sein Weisungsrecht ausgeübt hat, ernsthafte Beweisbarkeitsprobleme.

Als praktikablere Variante könnte sich hier die Theorie der mehrfachen Zurechnung von Verhalten erweisen, die dafür sorgt, dass das Abstimmungsverhalten von ernannten ED sowohl dem Staat als auch dem IWF zurechenbar ist. Durch die mehrfache Zurechnung des Verhaltens von ernannten ED an den Entsendestaat und den IWF könnten Beweisbarkeitsprobleme umgangen werden, jedoch scheint es sich dabei (noch) um eine Mindermeinung zu handeln.

In Fällen der indirekten Verantwortlichkeit stellte sich die Frage, ob es eine gemeinsame Verantwortlichkeit geben kann. Die Autonomie, die auf der eigenständigen Rechtspersönlichkeit basiert, soll nach klassischer Auffassung in einer ausschließlichen Verantwortlichkeit des IWF münden, wenn ein Akt einer IO zuzurechnen ist. In den ARIO wurde jedoch die Möglichkeit der gemeinsamen Verantwortlichkeit von Staaten und IO befürwortet, wobei diese nicht aus der mehrfachen Zurechnung von Organverhalten resultiert, sondern auch der gleichzeitigen Anwendung von ASR und ARIO.

Auch falls sich die ARIO in Zukunft zu VGR entwickeln sollten oder sie eine vertragliche Rechtsgrundlage bilden, können sie viele Probleme nicht beseitigen.

Insbesondere wurden durch die ARIO keinen neuen Rechtsdurchsetzungsmöglichkeiten geschaffen. Somit bestehen derzeit so gut wie keine Rechtsschutzmechanismen für die Durchsetzung von WSK-Rechten. Im Bereich der WSK-Rechte wurde durch das Inkrafttreten des Zusatzprotokolls zum Sozialpakt ein erster Schritt in die Richtung eines Rechtsschutzes für Individuen gegenüber Staaten geschaffen. Aktuell bestehen jedoch – bis auf wenige Ausnahmen – keine Möglichkeiten, Menschenrechtsverletzungen gegenüber dem IWF geltend zu machen. Hier könnte das Inspection Panel der Weltbank als Vorbild dienen. Es ist aus unterschiedlichen Gründen zweifelhaft, ob das Inspection Panel der Weltbank ein taugliches Modell darstellt. Im Bereich des IWF wäre es grundsätzlich denkbar, das IEO mit neuen Aufgaben auszustatten, wobei hier zuvor eine entsprechende Unabhängigkeit gewährleistet werden müsste. Gerade im Zusammenhang mit dem Schutz von WSK-Rechten ist zudem ein Augenmerk auf die stärkere Implementierung von Präventivmechanismen, insbesondere durch bessere ex-ante

Folgenabschätzungen, durch vermehrte Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft und durch bessere Sicherheitsnetze zu legen.

Für die allfällige Leistung von Schadenersatz ist auch die finanzielle Ausstattung des IWF und anderer IO von großer Bedeutung. Während größeren, reicheren Staaten eher die Rolle von Völkerrechtsverletzern zukommen wird und Entschädigungsleistungen für sie auch finanziell tragbar sein werden, ist dies hinsichtlich von IO, die meist durch (zweckgebundene) Mitgliedsbeiträge gespeist werden, problematischer. Hier wurde dementsprechend eine "Haftung" der Mitgliedstaaten in Situationen der Unterkapitalisierung befürwortet.

Teil V Schlussfolgerungen

I.

Gemäß Artikel I (v) der Satzung des IWF, den Articles of Agreement, ist es ein Ziel des IWF das Vertrauen seiner Mitglieder dadurch zu stärken, dass ihnen zeitweilig, unter angemessenen Sicherungen, die allgemeinen Fondsmittel zur Verfügung gestellt werden. Dadurch soll ihnen Gelegenheit gegeben werden, Unausgeglichenheiten in ihrer Zahlungsbilanz zu bereinigen, ohne zu Maßnahmen Zuflucht nehmen zu müssen, die dem nationalen oder internationalen Wohlstand schaden.

Die Dekolonialisierung in den 1960ern führte zu einem regen Mitgliederzuwachs durch Entwicklungsländer. Im Jahr 2006 waren 42 % aller IWF Mitgliedsstaaten, Länder mit geringem Einkommen. Die Zahlungsbilanzprobleme der Entwicklungsländer unterscheiden sich auf Grund ihrer strukturellen Ursachen von jenen Zahlungsbilanzproblemen, welche die Gründer des IWF während der Erschaffung der Articles of Agreement vor Augen hatten. Der IWF hat in Antwort darauf im Lauf der Jahre neue Wege eingeschlagen, um besser auf die Bedürfnisse der Entwicklungsländer einzugehen.

Es setzte sich nach und nach die Meinung durch, dass ein Ausweg aus den anhaltenden Zahlungsbilanzungleichgewichten von Entwicklungsländern nur durch nachhaltiges Wachstum und dieses wiederum vor allem durch strukturelle Änderungen innerhalb der Wirtschaftssysteme der einzelnen Mitgliedsstaaten zu erzielen sein würde. Für diesen Zweck wurden neue Einrichtungen zur Finanzierung (neue Fazilitäten) geschaffen, die sich auf die Förderung von Wirtschaftswachstum konzentrierten.

Die Programme die unter diesen Fazilitäten unterstützt werden, sind zeitlich zwar zumeist auf einen eingegrenzten kurzen bis mittelfristigen Zeitraum (1 - 3 Jahre) beschränkt. Sie wurden und werden jedoch oft nach ihrem Ablauf erneuert bzw. verlängert. Aus diesem Grund stehen manchen Ländern faktisch fortwährend oder zumindest längerfristig IWF Mittel zur Verfügung. Dies hat ihm den Vorwurf eingebracht, als Entwicklungshilfeorganisation tätig zu sein und dadurch gegen sein "monetäres" Mandat zu verstoßen. Durch den neuen Fokus auf nachhaltiges Wirtschaftswachstum kam es zunehmend auch zu einem Überlappen der

Zuständigkeiten von IWF und Weltbank deren Hauptaufgabegebiet die Entwicklungshilfe ist.

Die Auswirkungen des längerfristigen Einsatzes der strukturellen Konditionalität haben wiederkehrende Kritik in Bezug auf die Verwirklichung wirtschaftlicher und sozialer Rechte hervorgerufen. In den letzten Jahren wurden in die IWF Programme unter diesen Fazilitäten auch zunehmend Elemente der Armutsbekämpfung aufgenommen. Dies kann als Anerkenntnis gewertet werden, dass der Fokus auf Wirtschaftswachstum häufig nicht zu einer Verbesserung der Einkommenssituation der Bevölkerung von Nehmerländern führt. Diese Vorgehensweise steht in einem Spannungsverhältnis zu den Zielsetzungen in den Articles of Agreement und ist rechtlich fragwürdig.

II.

Die Herausforderungen denen sich der IWF im Laufe der Jahre stellen musste, konnten bei Schaffung der Satzung nicht vorausgesehen werden. Die Articles of Agreement enthalten jedoch in ihren Formulierungen eine kreative Mehrdeutigkeit. Dadurch kann künftigen Herausforderungen begegnet werden. Die Satzung des IWF ist dadurch als dauerhafter und reaktionsfähiger Apparat konstruiert. Die Flexibilität der Articles of Agreement resultiert aus der weiten Fassung der Ziele des Artikel I sowie daraus, dass das Exekutivdirektorium des IWF jederzeit eine verbindliche Interpretation seiner Satzung vornehmen kann. Dies führt dazu, dass grundsätzlich eine beinahe unwiderlegbare Vermutung zu Gunsten der formellen Legalität besteht. Der Wortlaut der Articles of Agreement bietet Organen auch unter Anwendung teleologischer/dynamischer Interpretationsmethoden des IWF dennoch keine Möglichkeit WSK-Rechte zu berücksichtigen.

Auch Änderungsmöglichkeiten der Satzung durch spätere Praxis und reine Organpraxis sui generis sind denkbar. Dabei kommen hier stillschweigende, rechtsgeschäftliche, Satzungsänderungen oder Änderungen durch Völkergewohnheitsrecht in Betracht. Eine Praxis welche entgegen dem Wortlaut der Articles of Agreement durch das Exekutivdirektorium geübt wird, kann durch aktive oder passive Zustimmung sämtlicher Mitglieder eine Satzungsänderung herbeiführen. Dies betrifft jedoch nur Bestimmungen die den "Modus" zur Verwirklichung der Ziele einer IO festlegen und nicht die Zielsetzungen selbst. Solche fundamentalen Änderungen können nur durch das dafür vorgesehene, formelle, Verfahren erfolgen. Durch die langjährige unwidersprochene Hinnahme der Praxis finanzielle

Unterstützung zu konzessionären Bedingungen für strukturelle armutsbekämpfungs- und -wachstumsorientierte Programme zu gewähren erfolgte somit keine Änderung des Zielkataloges der Articles of Agreement.

III.

Trotz seiner Bestrebungen die Armutsbekämpfung zum Bestandteil von IWF Programmen zu machen, wird er IWF regelmäßig beschuldigt dennoch, WSK-Rechte zu verletzten. Da die Praxis des IWF keine satzungskonforme Berücksichtigung von WSK-Rechten ermöglicht, war folglich zu untersuchen ob den IWF außerhalb seiner Satzung sogar menschenrechtliche Pflichten auf diesem Gebiet treffen und unter welchen Umständen er für Verletzungen derselben verantwortlich ist.

Die sekundärrechtlichen Verantwortlichkeitsregeln von Staaten finden sich zum größten Teil in den VGR beinhaltenden ASR. Die ILC hat trotz fehlender Praxis betreffend IO versucht auch entsprechende sekundärrechtliche Verantwortlichkeitsregelungen, die ARIO für IO aufzustellen. Dabei orientierte man sich stark an den Regeln der Staatenverantwortlichkeit, wobei der eklatante Praxismangel einer völkergewohnheitsrechtlichen Geltung des Regelwerkes entgegensteht und sich bei Teilen der ARIO eher um den Versuch einer progressiven Fortentwicklung des Rechts handeln dürfte. Wie bei den ASR wird in den ARIO zwischen Formen der direkten und der indirekten Verantwortlichkeit für fremdes Verhalten unterschieden. Auf Schwierigkeiten stößt man hier jedoch nicht nur auf der Ebene des Rechtsfolgenrechts. Um eine Verantwortlichkeit des IWF für die Beeinträchtigung der wirtschaftlichen und sozialen Situation von Einwohnern in Nehmerländern etablieren zu können, müssen ihn entsprechend klare primärrechtliche menschenrechtliche Pflichten treffen.

Am grundsätzlichen Völkerrechtsstatus der WSK-Rechte bestehen durch Abkommen wie dem Sozialpakt heute weitgehend keine Zweifel mehr, eine direkte Bindung des IWF an in Menschenrechtsabkommen enthaltenen Verträgen daran, dass er keine Vertragspartei solcher Abkommen ist und ein Beitritt des IWF auch nicht möglich scheint.

Zur Überwindung dieses Problems wird über verschiedene Modelle argumentiert, dass IO wie der IWF in die menschenrechtlichen Verpflichtungen ihrer Mitgliedstaaten eintreten können. Auch die umfangreichen Beeinflussungsmöglichkeiten durch den IWF werden zur Etablierung einer Bindung diskutiert. Zudem wird versucht Regeln des

allgemeinen VR als Rechtsgrundlage für eine Bindung heranzuziehen. Insbesondere das VGR wird hier häufig als Rechtsgrundlage angeführt. Dies ist auch der "modernen" Sichtweise des VGR geschuldet, die jedoch vielfach kritisiert wird, da sie die deduktive Ableitung (vor allem das Praxiselement) vernachlässigt. Auch der Bindungsgrund und das Bindungsausmaß sind umstritten. Die ARG scheinen hier für einige Autoren die attraktivere Variante darzustellen, wobei man hier auf ähnliche Probleme stößt, da häufig versucht wird ARG auf der internationalen Ebene aufzufinden und somit den klassischen Anforderungen der ARG auch hier nicht entsprochen wird. Es ist somit zweifelhaft ob das Allgemeine Völkerrecht eine tragfähige Rechtsgrundlage bildet.

Eine Pflicht zur Berücksichtigung von WSK-Rechten ergibt sich jedoch auf Basis von zwei weiteren Grundlagen.

Die Evolution des IWF Mandates hat zu einer Ausdehnung seines möglichen Verantwortlichkeitsrahmens geführt. Somit trifft den IWF nun eine Plicht WSK-Rechte zu berücksichtigen, eine Pflicht die am Beginn seiner Tätigkeit mangels entsprechender Einflussmöglichkeiten noch nicht bestanden hat. Die Grundlage der Verantwortlichkeit für Pflichtverletzungen liegt hier nicht in den neuen oder staatsähnlichen Funktionen die der IWF wahrnimmt, sondern in der eingesetzten Konditionalität und den damit verbundenen Einwirkungsmöglichkeiten auf die Verwirklichung von WSK-Rechten.

Auch ergibt sich aus seinem Status als Spezialorganisation eine menschenrechtliche Bindung. Das Beziehungsabkommen des IWF mit den Vereinten Nationen überbindet ihm dabei zwar keine direkten Pflichten der SVN (bzw. der entsprechenden Ausführungsbestimmungen) und es scheint vielmehr die Unabhängigkeit betont zu werden, jedoch darf der IWF als Spezialorganisation die Ziele der Vereinten Nationen, zu denen auch die Förderung der Menschenrechte gehört, nicht beeinträchtigen. Der Status als Spezialorganisation setzt voraus, dass eine Organisation zur Verwirklichung der Ziele der SVN beiträgt.

Durch die Umsetzung von IWF Programmen kann eine Vielzahl von WSK-Rechten berührt werden. Ein Eingriff kann eine Rechtsverletzung indizieren. Die direkte Verantwortlichkeit des IWF setzt die Zurechnung eines Verhaltens an den IWF voraus, wobei die grundsätzliche Einordnung eines Organs in die Strukturen des IWF ausreicht um auch das Verhalten von ernannten ED dem IWF zuzurechnen, zudem ist ihm auch das Verhalten der IWF Delegationsmitarbeiter zuzuordnen.

Ist keine direkte Zurechnung eines völkerrechtswidrigen Verhaltens möglich, ist auch an die Formen der indirekten Verantwortlichkeit zu denken. Dabei wird der IWF indirekt für die Umsetzungsmaßnahmen seiner Mitgliedstaaten verantwortlich gemacht. Hier kann der IWF vor allem in Form der Hilfe und Unterstützung, die in Artikel 14 der ARIO geregelt sind, gegen seine eigenen menschenrechtlichen Verpflichtungen verstoßen. Da die IWF Delegationen im Rahmen der finanziellen Unterstützung durch den IWF dem Land bei der Ausarbeitung "menschenrechtsschädlichen" Programme, beeinflussen, kann dieses Verhalten grundsätzlich als eine signifikante Beihilfehandlung gesehen werden und somit eine indirekte Verantwortlichkeit des IWF begründen. Die indirekte Verantwortlichkeit für Hilfsleistungen, Anweisung und Kontrolle sind, so wie sie in den ARIO ausgestaltet sind, jedoch mit Unklarheiten behaftet, da der Akt für die IO völkerrechtswidrig sein müsste, wenn sie ihn selbst begangen hätte. Dieses Erfordernis setzt voraus, dass der IWF das entsprechende Verhalten setzen könnte. Die Bestimmung wird wohl so auszulegen sein, dass den IWF selbst völkerrechtliche Pflichten in dem betreffenden Bereich treffen müssen, was gerade im Bereich der "außervertraglichen" menschenrechtlichen Pflichten von IO für Schwierigkeiten sorgt. Für Zwang, Anweisung und Kontrolle ist die Eingriffsintensität durch den IWF nicht stark genug ausgeprägt. Da der IWF gegenüber seinen Mitgliedern weder in Form von bindenden Entscheidungen noch in Form von Autorisierungen tätig wird, muss auch die "Umgehung" gemäß ARIO als Rechtsgrundlage für eine allfällige Verantwortlichkeit ausscheiden.

Der IWF kann sowohl wegen Verstößen gegen obligations to respect als auch durch obligations to protect völkerrechtlich verantwortlich werden. Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung macht ihn zwar grundsätzlich nicht zum "enforcer of human rights", jedoch führen insbesondere seine Evolution der Konditionalität und seine Beeinflussungsmöglichkeiten zu menschenrechtlichen Pflichten für die er Verantwortung zu tragen hat.

VI.

Neben der Verantwortlichkeit des IWF selbst können auch seine Mitgliedstaaten für die Verletzung von WSK-Rechten zur Verantwortung gezogen werden. Staaten können ihre menschenrechtlichen Verpflichtungen nicht durch Mitgliedschaft in einer IO abstreifen. Grenzüberschreitende Pflichten sind vor allem bei entsprechenden Beeinflussungsmöglichkeiten der Lage in Nehmerländern gegeben. Die extraterritorialen Pflichten der Vertragsparteien die sich aus dem Sozialpakt oder er

SVN ergeben, können nicht vor der Teilnahme von Staaten innerhalb des IWF halt machen.

Der Vorteil vor allem Nicht-Nehmerländer zur Verantwortung ziehen zu können, liegt in der regelmäßig vorhandenen Bindung an Menschenrechtsabkommen, die dem IWF gerade fehlt. Dadurch ist es häufig nicht erforderlich einen Rückgriff auf das allgemeine Völkerrecht zu tätigen. Dabei darf dieser Weg jedoch nicht überbewertet werden, da auch der genaue Inhalt des extraterritorialen Anwendungsbereiches der WSK-Pflichten unklar ist. Dies liegt auch an den eingeschränkten Rechtsdurchsetzungsmethoden, wenngleich hier etwa General Comments von Human Rights Bodies zu einer etwas größeren Klarheit geführt haben.

Setzt ein Mitgliedstaat des IWF ein völkerrechtswidriges Verhalten, kann eine Verantwortlichkeit nach den ARIO in Form einer indirekten Verantwortlichkeit erfolgen, die direkte Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten wird in den ASR geregelt.

Die direkte Verantwortlichkeit von Nehmerländern stößt dabei argumentativ auf keine besonderen Probleme, da die schädlichen Implementierungsmaßnahmen von diesen Ländern selbst umgesetzt werden.

Eine direkte Verantwortlichkeit der Nicht-Nehmerländer ist durch die Zurechnung des Verhaltens der ernannten ED an die Entsendestaaten nach den ASR möglich, wenn ein Weisungsrecht ausgeübt worden ist. Das Verhalten der gewählten ED ist dem IWF zuzurechnen.

Umstrittener sind die Voraussetzungen einer indirekten Verantwortlichkeit. Die Autonomie die auf der eigenständigen Rechtspersönlichkeit basiert soll nach "klassischer Auffassung" in einer ausschließlichen Verantwortlichkeit des IWF münden, wenn ihm ein völkerrechtswidriger Akt zuzurechnen ist.

Trotz Bedenken, dass die Effektivität von IO dadurch gefährdet werden kann, wird vertreten, dass Mitgliedstaaten auch für völkerrechtswidrige Akte von IO zur Verantwortung gezogen werden können. Die Unabhängigkeit und Eigenständigkeit von IO könnte Staaten dazu verleiten, die eigenständige Rechtspersönlichkeit missbräuchlich zu verwenden, wenn sie eine entsprechende Machtposition innehaben.

In den ASR und den ARIO erfolgte somit eine Durchbrechung des Prinzips der individuellen unabhängigen Verantwortlichkeit, durch die Regeln der indirekten

Verantwortlichkeit. Ein Staat kann demnach nach den ARIO durch Zwang, Anweisung, Kontrolle sowie Hilfe und Unterstützung für den Akt des IWF verantwortlich werden, wenn der Staat, hätte er das Verhalten selbst gesetzt, eine völkerrechtliche Pflicht gebrochen hätte. Hier erweisen sich die Möglichkeiten von Anweisung, Kontrolle und Zwang hinsichtlich der eigenständigen Rechtspersönlichkeit des IWF als problematisch und durch ihre "enge" Konzeption als wenig praxistauglich (Kontrolle könnte auch Abstimmungsverhalten sein). In Anlehnung an die Situation von dominierten Staaten gehen Kontroll-, Zwangs- und Anweisungssituationen jedoch nicht sofort mit dem Verlust der Rechtspersönlichkeit einher.

Aus der bloßen Mitgliedschaft und dem damit verbundenen "normalen Verhalten" im IWF resultiert grundsätzlich keine (indirekte) Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten für völkerrechtswidrige Akte des IWF. Auch wenn die ILC eine gegenteilige Auffassung vertritt kann jedoch auch das Abstimmungsverhalten von Staaten Hilfe und Unterstützung darstellen, das zu einer indirekten Verantwortlichkeit führt. Kontrollieren ein Staat oder mehrere Staaten das Abstimmungsverhalten kann dies zu einer indirekten Verantwortlichkeit führen. Dies lässt sich aus dem primärrechtlichen Verbot des Rechtsmissbrauchs ableiten.

Das Abstimmungsverhalten der ernannten ED kann dabei den jeweiligen Entsendestaaten zugerechnet werden. Wenn sie Programme befürworten die zur Verletzung von WSK-Rechten führen, kann darin die Beitragshandlung gesehen werden.

Auch die Finanzierung von völkerrechtswidrigen Akten ist als Beitragshandlung zu sehen, wobei hier mehr erfolgen muss als die Zurverfügungstellung von Mitgliedsbeiträgen, etwa die aktive Zurverfügungstellung von konzessionären Mitteln, trotz der bekannten negativer Auswirkungen von IWF Programmen. Die "Umgehungsbestimmung" in den ARIO erweist sich durch ihre Ausgestaltung als problematisch.

Die Einordnung des Verhaltens von ED ernannten ED als entweder dem Staat oder dem IWF zuordenbar führt in der Praxis zu Problemen. Vor allem bei der Erörterung der Frage, ob ein Staat sein Weisungsrecht ausgeübt hat, gibt es Beweisbarkeitsprobleme.

In Fällen der indirekten Verantwortlichkeit von Staaten, stellte sich auch die Frage, ob die Verantwortlichkeit eines Staates die Verantwortlichkeit des IWF ausschließt oder ob es eine gemeinsame Verantwortlichkeit geben kann. In ARIO wurde die Möglichkeit der gemeinsamen Verantwortlichkeit von Staaten und IWF befürwortet, wobei diese nicht aus der mehrfachen Zurechnung von Organverhalten resultiert.

Auch wenn sich die ARIO in Zukunft zu VGR entwickeln sollten oder sie eine vertragliche Rechtsgrundlage bilden, können sie viele Probleme nicht beseitigen. Insbesondere wurden durch die ARIO keinen neuen Rechtsdurchsetzungsmöglichkeiten geschaffen. Im Bereich der WSK-Rechte wurde durch das Inkrafttreten des Zusatzprotokolls zum Sozialpakt ein erster Schritt in die Richtung eines Rechtsschutzes für Individuen gegenüber Staaten geschaffen. Aktuell bestehen jedoch – bis auf wenige Ausnahmen – keine Möglichkeiten Menschenrechtsverletzungen gegenüber dem IWF geltend zu machen. Hier könnte das Inspection Panel der Weltbank als Vorbild dienen. Es ist aus unterschiedlichen Gründen zweifelhaft ob das Inspection Panel der Weltbank ein taugliches Modell darstellt. Grundsätzlich wäre es denkbar, das IEO mit neuen Aufgaben auszustatten, wobei hier zuvor eine entsprechende Unabhängigkeit und menschenrechtliche Expertise gewährleistet werden müsste. Gerade im Zusammenhang mit dem Schutz von WSK-Rechten ist zudem ein Augenmerk auf die stärkere Implementierung von Präventivmechanismen, insbesondere durch bessere ex-ante Folgenabschätzungen, durch vermehrte Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft und durch bessere Sicherheitsnetze zu legen, damit Verletzungen möglichst vermieden werden.

Literaturverzeichnis

Bücher

Altmann Jörn, Internationale Wirtschaftsorganisationen, UTB Stuttgart (1998).

Alvarez Jose E, International Organizations as Law-makers, Oxford University Press (2005).

Amerasinghe Chittharanjan Felix, Principles of the Institutional Law of International Organizations, Cambridge University Press (2005).

Annacker Claudia, Der fehlerhafte Rechtsakt im Gemeinschafts- und Unionsrecht, Springer (1998).

Arnauld Andreas, Völkerrecht, C.F. Müller (2012).

Aufricht Hans, The Fund Agreement: Living Law and Emerging Practice Princeton studies in international finance 23, Princeton University (1969).

Aufricht Hans, The International Monetary Fund: Legal Bases, Structure, Functions, Stevens & Sons Limited (1964).

Aust Anthony, Modern Treaty Law and Practice, Cambridge University Press (2000).

Bachmann Hans; Die Konventionen von Bretton Woods; Internationaler Währungsfonds und Internationale Bank für den Wiederaufbau, Fehr (1945).

Binder Christina, Die Grenzen der Vertragstreue im Völkerrecht, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht Band 245, Springer (2012).

Bird Graham R., IMF Lending to Developing Countries: Issues and Evidence, Routledge (1995).

Bird Graham R., The international monetary system and the less developed countries; Macmillan Publishers Limited (1978).

Bird Graham, International finance and the developing economies, Palgrave Macmillan (2004).

Bird Graham, The IMF and the Future: Issues and Options Facing the Fund, Routledge (2003).

Blöcker Katlen, Die rechtlichen Aspekte der Zusammenarbeit des internationalen Währungsfonds(IMF) mit der russischen Föderation, Springer (2000).

Blokker Niels in Blokker Niels, M., Schrijver Nico, The Security Council and the Use of Force: Theory and Reality, a Need for a Change? Martinus Nijhoff Publishers (2005).

Bockslaff Klaus, Das völkerrechtliche Interventionsverbot als Schranke außenpolitisch motivierter Handelsbeschränkungen, Veröffentlichungen des Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel (1987).

Bogdandy Armin von; Internationales Wirtschaftsrecht: Textausgabe mit Einführungen, C.H. Beck (1995).

Buira Ariel (Hrsg), Challenges to the World Bank and IMF: Developing Country Perspectives Group of Twenty-four, Anthem Press (2003).

Clapham Andrew (Hrsg), Human rights obligations of nonstate actors, Academy of European Law, Oxford University Press (2006).

Dahm Georg Dahm, Delbrück Jost, Wolfrum Rüdiger Völkerrecht: Die Volkerrechtssubjekte Raume Unter Internationaler Verwaltung, Walter de Gruyter (2002).

Darrow Mac, Between light and shadow: the World Bank and the International Monetary Fund and international human rights law, Hart Publishing (2003).

De Vries Margaret Garritsen, Balance of Payments Adjustment, 1945 to 1986: The IMF Experience, International Monetary Fund (1987).

Dell Samuel, Dell Sidney, International Development Policies: Perspectives for Industrial Countries Duke University Press (1991).

Denters Erik, Law and Practice of IMF Conditionality, Kluwer Law (1996).

Dörr Oliver, in: Dörr, Oliver, Schmalenbach, Kirsten, Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary, Springer (2011).

Dröge Cordula, Positive Verpflichtungen der Staaten in der Europäischen Menschenrechtskonvention, Springer (2003).

Engbruch Katharina, Das Menschenrecht auf einen angemessenen Lebensstandard: Ernährung, Wasser, Bekleidung, Unterbringung und Energie als Elemente des Art. 11 (1) IPWSKR, Peter Lang, (2008).

Fawcett John, Trade and Finance in International Law 234, 1969.

Forsythe, David P, Human Rights in International Relations, Cambridge University Press (2012).

Friedl Weiss, Erik M. G. Denters, Paul J. I. M. de Waart (Hrsg), International Economic Law with a Human Face, Martinus Nijhoff Publishers (1998).

Winter Eggert (Hrsg), Gabler Wirtschaftslexikon, Springer-Gabler Verlag (2014).

Gardiner Richard, Treaty Interpretation, Oxford University Press (2011).

Gold Joseph, The Stand-By Arrangements of the International Monetary Fund, International Monetary Fund (1970).

Gold Joseph, Legal and Institutional Aspects of the International Monetary System: Selected Essays, International Monetary Fund (1979).

Gold Joseph, Interpretation: the IMF and international law, Kluwer Law International (1996).

Greschek Eva, Die evolutive Auslegung völkerrechtlicher Verträge am Beispiel des GATT, Peter Lang GmbH, Europäischer Verlag der Wissenschaften (2012).

Grothe Helmut, Fremdwährungsverbindlichkeiten: Das Recht der Geldschulden mit Auslandsberührung, Walter de Gruyter (1999).

Güida Juan José, Internationale Volkswirtschaftslehre: eine empirische Einführung, W. Kohlhammer Verlag (2007).

Hemmer Rimbert, Rose Klaus, Schröder Jürgen, Aussenwirtschaft: Festschrift: Klaus Rose zum 60. Geburtstag Hans- Vandenhoeck & Ruprecht (1988).

Herdegen Matthias; Internationales Wirtschaftsrecht: Ein Studienbuch; C. H. Beck (2007).

Hexner Ervin Paul, Das Verfassungs- und Rechtssystem des Internationalen Währungsfonds; Vittorio Klostermann (1960).

Janik Cornelia, Die Bindung Internationaler Organisationen an Internationale Menschenrechtsstandards: Eine Rechtsquellentheoretische Untersuchung Am Beispiel der Vereinten Nationen, der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds, Mohr Siebeck (2012).

Karl Wolfram, Vertrag und spätere Praxis im Völkerrecht - Zum Einfluß der Praxis auf Inhalt und Bestand völkerrechtlicher Verträge (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Band 84; Springer (1983).

Kellermann Christian, Der internationale Währungsfonds und seine Rolle in der Internationalen Finanzarchitektur, Transcript Verlag (2006).

Klabbers Jan, An Introduction to International Institutional Law, Cambridge University Press (2002).

Klabbers Jan, The concept of Treaty in International Law, Martinus Nijhoff Publishers (1996).

Klein P, La responsabilité des Organisations Internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens, Bruxelles, Bruylant/éd. de l'Université de Bruxelles (1998).

Kleinlein Thomas, Konstitutionalisierung im Völkerrecht: Konstruktion und Elemente einer idealistischen Völkerrechtslehre, Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Band 231 (2012).

Krajewski Markus, Wirtschaftsvölkerrecht, Hüthig Jehle Rehm (2012).

Kramer Jörg-Dietrich; Die Rechtsnatur der Geschäfte des Internationalen Währungsfonds, Duncker & Humblot GmbH (1967).

Kuwali Dan, The Responsibility to Protect: Implementation of Article 4(h) Intervention, Martinus Nijhoff Publishers (2011).

Lucke Peter; Internationaler Währungsfonds: Strukturen, Finanztransaktionen und Konditionalität aus völkerrechtlicher Sicht, LIT Verlag (1997).

Moritz Karl-Heinz, Stadtmann Georg, Monetäre Außenwirtschaft, Vahlen (2011).

Osteneck Kathrin., Die Umsetzung von UN-Wirtschaftssanktionen durch die Europäische Gemeinschaft: völker- und europarechtliche Rahmenbedingungen für ein Tätigwerden der Europäischen Gemeinschaft im Bereich von UN-Wirtschaftssanktionsregimen unter besonderer Berücksichtigung der Umsetzungspraxis der EG-Organe, Springer (2004).

Pichon Jakob, Internationaler Strafgerichtshof und Sicherheitsrat der Vereinten Nationen: Zur Rolle des Sicherheitsrats bei der Verfolgung völkerrechtlicher Verbrechen durch den IStGH, in: Bogdandy, Armin von, Wolfrum Rüdiger (Hrsg), Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, (Springer) Band 218.

Polak Jacques J., The changing nature of IMF conditionality; Essays in International Finance no. 184. Princeton University Press (1991).

Riesenhuber Eva, The International Monetary Fund Under Constraint: Legitimacy of Its Crisis Management, Martinus Nijhoff Publishers (2001).

Rode Reinhard, Weltregieren durch internationale Wirtschaftsorganisationen, Rr-Verlag (2001).

Sands Philippe, Klein Pierre, Bowett D. W., Bowett's Law of International Institutions, Sweet & Maxwell (2001).

Satō Tetsuo, Evolving Constitutions of the International Organizations: A Critical Analysis of the Interpretative Framework of the Constituent Instrument of International Organizations, Martinus Nijhoff Publishers (1996).

Schäfer Armin, Die neue Unverbindlichkeit, Wirtschaftspolitische Koordinierung in Europa, Campus Verlag, (2005), Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln Band 55.

Seidl-Hohenveldern/Loibl, Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der Supranationalen Gemeinschaften, Academia Iuris (2000).

Sell Axel, Einführung in die internationalen Wirtschaftsbeziehungen, Oldenbourg Wissenschaftsverlag (2003).

Sinclair Sir Ian McTaggart, The Vienna Convention on the Law of Treaties, Manchester University Press (1984).

Skogly Sigrun I., The Human Rights Obligations of the World Bank and the International Monetary Fund, Taylor & Francis (2001).

Shihata Ibrahim F., The World Bank Legal Papers, Interpretation As Practiced At The World Bank, Martinus Nijhoff Publishers (2000).

Spremann Klaus, Wirtschaft und Finanzen: Einführung in die BWL und VWL, Oldenburg (2012).

Ssenyonjo Manisuli, Economic, Social and Cultural Rights in, International Law, Hart Publishing Limited (2009).

Steinhauer Bettina M., Die Auslegung, Kontrolle und Durchsetzung mitgliedschaftlicher Pflichten im Recht des Internationalen Währungsfonds und der Europäischen Gemeinschaft, Duncker & Humblot (1997).

Tunkin Grigorii Ivanovich, Theory of International Law, Harvard University Press (1974).

Vines David, Gilbert C. L., The IMF and its critics: Reform of Global Financial Architecture, Cambridge University Press (2004).

Von der Wense, Wolf, Der UN-Menschenrechtsausschuß und sein Beitrag zum universellen Schutz der Menschenrechte, Springer (1999).

Vondung Julie, Die Architektur des europäischen Grundrechtsschutzes nach dem Beitritt der EU zur ECHR, Mohr Siebeck (2012).

Weigeldt Klaus, Die Konditionalität des Internationalen Währungsfonds in ihrem Verhältnis zur Staatssouveränität und zu den Menschenrechten: Zugleich ein Beitrag

zu den Entwicklungen staatlicher Souveränität im modernen Völkerrecht, Shaker (1999).

White Nigel. D., The Law of International Organisations, Manchester University Press (2005).

White Nigel D., The United Nations System, Toward International Justice, Lynne Rienner Publishers (2002).

Wimmer Norbert, Müller Thomas Wirtschaftsrecht: International- europäisch- National, Springer (2007).

Wouters Jan, Brems Eva, Smis Stefaan, Schmitt Pierre, Accountability for Human Rights Violations By International Organisations, Intersentia Uitgevers N.V (2010).

Aufsätze

Ahlborn Christiane, The Use of Analogies in Drafting the Articles on the Responsibility of International Organizations An Appraisal of the ‘Copy Paste Approach’, 9 Int'l Org. L. Rev. (2012), S. 53.

Ahlborn Christiane, The Rules of International Organizations and the Law of International Responsibility, ACIL Research Paper No 2011-03 (SHARES Series), finalized 26 April 2011 verfügbar unter: www.sharesproject.nl [Stand: 16.11.2013].

Allott Philip, ‘State Responsibility and the Unmaking of International Law’ 29 Harvard International Law Journal (1988), S 1 in Nataša Nedeski & André Nollkaemper Responsibility of International Organizations ‘in connection with acts of of States' Amsterdam Center for International Law.

Alston Philip, Quinn Gerard, The Nature and Scope of States Parties’ Obligations under the International Convenant on Economic, Social and Cultural Rights, Human Rights Quaterly, Vol. 9 No 2 (1987), S. 156.

Alston Philip, Symposium: 1986 World Food Day and Law Conference: "The legal faces of the hunger problem":IX. Immediate Constraints on Achieving the Right to Food: The International Monetary Fund and the Right to Food, 30 Howard Law Journal (1987), S. 473.

Arato Julian, Subsequent Practice and Evolutive Interpretation: Techniques of Treaty Interpretation over Time and Their Diverse Consequences, The Law and Practice of International Courts and Tribunals 9 (2010), S. 443.

Balakrishnan Rajagopal, Crossing the Rubicon: Synthesizing the Soft International Law of the IMF and Human Rights, 11 B.U. Int'l L. J. (1993), S. 81.

Bernhardt Rudolf, Interpretation and Implied (Tacit) Modification of Treaties Comments on Arts. 27, 28, 29 and 38 of the ILC 1966 Draft Articles on the Law of Treaties, 27 ZaöRV (1967), S. 491.

Bernhardt Rudolf, Ungeschriebenes Völkerrecht, 36 ZaöRV (1976), S. 50.

Bernhardt Rudolf, Evolutive Treaty Interpretation, Especially of the European Convention of Human Rights, 42 GYIL (1999), S 11.

Bernhardt Rudolf, Homogenität, Kontinuität und Dissonanzen in der Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofs, Eine Fall – Studie zum Südwestafrika/Namibia-Komplex, 33 ZaöRV, (1973), S. 1.

Berrisch Georg M., The Establishment of New Law Through Subsequent Practice in GATT, 16 N.C.J. Int'l L. & Com. Reg. (1991), S. 497.

Bleckmann Albert, Völkergewohnheitsrecht trotz widersprüchlicher Praxis, 36 ZaöRV (1976), S. 374.

Bleckmann Albert, Zur Verbindlichkeit des allgemeinen Völkerrechts für internationale Organisationen, 37 ZaöRV (1977), S. 107.

Blokker Niels, Wessel Ramses A., Introduction: First Views at the Articles on the responsibility of International organizations, 9 Int'l Org. L. Rev. (2012), S. 1.

Bodansky Daniel, Crook John R. 774, Symposium: The ILC's State Responsibility Articles Introduction and Overview, AJIL, Vol. 96 (2002), S. 773.

Bogdandy Armin von, Platise Mateja Steinbrück, ARIO and Human Rights Protection: Leaving the Individual in the Cold, 9 Int'l Org. L. Rev. (2012), S. 67.

Boon Kristen E, The Law of Responsibility: A Response to Fragmentation? Pac. McGeorge Global Bus. & Dev. L.J. (2012), S. 395.

Boon Kristen E., The Role of Lex Specialis in the Articles on the Responsibility of International Organizations, verfügbar unter: http://ssrn.com/abstract=2230336 [Stand: 5. August 2014], S. 1.

Bordo D. Michael, James Harold: The International Monetary Fund: Its present role in a historical perspective, Working Paper 7724 (2000).

Bradlow Daniel D, Rapidly Changing Functions and Slowly Evolving Structures: The Troubling Case of the IMF, 94 Am. Soc'y Int'l L. Proc. (2000), S. 152.

Bradlow Daniel D., The World Bank, the IMF and Human Rights, 48 Transnat'l L. & Contemp. Probs. (1996), S. 47.

Bradlow, Daniel D., The Review of The IMF's Enhanced Structural Adjustment Facility, Document No.7 (1999), verfügbar unter: http://www2.unitar.org/dfm/Resource_Center/Document_Series/Document7/Review/2esaf.htm [Stand: Juni 2014].

Buckingham Donald., A Recipe for Change: Towards and Integrated Approach to Food Under International Law, 6 Pace Int'l. L. Rev. (1994), S. 285.

Buira Ariel, An Analysis of IMF Conditionality, United Nations (2003).

Buira Ariel, Babb Sarah, Mission Creep, Mission Push and Discretion in Sociological Perspective: The Case of IMF Conditionality", Paper presented at the XVIII G24 Technical Group Meeting, March 8-9, 2004, Geneva, Switzerland, Department of Sociology Boston College, (2004).

Benjamin V. Cohen, Human Rights Under the United Nations Charter, 14 Law and Contemporary Problems (1949), S. 432.

Coomans Fons, Economic, Social and Cultural Rights, Reports commissioned by the Advisory Committee on Human Rights and Foreign Policy of the Netherlands Netherlands Institute of Human Rights, SIM Special, 16.

Coomans Fons, Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the Framework of International Organisations in Max Planck Yearbook of United Nations Law Volume 11 (2007).

Courtis Christian, Sepúlveda Andmagdalena, Are Extra-Territorial Obligations Reviewable unter the Optional Protocol to the ICESCR?, Nordisk Tidsskrift for Menneskerettigheter VOL. 27, NR 1 (2009), S. 54.

Crawford James, Holding International Organisations and Their Members to Account, Fifth Steinkraus-Cohen International Law Lecture: Thursday, 15 March 2007, Brunei Lecture Theatre, School of Oriental and African Studies, verfügbar unter: http://spiderlegacy.law.cam.ac.uk/docs/view.php?doc=4135 [Stand: 5. August 2014].

D'Aspremont Jean, Abuse of the Legal Personality of International Organizations and the Responsibility of Member States, 4 Int'l Org. L. Rev. (2007), S. 91.

D'Aspremont Jean, The Articles on the Responsibility of International Organizations, Magnifying the Fissures in the Law of International Responsibility, 9 Int'l Org. L. Rev. (2012), S. 15.

Darrow Mac, Arbour Louise, The Pillar of Glass: Human Rights in the Development Operations of the United Nations, 103 AJIL (2009), S. 446.

D'Aspremont Jean, The limits to the exclusive Responsibility of International Organizations, 1 Hum. Rts. & Int'l Legal Discourse (2007), S. 215.

Dupuy Pierre-Marie, Dionisio Anzilotti and the Law of International Responsibility of States, EJIL (1992), S. 141.

Dzehtsiarou Kanstantsin, Conor O'Mahony, Evolutive Interpretation of Rights Provisions, A Comparison of the European Court of Human Rights and the U.S. Supreme Court, 44 HRLR (2013), S. 309.

Edwards, Sebastian, The International Monetary Fund and the Developing Countries: A Critical Evaluation, NBER WORKING PAPER SERIES; Working Paper No. 2909, National Bureau of Economic Research (1989).

Eldar Ofer, Reform of IMF Conditionality – A Proposal for self-imposed conditionality: 8 JIEL (2005), S. 509.

Etchichury Horacio Javier, Argentina social rights, thorny country- judicial review of economic policies sponsored by the IFIs, 22 Am. U. Int'l L. Rev. (2006), S 101.

Fassbender Bardo, Targeted Sanctions Imposed by the UN Security Council and Due Process Rights 3 Int'l Org. L. Rev. (2006), S. 437.

Fawcett James, The Place of Law in an International Organisation, 36 Brit. Y. B. Int'l L. (1960), S. 321.

Feldman, Alexander M: Evolving Treaty Obligations: A Proposal for Analyzing Subsequent Practice Derived from WTO dispute settlement, 41 N.Y.U. J. Int'l L. & Pol. (2008-2009), S. 655.

Fitzmaurice Gerald, Law and Procedure of the International Court of Justice: Treaty Interpretation and Certain Other Treaty Points; 28 Brit. Y.B. Int'l L. (1951), S. 1.

Fitzmaurice Gerald, Law and Procedure of the International Court of Justice: Treaty Interpretation and Certain Other Treaty Points, 33 Brit. Y.B. Int'l L. (1957), S. 203.

Frowein Jochen, Der Beitrag der internationalen Organisationen zur Entwicklung des Völkerrechts, 36 ZaöRV (1976), S. 150.

Gal-Or Noemi, Ryngaert Cedric, From Theory to Practice: Exploring the Relevance of the Draft Articles on the Responsibility of International Organizations (DARIO), The Responsibility of the WTO And the UN, 13 GLJ (2012), S. 511.

Garbers Frank, Hirsch Thomas in: Paasch Armin, Trade Policies and Hunger: The impact of trade liberalisation on the Right to Food of rice farming communities in Ghana, Honduras and Indonesia (2007), verfügbar unter: http://www.humanrights.ch/upload/pdf/100607_07_HRIA_Indonesien_Ghana.pdf [Stand: 29. Juli 2014].

Gianviti Francois, Economic, Social and Cultural Rights and the International Monetary Fund, Current developments in monetary and financial law Vol. 3, International Monetary Fund (2005), S. 3.

Gold Joseph,... To Contribute Thereby To... Development..."Aspects of the Relations of the International Monetary Fund with its Developing Members", 10 Colum. J. Transnat'l L. (1971), S. 267.

Gold Joseph, The Interpretation by the International Monetary Fund of its Articles of Agreement, 3 Int'l & Comp. L.Q. (1954), S. 256.

Gold Joseph, Interpretation by International Monetary Fund, 16 Int'l & Comp. L.Q. (1967), S. 292.

Gold Joseph, Use of the International Monetary Fund's Resources: "Conditionality" and "Unconditionality" as legal categories, 6 J. Int'l L. & Econ. (1971-1972), S. 1.

Gold Joseph, New Directions in the Financial Activities of the International Monetary Fund, 13 Int'l L. (1979), S. 449.

Gold Joseph, International Monetary Fund, Transformations of the International Monetary Fund, 20 Colum. J. Transnat'l L. (1981), S. 232.

Gold Joseph, The IMF and the World Bank, 15 Creighton L. Rev. (1981-1982), S. 509.

Gold Joseph, The Relationship between the International Monetary Fund and the World Bank, 15 Creighton L. Rev. (1981-1982), S. 499.

Gold Joseph, Uniformity as a Legal Principle of the International Monetary Fund; 7 Law & Pol'y Int'l Bus. (1975), S. 765.

Hannum Hurst, The Status of the UDHR in National and International Law' 25 Ga. J. Int'l & Comp L. (1995-1996), S. 318.

Haratsch Andreas, Die Solange-Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte – Das Kooperationsverhältnis zwischen EGMR und EuGH, 66 ZaöRV (2006), S. 927.

Helmersen Sondre Torp, Evolutive Treaty Interpretation: Legality, Semantics and Distinctions, 6 EJLS (2013), S. 127.

Hessebruegge Arno, Human rights violations arising from conduct of non-state-actors, in 11 Buff. Hum. Rts. L. Rev. (2005), S. 21.

Hexner Ervin Paul, Die Rechtsnatur der interpretativen Entscheidungen des Internationalen Währungsfonds, 20 ZaöRV, (1959), S. 73.

Hillgenberg Hartmut, A fresh look at Soft law, 10 EJIL (1999), S. 499.

Hockett, From Macro to Micro to "Mission-Creep": Defending the IMF's Emerging Concern with the Infrastructural Prerequistes to Global Financial Stability, 41 Colum. J. Transnat'l L. (2002), S. 153.

Israel de Jesús Butler, Tawhida Ahmed The European Union and Human Rights: An International Law Perspective, 17 EJIL (2006), S. 791.

Jansen Stefanie, The World Bank and Human Rights: The Surplus Value of Optional Protocol to the ICESCR vis-á-vis the Inspection Panel, September (2008).

Jochnick Chris, Confronting the Impunity of Non-State Actors: New Fields for the Promotion of 21 Hum. Rts. Q. (1999), S. 56.

Kirgis Frederic L., Custom on a Sliding Scale, 81 AM. J. INT'L L. (1987), S. 146.

Kissling Claudia, Menschenrechtlicher Mindeststandard Humbolt Forum Recht, Beitrag 12, (2001), S. 81.

Kolb Robert, Does Article 103 of the Charter of the United Nations Apply o to Decisions or also to Authorizations by the Security Council? ZaöRV 64 (2004), S. 21

Krajewski Markus, Human rights and Austerity Programmes (2013), verfügbar unter: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2199625 [Stand: 5. August 2014].

Lipton, David, "Fiscal Policy and Income Inequality", The Peterson Institute for International Economics Washington, D.C., March 13, 2014.

Lumina Cephas, Free trade or just trade? The world trade organisation, human rights and development (Part 2) LAW, DEMOCRACY & DEVELOPMENT, Vol 14 (2010).

Narula Smita, International Financial Institutions, Transnational Corporations and Duties of States, in: Langford Malcolm, Vandenhole Wouter (Hrsg), Global Justice, State Duties: The Extraterritorial Scope of Economic, Social, and Cultural Rights in International Law, Cambridge University (2012).

Mann F. A, The Interpretation of the constitutions of International Financial Organizations, 43 Brit. Y.B. Int'l L. 1 (1968-1969), S. 3.

Martin Matthew, Watts Richard, Enhancing the IMF's Focus on Growth and Poverty Reduction in Low Income Countries, Development Finance International (2012).

Mergret Frederic, Hoffmann Florian, The UN as a Human Rights Violator? Some Reflections on the United Nations Changing Human Rights Responsibilities, 25 Hum. Rts. Q. (2003), S. 314.

Messineo Francesco, Multiple Attribution of Conduct. Principles of Shared Responsibility, SHARES Research Paper No. 2012-11 (2012), verfügbar unter: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2159859, [Stand: 5. August 2014].

Morgan-Foster, Jason, The Relationship of the IMF Structural Adjustment Programs to Economic, Social and Cultural Rights: The Argentine Case Revisited, 24 Mich. J. Int'l L. 577 (2003).

Mosler Hermann, Die Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte, 22 ZaöRV (1962), S. 1.

Münch Fritz, Non-binding Agreements, 29 ZaöRV (1969), S. 1.

Murray Odette, Piercing the Corporate Veil: The Responsibility of Member States of an International Organization, Int'l Org. L. Rev (2011), S. 291.

Murphy Sean D., Codification, Progressive Development, or Scholarly Analysis? The Art of Packaging the ILC's Work Product, Legal Studies Research Paper No. 2012-109 (2012), verfügbar unter http://ssrn.com/abstract=2169997, [Stand: 5. August 2014].

Narula Smita, The Right to Food: Holding Global Actors Accountable under International Law, 44 Colum. J. Transnat'l L (2006), S. 691.

Nedeskia Nataša, Nollkaemper André, Responsibility of International Organizations 'in connection with acts of States', 9 Int'l Org. L. Rev. (2012), S. 33.

Nolan Aoife, Addressing Economic and Social Rights Violations by Non-state Actors through the Role of the State: A Comparison of Regional Approaches to the 'Obligation to Protect', 9 HRLR (2006), S. 225.

Nollkaemper André, Dual attribution, Liability of the Netherlands for conduct of Dutchbat in Srebrenica ACIL Research Paper No 2011-11 (SHARES Series) (2011), verfügbar unter: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1933719%20 [Stand: 5. August 2014].

Nollkaemper André, Jacobs Dov, Shared Responsibility in International Law: A Conceptual Framework, Amsterdam Law School Research Paper No. 2011-17 (2011), verfügbar unter: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1916575 [Stand: 5. August 2014].

Nowzad Bahram, The IMF and its Critics, Essays in International Finance No. 146, Princeton, New Jersey: Princeton University, (1981).

Oberdabernig Doris A., The Effects of Structural Adjustment Programs on Poverty and Income Distribution.

Padayachoe Vishnu, Apartheid South Africa and the International Monetary Fund, Transformation 3, Critical Perspectives on Southern Africa Transformation (1987), S. 31.

Pan Eric J., Authoritative Interpretation of Agreements: Developing More Responsive International Administrative Regimes, 38 Harv. Int'l L.J. (1997), S. 503.

Peters Christopher, Subsequent Practice and Established Practice of International Organizations: Two Sides of the Same Coin? 3 Goettingen J. Int'l L. (2011), S. 617.

Petersmann Ernst Ulrich., Völkerrechtliche Fragen der Weltwährungsreform, Wirtschaftliche Dynamik als Völkerrechtsproblem in der Praxis des Internationalen Währungsfonds, 34 ZaöRV (1974), S. 452.

Petersmann Hans. G., Die Entwicklungsdarlehen und Kofinanzierungen der Weltbank, 44 ZaöRV (1984), S. 291.

Preliminary Expose" by Rapporteur Rosalyn Higgins for the Institut de Droit International, The legal consequences for member states of the non-fulfilment by international organizations of their obligations toward third parties Extract from Institut of International Law – Yearbook, volume 66- I, Paris, Pedone 1995, p. 251 et s. verfügbar unter:

http://www.ilsa.org/jessup/jessup07/basicmats/iil_higgins_article.pdf [Stand: 5. August 2014].

Proulx Vincent-Joël, An Uneasy Transition? Linkages between the Law of State Responsibility and the Law Governing the Responsibility of International Organizations, verfügbar unter: http://ssrn.com/abstract=2242236 [Stand: 5. August 2014].

Reinisch August, Aid or Assistance and Direction and Control between states and International Organizations in the Commission of Internationally Wrongful Acts, 7 Int'l Org. L. Rev. (2010), S. 63.

Reinisch August, Developing Human Rights and Humanitarian Law Accountability of the Security Council for the Imposition of Economic Sanctions, 95 AJIL (2001), S. 851.

Reinisch August, Governance Without Accountability? 44 GYIL (2001), S. 270.

Reinisch August, Securing the Accountability of International Organizations, Global Governance, Vol. 7 (2001), S. 131.

Ress Georg, Die Bedeutung der Rechtsvergleichung für das Recht, 36 ZaöRV (1976), S. 227.

Roos Stefanie Ricarda, Die Weltbank als Implementierungsgarant menschenrechtsschützender Völkerrechtsnormen Eine Untersuchung der satzungsrechtlichen Zulässigkeit und völkerrechtlichen Gebotenheit einer projektbezogenen Menschenrechtskonditionalisierung, 63 ZaöRV (2003), S 1035.

Ruding H.O., "The IMF and International Credit", The Banker (1978), S. 27.

Ryngaert, Buchanan, Member State responsibility for the acts of international organizations, Utrecht Law Review, Vol. 7, No. 1, (2011), S. 131.

Salo Engel, "Living" International Constitutions and the World Court (the Subsequent Practice of International Organs unter their Constituent Instruments), 16 Int'l & Comp. L.Q. (1967), S. 865.

Salomon Margot E., International Economic Governance and Human Rights Accountability, LSE law, society and economy working papers, 09-2007. Department of Law, London School of Economics and Political Science (2007), verfügbar unter:

http://www.lse.ac.uk/collections/law/wps/WPS09-2007Salomon.pdf [Stand: 5. August 2014].

Salomon Margot E., How to Keep Promises: Making Sense of the Duty Among Multiple States to Fulfil Socio-Economic Rights in the World. SHARES Research Paper 53 (2014), verfügbar unter: www.sharesproject.nl [Stand: 7. August 2014].

Sari Aurel, UN Peacekeeping Operations and Article 7 ARIO: The Missing Link, 9 Int'l Org. L. Rev. (2012), S. 77.

Sato Tesuto, An emerging doctrine of the interpretative framework of constituent instruments as the constitutions of international organizations. 21 Journal of Law and Politics (1993), S. 1-63.

Schachter Oscar., International Law in Theory and Practice: General Course in Public International Law, (1982-V) 178, Recueil de cours. S. 21.

Schachter Oscar, The Twilight Existence of Nonbinding International Agreements, 71 AJIL (1977), S. 296.

Schwelb Egon, The Amending Procedure of Constitutions of International Organizations, 31 Brit. Y.B. Int'l L. (1954), S. 49.

Sergio Pereira Leite, The International Monetary Fund and Human Rights, IMF Le Monde (2001), verfügbar unter http://www.imf.org/external/np/vc/2001/090401.htm [Stand: 5. August 2014].

Seyersted Finn, International Personality of Intergovernmental Organizations, 4 IJIL (1964), S 1.

Shihata Ibrahim F.I., The Dynamic Evolution of International Organizations: The Case of the World Bank, 2 J. Hist. Int'l L. (2000), S. 217.

Shihata Ibrahim F. I., Human Rights, Development, and International Financial Institutions, Conference on Human Rights, Public Finance and the Development Process, 8 Am. U.J. Intl'L & Pol'Y, S. 27.

Simma Bruno, Alston Philip, The Sources of Human Rights Law: Custom, Jus Cogens, and General Principles", The Australian Year Book of International Law, Bd. 12 (1992), S. 82.

Skogly Sigrun I. Structural Adjustment and Development: Human Rights--An Agenda for Change 15 Hum. Rts. Q. (1993), S. 751.

Skogly Sigrun I., Gibney Mark, Transnational Human Rights Obligations, 24 Hum. Rts. Q. (2002), S. 781.

Skogly Sigrun, Right to adequate Food: National Implementation and Extraterritorial Obligations, Max Planck UNYB 11 (2007), S. 346.

Skogly Sigrun, Causality and Extraterritorial Human Rights Obligations in: Langford Malcolm, Vandenhole Wouter (Hrsg), Global Justice, State Duties: The Extraterritorial Scope of Economic, Social, and Cultural Rights in International Law, Cambridge University (2012).

Striffler Sandra, Zur Reform des Internationalen Währungsfonds (IWF) Eine Public-Choice-Analyse der nationalen Stimmrechtsverteilung Karlsruhe (2004).

Šturma Pavel, Drawing A Line Between The Responsibility Of An International Organization and Its Member States under International Law, CYIL 2 (2011).

Stumer Andrew, Liability of Member States for Acts of International Organizations: Reconsidering the Policy Objections, 48 Harvard International Law Journal (2007), S. 553.

Vandenhole Wouter, Emerging Normative Frameworks on Transnational Human Rights Obligations, EUI Working Papers RSCAS 2012/17, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Global Governance Programme-15.

Wahi Namita, Human Rights accountability of the IMF and the World Bank: A critique of existing mechanisms and articulation of a theory of horizontal accountability, 12 U.C. Davis J. Int'l L. & Pol'y 331 (2006), S. 331.

Weiss Wolfgang, Allgemeine Rechtsgrundsätze des Völkerrechts, 39 AVR. (2001), S. 394.

Wendt Nicole, IMF and the World Bank respond to criticism, 9 Transnat'l L. & Contemp. Probs. (1999), S. 165.

Widdows Kelvin, What is an Agreement in International Law?, 50 BYbIL (1979), S. 117.

Wilde Ralph, ‘Enhancing Accountability at the International Level: The Tension Between International Organization and Member State Responsibility and the Underlying Issues at Stake’, 12 ILSA Journal of International and Comparative Law (2005), S. 395.

Wouters J. and Odermatt J, Are All International Organizations Created Equal? 9 Int'l Org. L. Rev. (2012), S. 7.

Buchbeiträge

Alvarez José E. Subsequent Practice Between Interpretation, Informal Modification, and Formal Amendment: A Comment, in: Nolte Georg (Hrsg) Treaties and Subsequent Practice, Oxford University Press (2013), S. 123.

Binder Christina, Zemanek Karl: Völkervertragsrecht, in: Reinisch August (Hrsg), Handbuch des Völkerrechts (2013).

Boisson de Chazournes Laurence, Subsequent Practice, Practices, and Family-Resemblance: Towards Embedding Subsequent Practice in its Operative Milieu, in: Nolte Georg (Hrsg) Treaties and Subsequent Practice, Oxford University Press (2013), S. 53.

Boisson de Chazournes Laurence, United in Joy and Sorrow: Some Considerations on Responsibility Issues under Partnerships among International Financial Institutions, in: Ragazzi Maurizio (Hrsg.) Responsibility of International Organizations Essays in Memory of Sir Ian Brownlie, Martinus Nijhoff Publishers (2013), S. 214.

Bruno Simma, Miscellaneous Thoughts on Subsequent Agreements and Practice, in: Nolte Georg (Hrsg) Treaties and Subsequent Practice, Oxford University Press (2013), S. 46.

Chimni B. S., IFIs and International Law: A Third World Perspective, in: Bradlow Daniel, Hunter David D. (Hrsg) International Financial Institutions and International Law, Kluwer Law International (2010), S. 31.

Crawford James, A Consensualist Interpretation of Article 31(3) of the Vienna Convention on the Law of Traties, in: Nolte Georg (Hrsg) Treaties and Subsequent Practice, Oxford University Press (2013), S. 29.

Crema Luigi, Subsequent Agreements and Practice within the Vienna Convention, in: Nolte Georg (Hrsg) Treaties and Subsequent Practice, Oxford University Press (2013), S. 13.

Darrow Mac, World Bank and International Monetary Fund, in: Forsythe D.P (Hrsg.), Encyclopedia of Human Rights, Oxford University Press (2009), S. 373.

De Schutter, Olivier, Human Rights and the Rise of International Organisations: The Logic of Sliding Scales in the Law of International Responsibility, in: Wouters Jan, Brems Eva, Smis Stefaan, Schmitt Pierre, Accountability for Human Rights Violations By International Organisations, Intersentia Uitgevers N.V (2010), S. 51.

Delbrück Jost, in: Dahm Georg, Delbrück Jost, Wolfrum Rüdiger Völkerrecht Band I/2, Walter de Gruyter (2002), S. 224.

Duisenberg W.F., Szász A., The Monetary Character of the IMF, in: Frenkel A., Polak Jacques Jacobus, Goldstein Morris (Hrsg) International Financial Policy: Essays in Honor of Jacques J. Polak, Jacob, International Monetary Fund (1991), S. 254.

Fabri Hélène Ruiz, Subsequent Practice, Domestic Separation of Powers, and Concerns of Legitimacy, in: Nolte Georg (Hrsg) Treaties and Subsequent Practice, Oxford University Press (2013), S. 160.

Frenkel Jacob A., Goldstein Morris, Khan Moshin S., Major Themes in the Writings of Jacques J. Polak, in: Frenkel A., Polak Jacques Jacobus, Goldstein Morris (Hrsg) International Financial Policy: Essays in Honor of Jacques J. Polak, Jacob, International Monetary Fund (1991),S. 3.

Fricke Dietmar, Strukturanpassungsprogramme, in: Ihne Hartmut ,Wilhelm Jürgen (Hrsg), Einführung in die Entwicklungspolitik, LIT Verlag (2006), S. 83.

Gold Joseph, Borrowing by the Fund: Ultra Vires and Other Problems, in: Frenkel A., Polak Jacques Jacobus, Goldstein Morris (Hrsg) International Financial Policy: Essays in Honor of Jacques J. Polak, Jacob, International Monetary Fund (1991), S. 173.

Hafner Gerhard, Wittich Stephan: Das völkerrechtliche Unrecht und seine Folgen in: Reinisch (Hrsg), Handbuch des Völkerrechts (2013).

Hafner Gerhard, Between Interpretation, Informal Modification, and Formal Amendment, in: Nolte Georg (Hrsg) Treaties and Subsequent Practice (2013), Oxford University Press, S. 105.

Jennings Robert Y., The Identification of International Law, in: Bin Cheng (Hrsg), International Law, Teaching and Practice (1982), S. 3.

Kadelbach Stefan, Domestic Constitutional Concerns with Respect to the Use of Subsequent Agreements and Practice at the International Level, in: Nolte Georg (Hrsg): Treaties and Subsequent Practice, Oxford University Press (2013), S. 145.

Klein Eckart, Schmahl Stefanie, Die Internationalen und die Supranationalen Organisationen, in: Vitzhum Wolfgang (Hrsg) Völkerrecht, Walter de Gruther (2007), S. 283.

Kohen Marcelo G, Keeping Subsequent Agreements and Practice in Their Right Limits, in: Nolte Georg (Hrsg) Treaties and Subsequent Practice, Oxford University Press (2013), S. 34.

Künnemann Rolf, Extraterritorial Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in: Coomans Fons, Kamminga Menno (Hrsg), Extraterritorial Application of Human Rights Treaties, Intersentia (2004), S. 201.

McLachlan Campbell, The Evolution of Treaty Obligations in International Law, in: Nolte Georg (Hrsg) Treaties and Subsequent Practice, Oxford University Press (2013), S. 69.

Murphy Sean D, The Relevance of Subsequent Agreements and Practice for Treaty Law to Date and in the Future, in: Nolte Georg (Hrsg) Treaties and Subsequent Practice, Oxford University Press (2013), S. 82.

Naert Frederik, Binding International Organisations to Member State Treaties, in: Wouters Jan, Brems Eva, Smis Stefaan, Schmitt Pierre, Accountability for Human

Rights Violations by International Organisations, Intersentia Uitgevers N.V. (2010), S. 129.

Nolte Georg, Subsequent Practice as a Means of WTO Interpretation, in: Cannizzaro Enzo, The Law of Treaties Beyond the Vienna Convention, Oxford University Press (2011), S. 138.

Nunnenkamp Peter, in: Siegmar Schmidt; Gunther Hellmann; Reinhard Wolf (Hrsg) Handbuch zur Deutschen Außenpolitik, VS Verlag für Sozialwissenschaften (2007), S. 630.

Pellet Alain, International Organizations are Definitely Not States.Cursory Remarks on the ILC Articles on the Responsibility of International Organizations, in: Ragazzi Maurizio (Hrsg), Responsibility of International Organizations Essays in Memory of Sir Ian Brownlie, Martinus Nijhus Publishers (2013), S. 41.

Peters Anne, Membership in the Global, Constitutional, Community, in: Klabbers Jan, Peters Anne, Ulfstein Geir, The constitutionalization of International Law, Oxford University Press, (2009), S. 153.

Reinisch August, The Changing International Legal Framework for Dealing with Non-State Actors, in: Alston Philip, Non state actors and human rights, Oxford University Press, (2005), S. 46.

Reinisch August, Das Internationale Währungs-und Finanzrecht, in: Reinisch August (Hrsg), Handbuch des Völkerrechts (2013), S. 577.

Roberts Anthea Subsequent Agreements and Practice: The Battle over Interpretive Power, in: Nolte Georg (Hrsg) Treaties and Subsequent Practice, Oxford University Press (2013), S. 95.

Schmitt Pierre, The Accountability of the IMF for Human Rights Violations, in: Wouters Jan, Brems Eva, Smis Stefaan, Schmitt Pierre (Hrsg) Accountability for Human Rights Violations By International Organisations Intersentia Uitgevers N.V. (2010), S. 434.

Suzuki Eisuke, Responsibility of IFIs under International Law, in: Bradlow Daniel, Hunter David (Hrsg) International Financial Institutions and International Law, Kluwer Law International (2010), S. 63.

Wuerth Ingrid, Treaty Interpretation, Subsequent Agreements and Practice, and Domestic Constitutions, in: Nolte Georg (Hrsg) Treaties and Subsequent Practice, Oxford University Press (2013), S, 154.

Yee Sienhoy, The Responsibility of States Members of an International Organization for its conduct as a result of membership or their normal conduct associated with membership, in: Maurizio Ragazzi (Hsrg), International Responsibility Today: Essays in Memory of Oscar Schachter, Martinus Nijhoff (2005), S. 435.

Yee Sienhoy, Member Responsibility and the ILC Articles, in: Ragazzi Maurizio (Hrsg) Responsibility of International Organizations Essays in Memory of Sir Ian Brownlie, Martinus Nijhoff Publishers (2013), S. 325.

Weitere Beiträge

Alvarez Jose, "International Organizations: Accountability or Responsibility"?, Rede vor dem Canadian Council of International Law, 35th Annual Conference, (2006), verfügbar unter: http://www.temple.edu/law/ils/CCILspeech.pdf [Stand: 5. August 2014].

Bernhardt Rudolf, in: Qualifikation und Anwendungsbereich des internen Rechts internationaler Organisationen, Berichte DGVR Heft 12, (1973), S. 43 f.

Clements Benedict, Gupta Sanjeev, Nozaki Masahiro, What Happens to Social Spending in IMF-Supported Programs? IMF Staff Discussion Note SDN/11/15 2011, International Monetary Fund (2011).

Danino R, Legal Opinion on Human Rights and the Work of the World Bank by the Senior Vice-President and General Counsel (2006), verfügbar unter: http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTICE/214576-1139604306966/20817164/HumanRightsNewYork030104.pdf [Stand: 5. August 2014].

De Schutter, Olivier, Eide Asbjørn, Khalfan Ashfaq, Orellana Marcos, Salomon Margot, Seiderman Ian, Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights, 34 Human Rights Quarterly (2012), S. 1084.

Martin Matthew, Bargawi Hannah: The role of the IMF in low-income countries, Study for Swedish Ministries of Finance and Foreign Affairs Debt Relief International/Development Finance International, London (2004), verfügbar unter: http://www.dri.org.uk/pdfs/DRI_Sweden_IMF_LICs.pdf [Stand: 5. August 2014].

Palacio Ana, The Way Forward: Human Rights and the World Bank, Article on the World Bank Development Outreach, World Bank Institute, October 2006, verfügbar unter: http://web.worldbank.org/ [Stand. 7. August 2014].

Schneider Jakob, Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte Deutsches Institut für Menschenrechte German Institute for Human Rights (2004), verfügbar unter: http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/studie_die_justiziabilitaet_wirtschaftlicher_sozialer_u_kultureller_menschenrechte.pdf [Stand: 5. August 2014].

Entscheidungen

Aegean Sea Continental Shelf, Judgment, I.C.J. Reports (1978), S. 3.

Agim Behrami and Bekir Behrami v. France und Ruzhdi Saramati v. France, Germany and Norway, App. No. 71412/01, 78166/01, [GC] .

Air Transport Services Agreement Arbitration, 22.12.1963, ILR 38 (1969).

Al-Jedda v UK, ECHR Grand Chamber, Application No 27021/08 [2011] ECHR 1092, 7 July 2011.

Applicability of Article VI, Section 22, of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1989, S. 177.

Banković and Others v. Belgium and Others (dec.) [GC], App. No. 52207/99, ECHR 2001-XII.

Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi v. Ireland, GC, Application No 45036/98 ECHR 2005-VI.

Brazilian Loans, 1929, PCIJ Series A. No. 21.

Case 22/70, ERTA (1971), ECR 263.

Case 8/55, Fédéchar (1956) [1956] ECR, 292.

Case C-380/03 [2006] ECR I-11573.

Case concerning rights of national of the United States of America in Morocco, Judgment, I.C.J. Reports (1952), S. 176.

Case concerning the Temple of Preah Vihear (Cambodia v. Thailand), Merits, Judgment, I.C. J. Reports (1962), S. 6.

Case Concerning United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (USA v Iran), [1979] I.C.J Reports, S. 7.

Certain expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter), I.C. J Reports 1962, S. 151.

Chorzow Factory (Merits), PCIJ, Ser. A. No. 17 (1927), p. 29.

Competence of Assembly regarding admission to the United Nations, Advisory Opinion: I.C. J. Reports 1950, p. 4.

Competence of the Community to conclude international agreements concerning services and the protection of intellectual property - Article 228 (6) of the EC Treaty. Opinion 1/94, European Court Reports 1994, p. I-052.

Competence of the ILO in regard to International Regulation of the Conditions of the Labour of Persons Employed in Agriculture Advisory Opinion 1922, PCIJ Series B No. 02.

Competence of the ILO to Examine Proposal for the Organization and Development of the Methods of Agricultural Production Advisory Opinion 1922, PCIJ Series B No. 03.

Competence of the ILO to Regulate Incidentally the Personal Work of the Employer Advisory Opinion 1926, PCIJ Series B No. 13.

Confédération Française Démocratique du Travail v. the European Communities, alternatively: their Member States a) jointly and b) severally, Appl. No. 8030/77.

Constitution of the Maritime Safety Committee of the Inter-Governmental Maritime Consultative Organization, Advisory Opinion of 8 June 1960: I.C.J. Reports (1960), p. 150.

Constitution of the Maritime Safety Committee of the Inter-Governmental Maritime Consultative Organization, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1960, S. 150.

Corfu Channel Case, Judgement, I.C. J. Reports 1949, S. 4.

Delimitation of the Border (Ethiopia v Eritrea) (2002) 25 RIAA 83.

Dispute regarding Navigational and Related Rights (Costa Rica v. Nicaragua), Judgment, I.C.J. Reports 2009, S. 213.

Effect of awards of compensation made by the U. N. Administrative Tribunal, Advisory Opinion of July I954: I.C. J. Reports 1954, S. 47.

Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), Judgment, I. C. J. Reports (1997), p. 7.

Gasparini v Italy and Belgium (App no 10750/03) (Section II), 12 May 2009.

International status of South-West Africa, Advisory Opinion, I.C. J. Reports 1950, S. 128.

Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt, Advisory Opinion, I. C.J. Reports 1980, S. 73.

Interpretation of the Greco-Turkish Agreement of 1 December 1926 (Final Protocol, Article IV), PCIJ Series B No.16.

Iron Rhine Arbitration (Belg. v. Neth.), 27 R.I.A.A. 35, 73.

Italy-United States Air Transport Arbitration, Advisory Opinion of Tribunal, 1965.

Jurisdiction of the European Commission of the Danube Advisory Opinion 1927 Series B No. 14.

Kasikili/Sedudu Island (Botswana/Nambibia), Judgment, I.C.J. Reports 1999, S. 1045.

Legal Consequences for States of a Continued Presence of South Africa in Namibia notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, I. C. J. Reports 1971, S. 16.

Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004, S. 136.

Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, I. C. J. Reports 1996, S. 226.

Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict, Advisory Opinion, I. C. J. Reports 1996, S. 66.

Lotus Case, 1927, PCIJ, Series A, No. 10.

Marckx v. Belgium, 31 Eur. Ct. H.R. (ser. A) at 11, 19 (1979) 67.

Matthews v. the United Kingdom [GC], No. 24833/94, ECHR1999-I, S. 251 (266), Abs. 32ff.

Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986, S. 14.

Öcalan v. Turkey [GC], App No. 46221/99, § 210, ECHR 2005 IV.

Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), Judgment, I.C.J. Reports (2010), p. 14.

Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations, Advisory Opinion: I.C. J. Reports 1949, S. 174.

Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, ICJ Reports 1951, S. 15.

Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Advisory Opinion [1951] ICJ Reports 15-30.

Segi und Gestoras Pro Amnistia u.a./Belgien u.a., App No. 6422/02 u. 9916/02, CEDH 2002-V

Soering v United Kingdom and Germany (intervening) Judgment of 7 July 1989, App No 14038/88, (1989) 11 EHRR.

South-West Africa-Voting Procedure, Advisory Opinion, I.C. J. Reports 1955, S. 67.

Waite and Kennedy v. Germany GC, Application No. 26083/94, ECHR 1999-I.

World Trade Organization, Appellate Body Report on Japan – Alcoholic Beverages II

IWF-Quellen

Andersen Camilla IMF Survey Magazine: IMF REFORM New Rules of Engagement for IMF Loans IMF Survey online, April 13, 2009.

Annual Report of the Executive Board, International Monetary Fund, (2005).

A New Architecture of Facilities for Low-Income Countries and Reform of the Fund's Concessional Financing Framework—Decision No. 14385-(09/79), adopted July 23, 2009.

Articles of Agreement of the International Monetary Fund, Adopted at the United Nations Monetary and Financial Conference, Bretton Woods, New Hampshire, July 22, 1944. Entered into force December 27, 1945. Amended effective July 28, 1969, by the modifications approved by the Board of Governors in Resolution No. 23-5, adopted May 31, 1968; amended effective April 1, 1978, by the modifications approved by the Board of Governors in Resolution No. 31-4, adopted April 30, 1976; and amended effective November 11, 1992, by the modifications approved by the Board of Governors in Resolution No. 45-3, adopted June 28, 1990.

Boughton, James M. Silent Revolution, The International Monetary Fund 1979–1989, International Monetary Fund, (2001).

Chairman's Concluding Remarks at the Discussion on the Review of Conditionality, Including Issues Relating to Program Design and Prolonged Use of Fund Resources, Executive Board Meeting 86/13, January 27, 1986.

Decision on the establishment of the Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF) Trust (Decision No. 8759-(87/176), December 18, 1987) as amended 14593- (10/41), April 28, 2010, effective June 1, 2010.

Decision No. 284-4, March 10, 1948 Use of Fund's Resources: Meaning of Article V, Section 3(b)(ii).

Energy Subsidy Reform: The Way Forward Presentation by David Lipton, First Deputy Managing Director, International Monetary Fund March 27, 2013, verfügbar unter: https://www.imf.org/external/np/speeches/2013/032713.htm [Stand: 16. Juli 2014].

Guidelines on Conditionality, International Monetary Fund, Decision No. 12864-(02/102) September 25, 2002, as amended by Decision No. 13814-(06/98), November 15, 2006 (2002).

International Monetary Fund, Operational Guidance to IMF Staff on the 2002 Conditionality Guidelines, Revised January 25, 2010, verfügbar unter: http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/012510a.pdf [Stand: 24. Juli 2014].

IMF Survey Magazine, IMF Sees Big Gains from Energy Subsidies Reform, IMF Survey online, March 27 (2013).

IMF criticises petrol price hike reversal, Zeitungsartikel von Reuters, 7. Jänner, 2011, The Express Tribune with the International New York Times, verfügbar unter: http://tribune.com.pk/story/100321/imf-criticises-petrol-price-hike-reversal/ [Stand: 16. Juli 2014].

IMF Country Report No. 08/21, Pakistan: 2007 Article IV Consultation—Staff Report; Staff Statement; Public Information Notice on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Pakistan, January 2008.

IMF Country Report No. 10/158, Pakistan: Fourth Review Under the Stand-By Arrangement, Requests for Waivers of Performance Criteria, Modification of Performance Criteria, and Rephasing of Access—Staff Report; Staff Statement and Supplement; Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Pakistan, June 2010.

IMF Country Report No. 03/133, Ghana: 2003 Article IV Consultation, and Requests for a Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility and for Additional Interim Assistance Under the Enhanced Initiative for Heavily Indebted Poor Countries--Staff Report; Staff Supplement and Statement; Public Information Notice

and Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Ghana.

IMF Country Report No. 08/364 -- Pakistan: Request for Stand-By Arrangement-Staff Report; Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Pakistan.

IMF Country Report No. 13/126, Jamaica Request for an Extended Arrangement under the Extended Fund Facility.

Independent Evaluation Report of the IEO: An Evaluation of The IMF and Aid to Sub-Saharan Africa, Independent Evaluation Off ice of the IMF, (2007).

Independent Evaluation Report of the IEO on Prolonged Use of IMF Resources, Independent Evaluation Off ice of the IMF, (2002).

Factsheet des IWF, The IMF's Role in Helping Protect the Most Vulnerable in the Global Crisis, verfügbar unter: http://www.imf.org/external/np/exr/facts/pdf/protect.pdf [Stand: 5. August 2014].

Factsheet des IWF: About the IMF: Governance Structure, verfügbar unter: https://www.imf.org/external/about/govstruct.htm [Stand: 27. Juni 2014].

Factsheet des IWF: Der IWF auf einen Blick, verfügbar unter: http://www.imf.org/external/np/exr/facts/deu/glanced.htm [Stand: Juni 2014].

Factsheet des IWF: About the IMF: History: Cooperation and reconstruction (1944–71) verfügbar unter https://www.imf.org/external/about/histcoop.htm [Stand: Juni 2014].

Factsheet des IWF: The IMF’s Flexible Credit Line (FCL), verfügbar unter: http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fcl.htm [Stand: Juni 2014].

Factsheet des IWF: The IMF's Precautionary and Liquidity Line (PLL), verfügbar unter: http://www.imf.org/external/np/exr/facts/pll.htm [Stand: Juni 2014].

Factsheet des IWF: IMF Concessional Financing through the ESAF, abrufbar unter: https://www.imf.org/external/np/exr/facts/esaf.htm [Stand: Juni 2014].

Factsheet des IWF: IMF Lending to Poor Countries—How does the PRGF differ from the ESAF? verfügbar unter: https://www.imf.org/external/np/exr/ib/2001/043001.htm [Stand: Juni 2014].

Factsheet des IWF: IMF Standby Credit Facility (SCF), verfügbar unter: https://www.imf.org/external/np/exr/facts/scf.htm [Stand: Juni 2014].

Factsheet des IWF: IMF Rapid Credit Facility, verfügbar unter: https://www.imf.org/external/np/exr/facts/rcf.htm [Stand: Juni 2014].

Factsheet des IWF: The Policy Support Instrument, verfügbar unter: https://www.imf.org/external/np/exr/facts/psi.htm [Stand: Juni 2014].

Factsheet des IWF: Debt Relief Under the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative, verfügbar unter: https://www.imf.org/external/np/exr/facts/hipc.htm [Stand: Juni 2014].

Factsheet des IWF: Die Logik der Schuldenerleichterung für die ärmsten Länder, International Monetary Fund (2000), verfügbar unter: http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/deu/092300g.htm [Stand: Juni 2014].

Gupta Sanjeev Clements Benedict McDonald Calvin Schiller Christian, The IMF and the Poor, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund (1998).

Jahresbericht des IWF, International Monetary Fund (2013).

Leite, Sérgio Pereira, Human Rights and the IMF, Finance & Development, Vol 38, No. 4 (2001).

Financial Organization and Operations of the IMF, Pamphlet Series No. 45 Sixth Edition, International Monetary Fund, (2001).

Nielsen Lynge, Classifications of Countries Based on Their Level of Development: How it is Done and How it Could be Done, IMF Working Paper WP/11/31 (2011).

Pressemitteilung des IWF: The IMF's 2008 Quota and Voice Reforms Take Effect, Press Release No. 11/64 March 3, 2011 http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pr1164.htm, verfügbar unter [Stand: 27. Juni 2014].

Pressemitteilung des IWF: Executive Board Approves Major Overhaul of Quotas and Governance,
Press Release No. 10/418 November 5, 2010, verfügbar unter:https://www.imf.org/external/np/sec/pr/2010/pr10418.htm [Stand: 27. Juni 2014].

Social Policy Issues in IMF-Supported Programs: Follow-Up on the 1995 World Summit for Social Development, Prepared by the Fiscal Affairs and Policy Development and Review Departments, March 16, 2000.

Statement of the IMF Staff Principles Underlying the Guidelines on Conditionality http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2006/010906.pdf [Stand: 5. August 2014].

Structural Conditionality in Fund-Supported Programs, Prepared by the Policy Development and Review Department, International Monetary Fund, (2001).International Monetary Fund (2001) http://www.imf.org/external/np/pdr/cond/2001/eng/struct/cond.pdf [Stand: 5. August 2014].

Statement by the IMF Managing Director on The Role of the Fund in Low-Income Countries October 2, International Monetary Fund, (2008).

Statement by the IMF Managing Director on the Role of the Fund in Low-Income Countries October 2, (2008).

Statement by an IMF Staff Mission on Pakistan, Press Release No. 10/43, February 16, 2009, verfügbar unter: http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2010/pr1043.htm [Stand: 5. August 2014].

Transcript of a Press Briefing by Masood Ahmed, Director, External Relations Department, IMF Washington, Thursday, April 24, 2008.

Questions and Answers on the Pakistan program, Stand December 07, 2010, verfügbar unter: http://www.imf.org/external/np/vc/2008/120308.htm [Stand: 5. August 2014].

Quota and Voting Shares Before and After Implementation of Reforms Agreed in 2008 and 2010 (In percentage shares of total IMF quota), verfügbar unter: http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pdfs/quota_tbl.pdf [Stand: 5. August 2014].

UN-Dokumente

Commentaries to the draft Articles on Responsibility of States for internationally wrongful acts adopted by the International Law Commission at its fifty-third session (2001), UN Doc.A/56/10.

Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Report of the Twenty-Fith, Twenty-Sixth and Twenty-Seventh Session, Economic and Social Council, Official Records (2002), E/2002/22, E/C.12/2001/17.

Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, G.A. res. 34/180, 34 U.N. GAOR Supp. (No. 46) at 193, U.N. Doc. A/34/46.

Draft Articles on the responsibility of international organizations, with commentaries (2011) Adopted by the International Law Commission at its sixty-third session, in 2011, and submitted to the General Assembly as a part of the Commission's report covering the work of that session (A/66/10).

Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law, Report prepared by the Study Group established by the International Law Commission. Finalized by M Koskenniemi, UN Doc A/CN.4/L.682 (2000).

Fragmentation of International Law: Difficulties arising from the Diversification and Expansion of International Law , Report of the Study Group of the International Law Commission finalized by Martti Koskenniemi, 13 April 2006, UN Doc. A/CN.4/L.682 p. 1-256, (2006).

Gaja Giorgio, Special Rapporteur, Third Report on Responsibility of International Organizations, International Law Commission, Fifty-Seventh Session, (2005) UN Doc. A /CN.4/553l.

ILC Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law, Conclusions of the work of the Study Group (18 July 2012) UN Doc A/CN.4/L.702.

International Law Commission Fifty-ninth session Geneva, 7 May-8 June and 9 July-10 August 2007 Responsibility of international organizations Comments and observations received from international organizations, UN Doc. A/CN.4/582.

Introductory Report for the Study Group on Treaties over Time, Jurisprudence of the International Court of Justice and arbitral tribunals of ad hoc jurisdiction relating to subsequent agreements and subsequent practice, in: Nolte (Hrsg), Treaties and Subsequent Practice, Oxford University Press (2013), S. 169.

Proclamation of Teheran, Final Act of the International Conference on Human Rights, Teheran, 22 April to 13 May 1968, U.N. Doc. A/CONF. 32/41.

Resolution 217A (III) of 10 December 1948; A/RES/217A (III), Universal Declaration of Human Rights Adopted by UN General Assembly.

Responsibility of International Organizations, Statement of the Chairman of the Drafting Committee, 3 June 2005 Mr. William Mansfield, verfügbar unter: http://legal.un.org/ilc/sessions/57/dc_responsibilityofintlorgs.pdf, [Stand: 5. August 2014].

Responsibility of International Organizations, Statement of the Chairman of the Drafting Committee, 3 June 2005 Mr. William Mansfield.

Second Report for the ILC Study Group on Treaties over Time, Jurisprudence Under Special Regimes Relating to Subsequent Agreements and Subsequent Practice, in: Nolte (Hrsg), Treaties and Subsequent Practice, Oxford University Press, S. 210.

The Realization of Economic, Social and Cultural Rights, Final Report Submitted by Mr. Danilo Turk, Special Rapporteur, U.N. ESCOR, Comm'n on Hum. Rts., Sub-Comm'n on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/ 1992/16 (1992).

The Universal Declaration of Human Rights, Office of the High Commissioner for Human Rights, U.N. Doc. DPI/1937/A (1997).

Third Report for the ILC Study Group on Treaties over Time, Subsequent Agreements and Subsequent Practice of States Outside of Judicial or Quasi-judicial Proceedings Subsequent Practice Among the Different Means of Interpretation, in: Nolte (Hrsg), Treaties and Subsequent Practice, Oxford University Press, S. 307.

UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 17: The Right of Everyone to Benefit from the Protection of the Moral and Material

Interests Resulting from any Scientific, Literary or Artistic Production of Which He or She is the Author (Article 15, Para. 1 (c), 2006, E/C.12/GC/17.

UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment 2, International technical assistance measures (Fourth session, 1990), U.N. Doc. E/1990/23.

UN Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), Draft Guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies, 10 September 2002.

UN Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the Right of Everyone to the Enjoyment of the Highest Attainable Standard of Physical and Mental Health, Paul Hunt: addendum : Missions to the World Bank and the International Monetary Fund in Washington, D.C. (20 October 2006) and Uganda (4-7 February 2007), 5 March 2008, A/HRC/7/11/Add.2, verfügbar unter: http://www.refworld.org/docid/47da904c2.html [Stand: 7. August 2014].

Resolution der UN Generalversammlung A/RES/63/117 betreffend Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights 10 December 2008.

Responsibility of international organizations. Comments and observations received from international organizations (A/CN.4/637).

UN Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), Principles and Guidelines for a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies, 2006, HR/PUB/06/12, verfügbar unter: http://www.refworld.org/docid/46ceaef92.html [Stand: 5. August 2014].

Vienna Convention on the Law of Treaties between States 1969, United Nations Treaty Series, Vol. 1155, p. 331.

Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations 1986, Doc. A/CONF.129/15.

Vienna Convention on the Representation of States in their relations with International Organizations of a Universal Character, 1975, A/CONF.67/16.

Yearbook of the International Law Commission, 1966, Vol. II, A/CN.4/SER.A/1966.

Weitere Dokumente

Driscoll David D., Was ist der Internationale Währungsfonds? International Monetary Fund (1998).

Final Report of Study Group on the Responsibility of International Organizations of the International Law Association, Sofia Conference (2012), S. 10. Verfügbar unter: http://www.ila-hq.org/en/committees/draft-committee-reports-sofia-2012.cfm [Stand 16.11.2013].

Institut de Droit International, 'The Legal Consequences for Member States of the Non-Fulfilment by International Organizations of Their Obligations Toward Third Parties' (1996) 66-II Annuaire de L'Institut de Droit Intl 445.

International Law Association, Final Report on Accountability of International Organizations 5 (2004), verfügbar unter: http://www.ila-hq.org/en/committees/index.cfm/cid/9 [Stand: 5. August 2014].

Issah Mohammed, Right to Food of Tomato and Poultry Famers, Report of an investigative mission to Ghana (2007).

Khaleeq Kiani, Drastic cut in subsidies planned, May 24, 2014, verfügbar unter: http://www.dawn.com/news/1108291 [Stand: 18. Juli 2014].

Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, 2012/C 326/01.

Maastricht Guidelines 1997, January 22-26, 1997, verfügbar unter: http://www1.umn.edu/humanrts/instree/Maastrichtguidelines_.html [Stand: Juli 2014].

Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights, (2011), verfügbar unter: http://www.ciel.org/Publications/Maastricht_ETO_Principles_21Oct11.pdf [Stand: 17.11.2013].

Meltzer Allan A. Report of the International Financial Institutional Advisory Commission, (2000), verfügbar unter: http://repository.cmu.edu/cgi/viewcontent.cgi?Artikel=1029&context=tepper [Stand: 16. Juli 2014].

Oxfam to IMF: Your loans should not punish the world's poorest citizens, (2011), verfügbar unter: http://www.oxfam.org/es/node/7060 [Stand: 16. Juli 2014].

Stein Klaus, Schäuble holt IWF-Exekutivdirektor aus Washington zurück, Handelsblatt vom 22.12.2010.

Submission to the International Monetary Fund's Public Consultation, 2011 Review of Conditionality and the Design of Fund-Support Programs, Oxfam International (2011).

Subsidies in the Energy Sector: An Overview, Background Paper for the World Bank Group Energy Sector Strategy, July 2010, verfügbar unter: http://siteresources.worldbank.org/EXTESC/Resources/Subsidy_background_paper.pdf, [Stand: 16. Juli 2014].

Subsidies on oil and gas eliminated, Sep 19, 2008 verfügbar unter: http://www.dawn.com/news/828178/subsidies-on-oil-and-gas-eliminated [Stand: 15. Juli 2014].

The Vienna+20 CSO Declaration, adopted in Vienna on June 26, (2013), verfügbar unter http://viennaplus20.files.wordpress.com/2013/04/vienna20-cso-declaration-final.pdf.[Stand: 5. August 2014].

Trindade, Antônio Augusto Cançado, Universal Declaration of Human Rights, Audiovisual Library of International Law, verfügbar unter http://legal.un.org/avl/ha/udhr/udhr.html [Stand: 5. August 2014].

Weiwei, Hu, Pakistan Petrol Tax Row Continues, July 10, 2009, BBC News, "Pakistan Government Raises PoL Prices," September 1, 2009, Dawn Media group, "High Petrol Prices Plagues Pakistanis, February 3, 2010, Xinhua.

Zahlungsbilanz bitte melden! Das Meldesystem für Österreichs Außenwirtschaftsstatistiken, Folder der Österreichischen Nationalbank (2012).

Zaid Abdulla, Sherry Hassan, El-Badrawi Mahinour, Haber Joshua, Arab Uprisings & Social Justice, New America Foundation (2014).

Anhang

Abstract Deutsch

Das "monetäre Mandat" des IWF ist und war mit großen Herausforderungen konfrontiert. Neue, durch den IWF geschaffene, Finanzierungseinrichtungen (Fazilitäten) durch die in Entwicklungsländern Wirtschaftswachstum geschaffen und somit die Beseitigung von Armut und Verschuldung herbeiführen sollten, sind Gegen-stand von Kritik. Einerseits wird dem IWF vorgeworfen, Entwicklungshilfeak-tivitäten zu betreiben und dadurch gegen sein monetäres Mandat zu verstoßen, andererseits, dass seine Bestrebungen nicht weit genug gehen und es durch vom IWF gestützte Strukturanpassungsmaßnahmen zur Verletzung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten in Nehmerländern kommt. Auch Initiativen des IWF vermehrt Augenmerk auf den Schutz von sozialen Ausgaben und die Armutsbekämpfung zu legen, haben an dieser Kritik wenig geändert, und zudem auch Fragen dahingehend aufgeworfen, ob der IWF überhaupt zu einer solchen Vorgehensweise berechtigt ist. Diese Dissertation beschäftigt sich mit zwei damit verbundenen Themengebieten. Zuerst wird untersucht, ob das satzungsgemäße Mandat des IWF so weit geht, dass Aspekte wie den Schutz von sozialen Ausgaben und die Armutsbekämpfung berücksichtigt werden dürfen. Der zweite Bereich beschäftigt sich mit der Frage der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit für negative Auswirkungen von Strukturanpassungsprogrammen. Da dem IWF vorgeworfen wird, trotz des Versuchs soziale Ausgaben zu schützen, gegen wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zu verstoßen, wird untersucht, ob sich für den IWF als Internationale Organisation, eine Pflicht zur Berück-sichtigung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten auf Basis von weiteren Rechtsgrundlagen ergibt.

Auch die damit in Zusammenhang stehende Frage der möglichen Verantwortlichkeit der Nehmer- und Nicht-Nehmerländer in Verbindung mit durch den IWF gestützten Strukturanpassungsprogrammen wird thematisiert. Dabei werden neben primärrechtlichen Normen auch sekundärrechtliche Normen in Form der Articles on the Responsibility of International Organizations und Articles on the Responsiblity of States in die Untersuchung mit einbezogen. Dabei wird auch auf die Schwierigkeiten der empirischen Nachweisbarkeit und die Durchsetzungsproblematik betreffend wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte eingegangen.

Abstract Englisch

The monetary mandate of the IMF, just like it ever was comes face to face with huge challenges. Financial facilities, established by the IMF, aiming for economic growth and abolishment of poverty and indebtedness, are subject to criticism.

On the one hand, the IMF is blamed to act like an development agency, und thereby to infringe it's own mandate laid down in it's Articles of Agreement. On the other hand critics argue that the IMF´s efforts are still insufficient concerning poverty reduction as well as IMF supported programs would often result in situations where economic, social and cultural rights are infringed.

Also the IMF's efforts to emphasize the protection of social spending did not result in a substantial mitigation of such accusations but even raised questions whether these activities are covered by it's mandate.

This study addresses two subject areas connected with these topics. The first section deals with the question whether the IMF's Articles of Agreement are a fundament suitable to incorporate the protection of social expenditures and the fight against poverty into the funds operational activities. The second section is dedicated to the question of international responsibility concerning the effects of structural adjustment programs on economic, social and cultural rights. First the subject of the responsibility of the IMF itself is dealt with. For this reason it is examined whether the IMF as an International Organization is subject to specific duties on the basis of further sources of international law, resulting from bearing economic, social and cultural rights. Also related questions of a possible responsibility of IMF Member States are analyzed. Besides primary rules of international law, also potential secondary rules of international law like the Articles on the Responsibility of International Organizations and Articles on the Responsibility of States are incorporated into this study. In the course of this study also the problems regarding the enforcement of economic, social and cultural rights and the provableness of infringements are addressed.

Curriculum Vitae der Verfasserin

Name:	Mag. Heidi Scheichenbauer
Geburtsdatum:	18. Mai 1979
Geburtsort:	9400 Wolfsberg
Staatsbürgerschaft:	Österreich

Beruflicher Werdegang

seit 01.07.2005	Wissenschaftliche Mitarbeiterin der KMU Forschung Austria
April 2004 – Mai 2005	Gerichtspraktikum

Ausbildung

seit 2004	Doktorat auf dem Gebiet des Völkerrechts
2004	Sponsion zur Magistra der Rechtswissenschaften
1998 – 2004	Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Wien.
1998	Reifeprüfung an der Bundeshandelsakademie Wolfsberg