ABHANDLUNGEN

Die Anwendung von Landesrecht auf völkerrechtliche Zweckverbände

Friedrich Schröer, Saarbrücken[1])

Internationalen regierungsamtlichen Verbänden *(international governmental organisations)* eignet in der Regel Rechtspersönlichkeit. Diese Rechtspersönlichkeit ist entweder eine solche des Völkerrechts oder einer Landesrechtsordnung, in der Regel derjenigen, in der die Organisation ihren Sitz hat. Die Zuordnung dieser Verbände zur Völkerrechtsordnung oder innerstaatlichen Rechtsordnung ist von erheblicher Bedeutung für die Rechtsanwendung. Nur wenig Aufmerksamkeit scheint diesen Fragen bisher gewidmet worden zu sein[2]) [3]). Der erste Teil der folgenden Ausführungen soll daher davon handeln, wobei eine abschließende Klärung der schwierigen und grundsätzlichen Probleme in diesem Rahmen weder erstrebt wird noch geleistet werden kann.

Die Verbandszuordnung (I) und die Anwendung von Völkerrecht und Landesrecht auf Verbände, die einer Landesrechtsordnung, und von Landesrecht und Völkerrecht auf Verbände, die der Völkerrechtsordnung zugeordnet sind (II und III), sind zu würdigen. Die Zuordnung ist ferner von entscheidender Bedeutung für die Allgemeinen Rechtsgrundsätze (IV), für die

---

[1]) Der Verfasser, Dr. iur., ist Leiter der Rechtsabteilung im Deutsch-Französischen Forschungsinstitut Saint-Louis. Die Abhandlung gibt die persönliche Meinung des Verfassers wieder.

[2]) Die Feststellung Guggenheims, Landesrechtliche Begriffe im Völkerrecht, Festschrift für Hans Wehberg (Frankfurt 1956), S.147, Anm. 26 *fine*, die Frage der Personifikation der Internationalen Organisation im Völkerrecht und den Landesrechtsordnungen, in denen sie Anerkennung gefunden hat, sei bisher nicht so eingehend untersucht worden, wie andere grundlegende Probleme der Internationalen Organisation, dürfte auch heute noch gültig sein.

[3]) Insbesondere scheinen die mehr an der Peripherie des internationalen Verbandswesens stehenden Einrichtungen, die Landesrechtsordnungen zugehörig sind, bei der dogmatischen Erarbeitung des Phänomens der internationalen Organisation als Stiefkinder behandelt zu werden.

http://www.zaoerv.de
© 1965, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

implied powers und funktionelle Rechtspersönlichkeit (V) und schließlich für das verbandsinterne Gemeinschaftsrecht (VI).

Der zweite Teil behandelt das Rangverhältnis des verbandsinternen Gemeinschaftsrechts zu etwaigem hilfsweise geltendem Landesrecht im Zusammenhang mit Auslegungsfragen des zweisprachigen Textes der *acte conclu*-Klausel des Abkommens über das Deutsch-Französische Forschungsinstitut Saint-Louis (ISL).

Erster Teil

Zuordnung rechtsfähiger Staatenverbindungen zur Völkerrechtsordnung oder/und einer Landesrechtsordnung und hilfsweise geltendes Landesrecht des Sitzstaates (Subsidiaritätsklausel)

I. Verbandszuordnung

Internationale regierungsamtliche Verbände sind, wie eingangs erwähnt, entweder der Völkerrechtsordnung[4]) oder der Rechtsordnung des Staates zugeordnet, in dem sie ihren Sitz haben. Beispiele der ersten Art sind die internationalen Organisationen mit großem Teilnehmerkreis und breitem Aufgabenbereich, UN, Europarat, WEU und OECD. Beispiele der letzteren die EUROFIMA[5]) und die EUROCHEMIC[6]), als Aktiengesellschaften schweizerischen bzw. belgischen Rechts, die Internationale Moselgesellschaft als GmbH deutschen Rechts[7]) und die Hafenverwaltung Kehl als öffentlich-rechtliche Körperschaft des Landes Baden[8]). Sind die Verbände der letzteren Art aber der innerstaatlichen Rechtsordnung zugeordnet, so sind sie als Subjekte dieser Rechtsordnung im juristischen Sinn keine internationalen, sondern nur durch völkerrechtliche Gründungsverträge modifizierte nationale Verbände[9]). Aus der Verbands-

---

[4]) Über die Voraussetzungen zum Erwerb der Völkerrechtsfähigkeit internationaler Verbände siehe Mosler, Die Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte, in: ZaöRV Bd. 22 (1962), S. 33 ff.; Zemanek, Das Vertragsrecht der Internationalen Organisationen, (Wien 1957), S. 18 ff. insb. 22, 23. ICJ, Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations, Reports 1949, S. 174 bis 219.

[5]) BGBl. 1956 II, S. 909 ff.

[6]) BGBl. 1959 II, S. 627 ff.

[7]) BGBl. 1956 II, S. 1383 ff.

[8]) Durch Abkommen vom 19. 10. 1951 zwischen dem seinerzeitigen Land Baden und dem «Port Autonome de Strasbourg» gegründet. Nicht authentischer deutscher Text in BVerfGE Bd. 2, S. 358 ff.

[9]) Hier soll keine neue Definition des Begriffs der »Internationalen Organisation« zu prägen versucht werden, dazu hat sich selbst die International Law Commission der Vereinten Nationen außerstande gesehen (vgl. Seyersted, Objective International Personality of Intergovernmental Organisations, in: Nordisk Tidsskrift for International

http://www.zaoerv.de
© 1965, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

zuordnung folgt ferner: Verbände, die der Völkerrechtsordnung zugeordnet sind, also Verbände mit völkerrechtlichem Statut, sind wegen der öffentlich-rechtlichen Natur des Völkerrechts notwendigerweise immer öffentlich-rechtlich. Verbände mit nationalem Statut, d. h. Verbände, die einer innerstaatlichen Rechtsordnung zugeordnet sind, können hingegen entweder privatrechtlicher (z. B. die Internationale Moselgesellschaft als GmbH deutschen Rechts) oder öffentlich-rechtlicher Natur sein (z. B. die Hafenverwaltung Kehl).

Ret, Bd. 34 [1964], S. 48 Anm. 114). Es ist jedoch festzustellen, daß der Begriff der Rechtspersönlichkeit bisher, soweit ersichtlich, in Begriffsbestimmungen der »Internationalen Organisation« nicht aufgenommen wurde. (So definiert beispielsweise Zemanek a. a. O., S. 17 die Internationale Organisation als »eine durch Kollektivvertrag geschaffene, autonom organisierte völkerrechtliche Verbindung von Staaten zur Verfolgung gemeinsamer Interessen der Mitgliedergemeinschaft«. Brierly definiert: "An 'international organisation' is an association of States with common organs which is established by treaty" (Zit. nach Seyersted a. a. O.). Der Grund, daß bisher der Begriff der Rechtspersönlichkeit nicht in die Definition der Internationalen Organisation aufgenommen wurde, liegt darin, daß es auch Staatenverbindungen gibt, denen keine Rechtspersönlichkeit eignet. Dazu ist zu bemerken: Die Differenziertheit internationaler Verbandsformen hat gegenüber den alten Formen zugenommen. Je größer diese Differenziertheit aber ist, um so schwieriger ist es, für diese Verbände eine gemeinsame Definition zu finden. Gelingt es aber eine gemeinsame Definition zu finden, so wird sie um so wertloser sein, je größer die Differenziertheit der Verbände ist, weil nur durch entsprechende Auslassung wesentlicher Elemente, die mit wachsender Differenziertheit steigen muß, ein gemeinsamer Nenner erreicht wird, dieser aber folglich die Verbände oder Verbandsgruppen nur unvollkommen kennzeichnet. Dieser Zustand scheint heute erreicht zu sein. Denn erweist die Rechtswirklichkeit der durch völkerrechtliche Verträge gegründeten Verbände, daß ihnen in der Regel Rechtspersönlichkeit eignet, so ist zu fragen, warum dieser für das Leben des Verbandes entscheidende Gesichtspunkt bei dessen Kennzeichnung nicht ausgedrückt werden soll. Denn der personifizierte Verband handelt als eine von den Mitgliedstaaten verschiedene Einheit. Stellen aber die bisherigen Definitionen auf die völkerrechtliche Verbindung von Staaten ab, so wird bei den rechtsfähigen Verbänden nicht berücksichtigt, daß aus der Mehrheit eine Einheit wurde, es wird nur die nicht personifizierte Staatengemeinschaft umschrieben. Was soll schließlich gelten, wenn ein personifizierter internationaler Verband einen personifizierten internationalen Verband erzeugt? Auch bei der Entwicklung der innerstaatlichen Verbandsformen war – und dieser Vergleich mag am Platze sein – der entscheidende Schritt der von der Vielheit zur Einheit, zur Personifikation, und auch bei der Definition beispielsweise einer AG wird niemand an die Gründungsgemeinschaft (Gründungsvertrag) der Gründungsmitglieder anknüpfen, sondern an die geschaffene, personifizierte Einheit. Auch bei den innerstaatlichen Verbänden ist meines Wissens noch keine gemeinsame Definition dieser Verbände zu schaffen versucht worden, bei dem Reichtum der innerstaatlichen, rechtsfähigen und nichtrechtsfähigen Gemeinschaftsformen wohl ein ebenso aussichtsloses wie wertloses Unterfangen. Aus alledem folgt: Eine gemeinsame Definition der durch völkerrechtliche Gründungsverträge geschaffenen Verbände erscheint bei dem Reichtum der heutigen Verbandsformen von geringem Kennzeichnungswert. Definitionen nach Verbandsgruppen erscheinen angezeigt. Dafür dürfte die Unterscheidung von rechtsfähigen und nichtrechtsfähigen Verbänden sowie von Verbänden, die der Völkerrechtsordnung und solchen, die einer Landesrechtsordnung zugeordnet sind, einen Kennzeichnungswert ergeben, der sie als wesentliche Kriterien ausweist.

http://www.zaoerv.de
© 1965, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Verbände, die der Völkerrechtsordnung zugehörig sind, haben jedoch stets auch Aufgaben zu erfüllen, die in der innerstaatlichen Rechtsordnung wahrgenommen werden müssen. Rechtsverbindlich tätig werden in einer Rechtsordnung kann aber nur, wer für diese Rechtsordnung existiert. Die Gründungstexte der internationalen öffentlich-rechtlichen Organisationen sehen regelmäßig vor, daß diese in den Mitgliedstaaten Rechtsfähigkeit besitzen.

Umgekehrt finden sich aber auch Verbände, die, obschon einer Landesrechtsordnung zugeordnet, dennoch auch Rechte, Pflichten und Kompetenzen im Völkerrechtsbereich haben[10]). Bei diesen Verbänden ergibt sich die Völkerrechtsfähigkeit aus den ihnen zugeordneten, völkerrechtlichen Rechten, Pflichten und Kompetenzen.

Haben somit Verbände die Rechtsfähigkeit in zwei Rechtsordnungen, so stellt sich die Frage nach der Bedeutung dieser Erscheinung. Festzustellen ist, daß durch die Fähigkeit einer juristischen Person, in einer anderen Rechtsordnung Träger von Rechten und Pflichten zu sein, keine neue juristische Person entsteht. Sieht beispielsweise der EGKS-Vertrag vor, daß die EGKS auch in den Mitgliedstaaten Rechtspersönlichkeit hat, so ist sie dennoch nicht eine neue juristische Person deutschen, französischen, italienischen usw. Rechts. Hat umgekehrt beispielsweise die EUROCHEMIC auch Völkerrechtspersönlichkeit, so ist dennoch nicht eine neue juristische Person entstanden.

Sowohl die monistische als auch die dualistische Sicht der Rechtsordnungen führen zu diesem Ergebnis.

Geht man mit der monistischen Sicht von der Einheit der Rechtsordnung aus, d. h. einer Folge von hierarchisch gegliederten, vertikal kommunizierenden Teilrechtsordnungen[11]), so wirkt die Rechtsfähigkeit einer in einer Teilrechtsordnung gegründeten juristischen Person in allen anderen kommunizierenden Teilrechtsordnungen, vorausgesetzt, daß sie in den anderen Teilrechtsordnungen auch Befugnisse hat. So wirkt die Rechtsfähigkeit einer beispielsweise vom Land Bayern gegründeten juristischen Person *ipso iure* in der Bundesrechtsordnung, ohne daß damit eine juristische Person des Bundes gegeben ist. Hat somit ein Verband, der wie die EGKS der

---

[10]) Diese Fälle dürften selten sein. Beispiele: Bank für internationalen Zahlungsausgleich (BIZ); EUROCHEMIC (vgl. Drück, Gemeinsame Unternehmen in Staatenverbindungen, Göttingen 1962, S. 289).

[11]) Hierbei bedarf es keines Rückgriffs auf das von Georges Scelle entwickelte Prinzip der Funktionellen Verdoppelung *(dédoublement fonctionnel)*, vielmehr stellt die Kommunikation der Teilrechtsordnungen gerade jene erste Voraussetzung dar, aus der Scelle sein Prinzip der Funktionellen Verdoppelung entwickelt hat. Vgl. Scelle, Le phénomène juridique du dédoublement fonctionnel, in: Festschrift für Hans Wehberg (Frankfurt 1956), S. 330 ff.

http://www.zaoerv.de
© 1965, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Völkerrechtsordnung zugehörig ist, auch innerstaatliche Rechtsfähigkeit, so liegt nur eine Erweiterung des rechtlichen Wirkungskreises der juristischen Person des Völkerrechts in den innerstaatlichen (nationalen) Rechtskreis vor, indem ihr gewisse Fähigkeiten einer innerstaatlichen juristischen Person kraft des Gründungsabkommens verliehen und durch die Bestimmung, die die innerstaatliche Rechtsfähigkeit ausdrücklich vorsieht (bei der EGKS Art. 6 Abs. 5), garantiert werden. Eine originäre Zuordnung zur Rechtsordnung des Staates, in dem die Einrichtung ihren Sitz hat, liegt nicht vor, so daß keine neue innerstaatliche juristische Person entsteht[12]).

Hat umgekehrt ein Verband, der der Landesrechtsordnung des Staates, in dem er seinen Sitz hat, zugeordnet ist, auch Völkerrechtspersönlichkeit, so liegt ebenfalls nur eine Erweiterung des rechtlichen Wirkungskreises der innerstaatlichen Rechtsperson in den völkerrechtlichen Bereich vor, ohne daß eine originäre Zuordnung zur Völkerrechtsordnung gegeben ist und damit eine neue juristische Person des Völkerrechts entsteht.

Werden den Verbänden mit Völkerrechtspersönlichkeit aber praktisch immer schon kraft des Gründungsabkommens – ausdrücklich oder impliziert – Kompetenzen zum Tätigwerden auch für den innerstaatlichen Rechtsbereich übertragen, so folgt die innerstaatliche Rechtsfähigkeit schon aus dieser Feststellung. Somit hat Art. 6 Abs. 3 EGKS-Vertrag, der ausdrücklich die innerstaatliche Rechtsfähigkeit vorsieht, insoweit nur deklaratorischen Charakter. Art. 6 Abs. 3 sieht »weitestgehende Rechtsfähigkeit« vor. Auch die innerstaatliche Rechtsfähigkeit internationaler Verbände ist aber funktionell begrenzt[13]), denn sie ist an ihrem Organisationszweck ausgerichtet. Der Umfang der Rechtsfähigkeit der über diesen Bereich hinausgeht, bleibt daher der EGKS verschlossen. Durch ihre Kompetenzen begrenzt, hat sie nur scheinbar »weitestgehende Rechtsfähigkeit«, denn eine Rechtsfähigkeit ohne Kompetenzen zum Erwerb bestimmter Rechte und Pflichten ist eben insoweit keine »Fähigkeit«, Rechte und Pflichten zu erwerben. Dennoch hat die Klausel, die die »weitestgehende Rechtsfähigkeit« vorsieht, auch konstitutive Wirkung, nämlich insoweit sie dem internationalen Verband gewisse Vergünstigungen garantiert, die ausländischen juristischen Personen gewöhnlich nicht zustehen, und den internationalen Verband wie eine inländische juristische Person behandelt. So muß z. B. die EGKS im Gegensatz zu ausländischen juristischen Personen als Kläger vor den Gerichten der Mitgliedstaaten nicht die *cautio judicatum solvi* zahlen. Man kann daher die Klausel, die die »weitestgehende

[12]) Vgl. Mosler a. a. O. oben Anm. 4, S. 20, 21.

[13]) Die EGKS kann z. B. keinen Bauernhof bewirtschaften oder ein Müttergenesungswerk betreiben.

http://www.zaoerv.de
© 1965, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Rechtsfähigkeit« vorsieht, als eine Art Gleichbehandlungsklausel betrachten.

Geht man mit der dualistischen Sicht von der Unabhängigkeit der Landesrechtsordnungen von der Völkerrechtsordnung aus, so ist die Rechtslage gegeben, wie sie im internationalen Privatrecht geläufig ist: Rechtsfähigkeit mit Geltung für den innerstaatlichen Bereich der Mitgliedstaaten erlangt ein Verband mit Völkerrechtspersönlichkeit wie bei ausländischen Staaten mit der Anerkennung[14]). Bei den Gründungsstaaten liegt die Anerkennung aber schon im Abschluß des Gründungsvertrags. Auch hier hat daher Art. 6 Abs. 5 EGKS-Vertrag insoweit nur deklaratorischen Charakter, und für die Annahme einer Gleichbehandlungsklausel gilt dasselbe wie oben.

Bei Verbänden, die einer Landesrechtsordnung zugeordnet sind und denen auch Völkerrechtspersönlichkeit eignet, enthalten die Gründungstexte oder Satzungen keine ausdrücklichen Bestimmungen über die Völkerrechtsfähigkeit. Sie wäre auch nicht entscheidend, da sich die Völkerrechtsfähigkeit in jedem Fall aus den ausdrücklich gewährten völkerrechtlichen Kompetenzen und völkerrechtlichen Rechten und Pflichten ergibt[15]).

Nach der monistischen Schau wird die innerstaatliche Rechtspersönlichkeit der EUROCHEMIC in den völkerrechtlichen Bereich kraft der Kommunikation der Landes- und Völkerrechtsordnung und kraft ihrer völkerrechtlichen Kompetenzen, Rechte und Pflichten erweitert.

Nach der dualistischen Sicht erkennt die partikuläre Völkerrechtsordnung kraft des Gründungsvertrags den innerstaatlichen Verband (EUROCHEMIC) an, in einem bestimmten Rahmen völkerrechtliche Rechte und Pflichten zu haben.

Die innerstaatliche Rechtsfähigkeit eines einer Landesrechtsordnung zugehörigen Verbandes wirkt auch in den anderen Mitgliedsstaaten des Verbandes.

Eine monistische Betrachtungsweise scheidet hier allerdings aus, weil Landesrechtsordnungen im Verhältnis zueinander keine horizontal kommunizierenden Teilrechtsordnungen einer einheitlichen Rechtsordnung, sondern voneinander unabhängige, ganzheitliche Rechtsordnungen darstellen. In Betracht kommt daher nur eine dualistische Sicht. Die Lage ist wie im internationalen Privatrecht zu beurteilen: der einem Landesrecht zugehörige Verband kann mit der Anerkennung in den Mitgliedstaaten am Rechtsverkehr teilnehmen. Allerdings bedarf es nicht der den Mitgliedstaaten eigenen Rechtsvorgänge zur Anerkennung (z. B. Verwaltungsakt),

---

[14]) Vgl. Zemanek a. a. O. oben Anm. 4, S. 27, 29, insbes. 30.

[15]) Zur Frage, ob diesen Verbänden *implied powers* eignen können, siehe unten S. 635 ff.

http://www.zaoerv.de
© 1965, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

sondern die Anerkennung des Verbandes geschieht auch hier *ipso iure* durch den Abschluß des Gründungsvertrags. Selbst wo also dieser die Rechtspersönlichkeit des Verbandes in den Mitgliedsstaaten ausdrücklich vorsieht, entsteht der Verband nicht in jedem Mitgliedstaat neu als juristische Person, sondern die fremde juristische Person wird mit Wirkung für die Mitgliedstaaten anerkannt.

II. Subsidiaritätsklausel, ihre deklaratorische oder konstitutive Natur als Folge der Verbandszuordnung

In Gründungsabkommen internationaler regierungsamtlicher Einrichtungen oder in Anhängen zu diesen Abkommen finden sich gelegentlich Bestimmungen, die vorsehen, daß für die betreffende Einrichtung das Recht des Sitzstaates hilfsweise gilt (Subsidiaritätsklausel). Dabei handelt es sich gewöhnlich um solche Einrichtungen, deren Tätigkeit vornehmlich wirtschaftlich ausgerichtet ist. So bestimmt beispielsweise Art. 1 der Statuten der EUROFIMA[16]):

> »Unter der Firma ›Eurofima‹ Europäische Gesellschaft für die Finanzierung von Eisenbahnmaterial (...) wird eine Aktiengesellschaft gegründet, welche den Bestimmungen des Internationalen Abkommens über die Gründung dieser Gesellschaft, den vorliegenden Statuten und subsidiär den Gesetzen des Sitzstaates unterliegt«.

Die Gründungsverträge der Internationalen Organisationen des eingangs erwähnten Typs (z. B. UN, Europarat, WEU, OECD usw.) hingegen enthalten solche Subsidiaritätsklauseln nicht. Der Grund liegt darin, daß bei vornehmlich wirtschaftlicher, d. h. wirtschaftender Betätigung die Beziehungen im Rechtsverkehr so mannigfacher Art sind, daß es geboten erscheint, über Vorschriften zu verfügen, die diese Verhältnisse regeln. Da die Gründungsabkommen nicht die Vielzahl dieser Fälle regeln können,

---

[16]) BGBl. 1956 II, S. 920; Art. 1 a des EUROFIMA-Abkommens (BGBl. 1956 II, S. 909) sagt dasselbe in einer allerdings redaktionell wenig geglückten Fassung. Weitere Beispiele: Art. IX Abs. 1 Abs. 2 des Abkommens über die Internationale Moselgesellschaft (BGBl. 1956 II, S. 1383 ff.); Art. 2 a des Übereinkommens über die Gründung der Europäischen Gesellschaft für die Chemische Aufarbeitung bestrahlter Kernbrennstoffe (EUROCHEMIC) (BGBl. 1959 II, S. 627 ff.); Art. 1 Ziffer 3 des französisch-schweizerischen Staatsvertrags über den Bau und Betrieb des Flughafens Basel–Mülhausen (Sammlung der eidgenössischen Gesetze 1950, S. 1297 ff.); Art. 3 des Abkommens über den «Fonds A» *(Fonds Agraire)*, League of Nations Treaty Series 185, S. 45 ff., der 1930 im Zusammenhang mit den zentraleuropäischen Agrarreformen gegründet wurde. Ungewöhnlich ist die Regelung bei der Saar-Lothringischen Kohlenunion (BGBl. 1956 II, S. 1589 ff.): sowohl das deutsche als auch das französische Recht wird für hilfsweise anwendbar erklärt (Art. 84 Abs. 3 Satz 2 Staatsvertrag). Der Grund liegt wohl darin, daß die Gesellschaft sowohl einen Sitz in Deutschland (Saarbrücken) als auch in Frankreich (Straßburg) hat.

http://www.zaoerv.de
© 1965, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

sehen sie eine hilfsweise Anwendung des Ortsrechts vor. Es ist jedoch zu bemerken, daß die durch internationale Abkommen gegründeten wirtschaftlichen Einrichtungen, auf die das Ortsrecht hilfsweise Anwendung findet, in aller Regel der Rechtsordnung des Staates zugeordnet sind, in welchem sie ihren Sitz haben, also durch (völkerrechtliche) Verträge gegründete und in ihrem Bestand von diesen abhängige modifizierte Gebilde des nationalen Rechts darstellen.

Haben diese Verbände aber ein nationales Statut, so findet das Recht des Staates, in dem sie ihren Sitz haben, wegen der Zuordnung zur Rechtsordnung dieses Staates Anwendung, soweit der innerstaatlichen Rechtsordnung der völkerrechtliche Gründungsvertrag oder andere (völkerrechtliche) Satzungen nicht entgegenstehen. Wird ein solcher Verband beispielsweise wie die BIZ als schweizerische Aktiengesellschaft geschaffen, so findet unabhängig vom Bestehen einer Subsidiaritätsklausel in dem angegebenen Rahmen das schweizerische Recht, insbesondere die spezifischen Rechtsvorschriften, die die schweizerische Aktiengesellschaft regeln, Anwendung. Der Bestimmung über die hilfsweise Anwendung innerstaatlicher Rechtsvorschriften nach den Gründungsabkommen kann daher hier nur deklaratorischer Charakter zugesprochen werden[17]).

Es gibt jedoch auch internationale Einrichtungen, die ein völkerrechtliches Statut besitzen, d. h. die der Völkerrechtsordnung zugeordnet sind und bei denen die Gründungsabkommen auch die hilfsweise Geltung des Ortsrechts vorsehen. Dazu gehören z. B. der «Fonds A» *(Fonds Agraire)*[18]), der Flughafen Basel–Mülhausen[19]) und das Deutsch-Französische Forschungsinstitut Saint-Louis (ISL)[20]). Bei diesen Einrichtungen hat die Bestimmung der hilfsweisen Geltung des Landesrechts konstitutiven Charakter. Denn auf einen solchen internationalen Verband findet grundsätzlich kein Ortsrecht Anwendung, weil das Statut einer solchen internationalen Einrichtung international ist und daher keinem Landesrecht unterliegt[21]). Lediglich wegen des rudimentären Charakters des orga-

---

[17]) Anderer Ansicht Drück a. a. O., S. 286, der auch hier eine konstitutive Wirkung der Subsidiaritätsklausel annimmt.

[18]) Vgl. Guggenheim, Avis de Droit sur la nature juridique de l'«Etablissement Public» désigné sous le vocable d'Aéroport Bâle–Mulhouse, Genf (hektographiert) 1955, S. 8 ff.; ders., Landesrechtliche Begriffe a. a. O. oben Anm. 2, S. 148 Anm. 28.

[19]) Dazu Guggenheim, Avis, S. 18 ff., 40 ff.; ders., Landesrechtliche Begriffe, S. 148; Drück a. a. O., S. 134 ff., insbes. S. 138.

[20]) BGBl. 1959 II, S. 190; vgl. Drück a. a. O., S. 133 Anm. 328 und S. 138; Schröer, Zur Gewährung von Befreiungen und Vorrechten an eine internationale Einrichtung, in: Jahrbuch für Internationales Recht Bd. 12 (1965), S. 211.

[21]) Vgl. Jenks, The Proper Law of International Organisations (London 1962), S. 3 ff. Anderer Ansicht Guggenheim, Landesrechtliche Begriffe, S. 148 ff., der auch

http://www.zaoerv.de
© 1965, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

nisationsinternen Gemeinschaftsrechts kann hilfsweise auf das Landesrecht des Sitzes verwiesen werden.

Ist die Subsidiaritätsklausel beim Flughafen Basel–Mülhausen aber wegen seiner vornehmlich wirtschaftlichen Betätigung noch verständlich, so ist die hilfsweise Anwendung des Ortsrechts bei einer internationalen Forschungseinrichtung, wie das ISL eine darstellt, außergewöhnlich. Offenbar diente der Flughafen Basel–Mülhausen, der in mancherlei Hinsicht Vorbild bei der Schaffung des ISL war, auch bei der Annahme der Subsidiaritätsklausel als Vorbild, obwohl die Tätigkeit des ISL eben vornehmlich nicht wirtschaftlicher, sondern wissenschaftlicher Art ist.

III. Bedeutung und Anwendung der Subsidiaritätsklausel im einzelnen

1. Verbände, die der Völkerrechtsordnung zugeordnet sind

In der Subsidiaritätsklausel eines der Völkerrechtsordnung zugehörigen Verbandes ist nur eine Rezeption des Landesrechts des Sitzstaates in den völkerrechtlichen Gründungsvertrag, also eine Anreicherung der rudimentären Rechtsordnung des internationalen Verbandes mit fremden Rechtsvorschriften zu sehen. Dieses Landesrecht findet hilfsweise Anwendung nicht als autochthones, sondern kraft völkerrechtlicher Verweisung. Es wird zwar kraft der Ratifizierung wieder Landesrecht, wenn das Landesrecht der Ratifizierung diese Wirkung beimißt – für Deutschland z. B. nicht – aber nur in den Grenzen des staatlichen Transformationsaktes[22]). Das hilfsweise anzuwendende Landesrecht ist daher immer an dem völkerrechtlichen Auslegungsprinzip der Effektivität, d. h. hier an dem Organisationszweck, zu messen und findet dann keine Anwendung, wenn dieser Zweck ihm entgegensteht[23]).

Scharf zu trennen von dem kraft Subsidiaritätsklausel hilfsweise anzuwendenden Recht des Sitzstaates, ist das Recht des Sitzstaates, das dieser

hier eine subsidiäre, allerdings eingeschränkte Unterstellung unter das Landesrecht annimmt; dagegen Drück a. a. O., S. 137. Über die Bedeutung der Klausel, die ausdrücklich die innerstaatliche Rechtsfähigkeit vorsieht, siehe oben S. 621. Eine hilfsweise Anwendung des innerstaatlichen Rechts auf die internationale Rechtsperson kann m. E. *ipso facto* aus der Schaffung der innerstaatlichen Rechtspersönlichkeit nicht hergeleitet werden, eben weil die internationale Rechtsperson keine nationale juristische Person ist, sondern nur gewisse Aspekte letzterer (innerstaatliche Rechtsfähigkeit) verliehen erhält.

[22]) Wegen der Auseinandersetzung über Transformations- und Vollzugslehre siehe Heft 6 der Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht »Die Anwendung des Völkerrechts im innerstaatlichen Recht, Überprüfung der Transformationslehre«, Bericht von Karl Josef Partsch (1964).

[23]) Vgl. Guggenheim, Landesrechtliche Begriffe, S. 148, 149; ders., Avis, S. 43; Drück a. a. O., S. 136, 138.

http://www.zaoerv.de
© 1965, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

dem Verband kraft seiner territorialen Hoheitsgewalt auferlegt, also z. B. steuerliche, zollrechtliche, feuer-, bau-, und gegebenenfalls gewerbepolizeiliche[24]) Vorschriften usw. Dieses hoheitlich geltende Recht findet in jedem Fall Anwendung kraft territorialer Hoheitsgewalt und nicht kraft völkerrechtlicher Rechtskürung (Subsidiaritätsklausel). Daher können Vorschriften territorialer Hoheitsgewalt auch nicht an dem völkerrechtlichen Prinzip der Effektivität gemessen werden[25]).

Eine Ausnahme von der Anwendbarkeit von Vorschriften, die auf der territorialen Hoheitsgewalt beruhen, ist durch einen völkerrechtlichen Vertrag – wie es üblicherweise in den Abkommen über die Befreiungen und Vorrechte internationaler Verbände geschieht – oder durch eigene Initiative des territorialen Hoheitsträgers[26]) möglich.

Die Subsidiaritätsklausel bedeutet keine teilweise Unterstellung des internationalen Verbandes unter nationale Hoheitsgewalt des Mitgliedstaates, dessen Landesrecht rezipiert wird. Eine solche teilweise Unterstellung unter nationale Hoheitsgewalt ist zwar denkbar, aber nur kraft ausdrücklicher Willensäußerung der Vertragsstaaten bei Abschluß des Gründungsvertrags. Ohne ausdrückliche Willensäußerung kann eine solche teilweise Unterstellung unter Hoheitsgewalt des Staates, dessen Recht hilfsweise Anwendung findet, deshalb nicht angenommen werden, weil das Statut einer juristischen Person des Völkerrechts international ist und eine zusätzliche, hilfsweise Unterstellung unter nationale Hoheitsgewalt nicht vermutet werden darf. Die Subsidiaritätsklausel hat daher keine andere Wirkung, als wenn sie beispielsweise das römische Recht oder das Recht eines Nichtmitgliedstaates rezipieren würde. Sie ändert weder bestehende Hoheitsverhältnisse, noch schafft sie *ipso facto* zusätzliche Rechte und Pflichten zwischen dem Verband und dem Staat, dessen Recht hilfsweise gilt: sie bewirkt nur eine Anreicherung der Verbands-Rechtsordnung mit fremden Normen. Daher liegt z. B. auch keine zusätzliche Unterstellung

---

[24]) Falls der Verband, wie beispielsweise der Flughafen Basel-Mülhausen, ein Gewerbebetrieb ist.

[25]) Das übersieht offenbar Drück a. a. O. oben Anm. 10, S. 287, der bei der EUROCHEMIC den Geltungsgrund belgischer Sicherheits- und Ordnungsvorschriften für diesen Verband offensichtlich in der Subsidiaritätsklausel sieht und diese Vorschriften daher am Prinzip der Effektivität ausrichten will, obwohl es sich offenbar um Vorschriften des *ordre public* handelt, die kraft territorialer Hoheitsgewalt gelten.

[26]) So wird im Interesse der Pflege zwischenstaatlicher Beziehungen die Bundesregierung der BRD ermächtigt, die Bestimmungen des Abkommens über die Vorrechte und Befreiungen der Sonderorganisationen der UN vom 21. 11. 1947 und über die Gewährung von Befreiungen und Vorrechten an andere zwischenstaatliche Organisationen (BGBl. 1954 II, S. 639) auf die UN, obwohl die BRD nicht Mitglied der UN ist, und andere Einrichtungen anzuwenden (vgl. BGBl. 1964 II, S. 187).

http://www.zaoerv.de
© 1965, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

des ISL unter die französische Gerichtsbarkeit[27]) oder eine Hilfszuständigkeit der französischen Gerichte vor, die etwa bei nach allgemeinen Rechtsvorschriften fehlender sachlicher internationaler Zuständigkeit der französischen Gerichte wirksam werden könnte[28]). Ferner liegt z. B. kraft der Subsidiaritätsklausel keine Unterstellung des ISL unter das französische Sozialversicherungssystem vor, sondern das ISL behält seine autonome Regelungsbefugnis[29]).

In der Subsidiaritätsklausel kann auch nicht eine Verweisung auf die innerstaatliche Rechtsordnung gesehen werden, wie sie der »Art, Qualität und Wirkung nach dem internationalen Privatrecht geläufig ist«[30]). Bei einer Rezeption wird das hilfsweise geltende innerstaatliche Recht so übernommen wie es im Zeitpunkt der Rezeption gilt. Spätere Änderungen des innerstaatlichen Rechts sind nicht rezipiert. Würde man eine echte kollisionsrechtliche Verweisung hingegen annehmen, so würden spätere Änderungen der hilfsweise geltenden Rechtsordnung auch für den internationalen Verband gelten. Dies aber könnte zu unerwünschten Lagen führen. Der internationale Verband müßte gegebenenfalls von der Änderung eigens ausgenommen werden. Besteht der Sinn der Subsidiaritätsklausel darin, dem Normmangel der rudimentären Verbands-Rechtsordnung abzuhelfen, so ist offenbar, daß ein statischer Mechanimus, also eine Rezeption, besser geeignet ist als ein dynamischer Mechanismus (kollisionsrechtliche Verweisung). Denn der rezipierte Normbestand ist für die Zukunft überschaubar. Das Leben des internationalen Verbandes wird nicht durch zukünftige, unvorhersehbare Gesetzesakte eines fremden nationalen Gesetzgebers mittelbar gestaltet, was dem internationalen Statut des internationalen Verbandes nicht entsprechen würde, somit seine Unabhängigkeit und damit auch die Gleichrangigkeit der Mitgliedstaaten beeinträchtigen könnte.

---

[27]) Anderer Meinung für den Flughafen Basel–Mülhausen, Guggenheim, Avis a. a. O. oben Anm. 18, S. 42, der wegen des gewerblichen Charakters des Flughafens eine *sujétion secondaire, fondée sur le fait du domicile,* unter die Gerichtsbarkeit des Sitzstaates annimmt.

[28]) Vgl. auch unten Anm. 85.

[29]) Über die Autonomie internationaler Verbände zur Regelung ihrer sozialversicherungsrechtlichen Angelegenheiten siehe Seyersted, Jurisdiction over Organs and Officials of States, The Holy See and Intergovernmental Organisations, in: The International and Comparative Law Quarterly, Bd. 14 (1965), S. 517 ff.

[30]) Worte von Mann, Die Verträge der Völkerrechtssubjekte und die Parteiautonomie, in: Jus et Lex, Festgabe für Max Gutzwiller (Basel 1959), S. 480. Über den Unterschied zwischen »Rezeption« (materiellrechtliche Verweisung) und einer echten kollisionsrechtlichen Verweisung siehe (in anderem Zusammenhang), Mann a. a. O., S. 480 und 473.

http://www.zaoerv.de
© 1965, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Kommen somit auf die erwähnten Verbände Normen, die einerseits aus völkerrechtlichen Gründungsverträgen und anderen (völkerrechtlichen) Satzungen fließen und andererseits hilfsweise Normen eines Landesrechts zur Anwendung, so stellt sich die Frage des Zusammenwirkens dieser beiden Normenkomplexe[31]).

Ist der Verband eine juristische Person des Völkerrechts, so hat er ein internationales und nicht ein durch den völkerrechtlichen Gründungsvertrag modifiziertes nationales Statut. Daher müssen die internationalen Rechtssätze der partikulären Rechtsgemeinschaft extensiv ausgelegt werden, weil nur eine extensive Auslegung dem internationalen Statut entspricht. Die hilfsweise geltenden Rechtssätze des Landesrechts hingegen sind im Verhältnis zu den völkerrechtlichen Rechtssätzen restriktiv auszulegen. Ferner gilt, wie oben schon gesagt, wegen der Rezeption des Landesrechts in Völkerrecht, das völkerrechtliche Auslegungsprinzip der Effektivität, so daß die Anwendung jeder Rechtsregel des Landesrechts mit dem Verbandszweck und der Rechtsnatur des Verbandes vereinbar sein muß.

Aus der restriktiven Auslegung des bei den erwähnten juristischen Personen des Völkerrechts anzuwendenden Landesrechts folgt, daß die Rechtssätze des Landesrechts nicht immer dann Anwendung finden, wenn eine einer Norm des Landesrechts entsprechende Norm im Gründungsvertrag oder in anderen völkerrechtlichen Satzungen fehlt[32]), vielmehr ist davon auszugehen, ob Gründungsvertrag oder Satzungen eine bestimmte Materie nach Sinn- und Sachzusammenhang geregelt haben. Trifft dies zu, so ist die Regelung als abschließend anzusehen, selbst wenn das Landesrecht, das hilfsweise Anwendung findet, selbst Einzelheiten dieser Materie regelt. Nur wenn der Gründungsvertrag oder andere Satzungen keine rechtliche Regelung einer bestimmten Materie enthalten, können Normen des Landesrechts Anwendung finden.

Im Zusammenhang mit der Nichtanwendbarkeit des hilfsweise geltenden Landesrechts bei abschließender Regelung einer Materie durch den Gründungsvertrag oder andere Satzungen steht auch, daß das hilfsweise geltende Recht keine nicht bestehenden Lebenssachverhalte, etwa Abhaltung bestimmter Sitzungen, hervorrufen darf: es darf keine neuen Tatbestände (Lebenssachverhalte) »provozieren«, sondern es kann immer nur auf gegebene Lebenssachverhalte angewandt werden, mit anderen Worten: die Notwendigkeit der Anwendung des hilfs-

---

[31]) Vgl. auch Guggenheim, Avis, S. 43, 44.
[32]) Vgl. Guggenheim, Avis, S. 44.

http://www.zaoerv.de
© 1965, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

weise geltenden Landesrechts muß durch einen schon bestehenden Lebenssachverhalt ausgewiesen werden, nicht aber darf das gekorene Landesrecht dem verbandseigenen Leben noch ein verbandsfremdes (nationales) Leben aufoktroyieren.

Die Subsidiarität des gekorenen Landesrechts ist daher eine zweifache: einmal gilt das Landesrecht gegenüber dem Gründungsvertrag und den Satzungen subsidiär, so daß letztere vorrangig sind, zum anderen ist die Anwendung des gekorenen Landesrechts insofern nur eine subsidiäre, als die Anwendung notwendig sein muß, d. h. daß ein Bedürfnis nach rechtlicher Regelung eines gegebenen Lebenssachverhalts besteht und nicht eine »Provokation« neuer Lebenssachverhalte erfolgt.

Das ISL-Abkommen und der Staatsvertrag über den Flughafen Basel–Mülhausen enthalten beispielsweise eine eigene Regelung der Finanzkontrolle. Diese Regelung ist als abschließend anzusehen. Für eine Anwendung französischer Vorschriften über Finanzkontrolle[33]) ist daher hier kein Raum.

Uneingeschränkt findet das hilfsweise geltende Landesrecht aber auf die Geschäftsbeziehungen dieser Verbände, also auf Verträge mit Dritten, Anwendung[34]).

Andererseits finden sich aber auch Fälle, wo die Verbandsregelung zwar eine Materie regelt, aber einen oder mehrere Teilsachverhalte nicht regelt. So enthält beispielsweise die ISL-Personalordnung[35]), deren Normranghöhe dem hilfsweise anzuwendenden französischen Recht vorgeht[36]), eine eingehende Regelung der Dienstverhältnisse im ISL, u. a. auch die Regelung der Koalitionsfreiheit.

Wie die Personalstatuten aller anderen internationalen Organisationen regelt die ISL-Personalordnung hingegen nicht die Frage des Bestehens eines Streikrechts der Bediensteten. Die mit dem Streik zusammenhängenden Fragen können als eine selbständige Teilmaterie angesehen werden, so daß das französische Recht die selbständige Teilmaterie zu regeln berufen ist. Da die Dienstverhältnisse im ISL öffentlich-rechtlicher Natur sind[37]), können nur die französischen Vorschriften zur Anwendung kommen, die den Streik, der in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis stehenden

---

[33]) Daß das Recht zu einer hoheitlichen französischen Finanzkontrolle über diese Einrichtungen sich nicht aus der Subsidiaritätsklausel ergibt, da sie keine Unterstellung des Verbandes unter fremde Hoheitsgewalt beabsichtigt, wurde bereits oben (S. 626 f.) dargelegt.

[34]) Vgl. Guggenheim, Avis, S. 43.

[35]) Vgl. unten S. 644 ff.

[36]) Vgl. unten S. 651 ff.

[37]) Vgl. Anm. 84.

http://www.zaoerv.de
© 1965, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

französischen Bediensteten, also der französischen Beamten, regeln. Da das französische Recht ein Beamtenstreikrecht gewährt, ist kraft der Subsidiaritätsklausel jedenfalls im ISL – im Gegensatz zu der unsicheren Rechtslage in anderen internationalen Organisationen – ein Streikrecht der Bediensteten gegeben[38]) [39]).

Abgesehen von diesen der Rechtsanwendung sich klar erschließenden Fällen ist jedoch offenbar, daß die Anwendung der Subsidiaritätsklausel in vielen Fällen Schwierigkeiten bereiten mag, weil die Abgrenzung von erschöpfend geregelter Materie zu selbständiger Teilmaterie oft zweifelhaft ist.

Die völkerrechtlichen Gründungsverträge, die die Subsidiaritätsklausel enthalten, bestimmen, daß das Landesrecht des Sitzstaates auf die Verbände hilfsweise Anwendung findet[40]).

Wenn Normen des hilfsweise geltenden Landesrechts auf den Verband selbst, insbesondere auf seine Organisationsform Anwendung finden sollen, wird allerdings in aller Regel eine abschließende Regelung des Gründungsvertrags und der Satzungen vorliegen, so daß insofern keine Anwendung der Normen des Landesrechts erfolgen kann.

Es mögen jedoch auch Fälle vorkommen, wo Gründungsvertrag und Satzungen gewisse körperschaftliche Lebensvorgänge nicht geregelt haben. In diesen Fällen können außerordentlich schwierige Fragen der rechtlichen Einordnung entstehen. Denn der internationale Verband ist eben keine typisierte, nationale juristische Person, sondern ist eine gegenüber dem nationalen Recht atypische juristische Person (des Völkerrechts), so daß die Frage, welche nationalen Vorschriften den verbandsinternen Lebensvorgang regeln sollen, sehr zweifelhaft sein kann[41]).

Da der internationale Verband gegenüber dem gekorenen Landesrecht eine atypische, juristische Person ist, wird man bei der Anwendung des Landesrechts davon ausgehen müssen, welche der landesrechtlichen juristischen Personen dem internationalen Verband nach Aufgabe, Struktur und Rechtsnatur am nächsten kommt, und die Normen, die diesen nationalen

---

[38]) Dazu Schröer, Kollision zwischen internationalem und nationalem Beamtenrecht, insbesondere beim Streik in internationalen Organisationen, in: Archiv des öffentlichen Rechts Bd. 90 (1965), S. 67 Anm. 24.

[39]) Französisches Recht findet bei ISL-Bediensteten beispielsweise auch im Fall überzahlter Gehälter (hilfsweise) Anwendung.

[40]) So Art. 1 Abs. 4 ISL-Abkommen: «L'Institut et ... sont régis ... par le droit local dans la mesure ...»; »Die Rechtsverhältnisse des Instituts regeln sich nach dem ... örtlichen Recht, soweit ...«. Vgl. unten S. 650; Art. 1 Abs. 3 des Staatsvertrages über den Flughafen Basel–Mülhausen: »Der Flughafen untersteht ... und ferner dem französischen Recht, unter Vorbehalt ...«.

[41]) In der Praxis des ISL ist es bisher noch nicht zur Frage der Anwendung französischen Rechts auf körperschaftliche Lebensvorgänge im ISL gekommen.

http://www.zaoerv.de
© 1965, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Verband regeln, auf den internationalen Verband anwenden. Guggenheim hat dies abgelehnt. Er stellt zunächst u. a. fest[42]):

> «Il faudra donc s'inspirer, à chaque fois qu'un doute surgira parce qu'une question ne sera pas réglée expressément par la convention, du but de celle-ci et de la nature de l'Aéroport ainsi que de sa structure juridique particulière pour décider s'il y a lieu d'appliquer une règle française donnée».

Dann sagt er[43]):

> «A la lumière de ce qui précède, il faudra constater que, d'une manière générale, la législation française relative aux établissements publics français,[44]) n'est pas applicable, puisque l'Aéroport n'est justement pas un établissement public français. La matière n'étant pas la même, il n'y a même pas lieu de se demander, en principe, si, dans chacune des questions particulières, la réglementation de la convention est complète».

Guggenheim hat daher wegen des internationalen Statuts des Flughafens Basel–Mülhausen eine hilfsweise Anwendung der französischen *établissement public*-Vorschriften auf den Flughafen verneint[45]).

Diese Auffassung dürfte zu eng sein[46]). Denn einmal ist die Rechtskürung des französischen Rechts allgemein, das französische *établissement public*-Recht ist nicht ausgenommen; zum anderen beeinträchtigt nicht jede Anwendung von Normen des innerstaatlichen *établissement public*-Rechts auf den internationalen Verband dessen internationales Statut.

Wäre die Auffassung Guggenheims richtig, so wäre mit derselben Begründung auch die hilfsweise Anwendung französischen Rechts auf die ISL-Bedienstetenverträge zu verneinen. Denn auch die ISL-Bediensteten unterliegen einem internationalen (organisationsinternen) Statut. Dieser Auffassung aber steht eine Entscheidung des Verwaltungsgerichts der ILO entgegen. Denn es hat auf die Klage eines Bediensteten der ILO, der internationalen Beamtenstatus hatte, dessen Dienstvertrag aber auf das Ortsrecht, hier das französische Recht verwies, französisches Beamtenrecht angewandt. Das Gericht sagt[47]):

---

[42]) Guggenheim, Avis, S. 43.

[43]) A. a. O. S. 45.

[44]) Hervorhebungen von Guggenheim.

[45]) Guggenheim ging es im konkreten Fall um den Nachweis, daß der Flughafen Basel–Mülhausen nicht der französischen Finanzkontrolle unterliegt, wie sie im französischen *établissement public*-Recht vorgesehen ist.

[46]) Für eine hilfsweise Anwendung des französischen Verwaltungsrechts auf den Flughafen, soweit nicht Rechtsnatur und Zweck einer solchen Anwendung entgegenstehen, auch Conseil de l'Europe, Création des Entreprises Publiques Internationales, Mémorandum Préliminaire (1956), S. 26 und Drück a. a. O. oben Anm. 10, S. 139.

[47]) Urteil vom 12. 8. 1953 abgedruckt in: Archiv des Völkerrechts Bd. 7 (1958/59), S. 187, 188.

http://www.zaoerv.de
© 1965, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

«...

Attendu que, si le Statut du Personnel sous sa forme actuelle qualifie de fonctionnaire les agents dont il s'agit en la cause, c'est pour stipuler qu'il seront soumis à des conditions d'emplois spéciales à déterminer en leur faveur, mais qu'à défaut de la détermination de telles conditions, il n'est pas possible de les laisser sans recours ...

Attendu qu'il résulte des circonstances que les deux parties paraissent implicitement d'accord pour estimer qu'il y a lieu d'appliquer en la cause, et par analogie, la législation nationale du lieu où se trouve le Bureau de correspondance du Bureau international du travail ...

Attendu qu'il échet donc de rechercher si la législation française a été respectée en la cause, et ...».

2. *Verbände, die einer Landesrechtsordnung zugeordnet sind*

Ist der durch (völkerrechtlichen) Gründungsvertrag geschaffene Verband eine juristische Person nur eines Landesrechts, so sind im Gegensatz zu den dem Völkerrecht zugeordneten Verbänden die landesrechtlichen Rechtssätze extensiv, die völkerrechtlichen hingegen restriktiv auszulegen. Denn nur eine extensive Auslegung der nationalen Vorschriften entspricht dem nationalen Statut des Verbandes.

Ebenfalls im Gegensatz zu den erwähnten Verbänden mit Völkerrechtspersönlichkeit findet bei einem Verband, der einer Landesrechtsordnung zugeordnet ist, jede einzelne Norm dieses Landesrechts, die das Leben dieser Einrichtung regelt, Anwendung, sofern nicht der Gründungsvertrag oder andere Satzungen dem ausdrücklich entgegenstehen.

Das völkerrechtliche Auslegungsprinzip der Effektivität gilt im Gegensatz zu Verbänden mit internationalem Statut bei Verbänden mit lediglich durch völkerrechtliche Sätze modifiziertem, nationalem Statut nicht. Denn die nationalen Rechtssätze werden als autochthones Landesrecht angewandt, eben weil ein solcher Verband eine juristische Person des Landesrechts ist. Selbst bei Aufnahme einer Subsidiaritätsklausel in den (völkerrechtlichen) Gründungsvertrag gilt nichts anderes, denn, wie bereits dargelegt[48]), besitzt eine solche Subsidiaritätsklausel nur deklaratorischen Charakter, ändert also den Charakter des anwendbaren Rechts nicht. Darin liegt keine *petitio principii.* Denn es kann nicht angenommen werden, daß die bloße Aufnahme der Subsidiaritätsklausel in den völkerrechtlichen Gründungsvertrag zur Anwendung des Prinzips der Effektivität führt und die Subsidiaritätsklausel insoweit doch rechtsbegründenden Charakter

[48]) Oben S. 624.

http://www.zaoerv.de
© 1965, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

hätte[49]), weil dieses Prinzip hinsichtlich der Anwendung des Landesrechts bei Verbänden, deren Gründungsverträge keine Subsidiaritätsklausel enthalten, ebenfalls nicht gilt. Ist das Statut eines Verbandes national, so gilt das anzuwendende Landesrecht als geborenes Recht, und eine zusätzliche völkerrechtliche Rechtskürung dieses Landesrechts ändert dessen Charakter nicht.

Die völkerrechtliche Kürung eines nationalen Verbandsstatuts bedeutet auch nicht, daß der Rechtsbegriff der nationalen Verbandspersönlichkeit ins Völkerrecht transformiert und vom Völkerrecht wieder in Landesrecht zurücktransformiert wurde. Denn die »Transformierung« einer nationalen Rechtspersönlichkeit ins Völkerrecht hätte die Rechtsfolge einer Rechtspersönlichkeit des Völkerrechts und wäre daher eine Qualitätsänderung, die schon deshalb begrifflich unmöglich ist, weil der völkerrechtlichen Rechtspersönlichkeit andere Kriterien (Träger völkerrechtlicher Rechte, Pflichten und Kompetenzen) als der nationalen Rechtspersönlichkeit eignen. Selbst wenn ein völkerrechtlicher Gründungsvertrag einen nationalen Verband, etwa eine schweizerische AG, unter Abweichung vom normalen Entstehungsvorgang, also unter Modifizierung des schweizerischen Rechts, schafft, entsteht nicht zunächst kraft Gründungsvertrags eine völkerrechtliche Rechtspersönlichkeit, die ins schweizerische Recht transformiert wird, sondern der Gründungsvertrag knüpft an die schweizerische Rechtspersönlichkeit originär an.

Ist somit eine Transformierung einer nationalen Rechtspersönlichkeit ins Völkerrecht begrifflich unmöglich, so kann auch nicht angenommen werden, daß die nationalen Normen, die auf den nationalen Verband Anwendung finden, kraft des Gründungsvertrags und mit Wirkung für diesen ins Völkerrecht transformiert werden, vielmehr ist anzunehmen, daß entsprechend der originären Anknüpfung des Gründungsvertrags an die typisierte, nationale Verbandspersönlichkeit die nationalen Normen ebenso originär, also als autochthones Landesrecht Anwendung finden. Für eine Anwendung des völkerrechtlichen Auslegungsprinzips der Effektivität ist daher kein Raum[50]).

Stehen bestimmte Vorschriften des nationalen Rechts dem Verbandszweck entgegen, so müssen diese Vorschriften ausdrücklich entweder durch den völkerrechtlichen Gründungsvertrag oder völkerrechtliche Zusatzverträge – je nach dem entsprechenden Landesrecht mit oder ohne

---

[49]) Anderer Ansicht Drück a. a. O., S. 286 und 288.

[50]) Unberührt davon bleibt natürlich die Gültigkeit des Prinzips der Effektivität für den Gründungsvertrag selbst, d. h. hier soweit es um die rechtlichen Beziehungen der Vertragsstaaten zueinander geht.

http://www.zaoerv.de
© 1965, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Ratifizierung – oder durch eigene Initiative des Sitzstaates ausgeräumt werden.

Völkerrechtlichen Schutz genießt ein Verband mit nationalem Status infolge der restriktiven Auslegung des völkerrechtlichen Gründungsvertrags nur insoweit letzterer ausdrücklich Rechte gewährt, von Verpflichtungen befreit oder den Mitgliedstaaten, insbesondere dem Sitzstaat Pflichten auferlegt[51]). Nicht aber genießt der Verband außer diesen ausdrücklich eingeräumten Rechtspositionen ein anderes rechtliches Schicksal, insbesondere hinsichtlich des anzuwendenden Rechts, als die nationalen juristischen Personen.

Dieses Ergebnis entspricht auch dem erwähnten Gebot der restriktiven Auslegung völkerrechtlicher Gründungsverträge nationaler Verbände sowie dem Gebot der Rechtssicherheit[52]) (Grundsatz der Offenkundigkeit) der innerstaatlichen Rechtsordnung.

IV. Allgemeine Rechtsgrundsätze, Verbandszuordnung und Subsidiaritätsklausel

Bisher war nur von den Gründungsverträgen, den Satzungen sowie dem hilfsweise geltenden Recht des Sitzstaates als den Rechtsquellen die Rede, die das Leben der durch völkerrechtliche Gründungsverträge geschaffenen Verbände regeln.

Auf Verbände, die juristische Personen des Völkerrechts sind, finden aber wegen des Normenmangels der sie schaffenden partikulären Völkerrechtsordnung auch die Rechtsgrundsätze Anwendung, die den Mitgliedstaaten in der in Betracht kommenden Materie gemeinsam sind. Diese Rechtsgrundsätze sind dem Gründungsvertrag und den Statuten immanent, so daß sie rangmäßig dem hilfsweise geltenden Landesrecht vorgehen. Allerdings wird das rechtliche Ergebnis dasselbe wie nach Landesrecht sein, da der Inhalt der Allgemeinen Rechtsgrundsätze auch Inhalt des Landesrechts ist.

---

[51]) So hat sich beispielsweise die Schweiz in Art. 1 der Konvention über die BIZ vertraglich verpflichtet, die Satzung der BIZ und ihre Rechtspersönlichkeit nicht ohne Zustimmung der anderen Mitgliedstaaten zu ändern. Ähnlich Art. 2 a EUROFIMA-Abkommen und Art. 9 Abs. 2 Abkommen über die Internationale Moselgesellschaft. Diese Bestimmungen haben jedoch wohl nur deklaratorische Bedeutung, denn eine solche Verpflichtung dürfte sich bereits aus dem auch das Völkervertragsrecht beherrschenden Satz von Treu und Glauben ergeben.

[52]) Vgl. auch unten S. 637.

http://www.zaoerv.de
© 1965, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Auf durch völkerrechtliche Gründungsverträge geschaffene nationale Verbände hingegen finden die Allgemeinen Rechtsgrundsätze keine Anwendung. Denn diese Verbände haben ein nationales Statut und leben ohne Normmangel nach nationalem Recht, soweit nicht der Gründungsvertrag dem entgegensteht. Allerdings wird auch hier das rechtliche Ergebnis dasselbe sein, da der Inhalt der Allgemeinen Rechtsgrundsätze sich inhaltlich auch in dem Landesrecht findet, das auf den Verband angewandt wird.

V. Implied Powers, funktionelle Rechtspersönlichkeit, Verbandszuordnung und Subsidiaritätsklausel

Verbänden, die juristische Personen des Völkerrechts sind, können *implied powers* eignen, die aus der Auslegung ihres völkerrechtlichen Statutes herzuleiten sind, d. h. sie haben auch ohne ausdrückliche Erwähnung im Gründungsvertrag die Kompetenzen, die zur Erreichung ihres Verbandszwecks erforderlich sind, oder wie der IGH in «Réparation des dommages subis au service des Nations Unies» dies ausgedrückt hat[53]):

> «Alors qu'un Etat possède, dans leur totalité, les droits et devoirs internationaux reconnus par le droit international, les droits et devoirs d'une entité telle que l'Organisation doivent dépendre des buts et des fonctions de celle-ci, énoncés ou impliqués par son acte constitutif et développés dans la pratique».

Damit können gewisse Rechte des allgemeinen Völkergewohnheitsrechts zur Anwendung kommen[54]). Die *implied powers* gehen etwaigem hilfsweise geltendem Landesrecht vor[55]), weil sie Ausfluß des dem gekorenen Landesrecht vorrangigen Gründungsvertrags sind.

Zu verneinen ist die Frage, ob den durch völkerrechtlichen Gründungsvertrag geschaffenen nationalen Verbänden ebenfalls *implied powers* eignen können. Zwar werden auch diese Einrichtungen durch ein völkerrechtliches Instrument geschaffen. Allein die rechtliche Zuordnung des Verbandes zu einer Landesrechtsordnung, durch Wahl der Rechtsform einer für das Landesrecht typischen juristischen Person (AG, GmbH, Körperschaft des öffentlichen Rechts usw.) gewährt dem Verband einen Status (als AG, GmbH usw.), an den sich ein Codex auf den Verband anwendbarer Normen mit eingehender Regelung der Kompetenzen sowie Rechten und Pflichten knüpft. Besitzt der durch völkerrechtlichen Vertrag gegründete Verband aber nationale Rechtspersönlichkeit mit einem festen Kreis von Kompetenzen, Rechten und Pflichten, so ist hier anders als bei der völkerrechtlichen Rechtspersönlichkeit für die Annahme einer die Figur der *im-*

[53]) ICJ Reports 1949, S. 178 ff.
[54]) Vgl. Guggenheim, Avis a. a. O. oben Anm. 18, S. 44.
[55]) Anderer Ansicht Guggenheim, a. a. O.

http://www.zaoerv.de
© 1965, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

plied powers rechtfertigenden funktionellen Rechtspersönlichkeit kein Raum.

Bei der Schaffung der juristischen Personen des Völkerrechts hingegen können die Gründerstaaten nicht an vorgegebene, von dem allgemeinen Völkergewohnheitsrecht geschaffene typisierte Formen juristischer Personen des Völkerrechts anknüpfen: denn nur die Staaten kommen als solche typisierten Formen in Betracht[56]). An die völkerrechtliche Rechtsfähigkeit der Staaten aber können die Gründerstaaten nicht anknüpfen, eben weil die zu schaffenden Organisationen keine (Super-)Staaten sind, sondern nur einen begrenzten Zweck haben sollen. Daher müssen die Gründerstaaten bei der Schaffung der internationalen Verbände als juristische Personen des Völkerrechts *ad hoc*-Regelungen treffen, und Lehre und Rechtsprechung flüchten sich notgedrungen mangels einer typisierten Statusregelung durch das Völkergewohnheitsrecht in die Konstruktion einer funktionellen Rechtspersönlichkeit[57]). Einer solchen funktionellen Rechtsfähigkeit, die man als eine Generalklausel von Kompetenzen, Rechten und Pflichten im Rahmen eines bestimmten Verbandszwecks ansehen kann, eignet das Moment der Rechtsunsicherheit eines primitiven und nicht durchgeformten Rechts, wie es insbesondere das Völkerrecht hinsichtlich der internationalen Organisationen darstellt. Die heutige Lage im internationalen Organisationsrecht mag etwa der ursprünglichen Lage der innerstaatlichen Rechte in einem früheren, primitiven Zustande, also vor rechtlicher Typisierung und Durchformung, vergleichbar sein. Stellen aber heute die innerstaatlichen Rechtsordnungen der zivilisierten Staaten hochentwickelte Verbandsformen zur Verfügung, mit deren Status sich ein fester Kreis von Kompetenzen, Rechten und Pflichten verbindet, so gilt, wenn Gründerstaaten sich einer solchen Verbandsform bedienen, dieser Status, d. h. der Verband hat statutäre Rechtsfähigkeit mit den spezifisch aufgeführten Kompetenzen, Rechten und Pflichten. Wollen die Gründerstaaten von dieser gegebenen Ordnung abweichen, etwa wenn der Verband nach innerstaatlichem Recht gewisse Geschäfte nicht vornehmen kann, die er aber nach dem Verbandszweck vornehmen soll, so müssen sie dies ausdrücklich im völkerrechtlichen Gründungsvertrag festlegen, der je nach dem Staatsrecht des Sitzstaates des Verbandes mittels oder auch ohne

[56]) Der Heilige Stuhl und der Malteser Orden als Ausnahmeerscheinungen können hier außer Betracht bleiben.

[57]) Anderer Ansicht Seyersted, Objective International Personality, a. a. O. oben Anm. 9, S. 46 ff. insbes. 54 ff., 108, 109, der bei internationalen Verbänden ähnlich wie bei Staaten eine objektive Rechtspersönlichkeit annimmt, kraft deren die Verbände befugt sind, alle Handlungen vorzunehmen, die nicht ausdrücklich durch völkerrechtliche Texte ausgeschlossen sind. Nur zur Verpflichtung von Staaten oder Individuen müssen sie ausdrücklich ermächtigt sein.

http://www.zaoerv.de
© 1965, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

parlamentarisches Zustimmungsgesetz die nationale Verbandsform modifiziert. Für die Annahme einer funktionellen Rechtspersönlichkeit und somit auch für die Annahme von *implied powers* ist hier kein Raum: sie wäre ein Rückschritt und würde Unklarheit in eine gerade im Interesse der Sicherheit des innerstaatlichen Rechtsverkehrs getroffene, enumerative Regelung gewährter Rechtspositionen bringen. Nur eine ausdrückliche Änderung des nationalen Statuts kraft Gründungsvertrags wird der Klarheit der innerstaatlichen Rechtsordnung und der Sicherheit seines Rechtsverkehrs gerecht.

Überdies entspricht auch die Verneinung der *implied powers* bei völkerrechtlichen Gründungsverträgen von Verbänden mit nationalem Statut dem Erfordernis der restriktiven Auslegung der Gründungsverträge[58]).

Besitzt jedoch ein Verband mit nationalem Statut auch Völkerrechtspersönlichkeit[59]), so ist die völkerrechtliche Rechtspersönlichkeit funktioneller, die innerstaatliche Rechtspersönlichkeit hingegen statutärer Natur. Besitzt umgekehrt ein Verband, der juristische Person des Völkerrechts ist, zugleich innerstaatliche Rechtsfähigkeit, wie dies bei den internationalen Verbänden des klassischen Typs regelmäßig der Fall ist[60]), so ist die innerstaatliche Rechtsfähigkeit, wie bereits dargelegt[61]), funktioneller Natur; denn die juristische Person des Völkerrechts ist eben keine nationale juristische Person, und die innerstaatliche Rechtspersönlichkeit knüpft nicht an einen typisierten, nationalen Status (AG, GmbH usw.) an, so daß der Umfang ihrer Kompetenzen, Rechten und Pflichten nur ihrer durch den Gründungsvertrag festgelegten Funktion entnommen werden kann[62]) [63]).

VI. Verbandsinternes Gemeinschaftsrecht, Verbandszuordnung und Subsidiaritätsklausel

Verbandsinternes Gemeinschaftsrecht wird auch kraft verbandsinterner Rechtsschöpfung geschaffen. Die Befugnis zu solcher Rechtsschöpfung muß in völkerrechtlichen Gründungstexten entweder ausdrücklich oder implizit

---

[58]) Oben S. 632.
[59]) Oben Anm. 10.
[60]) Oben S. 620.
[61]) Oben S. 621.
[62]) Vgl. auch Zemanek a. a. O. oben Anm. 4, S. 133.
[63]) Dies gilt, wie oben (S. 621) dargelegt, selbst in den Fällen, wo die Gründungsverträge die weitestgehende Rechts- und Geschäftsfähigkeit, die juristischen Personen der Mitgliedstaaten zukommen kann, vorsehen (z. B. Art. 6 EGKS-Vertrag); denn selbst in diesen Fällen kann die Organisation nur im Rahmen ihrer spezifischen Aufgaben, also ihrer Funktion, tätig werden.

http://www.zaoerv.de
© 1965, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

enthalten sein. Sieht beispielsweise der Gründungsvertrag eines internationalen Verbandes mit Völkerrechtspersönlichkeit den Erlaß eines Personalstatuts vor, so wird mit dem Erlaß des Personalstatuts durch den Verband als einer juristischen Person des Völkerrechts verbandsinternes Gemeinschaftsrecht geschaffen. Es gehört der verbandsinternen Rechtsordnung an und ist von jeglicher innerstaatlichen Rechtsordnung unabhängig, da eine juristische Person des Völkerrechts eben keine juristische Person nationalen Rechts ist.

Ist hingegen durch völkerrechtlichen Gründungsvertrag eine juristische Person innerstaatlichen Rechts errichtet worden, so gilt folgendes: durch völkerrechtlichen Gründungsvertrag geschaffene privatrechtliche, innerstaatliche Verbände scheiden für eine aus nationaler Hoheitsmacht abgeleitete Rechtsschöpfung aus. Zwar erscheint eine solche abgeleitete Rechtsschöpfung privater Verbände nicht rechtslogisch unmöglich; sie kommt jedoch, soweit ersichtlich, *in concreto* nicht vor. Anders ist es bei durch völkerrechtlichen Vertrag geschaffenen, öffentlich-rechtlichen, innerstaatlichen Verbänden. Diese mögen zur Rechtssetzung ermächtigt sein. Dieses geschöpfte Recht ist aber von dem verbandsinternen Gemeinschaftsrecht, wie es oben angedeutet wurde, wesensverschieden, denn es ist nationales Recht. Dies gilt, selbst wenn es auf Grund einer Ermächtigung des völkerrechtlichen Gründungsvertrags geschöpft wurde. Denn dann entsteht es zwar in einem völkerrechtlichen Rechtserzeugungsverfahren, ist aber seiner Wirkung nach echtes, innerstaatliches Recht, weil der Verband eine diesem eingeordnete Gemeinschaft ist. Es ist daher in die Hierarchie der innerstaatlichen Rechtsordnung eingeordnet. Sein Verhältnis zur innerstaatlichen Rechtsordnung wird durch seinen hierarchischen Rang gekennzeichnet. Dem echten verbandsinternen Gemeinschaftsrecht ist es nicht vergleichbar.

Besitzt ein Verband, der juristische Person des Völkerrechts ist, verbandsinternes Gemeinschaftsrecht, das er auf Grund einer Ermächtigung im völkerrechtlichen Gründungsvertrag gesetzt hat, so steht dieses im Rang unter dem Gründungsvertrag. Hat der Gründungsvertrag kraft einer Subsidiaritätsklausel das Landesrecht des Sitzstaates rezipiert, so stellt sich das gesetzgeberische Problem des Verhältnisses des hilfsweise geltenden Rechts des Sitzstaates zum geschöpften verbandsinternen Gemeinschaftsrecht.

Art. 4 Ziffer 2 der Anlage I des ISL-Abkommens sieht den Erlaß einer Personalordnung, also die Schaffung verbandsinternen Gemeinschaftsrechts vor. Wie haben die Vertragsstaaten das Verhältnis zwischen ISL-Personalordnung und hilfsweise geltendem französischem Recht geregelt? Diese

http://www.zaoerv.de
© 1965, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Frage führt zu näherer Betrachtung des ISL-Abkommens, insbesondere seiner *acte conclu*-Klausel. Davon soll der zweite Teil handeln.

Zweiter Teil

Die Auslegung der acte conclu-Klausel in Art. 1 Abs. 4 des ISL-Abkommens

I. Das ISL-Abkommen (Überblick)

Das Abkommen über das Deutsch-Französische Forschungsinstitut Saint-Louis (ISL)[64]) wurde am 31. März 1958 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik geschlossen. Der Bundestag stimmte dem Abkommen am 9. März 1958 zu[65]). Es ist am 22. Juni 1959 in Kraft getreten[66]).

Das ISL-Abkommen umschreibt den Tätigkeitsbereich des ISL[67]) in seiner Präambel mit den Worten:

> »In dem Wunsch, eine enge Zusammenarbeit bei der wissenschaftlichen und technischen Forschung und Entwicklung auf dem Gebiet des Waffenwesens herbeizuführen und dadurch die gemeinsame Verteidigung ihrer Länder zu stärken . . .«.

Nach Artikel 1 Abs. 1 dieses Abkommens sind die Bundesrepublik Deutschland und die Französische Republik übereingekommen,

> »gemeinsam ein Institut für Forschung sowie für wissenschaftliche Untersuchungen und grundlegende Vorentwicklungen auf dem Gebiet des Waffenwesens zu betreiben«.

Das ISL-Abkommen enthält Vorschriften über die Gründung des ISL, seine Finanzierung, seine Organe, seine Befreiungen und Vorrechte, die rechtliche Behandlung im ISL gemachter Erfindungen usw.

Anlage I des ISL-Abkommens enthält die Satzung des ISL. Sie regelt Zusammensetzung und Zuständigkeiten der Organe des ISL, wie sie auch anderen internationalen, wissenschaftlichen Forschungsorganisationen eignen[68]), nämlich des Verwaltungsrates, als dem föderativen Organ, den bei-

---

[64]) BGBl. 1959 II, S. 190 ff.

[65]) Siehe auch schriftlicher Bericht des Verteidigungsausschusses, Bundestags-Drucksache, 707, 3. Wahlperiode, S. 1 ff.; ferner die Beratungen im Bundestag, 48. Sitzung vom 6. 11. 1958, S. 2727 B und insbes. 60. Sitzung vom 30. 1. 1959, S. 3261 D ff.

[66]) Art. 14 Abs. 2 ISL-Abkommen.

[67]) Eine kurze Darstellung des ISL nach Entstehung, Rechtsnatur, Tätigkeitsbereich, Aufbau, Arbeitsweise und Würdigung, findet sich bei Schröer, Zur Gewährung von Befreiungen, a. a. O. oben Anm. 20, S. 207 ff.

[68]) Z. B. CERN, ESRO, ELDO.

http://www.zaoerv.de
© 1965, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

den Direktoren, als dem unitarischen Organ, und dem wissenschaftlichen Beirat, der nur beratende Funktion hat.

Die Satzung enthält ferner Finanzvorschriften.

Anlage II des ISL-Abkommens regelt die Finanzkontrolle, Anlage III die Liquidation und Anlage IV das Schiedsverfahren bei Streitigkeiten über die Auslegung oder Anwendung des ISL-Abkommens oder seiner Anlagen.

II. Die acte-conclu-Klausel

Die Bestimmung über das für das ISL geltende Recht enthält im Gegensatz zu den erwähnten entsprechenden Bestimmungen bei anderen internationalen Einrichtungen[69]) eine Besonderheit. Art. 1 Abs. 4 des ISL-Abkommens lautet im französischen und deutschen Text, die beide authentisch sind:

«L'Institut et les opérations qu'il effectue sont régis par la présente convention et les statuts y annexés, par les dispositions des actes conclus en vue du fonctionnement de l'Institut et par le droit local dans la mesure où il n'est pas contraire à ces conventions, statuts et actes».

»Die Rechtsverhältnisse des Instituts regeln sich nach den Bestimmungen dieses Abkommens und der beigefügten Satzung, den Bestimmungen der im Hinblick auf die Arbeit des Instituts geschlossenen Vereinbarungen sowie dem örtlichen Recht, soweit es dem Abkommen, der Satzung und den Vereinbarungen nicht entgegensteht«.

Art. 1 Abs. 4 sieht somit, entgegen den erwähnten Bestimmungen bei anderen internationalen Einrichtungen, als zusätzliche Klausel die «dispositions des actes conclus en vue du fonctionnement de l'Institut» vor. Damit stellt sich die Frage nach Notwendigkeit und Bedeutung dieser Klausel.

Die *acte conclu*-Klausel hat in der Praxis des ISL erhebliche Schwierigkeiten bereitet, da ihr Sinn nicht offen liegt. Nach einer deutschen, internen schriftlichen Äußerung[70]) vor Abschluß des ISL-Abkommens sollen die *actes conclus* Vereinbarungen des Instituts mit Dritten sowie Zusatzvereinbarungen der Vertragsstaaten zum ISL-Abkommen darstellen. Vereinbarungen beider Art würden dem ISL-Abkommen vorgehen. Daß jedoch Vereinbarungen des ISL mit Dritten, also z. B. Bedienstetenverträge, dem ISL-Abkommen nicht vorgehen, ist offensichtlich. Denn andernfalls hätten die Vertragsparteien das Schicksal des ISL aus der Hand gegeben und in die Hand des ISL mit Dritten selbst gelegt[71]). Das ISL könnte daher durch Vertrag mit Dritten seine Zielsetzung ändern, oder sich selbst auflösen oder

[69]) Oben S. 623 Anm. 16.
[70]) Nicht veröffentlicht.
[71]) Vgl. auch unten S. 655.

http://www.zaoerv.de
© 1965, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

sogar einen (völkerrechtlichen) Abänderungsvertrag der Vertragsstaaten aufheben. Eine solche Regelung findet sich nirgends auf dem weiten Feld internationaler Einrichtungen.

In der Praxis des ISL wurden vier Auslegungen[72]) über die *acte conclu*-Klausel vertreten:

1. *Actes conclus* bedeuten die Verträge des ISL mit Dritten,
2. *actes conclus* bedeuten die Verträge der Regierungen der Vertragsstaaten, die nur hilfsweise geltendes französisches Recht abdingen.
3. *Actes conclus* bedeuten die Verträge der Regierungen der Vertragsstaaten, die das ISL-Abkommen selbst ändern oder ergänzen.
4. *Actes conclus* bedeuten die Rechtsetzungsakte des ISL, d. h. die Rechtsetzungsbeschlüsse des Verwaltungsrats des ISL.

Im folgenden soll der Sinn dieser Klausel untersucht werden. Dabei sollen die Ergebnisse sowohl nach der subjektiven als auch nach der objektiven (organischen) Auslegungsmethode[73]) ermittelt werden.

III. Textauslegung

Die *acte conclu*-Klausel ist Bestandteil eines völkerrechtlichen Vertrages. Für ihre Auslegung gelten daher die Grundsätze völkerrechtlicher Vertragsauslegung. Nach Art. 14 Abs. 4 des ISL-Abkommens ist der Wortlaut des französischen und deutschen Vertragstextes gleichermaßen verbindlich. Für die Auslegung der *acte conclu*-Klausel gelten daher die Auslegungsgrundsätze bei mehrsprachigen völkerrechtlichen Texten.

Die Auslegung hat zunächst von dem Wortlaut auszugehen, d. h. es ist der Sinn zugrunde zu legen, den die Worte in ihrer natürlichen Bedeutung ergeben.

Das Wort *acte* wird im französischen Recht im doppelten Sinne gebraucht: einmal spricht man von *acte bilatéral* oder *acte contractuel* und versteht darunter zweiseitige Rechtsgeschäfte. Zum anderen wird *acte* aber auch ebenso im Sinne von einseitigem Rechtsgeschäft gebraucht: man spricht von *acte unilatéral*.

Die Wortauslegung der *acte conclu*-Klausel ergibt daher folgende Auslegungen: *actes conclus* können bedeuten, die Verträge des ISL mit Dritten, also z. B. Bedienstetenverträge, und/oder völkerrechtliche Vereinbarungen der Vertragsstaaten und/oder die Rechtsetzungsakte des ISL.

Die Wortauslegung des deutschen Textes der *acte conclu*-Klausel, der von »geschlossenen Vereinbarungen« spricht, führt zu folgenden Auslegun-

---

[72]) Nicht veröffentlicht.
[73]) Siehe unten S. 655.

http://www.zaoerv.de
© 1965, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

gen: »geschlossene Vereinbarungen« können die Verträge des ISL mit Dritten und/oder völkerrechtliche Vereinbarungen der Vertragsstaaten bedeuten, denn das Wort »Vereinbarungen« umfaßt beide Auslegungen.

Damit stehen den drei Auslegungen des französischen Textes zwei Auslegungen des deutschen Textes gegenüber, die mit zwei Auslegungen des französischen Textes identisch sind.

Läßt somit der deutsche und französische Vertragstext mehrere Auslegungen zu, so ist nach einer Auslegungsregel[74]) zwischen den verschiedenen Auslegungen ein Einklang *(conciliation)* herbeizuführen. Die von den USA und Venezuela gegründete gemischte Kommission sagt in den Venezuela Bond-Fällen[75]):

> "Should there appear to be a meaning in the word of one language not found in that of the other, of course it should be disregarded, and only that meaning taken which is common to both".

Daraus folgt, daß die rechtsetzenden Beschlüsse des ISL für die Auslegung insoweit ausscheiden, weil rechtsetzende Beschlüsse des Verwaltungsrats des ISL, also Organakte, nicht mit dem deutschen Text vereinbar sind.

Berücksichtigt man die Kombinationsmöglichkeit, so bleiben im Rahmen dieser eingeschränkten Auslegung trotzdem noch drei Deutungsmöglichkeiten: *actes conclus* bedeuten entweder die Verträge des ISL mit Dritten, oder völkerrechtliche Vereinbarungen der Vertragsstaaten oder beide Auslegungen zusammen. Da diese Auslegungen mit dem Wortlaut beider Vertragstexte vereinbar sind, entspricht dieser Fall[76]) demjenigen, wo der Wortlaut eines Vertragstextes verschiedenen Auslegungen zugänglich ist.

Zur Entscheidung, welche Lösung anzunehmen ist, ist zunächst auf den Wortzusammenhang abzustellen, um möglicherweise ermitteln zu können, ob ein bestimmtes Wort nicht in seiner gewöhnlichen Bedeutung gebraucht wurde. Aus der Prüfung des Wortzusammenhangs ergeben sich jedoch keine Anhaltspunkte für eine solche Annahme.

Versagt die Auslegung nach dem Wortzusammenhang, so ist im Rahmen der eingeschränkten Auslegung auf die *ratio legis*, also den Sinn- und Sachzusammenhang abzustellen, in den die Vorschrift gestellt ist[77]).

---

[74]) Siehe Hardy, The Interpretation of plurilingual Treaties by International Courts and Tribunals, in: The British Yearbook of International Law, Bd. 37 (1961), S. 82 ff.

[75]) Moore, International Arbitrations, Bd. 4, S. 3623 (zit. nach Hardy a. a. O., S. 82).

[76]) Hardy a. a. O., S. 82, 83.

[77]) Hardy a. a. O., S. 94 ff.

http://www.zaoerv.de
© 1965, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

IV. Ratio legis der acte conclu-Klausel im Rahmen der eingeschränkten Auslegung

1. Würden die *actes conclus* Vereinbarungen des ISL mit Dritten bedeuten, so würden nach Art. 1 Abs. 4 die *opérations*[78]), also z. B. Bedienstetenverträge, den *dispositions des actes conclus,* also ebenfalls diesen Bedienstetenverträgen, somit sich selbst unterliegen *(régis).* Diese Verträge würden daher nicht im Rahmen einer gegebenen Rechtsordnung abgeschlossen, die auf sie Anwendung findet, sondern sie wären selbst Gesetz. Eine solche Konstruktion ist zwar rechtslogisch möglich[79]), sie ist jedoch bei normalen Verträgen gänzlich unüblich. Da *in concreto* nichts für eine Ausnahme vom Normalfall spricht, kann in dieser Konstruktion schon aus diesem Grund nicht die *ratio legis* der *acte conclu*-Klausel gesehen werden.

Haben die Vertragsstaaten das ISL hilfsweise dem Ortsrecht unterstellt, so wollten sie das ISL dennoch nicht in jedem Fall dem Ortsrecht überlassen, wo dieses hilfsweise zur Anwendung kommt. Dies ist offenbar der Sinn der *acte conclu*-Klausel, da die *actes conclus* dem hilfsweise geltenden Ortsrecht vorgehen. Der normale Weg, eine Ausnahme vom Ortsrecht zu erreichen, wäre der des *actus contrarius,* d. h. die Vertragsstaaten müßten in den Einzelfällen selbst die Ausnahme vom Ortsrecht vornehmen. Um diesen in der Praxis umständlichen Weg auszuschließen, haben sie die Ermächtigung des Art. 1 Abs. 4 geschaffen. Es ist naheliegend, daß nicht das ISL mit Dritten der Adressat dieser Ermächtigung ist, denn es widerspricht jeglicher Erfahrung, daß eine zur Rechtsetzung ermächtigte Behörde der Mithilfe von Privatpersonen bedarf.

Ferner: Bedürfte das ISL zu einem *acte conclu* der Mithilfe Dritter, so wäre dies eine Regelung, deren Notwendigkeit nicht einzusehen ist. Denn verweist Art. 1 Abs. 4 hilfsweise auf das Ortsrecht, so verweist er auch auf die im französischen Recht geltende Vertragsautonomie. Damit haben die Parteien (ISL und Dritte) bereits die Rechtsgrundlage, um ihre Rechtsverhältnisse abweichend vom Ortsrecht zu regeln, jedenfalls soweit letzteres abdingbar ist. Daher wird ohne *acte conclu*-Klausel dasselbe Ergebnis wie mit der Klausel erreicht, allerdings mit einer kleinen Einschränkung: Kraft

---

[78]) Über die unrichtige Übersetzung des entsprechenden deutschen Textes, siehe unten S. 650.

[79]) So hat Verdross, Die Sicherung von ausländischen Privatrechten aus Abkommen zur wirtschaftlichen Entwicklung mit Schiedsklauseln, in: ZaöRV Bd. 18 (1957/58), S. 635–651, im Zusammenhang mit der Problematik der Entnationalisierung von Geschäftsverträgen zwischen Völkerrechtssubjekten und Privaten die Meinung vertreten, durch solche Verträge würde kraft des überpositiven Satzes *pacta sunt servanda* eine originär-autonome individuelle Rechtsgemeinschaft geschaffen, deren Recht eine in sich selbständige Rechtsordnung darstelle.

http://www.zaoerv.de
© 1965, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Vertragsautonomie kann zwingendes Ortsrecht nicht abbedungen werden, kraft der *acte conclu*-Klausel ist dies jedoch möglich, soweit nicht allgemeine Rechtsgrundsätze des deutschen und französischen Rechts (z. B. Gebot der guten Sitten), die als gemeinschaftsinternes Recht dem ISL-Abkommen und den Statuten immanent sind[80]), entgegenstehen. Es ist jedoch gänzlich unwahrscheinlich, daß der Gesetzgeber dem ISL mit Dritten Normsetzungsbefugnis deshalb verliehen hat, um das geringe Mehr an Normsetzungsmöglichkeiten gegenüber den Möglichkeiten, die die Vertragsautonomie ergibt, zu erreichen. Würde *acte conclu* der Vertragsschluß des ISL mit Dritten bedeuten, so würde praktisch die schon vom Gesetz sanktionierte Vertragsautonomie – allerdings mit der kleinen o. a. Einschränkung – nochmals mit einer Gesetzessanktion versehen.

Und schließlich: Es lassen sich Fälle denken, in denen das ISL abweichend vom Ortsrecht einseitige Rechtsgeschäfte vornehmen möchte. Wie soll das geschehen, da kein Dritter vorhanden ist?

Die *ratio legis* ergibt daher, daß *actes conclus* nicht die Verträge des ISL mit Dritten bedeuten kann.

Dieses Ergebnis gibt Anlaß zur Betrachtung der ISL-Personalordnung[81]) [82]). Die ISL-Personalordnung wurde am 19. Juni 1962 nach Art. 4 Ziffer 2 der Anlage I des ISL-Abkommens vom Verwaltungsrat des ISL erlassen. Sie lehnt sich weniger an ein bewährtes Personalstatut eines internationalen Verbandes, etwa dem Personalstatut von CERN oder der OECD an, was vielleicht angezeigt gewesen wäre, sondern sie stellt im wesentlichen eine Synthese aus deutschem Bundes-Angestellten-Tarifrecht und französischem Arbeitsrecht dar, die in langwierigen, zweieinhalbjährigen Vorarbeiten geschaffen wurde. Die ISL-Personalordnung enthält eine eingehende und in der Differenziertheit des Details an technischen Perfektionismus grenzende Regelung der Dienstverhältnisse im ISL. Sie regelt u. a. Einstellung, Rechte und Pflichten der Partner, Urlaub, Arbeitszeit, Auflösung des Bedienstetenverhältnisses, Abfindungen und Aufwandsentschädigung, Leistungen bei Krankheit, Beihilfen sowie eine geringfügige institutseigene Versorgung; sie sieht ferner den Anschluß an das französische Sozial-

---

[80]) Vgl. dazu allgemein Jenks a. a. O. oben Anm. 21, S. 51 ff.

[81]) Anlage I des ISL-Abkommens spricht in Art. 4 Ziffer 2 von »Personalordnung« (französischer Text: «Statut du Personnel»). Der Sprachgebrauch ist nicht einheitlich. Zemanek a. a. O. oben Anm. 4, S. 99 bezeichnet die *staff regulations* als Personalstatute und die *staff rules*, also die Ausführungsbestimmungen, als Personalordnungen. Da das ISL-Abkommen nur von »Personalordnung« spricht, werden im folgenden »Personalordnung« und »Personalstatut« als Synonyma verstanden.

[82]) Deutsch-französisches Forschungsinstitut Saint-Louis, Personalordnung, Saint-Louis, 1962 (hektographiert).

http://www.zaoerv.de
© 1965, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

versicherungssystem *(Sécurité Sociale)* sowie eine zusätzliche Altersversorgung durch Verträge mit französischen Privatversicherungen[83]) vor.

Artikel 4 Abs. 7 Satz 1 der ISL-Personalordnung bestimmt:

»Die Arbeitsverträge[84]) [85]) sind ›im Hinblick auf die Arbeit des Instituts geschlossene Vereinbarungen‹ im Sinne des Artikels 1 Abs. 4 des in der Prä-

[83]) Daß die Altersversorgung von Bediensteten im öffentlichen Dienst teilweise durch die private Hand sichergestellt werden soll, dürfte, abgesehen von dem Risiko einer fragwürdigen Garantie, auch im internationalen Bereich, wie die Regelung in anderen internationalen öffentlich-rechtlichen Organisationen erweist, systemwidrig sein.

[84]) Abgesehen von der Fragwürdigkeit, ob nach dem augenblicklichen Stand des internationalen Organisationsrechts überhaupt eine (autonome) verbandsinterne Privatrechtsordnung internationaler Verbände besteht (wird überwiegend verneint), dürfte es sich im Fall der ISL-Personalordnung, obwohl sie von »Arbeitsverträgen« spricht und sich aus den Vorarbeiten zur Personalordnung ergibt, daß man privatrechtliche Bedienstetenverhältnisse schaffen wollte, um öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse handeln. Insoweit dürfte eine *falsa demonstratio* vorliegen. Denn die ISL-Bediensteten erfüllen, soweit sie verfassungsmäßige Aufgaben wahrnehmen, die wesentlichen Voraussetzungen, die das internationale Beamtenrecht an den Begriff des internationalen Beamten knüpft, nämlich: 1. sie üben eine *fonction publique internationale* aus (daß wissenschaftliche Forschung bei internationalen, öffentlich-rechtlichen Forschungseinrichtungen auch eine *fonction publique* darstellt, ist anerkannt); 2. sie unterliegen einer organisationsinternen (autonomen) Personalordnung; 3. sie üben ihre Tätigkeit auf Dauer aus (nicht erforderlich ist Anstellung auf Lebenszeit oder ein unkündbares Dienstverhältnis) (zum internationalen Beamtenbegriff vgl. Basdevant-Bastid, Les fonctionnaires internationaux, Paris 1931, S. 53; Zemanek a. a. O. oben Anm. 4, S. 98; Clemens, Der Europäische Beamte und sein Disziplinarrecht, Leiden 1962, S. 51; Bedjaoui, Fonction Publique Internationale, London 1958, S. 50 ff. Über die öffentlich-rechtliche Natur der zwischen internationalen Organisationen und ihren Bediensteten abgeschlossenen Dienstverträge siehe auch Seyersted, Jurisdiction over Organs and Officials of States, a. a. O. oben Anm. 29, S. 497 ff.). Die Erwägungen, die bei der Schaffung »privatrechtlicher« Rechtsverhältnisse maßgebend waren, nämlich Fehlen einer lebenslänglichen Anstellung durch Hoheitsakt und Fehlen einer Versorgung nach dem Alimentationsprinzip, entstammten der Begriffswelt des deutschen Beamtenrechts und genügen nicht dem internationalen Beamtenbegriff. Bei der Frage nach der Rechtsnatur der Rechtsverhältnisse der ISL-Bediensteten wird man eine Betrachtungsweise, die nationalen Beamtenrechten entspringt, vermeiden müssen (vgl. Zemanek a. a. O., S. 98). Denn nicht auf die nationalen Beamtenbegriffe kommt es an, sondern auf die in jahrzehntelanger Entwicklung geformte internationale Rechtswirklichkeit, wie sie sich in den Personalstatuten und Personalordnungen der internationalen Organisationen konkretisiert und durch Entscheidungen internationaler Verwaltungsgerichte und ein reichhaltiges internationales Schrifttum geklärt wurde.

[85]) Nur andeutungsweise kann hier auch auf die Bedenken hingewiesen werden, die gegen die Zuständigkeit der französischen Gerichte bei ISL-Bedienstetenstreitigkeiten bestehen, obwohl Art. 5 Abs. 1 der ISL-Personalordnung den »Rechtsweg für arbeitsrechtliche Streitigkeiten nach dem örtlichen Recht« vorsieht. Denn über öffentlich-rechtliche Ansprüche eines nicht einheimischen Rechts – und um solche handelt es sich hier – kann der einheimische Richter *ratione materiae* nicht entscheiden, da ihm die sachliche internationale Zuständigkeit fehlt.

Entscheidungen: Italienischer Kassationshof, Entscheidung vom 26. 2. 1931 in der Sache *Profili* gegen das *Internationale Landwirtschaftsinstitut* (Rivista di Diritto internazionale, Bd. 23 [1931], S. 386–391); Tribunal de Versailles, Entscheidung vom 27. 6. 1945 in der Sache *Chemidlin* gegen das *Internationale Büro für Maße und Gewichte*

http://www.zaoerv.de
© 1965, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

ambel dieser Personalordnung bezeichneten Abkommens und regeln somit die Rechtsverhältnisse des Instituts bindend«.

Nach Art. 4 Abs. 7 Satz 1 der ISL-Personalordnung soll somit Normerzeugungsquelle des ISL-Dienstrechts nicht der Beschluß des Verwaltungsrats sein, der nach Art. 4 Ziffer 2 Anlage I des ISL-Abkommens über die Personalordnung beschließt, sondern die als *actes conclus* gekennzeichneten Verträge, die das ISL mit seinen Bediensteten abschließt. Der ISL-Personalordnung würde daher nach Art. 4 Abs. 7 Satz 1 Gesetzescharakter fehlen.

Schon auf Grund obiger Überlegungen ist jedoch nicht verständlich, warum in Art. 4 Abs. 7 Satz 1 der ISL-Personalordnung die »Arbeitsverträge«, die das ISL mit seinen Bediensteten abschließt, als *actes conclus*, also als Rechtssätze, gekennzeichnet werden. Denn kraft der Vertragsautonomie würde praktisch dasselbe Ergebnis, nämlich die Ausnahme vom hilfsweise geltenden französischen Recht, wie ohne diese Kennzeichnung erreicht werden. Mit der Kennzeichnung der Bedienstetenverträge als *actes conclus* steht die Personalordnung des ISL aber auch im Gegensatz zu den Personalordnungen aller anderen internationalen Einrichtungen, die eigene (autonome) Personalordnungen besitzen. Normerzeugungsquelle aller dieser Personalordnungen sind die Beschlüsse der durch die Gründungsverträge zum Erlaß der Personalordnungen ermächtigten Organe (Verwaltungsrat,

---

(Gazette du Palais, 1945. 2. 124); Oberster Mexikanischer Gerichtshof, Entscheidung vom 28. 4. 1954 in der Sache *Diaz Diaz* gegen die *UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika* (ECLA) (zit. nach Seyersted a. a. O. oben Anm. 29, S. 509).

Schrifttum: eingehend Seyersted, Jurisdiction, S. 68, insbes. 508 ff.; ders., Settlement of Internal Disputes of Intergovernmental Organizations by Internal and External Courts, in: ZaöRV Bd. 24 (1964), S. 78 ff.; ferner Niboyet, Immunité de juridiction et incompétence d'attribution, in: Revue Critique de Droit International Privé (1950), S. 153 ff.; Lalive, L'Immunité de Juridiction des Etats et des Organisations Internationales, in: Recueil des Cours, Bd. 84 (1953 III), S. 294; Zemanek a. a. O. oben Anm. 4, S. 94; Clemens a. a. O. oben Anm. 84, S. 25; Freyria, L'Immunité de Juridiction et d'Exécution des Etats Etrangers, in: Revue Critique de Droit International Privé, Bd. 40 (1951), S. 464; Riezler, Internationales Zivilprozeßrecht (Berlin–Tübingen 1949), S. 231 ff.

Die Zuständigkeit der französischen Gerichte kann auch nicht prorogiert werden, da es sich um öffentlich-rechtliche Ansprüche handelt (Niboyet a. a. O., S. 146; Freyria a. a. O., S. 462; Riezler a. a. O., S. 308). Auch aus verwaltungs-kollisionsrechtlichen Erwägungen kommt man zu dem Ergebnis, daß der französische Richter kein ISL-Recht anwenden darf. Daß die Subsidiaritätsklausel die Zuständigkeit der französischen Gerichte begründet, kann schon deshalb nicht angenommen werden, weil sich aus den Vorarbeiten zum ISL-Abkommen ergibt, daß sie keine Zuständigkeitsregelung beinhalten soll (vgl. auch oben S. 626 f.). Für das ISL wäre daher entsprechend der Regelung bei anderen internationalen Organisationen, die ein eigenes autonomes Dienstrecht haben, die Schaffung eines hauseigenen Schiedsgerichts oder der Anschluß an das Schiedsgericht (Verwaltungsgericht) eines anderen internationalen Verbandes angemessen.

http://www.zaoerv.de
© 1965, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Ministerrat, Vollversammlung) dieser Einrichtungen. Es ist allgemein anerkannt, daß bei einer internationalen Organisation, deren Gründungsabkommen wie das ISL-Abkommen die Schaffung einer Personalordnung vorsieht, die internationale Organisation selbst das Dienstrecht setzen kann[86]). Dies gilt gegebenenfalls selbst beim Fehlen einer ausdrücklichen Ermächtigung aus dem Gesichtspunkt der *necessarily implied powers*[87]).

Durch Verträge der internationalen Einrichtung mit ihren Bediensteten aber finden die Normen des Personalstatuts auf die Bediensteten Anwendung[88]).

Für das ISL kann nichts anderes gelten. Der Verwaltungsrat als das nach dem ISL-Abkommen für den Beschluß über die ISL-Personalordnung zuständige Organ hat daher kraft seiner aus dem ISL-Abkommen fließenden Rechtssetzungsbefugnis der ISL-Personalordnung Normcharakter verliehen. Sie ist organisationsinternes Gemeinschaftsrecht des ISL. Es ergibt daher auch keinen Sinn, die Verträge des ISL mit seinen Bediensteten zusätzlich als Rechtserzeugungsquelle *(actes conclus)* anzusehen.

Im Widerspruch zu Art. 4 Abs. 7 Satz 1 ISL-Personalordnung steht ferner, daß sie an einem bestimmten Datum »in Kraft tritt«. Ein »Inkrafttreten« ist aber der Gesetzessprache eigen, denn ein Vertragsentwurf, den die Personalordnung bei fehlender Rechtsetzungsgewalt des Verwaltungsrates darstellen würde, tritt nicht in Kraft. Das »Inkrafttreten« der ISL-Personalordnung steht daher zu Recht als Folge, daß der Verwaltungsrat der Personalordnung des ISL Normcharakter verliehen hat[89]).

2. Daß *actes conclus* Verträge der Regierungen der Vertragsparteien bedeuten, die nur subsidiär geltendes französisches Recht abdingen (oben zweiter Teil, II, am Ende), ist m. E. fraglich.

Wären die Regierungen der Vertragsparteien durch die *acte conclu*-Klausel ermächtigt, das ISL von Vorschriften des hilfsweise geltenden französischen Rechts auszunehmen, so wäre dies eine Regelung von außerordentlicher Schwerfälligkeit. In jedem Einzelfall müßten von ihren Regierungen ermächtigte Vertreter zusammentreten, um einen völkerrechtlichen Vertrag zu schließen. Da diese Vertreter – im Gegensatz zum Verwaltungsrat des ISL – gewöhnlich nicht mit den Verhältnissen des ISL vertraut sein

---

[86]) Dazu grundsätzlich Zemanek a. a. O., S. 92, 99; Clemens a. a. O., S. 23 ff.

[87]) Vgl. Clemens a. a. O., S. 23 Anm. 48, der zu Recht auf das Gutachten des Internationalen Gerichtshofes in ICJ Reports 1949, S. 174 ff. (182) verweist.

[88]) Vgl. Zemanek a. a. O., S. 101 und Clemens a. a. O., S. 49, 50.

[89]) Art. 4 Ziffer 2 Anlage I des ISL-Abkommens spricht auch selbst von »Statut du personnel«. Aus der Bezeichnung als *statut* kann ebenfalls gefolgert werden, daß es sich nicht um einen Vertragsentwurf oder Beschäftigungsbedingungen, sondern um Normen handelt.

http://www.zaoerv.de
© 1965, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

werden, würden nicht verständlicher Aufwand und Verzögerung gegeben sein.

Und ferner: Würde *actes conclus* die Verträge der Vertragsstaaten bedeuten, die subsidiär geltendes französisches Recht abändern, so wäre dies eine Regelung, deren Notwendigkeit nicht einzusehen ist. Denn die Regierungen der Vertragsstaaten können jederzeit kraft allgemeinen Völkerrechts völkerrechtliche Verträge schließen. Die Rechtsetzungsermächtigung des Art. 1 Abs. 4 ISL-Abkommen hätte daher aus dieser Sicht keine Berechtigung, da sich für die Vertragsstaaten die Ermächtigung bereits aus dem allgemeinen Völkerrecht ergibt.

Nur wenn ein völkerrechtlicher Vertrag, der für das ISL eine vom subsidiär geltenden französischen Recht abweichende Regelung vorsehen würde, einer Ratifizierung bedürfte, hätte die *acte conclu*-Klausel insoweit einen Sinn, da sie die Ratifizierung entbehrlich machen würde. Eine Ratifizierung ist jedoch bei einem völkerrechtlichen Vertrag, der nur von subsidiär geltenden französischen Vorschriften befreit, nicht erforderlich. Denn das innerstaatliche Recht der Vertragsstaaten erfordert hierfür keine Ratifizierung (Art. 59 Abs. 2 GG, Art. 52 ff. der Verfassung der französischen Republik). Die alleinige Rezeption des französischen Rechts im ISL-Abkommen (Subsidiaritätsklausel) hätte keiner Ratifizierung bedurft, denn es handelte sich weder um die Schaffung neuer, noch um die Abänderung alter innerstaatlicher (nationaler) Vorschriften, sondern um eine Anreicherung mit neuen nur für einen internationalen Verband verbindlichen Vorschriften, ohne daß dabei die innerstaatlichen Rechtsordnungen der Verbandsstaaten berührt wurden. Umgekehrt bedarf die Abdingung von rezipierten Vorschriften als *actus contrarius* zur Rezeption daher ebenfalls keiner Ratifizierung.

Nach alledem bestehen keine zwingenden Gründe, unter *actes conclus* Verträge der Vertragsstaaten zu verstehen, die subsidiär geltendes französisches Recht abdingen. Nur wenn man die *acte conclu*-Klausel als deklaratorische Feststellung der Befugnis der Vertragsstaaten, solche völkerrechtlichen Verträge zu schließen, verstanden wissen will, kann insoweit eine *ratio* angenommen werden.

3. Die Auslegung, daß *actes conclus* Verträge der Regierungen bedeuten, die das ISL-Abkommen ändern oder ergänzen (oben zweiter Teil, II, am Ende), hat dann konstitutiven Charakter, wenn diese Verträge nach innerstaatlichem Recht einer Ratifizierung bedürfen. Denn kraft der Ermächtigung (Art. 1 Abs. 4 ISL-Abkommen) wäre die Ratifizierung entbehrlich.

http://www.zaoerv.de
© 1965, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Art. 19 des Französisch-Schweizerischen Staatsvertrages über den Flughafen Basel–Mülhausen enthält eine ähnliche Regelung[90]).

Die *acte-conclu*-Klausel kann jedoch nicht in diesem Sinn ausgelegt werden. Denn es bedürfte konkreter Anhaltspunkte, daß sich die Parlamente ihrer Rechte hier begeben hätten. Solches könnte nur entweder kraft ausdrücklicher Willensäußerung der Parlamente oder bei Fehlen jeglichen anderen Sinns der *acte conclu*-Klausel angenommen werden. Beides liegt hier nicht vor.

Auch hier kann nur insoweit eine *ratio* der *acte-conclu*-Klausel angenommen werden, als man sie in der deklaratorischen Feststellung der Befugnis der Vertragsstaaten, – der Ratifizierung bedürftige – völkerrechtliche Verträge zu schließen, zu sehen geneigt ist.

4. Will man in der Auffassung der *actes conclus* als völkerrechtliche Vereinbarungen jedoch wegen der deklaratorischen Natur einer solchen Sicht keine genügende *ratio* dieser Klausel erblicken, so haben die bisherigen Auslegungsmethoden zu keinem Ergebnis geführt. In diesem Fall kann auf den Originaltext abgestellt werden, obwohl Art. 14 Abs. 4 des ISL-Abkommens den französischen und deutschen Vertragstext für verbindlich erklärt[91]). Denn dann besteht eine Vermutung für die Richtigkeit des Originaltextes, d. h. die Vermutung, daß die Parteien zuvörderst Einigung über den Originaltext erzielten und dieser daher den Willen der Parteien enthält, während der andere Text, obwohl er auch authentische Kraft besitzt, tatsächlich eine Übersetzung des Originaltextes ist.

Aus den Vorarbeiten zum ISL-Abkommen ergibt sich zweifelsfrei, daß der französische Text der Originaltext ist. Damit eröffnet sich die Möglichkeit der Auslegung des französischen Textes über die erwähnte eingeschränkte Auslegung hinaus. Das bedeutet, daß auch die Auslegung, *actes conclus* seien die rechtsetzenden Beschlüsse des ISL, berücksichtigt werden kann. Entscheidend für eine solche Annahme sind jedoch die Umstände, unter denen der deutsche Text zustande kam. Eine Vermutung für die Richtigkeit des französischen Originaltextes liegt dann vor, wenn der deutsche Text nur von einer Partei erstellt wurde[92]). Aus den Vorarbeiten folgt, daß der deutsche Text nur von der deutschen Seite erstellt wurde.

---

[90]) Art. 19 lautet: »Eine Änderung der Statuten und des Pflichtenheftes kann beantragt werden durch Beschluß des Verwaltungsrates, der mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der im Amte stehenden Mitglieder gefaßt wird. Die Änderung wird wirksam durch Einverständnis der beiden Regierungen«.

[91]) Dazu und zum Folgenden siehe insbes. Hardy a. a. O. oben Anm. 74, S. 98 ff. Vgl. auch Delbez, Droit International Public (Paris 1964), S. 350; Verdross, Völkerrecht, 5. Aufl. (Wien 1964), S. 174.

[92]) Hardy a. a. O., S. 105.

http://www.zaoerv.de
© 1965, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Die Vermutung für die Richtigkeit des französischen Originaltextes wird verstärkt durch andere schwerwiegende Übersetzungsfehler des deutschen Vertragstextes. So enthält insbesondere Art. 1 Abs. 4 des deutschen Textes, abgesehen von der *acte conclu*-Klausel, schwerwiegende Übersetzungsfehler. Während der französische Text von «L'Institut et les opérations qu'il effectue sont régis ...» spricht, heißt es im deutschen Text: »Die Rechtsverhältnisse des Instituts regeln sich nach ...«. Es ist offenbar, daß der deutsche Text, der von »Rechtsverhältnissen« spricht, den französischen Text, der von *opérations* spricht, unrichtig wiedergibt, weil ein »Rechtsverhältnis« erst auf Grund einer *opération* entstehen kann. Bei der Subsumtion werden (abstrakte) Rechtssätze auf (konkrete) Sachverhalte angewandt. Der deutsche Vertragstext knüpft dagegen *a priori* an »Rechtsverhältnisse« an, ohne zu sagen, welches Recht diese »Rechtsverhältnisse« überhaupt erst zur Entstehung bringt und als »Rechtsverhältnisse« qualifiziert. Der deutsche Text hätte richtigerweise mit »Das Institut und die von ihm vorgenommenen rechtserheblichen Handlungen unterliegen ...« übersetzt werden müssen. Auch aus Art. 7 Ziffer 1 des ISL-Abkommens folgt beispielsweise, daß der deutsche Text eine Übersetzung des französischen ist: denn der französische Text spricht von der Pauschalsteuer *(versement forfaitaire)*, die zu Lasten des Instituts geht und die eine Lohnsummensteuer ist; der deutsche Text hingegen spricht von »die für das Personal abzuführende Lohnsteuer« im Sinne des deutschen Steuerrechts, also von Lohnsteuer. Dies ist schon deshalb eine falsche Übersetzung des französischen Textes, weil das französische Steuerrecht keine Abführung der Lohnsteuer durch den Arbeitgeber kennt. Die Verlegenheit des Übersetzers zeigt sich darin, daß er dem deutschen Text in Klammern die Worte *versement forfaitaire* hinzugefügt hat.

Ist somit auf den französischen Text, der der Originaltext ist, abzustellen, so sind unter *actes conclus* die Rechtsetzungsakte des ISL zu verstehen, weil nur diese Auslegung sinnvoll ist und der französische Text sie als möglich erscheinen läßt.

V. Ratio legis der acte conclu-Klausel im Hinblick auf die Durchführung des ISL-Abkommens

Erblickt man in den *actes conclus* völkerrechtliche Abmachungen der Vertragsstaaten und nimmt somit einen eindeutigen Sinn der *acte conclu*-Klausel an, so darf dennoch von diesem abgegangen werden, wenn diese Auslegung zu unvernünftigen Ergebnissen führt[93]). Dies muß insbesondere

[93]) Publications de la Cour permanente de Justice Internationale, Série B 11, S. 39 im Fall der polnischen Post in Danzig (1925): «C'est un principe fondamental ... que

http://www.zaoerv.de
© 1965, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

dann gelten, wenn eine Auslegung einen Teil des Gründungsvertrages seiner vollen Wirksamkeit beraubt[94]). Die Auslegung, daß die *actes conclus* nur völkerrechtliche Vereinbarungen darstellen, würde zu diesem Ergebnis führen.

Das ISL-Abkommen sieht einerseits die hilfsweise Geltung des französischen Rechts, andererseits den Erlaß einer Personalordnung nach Art. 4 Ziffer 2 Anlage I des ISL-Abkommens vor, und weitere (autonome) Rechtsschöpfungsbefugnisse mögen dem ISL-Abkommen und seinen Anlagen immanent sein[95]).

Dies führt zur Ausgangsfrage[96]) des zweiten Teils dieser Ausführungen, nämlich dem gesetzgeberischen Problem des Rangverhältnisses zwischen dem hilfsweise geltenden französischen Recht und der ISL-Personalordnung.

Die Befugnis des Verwaltungsrats des ISL, über die Personalordnung zu beschließen, ergibt sich aus Art. 4 Ziffer 2 der Anlage I zum ISL-Abkommen. Die Anlage nimmt am Rang des Abkommens teil[97]). In Art. 1 Abs. 4 des Abkommens ist die dem Abkommen beigefügte Satzung den anderen Rechtsquellen, d. h. den *actes conclus* und dem französischen Recht, vorgeschaltet. Man kann die Auffassung vertreten, daß die auf Grund der Satzung erlassene Personalordnung an dem Rang ihrer Rechtsquelle gegenüber den *actes conclus* und dem örtlichen Recht teilnimmt. Dasselbe würde auch für das übrige vom ISL geschöpfte verbandsinterne Gemeinschaftsrecht gelten, denn auch dieses wird wie die ISL-Personalordnung entweder kraft ausdrücklicher oder impliziter Ermächtigung *(implied powers)* der Gründungstexte geschaffen und würde daher auch an dem Rang ihrer Rechtsquellen gegenüber dem örtlichen Recht teilnehmen.

---

les mots doivent être interprétés selon le sens qu'ils auraient normalement dans leur contexte, à moins que l'interprétation ... ne conduise à des résultats déraisonnables ou absurdes» (Hervorhebung vom Verfasser). Vgl. auch die *dissenting opinion* im Wimbledon-Fall von Anzilotti und Huber, Publications de la Cour permanente ... Série A, S. 36, "Though it is true that when the wording of a treaty is clear its litteral meaning must be accepted as it stands, without limitation or extension, it is equally true that the words have no value expect in so far as they express an idea; but it must not be presumed that the intention was to express an idea which leads to contradictory or impossible consequences or which, in the circumstances, must be regarded as going beyond the intention of the parties. The purely grammatical interpretation of every contract and more especially of international treaties must stop at this point". Vgl. auch Berber, Lehrbuch des Völkerrechts Bd. 1 (München–Berlin 1960), S. 444.

[94]) Vgl. Verdross a. a. O. oben Anm. 91, S. 174.

[95]) Über den Umfang der Rechtsetzungsbefugnis internationaler Organisationen vgl. Zemanek a. a. O. oben Anm. 4, S. 90 ff.

[96]) Vgl. oben S. 638 f.

[97]) Siehe dessen Art. 4 Abs. 3.

http://www.zaoerv.de
© 1965, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Nach dieser Auffassung bedürfte es daher keiner *acte conclu*-Klausel zur Festlegung der Ranghöhe des verbandsinternen Gemeinschaftsrechts: die *acte conclu*-Klausel würde im Rahmen des Art. 1 Abs. 4 des ISL-Abkommens, also bei der enumerativen Aufzählung des auf das ISL und seine rechtserheblichen Handlungen anwendbaren Rechts, nur die für das ISL verbindlichen *actes conclus* aufführen.

Gegenüber dieser Auffassung kann man jedoch auch die Auffassung vertreten, daß die Personalordnung und das übrige verbandsinterne Gemeinschaftsrecht nicht an dem Rang ihrer Rechtsquellen, also der Gründungstexte, teilnehmen, sondern im Normrang unter den Gründungstexten stehen.

Werden auf Grund einer Ermächtigung in einem Gesetz Normen geschaffen, so stehen nach allgemeiner Auffassung diese Normen im Rang unter dem Gesetz, wohl weil die Ermächtigten nicht klüger als die Ermächtigenden sein sollen. Dasselbe muß m. E. auch dann gelten, wenn innerhalb des ermächtigenden Gesetzes eine Normenhierarchie besteht, so daß alle Normen des Gesetzes, gleich welcher Rangordnung sie in diesem Gesetz angehören, den erst auf Grund einer Ermächtigung des Gesetzes erlassenen Normen vorgehen. Es kann nicht angenommen werden, daß die durch das Gesetz Ermächtigten *ipso facto* in der Lage sein sollen, Normen zu schaffen, die Normen des vom Gesetzgeber selbst geschaffenen Gesetzes abdingen. Sollen die Ermächtigten Normen des Gesetzes abdingen können, somit klüger als der Gesetzgeber sein dürfen, so muß der Gesetzgeber dies vorsehen.

Nichts anderes kann gelten, wenn die Ermächtigung sich nicht in einem Gesetz, sondern in Gründungsverträgen internationaler Verbände findet. So gehen auch Zemanek[98]) und Clemens[99]) davon aus, daß die Personalstatute, die auf Grund der Gründungsverträge internationaler Organisationen erlassen werden, im Rang unter diesen Verträgen, die gleichsam die Verfassung der Organisation darstellen, stehen. Dasselbe Rangverhältnis muß jedoch auch hier hinsichtlich verschiedener Rangunterschiede in dem Gründungsvertrag selbst gelten, und die Vertragsstaaten müssen eine Abweichung von diesem Rangverhältnis vorsehen, wenn sie dies wollen.

Haben beim ISL-Abkommen die Vertragsstaaten keine Abweichung von diesem Rangverhältnis vorgesehen, so steht die ISL-Personalordnung und das übrige vom ISL gesetzte Recht im Normrang unter dem ISL-Abkommen, weil es erst auf Grund einer Ermächtigung im

[98]) Vgl. Zemanek a. a. O., S. 94.
[99]) Clemens a. a. O. oben Anm. 84, S. 23 ff.

http://www.zaoerv.de
© 1965, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

ISL-Abkommen geschaffen wurde. Das auf Grund der Subsidiaritätsklausel hilfsweise geltende französische Recht hingegen besitzt den Normrang des Gründungsabkommens, weil die Normen des französischen Rechts kraft der Subsidiaritätsklausel im ISL-Abkommen rezipiert wurden. Die nicht mit dem Normrang des Gründungsabkommens geltenden Normen der ISL-Personalordnung sind daher an den mit dem Normrang des Gründungsabkommens geltenden Normen des französischen Rechts zu messen. Das aber führt zur Nichtigkeit fast aller Bestimmungen der ISL-Personalordnung, da diese Bestimmungen dem höherrangigen französischen Recht, hier dem französischen Beamtenrecht, entgegenstehen. Dieses Ergebnis wird nur vermieden, wenn die ISL-Personalordnung einen Normrang hat, der dem Rang der hilfsweise geltenden französischen Vorschriften vorgeht[100]).

Einen gegenüber dem hilfsweise geltenden französischen Recht vorrangigen Normrang der ISL-Personalordnung aber herbeizuführen, muß man die *acte conclu*-Klausel als berufen ansehen oder anders gesagt: die *actes conclus* bedeuten – oder bedeuten auch – die rechtsetzenden Beschlüsse des Verwaltungsrats des ISL. Will man diese Auslegung verneinen, so wäre die notwendige Rechtsfolge, daß der vom ISL-Abkommen gegebene Auftrag zur Schaffung einer eigenen Personalordnung aus den angegebenen Gründen nicht durchführbar wäre. Das gleiche gilt auch für etwaiges sonstiges kraft der *implied powers* autonom geschöpftes ISL-Recht, soweit es dem französischen Recht entgegensteht. Damit wäre ein Teil des ISL-Abkommens, nämlich der Auftrag zur Schaffung einer ISL-Personalordnung, seiner vollen Wirksamkeit beraubt[101]). Um des Preises der Nichtigkeit des vom ISL geschöpften verbandsinternen Gemeinschaftsrechts aber kann dem deutschen Vertragstext, dessen Wortlaut der Auslegung der *actes conclus* als Rechtsetzungsakte entgegensteht, keine entscheidende Bedeutung beigemessen werden; eine andere Auffassung würde zu unvernünftigen Ergebnissen führen. Die Auslegung der *acte conclu*-Klausel im Sinne der rechtsetzenden Beschlüsse des Verwaltungsrates des ISL ist damit nach dieser Auffassung eine sachliche Notwendigkeit.

Wollte man diese Auslegung verneinen, so müßte man, um den angegebenen mit dem ISL-Abkommen selbst widersprüchlichen Rechtsfolgen zu entgehen, ein Redaktionsversehen annehmen, da sich die »Rechtsverhält-

---

[100]) Die gleiche Überlegung gilt auch, wenn man annimmt, daß das hilfsweise geltende französische Recht im ISL-Abkommen nicht rezipiert wurde, sondern daß die Subsidiaritätsklausel eine Verweisung auf die französische Rechtsordnung enthält, wie sie der »Art, Qualität und Wirkung nach dem internationalen Privatrecht geläufig ist« (vgl. oben S. 627). Auch hier geht die mit dem Normrang des Gründungsabkommens hilfsweise geltende Verweisung auf das französische Recht der ISL-Personalordnung vor.

[101]) Siehe oben S. 650, 651.

http://www.zaoerv.de
© 1965, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

nisse« in Art. 1 Abs. 4 des ISL-Abkommens auch nach den Rechtsetzungsakten des ISL (z. B. ISL-Personalordnung) richten, diese aber in Art. 1 Abs. 4 nicht aufgeführt sind. An Stelle eines nicht vorhandenen Parteiwillens müßte die Fiktion eines Parteiwillens und an Stelle eines nicht vorhandenen Textes müßte die Fiktion eines Textes treten. Das aber wäre im gleichen Maße ein Bruch mit der bei der subjektiven Auslegungsmethode geltenden formalen Strenge und würde daher vom Wortlaut des Vertragstextes ebenso abgehen. Einleuchtender erscheint es daher, an die *acte conclu*-Klausel anzuknüpfen, zumal der französische Text die Auslegung der *actes* als Rechtsetzungsakte möglich erscheinen läßt.

Die *acte conclu*-Klausel nimmt im internationalen Verbandsrecht eine Sonderstellung ein. Während, wie schon erwähnt, viele Gründungsabkommen meist wirtschaftlicher, internationaler Einrichtungen zwar eine Subsidiaritätsklausel, aber keine Ermächtigung zur Schaffung eines autonomen Personalstatuts enthalten[102]), enthalten vor allem die Gründungsabkommen der klassischen internationalen Organisationen zwar die Ermächtigung zur Errichtung eines (autonomen) Personalstatuts, aber keine Subsidiaritätsklausel. Mit Ausnahme der Regelung beim Europäischen Wiedereingliederungsfonds, auf die noch einzugehen ist, ist, soweit ersichtlich, nirgends eine *acte conclu*-Klausel vorgesehen.

Es ist ein Widerspruch, einen der Völkerrechtsordnung zugeordneten Verband auch nur hilfsweise dem Recht des Sitzstaates zu unterstellen. Denn dies widerspricht eigentlich dem internationalen Statut des Verbandes. Besitzt ein solcher Verband aber ein verbandsinternes Gemeinschaftsrecht, so müssen die Vertragsstaaten das Rangverhältnis des Gemeinschaftsrechts zum mit Gründungsvertragsrang hilfsweise geltenden Recht des Sitzstaates festlegen. Dieser Fall wird nur selten vorkommen, weil auf die Verbände mit internationalem Statut in aller Regel kein hilfsweise geltendes Recht des Sitzstaates Anwendung findet.

Aus dem ISL-Abkommen ergibt sich nicht, in welchem Rangverhältnis die rechtsetzenden Beschlüsse des ISL zu den Bestimmungen des Abkommens und der Satzung selbst stehen. Darin ist ein Redaktionsversehen zu erblicken. Daß die rechtsetzenden Beschlüsse des Verwaltungsrats aber ebensowenig die Bestimmungen des Abkommens und der Satzung abän-

[102]) Nach Auskunft des Flughafens Basel–Mülhausen unterstehen die mit den französischen Bediensteten des Flughafens abgeschlossenen Bedienstetenverträge dem französischen, die mit den schweizerischen Bediensteten des Flughafens abgeschlossenen Bedienstetenverträge dem schweizerischen Arbeitsrecht. Diese nationalen Rechte werden lediglich durch einige autonome Vorschriften (hauptsächlich Anstellungs- und Besoldungsbedingungen), die der Verwaltungsrat des Flughafens nach Art. 12 Ziffer 2 der Statuten des Flughafens erlassen hat, ergänzt.

http://www.zaoerv.de
© 1965, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

dern können, wie die Verträge des ISL mit Dritten[103]) dies könnten, wenn man diese Verträge als *actes conclus* ansehen würde, ist offensichtlich.

Art. 1 Abs. 4 enthält daher vielmehr eine hierarchische Abstufung: Das ISL-Abkommen mit seinen Anlagen hat sozusagen obersten Verfassungsrang, danach folgen die Rechtsetzungsakte und dann erst, auf unterster Stufe kommt das Ortsrecht.

Die unklare Formulierung des Art. 1 Abs. 4 erhellt auch eine vergleichende Betrachtung. Art. 1 des Dritten Zusatzprotokolls zum Allgemeinen Abkommen über die Befreiungen und Vorrechte des Europarats betreffend den Europäischen Wiedereingliederungsfonds bestimmt unzweideutig:

> «Les opérations, actes et contrats du Fonds de Réétablissement sont régis par le présent Protocole, par le Statut du Fonds et par les dispositions réglementaires prises conformément à ce Statut. Le Fonds peut, en outre, consentir expressément à l'application subsidiaire d'une loi nationale pour autant que celle-ci ne déroge pas au présent Protocole et audit Statut».

Entgegen dem Wortlaut des Art. 1 Abs. 4 ISL-Abkommen spricht diese Bestimmung klar von *dispositions réglementaires* und enthält eine klare hierarchische Abstufung[104]).

VI. Organische (objektive) Auslegung

Das Ergebnis, daß die *actes conclus* Rechtsetzungsakte – oder auch Rechtsetzungsakte – bedeuten, wird vor allem durch die objektive Auslegungsmethode bestätigt. Diese Auslegung, die bei internationalen Organisationen in zunehmendem Maße befürwortet wird[105]), ohne allerdings bis jetzt überwiegend anerkannt zu sein[106]), kann man mit Vallat als organische Auslegung bezeichnen. Vallat sagt[107]):

---

[103]) Oben S. 640, 641.

[104]) Allerdings ist der Mechanismus der Subsidiaritätsklausel hier ein anderer: der hilfsweisen Anwendung einer nationalen Rechtsordnung und damit gegebenenfalls der Abweichung von den *dispositions réglementaires* muß in jedem Einzelfall ausdrücklich zugestimmt werden. Daran erweist sich der allgemeine Vorrang der *dispositions réglementaires* vor dem nationalen Recht und damit die hierarchische Abstufung. Das Erfordernis der jeweiligen ausdrücklichen Zustimmung bei der Anwendung nationalen Rechts zeigt aber auch, daß die Aufnahme der *dispositions réglementaires* in obige Vorschrift entbehrlich war. Denn ohne diese ausdrückliche Willenserklärung bliebe der Rechtsbestand der *dispositions réglementaires* ebenso wie ohne deren durch obige Vorschrift festgelegte Normranghöhe gewahrt.

[105]) Vgl. Ch. De Visscher, Problèmes d'Interprétation judiciaire en Droit International Public, S. 140 ff. insbes. 141 und 155; Cavaré, Le Droit International public positif (Paris 1962), S. 116 ff.

[106]) Vgl. Bernhardt, Die Auslegung völkerrechtlicher Verträge, insbesondere in der neueren Rechtsprechung internationaler Gerichte (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht. 40) Köln–Berlin 1963, S. 22, 23.

[107]) Recueil des Cours, Bd. 97 (1959), S. 269.

http://www.zaoerv.de
© 1965, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

"... organic interpretation of the Charter which is justified if one views it as a constitution designed to give effect to certain purposes and principles rather than as a contract to be construed strictly".

Gründungsverträge internationaler Organisationen enthalten Bestimmungen, die Rechte und Pflichten der Vertragsstaaten zueinander und zur internationalen Organisation regeln. Sie enthalten aber auch Bestimmungen, die nur »organisieren«, also nur das Verbandsleben regeln, somit satzungsrechtliche Bestimmungen sind. Bei den Bestimmungen, die Rechte und Pflichten der Vertragsstaaten regeln, steht das Individualinteresse der Vertragsstaaten im Vordergrund. Hier müssen daher die gewöhnlichen völkerrechtlichen Auslegungsgrundsätze gelten. Bei den satzungsrechtlichen Bestimmungen hingegen kann kein Individualinteresse der Vertragsstaaten angenommen werden. Das Interesse der Vertragsstaaten kann hier nur auf das gedeihliche Wirken der Organisation gehen: es ist also ein Gemeinschaftsinteresse. Unter diesen Umständen kann angenommen werden, daß die satzungsrechtlichen Bestimmungen ihren Sinn in sich tragen, also im Hinblick auf das Organisationsinteresse, somit *ratione functionis* auszulegen sind. Ein Festhalten an der subjektiven Auslegungsmethode würde hier weder den Vertragsparteien noch dem Verband nützen. Dabei wird man keinen Unterschied machen können zwischen einer organischen Betrachtung hinsichtlich späterer Änderung der Organisationspraxis *(subsequent conduct)* und einer organischen Betrachtung ohne solche spätere Änderung – letztere ist allerdings weniger anerkannt –, denn in jedem Fall fehlt das Individualinteresse der Vertragsstaaten.

Bei der Auslegung der *acte conclu*-Klausel sind beide Vertragsstaaten an einer bestimmten Auslegung persönlich nicht interessiert. Folgt man der nicht herrschenden Meinung, so ist daher eine organische Auslegung möglich. Die organische Auslegung *(ratio legis)* der Klausel nach Sinn- und Sachzusammenhang aber führt aus denselben Gründen, wie oben dargelegt, zu dem Ergebnis der *actes conclus* als den Rechtsetzungsakten des ISL.

http://www.zaoerv.de
© 1965, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht