

Die Vertragsschließungsbefugnis der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl

Hans-Joachim Hallier

Assistent am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und
Völkerrecht

A: Vorbemerkung

I. Die auswärtigen Befugnisse internationaler Organisationen

Internationalen Organisationen obliegt in erster Linie die Ausübung ihrer Funktionen innerhalb der engeren Staatengemeinschaft der Mitgliedstaaten. Sie können aber daneben außerhalb des mitgliedschaftsrechtlichen Bereichs auch auswärtige Beziehungen anknüpfen. So ist es möglich, daß völkerrechtliche Vereinbarungen von internationalen Organisationen mit anderen Organisationen, mit dritten Staaten oder mit den Mitgliedstaaten geschlossen werden. Schwierig ist im letzteren Fall im Verhältnis der Organisation zu den Mitgliedstaaten die Abgrenzung der rein mitgliedschaftsrechtlichen von den auswärtigen Beziehungen. Soweit Organe der Gemeinschaft in Ausübung ihrer Funktionen zu einem Mitgliedstaat in Beziehung treten, gehört die Begegnung der mitgliedschaftsrechtlichen Sphäre an. Tritt dagegen die Organisation als Rechtspersönlichkeit dem Mitgliedstaat gegenüber, so wird man in aller Regel diesen Vorgang dem auswärtigen Bereich zuzurechnen haben.

Der Abschluß völkerrechtlicher Verträge setzt die völkerrechtliche Rechtspersönlichkeit voraus. Neben den Staaten wird auch internationalen Organisationen die Fähigkeit zuerkannt, als Rechtssubjekte des Völkerrechts am völkerrechtlichen Verkehr teilzunehmen¹⁾. Diese Rechtspersönlichkeit der

¹⁾ CIJ, Rec. 1949, S. 179, Avis consultatif du 11-4-1949 concernant la réparation des dommages subis au service des Nations Unies.

Montangemeinschaft ist in Art. 6 Abs. 1 des EGKS-Vertrags²⁾ ausdrücklich statuiert. Dort heißt es:

«La Communauté a la personnalité juridique».

Die Anerkennung der Fähigkeit, als Völkerrechtssubjekt aufzutreten, läßt allerdings noch nicht auf eine Vertragsschließungskompetenz schließen³⁻⁴⁾. Die Tatsache der Völkerrechtsfähigkeit sagt noch nichts über den Umfang aus, in dem Rechte erworben und Verpflichtungen eingegangen werden können. Auswärtige Befugnisse müssen der Organisation vielmehr jeweils ausdrücklich oder stillschweigend zuerkannt werden. Dies folgt aus der Beschränkung internationaler Organisationen auf bestimmte Funktionen und einen satzungsmäßig festgelegten Wirkungsbereich⁵⁾. Die Eigenschaft als Völkerrechtssubjekt hat demnach nicht die Folge, daß internationale Organisationen insoweit in ihren Rechten und Pflichten den Staaten gleichgestellt seien⁶⁾.

Eine Rechtsordnung kann den Status der ihr unterworfenen Rechtssubjekte in verschiedener Weise ausgestalten⁷⁾. Im Gegensatz zu der völkerrechtlich unbeschränkten auswärtigen Gewalt der Staaten sind daher die auswärtigen Befugnisse internationaler Organisationen, sofern sie aus der Satzung nachgewiesen werden können, auf die Regelung bestimmter Sachgebiete beschränkt.

Der EGKS-Vertrag verleiht der Gemeinschaft in bestimmten Beziehungen das Recht, Verträge einzugehen (vgl. etwa Art. 14 des Protokolls über die Privilegien und Immunitäten⁸⁾, Art. 6 des Protokolls über die Beziehungen zum Europarat⁹⁾).

²⁾ Weitere Artikel werden im folgenden ohne Bezugnahme auf den EGKS-Vertrag zitiert.

³⁻⁴⁾ P a r r y, *The Treaty-Making Power of the United Nations*, BYIL 1949, S. 110, 147.

⁵⁾ CPJI, Avis du 8-12-1927 concernant compétence de la Commission Européenne du Danube, Série B, Nr. 14, S. 64: «Comme la Commission européenne n'est pas un Etat, mais une institution internationale pourvue d'un objet spécial, elle n'a que les attributions que lui confère le Statut définitif, pour lui permettre de remplir cet objet; mais elle a compétence pour exercer ces fonctions dans leur plénitude, pour autant que le Statut ne lui impose pas de restrictions».

⁶⁾ CIJ a. a. O., S. 180: «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».

⁷⁾ CIJ a. a. O., S. 178: «Les sujets de droit, dans un système juridique, ne sont pas nécessairement identiques quant à la nature ou à l'étendue de leurs droits; et leur nature dépend des besoins de la communauté».

⁸⁾ Art. 14: «La Haute Autorité peut conclure avec un ou plusieurs Etats membres des accords complémentaires aménageant les dispositions du présent Protocole».

⁹⁾ Art. 6: «Des accords entre la Communauté et le Conseil de l'Europe pourront, entre

Daneben bestimmt Art. 6 Abs. 2 jedoch in allgemeiner Form, daß die Gemeinschaft im zwischenstaatlichen Verkehr die für die Ausübung ihrer Funktionen und die Erreichung ihrer Ziele erforderliche Rechts- und Geschäftsfähigkeit besitzt¹⁰). Da die Rechtspersönlichkeit der Gemeinschaft schon in Art. 6 Abs. 1 statuiert ist, soll ihr durch Abs. 2 eine weitergehende Rechtsstellung eingeräumt werden. Es bedarf daher der Prüfung, ob das Vertragsschließungsrecht der Gemeinschaft auf die einzelnen, im EGKS-Vertrag genannten Fälle beschränkt ist oder ob der Gemeinschaft auf Grund des Art. 6 Abs. 2 entsprechend dem internen Funktionsbereich eine allgemeine auswärtige Kompetenz zukommt¹¹). Zunächst ist zu untersuchen, durch welche Organe ein Vertragsschließungsrecht ausgeübt werden kann.

II. Das zum Vertragsschluß zuständige Organ

Art. 6 Abs. 4¹²) bestimmt, daß die Gemeinschaft durch ihre Organe im Rahmen ihrer Befugnisse vertreten wird. Ob die allgemeine Vertretungsbefugnis das Recht zum Abschluß von Verträgen einschließen soll, läßt sich dem Wortlaut nicht entnehmen. Jedenfalls ist Art. 6 Abs. 4 keine eigentliche Kompetenznorm; er setzt vielmehr eine bereits bestehende Zuständigkeit eines Organs voraus.

Es ist der Versuch unternommen worden, darzulegen, daß nur die Funktionen der Hohen Behörde so beschaffen seien, daß sie eine Vertretung der Gemeinschaft im Außenverkehr außerhalb des eigentlichen mitgliedschaftsrechtlichen Bereiches erforderten¹³). Der Hohen Behörde komme das *ius repraesentationis omnimodae* und das ausschließliche Recht zum Abschluß von Verträgen zu.

autres, prévoir toute autre forme d'assistance mutuelle et de collaboration entre les deux organisations, et, éventuellement, des formes appropriées de l'une ou de l'autre».

¹⁰) Art. 6 Abs. 2: «Dans les relations internationales, la Communauté jouit de la capacité juridique nécessaire pour exercer ses fonctions et atteindre ses buts».

¹¹) So Art. 65 der Satzung der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation: "The Council, on behalf of the Organization, may enter into agreements with other international bodies for the maintenance of common services and, for common arrangements concerning personnel and, with the approval of the Assembly, may enter into such other arrangements as may facilitate the work of the Organization". Verträge mit Island: UN Treaty Series (UNTS) Vol. 28, S. 267 und Dänemark: Vol. 53, S. 341.

¹²) Art. 6 Abs. 4: «La Communauté est représentée par ses institutions, chacune dans le cadre de ses attributions».

¹³) Reuter - de Rossi - Ophüls: Avis sur la participation des observateurs du Conseil de l'Europe à l'Assemblée Commune et sur la conclusion d'un accord à cet effet (Conseil de l'Europe, Assemblée consultative, 4^{me} Session ordinaire SG [52] 10, S. 19 ff.); ebenso Reuter, Institutions internationales, 1955, S. 329.

Zur Stützung dieser Ansicht lassen sich verschiedene Argumente heranziehen:

a) Der EGKS-Vertrag habe der Hohen Behörde als einzigem Organ die allgemeine Aufgabe der Verwirklichung der Gemeinschaftsziele übertragen¹⁴⁾. Die Gemeinsame Versammlung habe dagegen im wesentlichen nur Kontrollbefugnisse¹⁵⁾, dem Ministerrat obliege die Harmonisierung mit der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten¹⁶⁾.

b) Nur die Hohe Behörde erhalte in einzelnen Fällen ein ausdrückliches Mandat auf dem Gebiet der auswärtigen Beziehungen¹⁷⁾ (Art. 93 EGKS-Vertrag, Art. 1, 10 und 14 Übergangsabkommen, Art. 14 des Protokolls über die Privilegien und Immunitäten¹⁸⁾).

¹⁴⁾ Art. 8: «La Haute Autorité est chargée d'assurer la réalisation des objets fixés par le présent Traité dans les conditions prévues par celui-ci».

¹⁵⁾ Art. 20: «L'Assemblée, composée de représentants des peuples des Etats réunis dans la Communauté, exerce les pouvoirs de contrôle qui lui sont attribués par le présent Traité».

¹⁶⁾ Art. 26: «Le Conseil exerce ses attributions dans les cas prévus et de la manière indiquée au présent Traité, notamment en vue d'harmoniser l'action de la Haute Autorité et celle des gouvernements responsables de la politique générale de leurs pays».

A cet effet, le Conseil et la Haute Autorité procèdent à des échanges d'informations et à des consultations réciproques.

Le Conseil peut demander à la Haute Autorité de procéder à l'étude de toutes propositions et mesures qu'il juge opportunes ou nécessaires à la réalisation des objectifs communs».

¹⁷⁾ Der Sonderfall des Art. 98 (Beitritt zum EGKS-Vertrag) ist hier außer Betracht gelassen.

¹⁸⁾ Art. 93: «La Haute Autorité assure avec les Nations Unies et avec l'Organisation Européenne de Coopération Economique toutes liaisons utiles et les tient régulièrement informées de l'activité de la Communauté»:

Art. 1 Abs. 3: «La période préparatoire s'étend de la date de l'entrée en vigueur du Traité à la date de l'établissement du marché commun».

Au cours de cette période:

a.

b. L'action de la Haute Autorité comporte:

- 1° Des études et des consultations;
- 2° Des négociations avec les pays tiers.

...

Les négociations avec les pays tiers ont pour objet:

- d'une part, d'établir les bases de la coopération entre la Communauté et ces pays;
- d'autre part, d'obtenir avant la suppression des droits de douane et des restrictions quantitatives à l'intérieur de la Communauté, les dérogations nécessaires:
 - à la clause de la nation la plus favorisée, dans le cadre de l'Accord Général sur les Tarifs douaniers et le Commerce et des accords bilatéraux;
 - à la clause de non-discrimination régissant la libération des échanges dans le cadre de l'Organisation Européenne de Coopération Economique».

Art. 10 Abs. 2: «Les négociations nécessaires pour réaliser l'accord des gouvernements sur les différentes mesures proposées, sans préjudice des dispositions du dernier alinéa de l'article 70, seront engagées à l'initiative de la Haute Autorité, qui prendra également l'initiative des négociations éventuellement nécessaires avec les Etats tiers intéressés».

Art. 14: «Dès l'entrée en fonctions de la Haute Autorité, les Etats membres engageront

c) Die Montangemeinschaft sei nach ihrer Struktur, dem Aufbau ihrer Organe und der Verteilung der Zuständigkeiten der staatlichen Organisationsform nachgebildet. Ein rechtsvergleichender Überblick zeige, daß das Schwergewicht der auswärtigen Befugnisse der Staaten in der Hand des Exekutivorgans konzentriert sei. Trotz der der Legislative eingeräumten Mitwirkungs- und Zustimmungsrechte werde die auswärtige Gewalt sachlich als dem Bereich der Exekutive zugehörig angesehen; soweit keine ausdrücklichen Bestimmungen vorhanden seien, spreche eine Vermutung zugunsten der Regierung¹⁹⁾.

Gegen diese Ansicht lassen sich jedoch gewichtige Bedenken ins Feld führen.

Die Zuständigkeitsverteilung im Bereich der staatlichen auswärtigen Gewalt findet historisch ihre Erklärung in der allgemeinen verfassungsgeschichtlichen Entwicklung. Auch nach dem Aufkommen nationaler Parlamente verblieb die auswärtige Gewalt beim Staatsoberhaupt als der Spitze der Exekutivgewalt. Es erscheint nicht angängig, dieses spezifisch staatsrechtlich-historische Argument zur Interpretation der Satzungen internationaler Gemeinschaften heranzuziehen.

Die Montangemeinschaft bildet trotz äußerer Annäherung ihres Organisationsschemas an den Aufbau der Staatsgewalten eine durchaus eigenständige Konstruktion, die sich nicht restlos in ein staatliches Gewaltenteilungsschema auflösen läßt. Insbesondere gilt dies für das Verhältnis des Ministerrats zur Hohen Behörde, denn die Mitgliedstaaten stehen zur Gemeinschaft in einem anderen Verhältnis als etwa die Länder zum Bund im Bundesstaat. Ebenso zeigt die Gemeinsame Versammlung erst Ansätze zu einem echten parlamentarischen Vertretungsorgan. Aus diesem Grunde lassen sich die aus dem staatlichen Gewaltenteilungsbegriff entwickelten Zuständigkeitsvermutungen nicht ohne weiteres auf eine internationale Organisation übertragen, selbst wenn diese unter Verleihung supranationaler Elemente der Struktur der Staaten angenähert ist. Es bedürfte einer längeren kontinuierlichen Entwicklung, ehe man bei internationalen Organisationen

des négociations avec les gouvernements des pays tiers, et en particulier avec le Gouvernement britannique, sur l'ensemble des relations économiques et commerciales concernant le charbon et l'acier entre la Communauté et ses pays. Dans ces négociations, la Haute Autorité, agissant sur instructions délibérées par le Conseil à l'unanimité, sera mandataire commun des gouvernements des Etats membres. Des représentants des Etats membres pourront assister aux dites négociations».

¹⁹⁾ Dazu Grewe, Die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik (Veröff. d. Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 12, 1954, S. 129 ff.); Mosler ebenda, S. 239 f. und Die auswärtige Gewalt im Verfassungssystem der Bundesrepublik Deutschland (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Heft 29, 1954, S. 269). Vgl. auch BVerfGE Bd. 1, S. 351 (369 f.) (Petersberger Abkommen).

von einer historischen Zuweisung dieser oder jener Zuständigkeit an ein bestimmtes Organ sprechen könnte.

Das Völkerrecht verweist bezüglich der Kompetenz zum Abschluß von Verträgen auf die Staatsverfassung. Bei einem Schweigen der staatlichen Verfassung spricht kraft staatsrechtlicher Überlieferung eine Vermutung zugunsten des Staatsoberhauptes bzw. der Exekutive. Bei einem Schweigen der Satzung internationaler Organisationen führt eine entsprechende Verweisung des Völkerrechts dagegen zu keinem Ergebnis, da es insoweit an einem entsprechenden allgemeinen Zuweisungsprinzip zugunsten eines bestimmten Organs fehlt²⁰⁾.

So ist z. B. bei den Vereinten Nationen das Recht zum Abschluß von Treuhandschaftsabkommen der Generalversammlung zugeteilt (Art. 80, 81, 85 UN-Satzung), während Abkommen über die strategisch wichtigen Zonen in Treuhandschaftsgebieten (Art. 83 UN-Satzung) und zur Aufrechterhaltung der internationalen Sicherheit und Ordnung (Art. 43 UN-Satzung) vom Sicherheitsrat geschlossen werden. Der Generalsekretär hat, obwohl er als *chief administrative officer of the organization* bezeichnet wird (Art. 97 UN-Satzung), keine generelle Vertragsschließungskompetenz in der Satzung erhalten (Art. 98 UN-Satzung)²¹⁾.

Für das Recht der Montangemeinschaft bleibt es bei dem Grundsatz des Art. 6 Abs. 4, daß jedes Organ im Rahmen seines Wirkungskreises zur Vertretung der Gemeinschaft nach außen berechtigt ist²²⁾. Ob das Vertretungsrecht das Recht zum Abschluß von Verträgen einschließen soll, bedarf der Prüfung im einzelnen Fall nach den im folgenden zu erörternden Grundsätzen.

B: Die ausdrücklichen Vertragsschließungsbefugnisse des EGKS-Vertrags

I. Selbständige Vertragsschließungsbefugnis der Hohen Behörde

Der EGKS-Vertrag gewährt nach seinem Wortlaut nur der Hohen Behörde das Recht, in Ausübung einzelner näher bestimmter Funktionen

²⁰⁾ Entsprechend führt Parry über die Organe internationaler Organisationen aus: "Their competence is, as it were by definition, essentially limited, and no doctrine of implied warranty of authority applicable in relation to states can be exactly applied in relation to them" (a. a. O., S. 115).

²¹⁾ Vgl. dagegen die Einzelbefugnisse in Art. 20, 28 des Headquarters Agreement vom 26. 6. 1947, UNTS Vol. 11, S. 11, und Art. 36 des Immunitätsabkommens, UN General Assembly, Doc. A/64, S. 25.

²²⁾ Ein praktischer Fall ist Art. 6 des Protokolls über die Beziehungen zum Europarat, vgl. oben Anm. 9.

Verträge mit anderen Völkerrechtssubjekten abzuschließen²³⁾. Die Kompetenz der Hohen Behörde ist insoweit in doppelter Hinsicht Beschränkungen unterworfen:

a) Ohne Ermächtigung durch die Mitgliedstaaten kann sie Abmachungen nur treffen, wenn diese sich im Rahmen des der Gemeinschaft eingeräumten Funktionsbereichs halten²⁴⁾. Angesichts des weiten Vorbehaltsbereichs der Mitgliedstaaten in Art. 71²⁵⁾ werden sich Überschneidungen praktisch nur schwer vermeiden lassen.

b) Überschreitet ein Abkommen die Zuständigkeit der Hohen Behörde *qua* Organ der Gemeinschaft, so ist das in seiner Zuständigkeit berührte Organ zur Mitwirkung berechtigt. Da nach der Struktur der Gemeinschaft die Hohe Behörde im wesentlichen als Träger der Gemeinschaftsfunktionen, der Ministerrat aber als Sachverwalter der Rechte und Interessen der Mitgliedstaaten auftreten, stellt sich beim Abschluß von Verträgen in der Regel nur die Frage nach der Erforderlichkeit und dem Modus des Zusammenwirkens dieser beiden Organe.

Der EGKS-Vertrag hat die Regelung einzelner Fälle kraft positiver Bestimmungen vorweggenommen. Hierbei hat er zunächst der Hohen Behörde ein alleiniges, nicht von internen Initiativ-, Zustimmung- oder sonstigen Mitwirkungsrechten anderer Organe abhängiges Mandat zur Eingehung internationaler Verträge erteilt. Die Ermächtigung ist jedoch unter dem allgemeinen Vorbehalt zu verstehen, daß die betreffende Abmachung nicht in den Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten übergreift.

1. Vereinbarungen mit anderen internationalen Organisationen

a) Art. 93²⁶⁾ gibt der Hohen Behörde Vollmacht, alle zweckdienlichen Verbindungen (*toutes liaisons utiles*) mit den Vereinten Nationen und der

²³⁾ Der Sonderfall des Art. 98 (Beitritt zum EGKS-Vertrag) bleibt hier außer Betracht.

²⁴⁾ Reuter, *La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*, 1953, S. 119.

²⁵⁾ Art. 71: «La compétence des gouvernements des Etats membres en matière de politique commerciale n'est pas affectée par l'application du présent Traité, sauf dispositions contraires de celui-ci.

Les pouvoirs attribués à la Communauté par le présent Traité en matière de politique commerciale à l'égard des pays tiers ne peuvent excéder ceux qui sont reconnus aux Etats membres par les accords internationaux auxquels ils sont parties, sous réserve de l'application des dispositions de l'article 75.

Les gouvernements des Etats membres se prêtent mutuellement le concours nécessaire pour l'application des mesures reconnues par la Haute Autorité conformes au présent Traité et aux accords internationaux en vigueur. La Haute Autorité est habilitée à proposer aux Etats membres intéressés les méthodes par lesquelles ce concours mutuel peut être assuré».

²⁶⁾ Vgl. oben-Anm. 18.

OEEC zu unterhalten²⁷⁾. Unter die weit gefaßte Formulierung läßt sich auch der Abschluß von Verträgen subsumieren, sofern sie dem Erfordernis der Zweckdienlichkeit einer fruchtbaren Zusammenarbeit genügen. Aus Art. 93 in Verbindung mit Art. 94²⁸⁾ (Verbindung mit dem Europarat) ist der Schluß gezogen worden, daß die Gemeinschaft nunmehr zur Unterhaltung von Beziehungen zu sämtlichen Organisationen, soweit ihre Tätigkeit Berührungspunkte zu dem Aufgabenkreis der Gemeinschaft aufweist, befugt sei²⁹⁾. Jedenfalls kann die Hohe Behörde, gestützt auf Art. 93, Verbindung zu sämtlichen UN-Sonderorganisationen aufnehmen.

Die Hohe Behörde hat von dieser Möglichkeit durch eine Vereinbarung über die Zusammenarbeit mit der ILO Gebrauch gemacht³⁰⁾. Das Abkommen trifft Bestimmungen über gegenseitige Beratung und Information, die gegenseitige Zuziehung von Vertretern zu Beratungen und die eventuelle gegenseitige Inanspruchnahme technischer Hilfe. Gemäß Art. 14 sollte das Abkommen auf Seiten der Gemeinschaft nach Billigung durch die Hohe Behörde in Kraft treten.

Die Hohe Behörde unterhält weiterhin Verbindung mit der OEEC und dem GATT, ohne daß diese Beziehungen bisher auf die Grundlage eines förmlichen Vertrags gestellt worden wären. Der Ministerrat der OEEC erließ am 7. Februar 1953 eine Entscheidung, in der er den sechs Staaten der Montanunion eine Ausnahmegenehmigung erteilte und davon Kenntnis nahm, daß

«les Gouvernements des Etats membres, agissant en tant que Communauté, exerceront ces droits ou observeront ces obligations dans les mêmes conditions que si les territoires européens de ces Etats constituaient le territoire d'un seul membre de l'Organisation, en ce qui concerne les produits énumérés»³¹⁾.

Vertreter der Hohen Behörde nahmen später in beratender Eigenschaft an Sitzungen von OEEC-Ausschüssen teil³²⁾, doch hat sich das Verhältnis auf dem Boden einer tatsächlichen Praxis entwickelt, die nicht ihren Niederschlag in einer förmlichen vertraglichen Vereinbarung zwischen beiden Orga-

27) Entsprechende Ermächtigungen sind in den Satzungen nahezu aller internationalen Organisationen zu finden, vgl. Art. 12 FAO, Art. 70 WHO, Art. 12 ILO, Art. 11 UNESCO, Art. 65 ICAO, Art. 12 Abs. 4 IMF.

28) Art. 94: «La liaison entre les institutions de la Communauté et le Conseil de l'Europe est assurée dans les conditions prévues par un Protocole annexe».

29) Reuter, La Communauté, S. 132, Nr. 136.

30) Amtsblatt vom 14. 8. 1953, S. 167 und Handbuch der Montanunion A 252, S. 1; EGKS, 4. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft vom 8. 4. 1956, S. 41.

31) Reuter, La Communauté, S. 134, Nr. 138.

32) EGKS, 2. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft vom 11. 4. 1954, S. 27; Exposé des Präsidenten der Hohen Behörde vom 8. 5. 1956, S. 55 über die Tätigkeit der Gemeinschaft.

nisationen gefunden hat. Ein entsprechendes Verhältnis hatte sich bereits seit dem von der GATT-Versammlung verabschiedeten *waiver* von der allgemeinen Meistbegünstigungsklausel zwischen GATT und Hoher Behörde herausgebildet³³⁾.

b) Gemäß Art. 6 des „Protokolls über die Beziehungen zum Europarat“³⁴⁾ können weitere Abkommen der Gemeinschaft mit dem Europarat über die Art und Weise der wechselseitigen Zusammenarbeit geschlossen werden. Entsprechende Vereinbarungen wurden bisher nicht getroffen; die Beziehungen wurden vielmehr in den in Art. 1–5 des Protokolls festgelegten Formen gepflegt. Es wäre durchaus möglich, daß die Hohe Behörde für ihren Funktionsbereich eine derartige Abmachung mit dem Europarat träge. Dagegen ist aus den oben unter A II dargelegten Gründen abzulehnen, daß kein anderes Organ außer der Hohen Behörde zum Vertragsluß gemäß Art. 6 des Protokolls berechtigt sei³⁵⁾.

2. Vereinbarungen mit den Mitgliedstaaten

Eine weitere, von der Hohen Behörde bisher nicht realisierte Vertragskompetenz enthält Art. 14 des „Protokolls über die Privilegien und Immunitäten der Gemeinschaft“³⁶⁾. Die Hohe Behörde wird dadurch ermächtigt, „mit einem oder mehreren der Mitgliedstaaten Zusatzabkommen zur Durchführung der Bestimmungen dieses Protokolls“ abzuschließen.

3. Vereinbarungen mit dritten Staaten

Der EGKS-Vertrag enthält, abgesehen von Art. 49³⁷⁾, keine Bestimmung, die ein alleiniges Vertragsschließungsrecht der Hohen Behörde mit dritten Staaten ausspricht. Art. 49 gibt der Hohen Behörde die Befugnis zur Aufnahme von Anleihen. Es bedarf hier keiner Untersuchung, inwieweit es sich dabei um die Eingehung völkerrechtlicher Vereinbarungen handelt. Jedenfalls hat die Hohe Behörde, gestützt auf Art. 49, ein Abkommen über die Gewährung einer Anleihe mit den Vereinigten Staaten geschlossen³⁸⁾.

³³⁾ Entscheidung vom 10. 11. 1952, GATT, Basic Instruments and Documents, 1. Suppl. March 1953, GATT 1953–1, S. 17 ff.

³⁴⁾ Vgl. oben Anm. 9.

³⁵⁾ Die entgegengesetzte Ansicht vertritt Reuter, *La Communauté*, S. 125, Nr. 128 a. E.

³⁶⁾ Vgl. oben Anm. 8.

³⁷⁾ Art. 49: «La Haute Autorité est habilitée à se procurer les fonds nécessaires à l'accomplissement de sa mission:

– en établissant des prélèvements sur la production de charbon et d'acier;

– en contractant des emprunts.

Elle peut recevoir à titre gratuit».

³⁸⁾ Amtsblatt der EGKS vom 7. 5. 1954, S. 327.

II. Zusammenwirken der Hohen Behörde und der Mitgliedstaaten

Die Eingehung vertraglicher Bindungen gegenüber dritten Staaten wird sich häufig nicht auf den der Gemeinschaft zugewiesenen Aufgabenbereich beschränken lassen, sondern zugleich die Kompetenzen der Mitgliedstaaten berühren. In solchen Fällen bedarf es daher eines gemeinsamen Vorgehens der durch die Hohe Behörde vertretenen Gemeinschaft und der sechs Staaten der Montanunion. Die Mitwirkung der sechs Staaten kann sich dabei sowohl intern auf dem Wege über Weisungen und Genehmigungen durch den Ministerrat vollziehen als auch nach außen in der eigenen Vertragspartnerschaft der Mitgliedstaaten hervortreten. Im Rahmen des EGKS-Vertrags lassen sich folgende Formen des Zusammenwirkens denken:

a) Gegenüber dem auswärtigen Partner tritt allein die Gemeinschaft, vertreten durch die Hohe Behörde, als Vertragspartei und damit als Signatar in Erscheinung. Die Mitgliedstaaten beschränken ihre Mitwirkung auf die Erteilung von Instruktionen durch den Ministerrat. Die Hohe Behörde darf insoweit nur auf einstimmige Weisungen des Ministerrates hin tätig werden.

b) Vertragspartei werden sowohl Gemeinschaft als auch Mitgliedstaaten nebeneinander. Ob die Staaten hierbei einen förmlichen Ratifikationsvorbehalt in den Vertrag aufnehmen, müssen sie auf Grund der jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften entscheiden.

c) Vertragsparteien werden nur die Mitgliedstaaten, sei es, daß sie allein den Vertrag unterzeichnen, sei es, daß sie die Hohe Behörde beauftragen, in ihrem Namen die Unterzeichnung vorzunehmen.

In sämtlichen Fällen kann, wenn das gemeinsame Interesse der EGKS-Staaten eine einheitliche Interessenvertretung gebietet, die Hohe Behörde mit der Führung der Vertragsverhandlungen beauftragt werden. Als Weisungsorgan der Hohen Behörde fungiert insoweit der Ministerrat.

Die Regelung des EGKS-Vertrags und die tatsächliche Praxis stellen sich folgendermaßen dar:

Art. 14 des Abkommens über die Übergangsbestimmungen (ÜA)³⁹⁾ enthält die verfahrensmäßige Regelung eines Falles, in dem sich Gemeinschaftsaufgaben und staatliche Souveränitätsrechte überschneiden⁴⁰⁾. Die Bestimmung sieht vor, daß die Hohe Behörde als Beauftragte der Mitgliedstaaten auf Grund einstimmiger Weisungen des Ministerrates internationale Vereinbarungen aushandelt. Art. 14 ÜA regelt somit nur einen Teilvorgang im

³⁹⁾ Vgl. oben Anm. 18.

⁴⁰⁾ Furler, EGKS, Gemeinsame Versammlung, Kurzbericht der Beratungen der Sitzung vom 21. 6. 1956, S. 28; Spierenburg, Mitglied der Hohen Behörde, ebenda S. 32.

Ablauf des Zustandekommens eines Vertrags, nämlich soweit er sich auf das interne Zusammenwirken der Gemeinschaftsorgane bezieht. Die Doppelfunktion des Ministerrats, der als Gemeinschaftsorgan fungiert und gleichzeitig im Verhältnis zur Gemeinschaft die Mitgliedstaaten *ut singulos* vertritt, wird hier deutlich sichtbar⁴¹⁾.

Dagegen trifft Art. 14 ÜA keine Bestimmung über die Unterzeichnung eines derartigen Abkommens sowie darüber, ob die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaft nebeneinander oder ein Teil allein als Vertragsparteien auftreten. Die Frage läßt sich nicht generell beantworten; die Lösung ergibt sich nicht aus Gemeinschaftsrecht, sondern aus allgemeinen völker- und staatsrechtlichen Gesichtspunkten⁴²⁾. Die Begründung einer völkerrechtlichen Verbindlichkeit für die Mitgliedstaaten und die Notwendigkeit der Durchführung des Abkommens im innerstaatlichen Bereich wird deren Auftreten als Vertragspartner erfordern. Maßgebend für die Vertragspartnerschaft ist daher der Gesichtspunkt, wen eine Verpflichtung aus dem Abkommen treffen soll.

Art. 14 löst das während der Anlaufzeit der Hohen Behörde in Art. 1 Ziff. 3b⁴³⁾ erteilte ausschließliche Mandat ab und ist bis zum Ende der Übergangszeit befristet. Sinn der Regelung ist es, durch Verhandlungen mit dritten Staaten die mit dem Entstehen der Gemeinschaft verbundenen Reibungen im internationalen Wirtschaftsgefüge zu beseitigen und eine Anpassung an die veränderte Marktsituation zu erreichen. Da solche Verhandlungen nur einheitlich geführt werden können, tritt die Hohe Behörde als gemeinsame Beauftragte der Mitgliedstaaten auf. Das Prinzip des Art. 71, wonach die Handelspolitik grundsätzlich im Hoheitsbereich der Mitgliedstaaten verbleibt, wird insoweit modifiziert. Die Tatsache, daß die von der Hohen Behörde wahrgenommene Zuständigkeit materiell eine solche der Mitgliedstaaten ist, wird durch die Weisungsgebundenheit gegenüber dem Ministerrat unterstrichen.

Art. 14 sieht nur die Aufnahme von Verhandlungen mit den Regierungen dritter Staaten vor («engageront des négociations avec les gouvernements des pays tiers»). Unter diesen Wortlaut ließe sich der Abschluß von Verträgen

⁴¹⁾ Sabass, EGKS, Bericht des Ausschusses für Fragen des Gemeinsamen Marktes, Juni 1956, Gemeinsame Versammlung, Dok. 20, 1955/56, S. 15.

⁴²⁾ In den Debatten des niederländischen Parlaments bei der Verabschiedung des EGKS-Vertrags wurde vereinzelt die Meinung geäußert, derartige Verträge seien stets seitens der Mitgliedstaaten ratifizierungsbedürftig (Voorlopig verslag, Bijlagen Tweede Kamer, 2228-7, S. 61). Dagegen Klompé, EGKS, Verhandlungen der Gemeinsamen Versammlung, Sitzung vom 14. 5. 1955, S. 482; Dehousse, ebenda S. 483 f.; Kopf, ebenda S. 488; v. Merkatz, ebenda S. 490.

⁴³⁾ Vgl. oben Anm. 18.

begrifflich nicht subsumieren, da Verhandlungen erst die Vorstufe zum eigentlichen Vertragschluß bilden. Neben diesem Schweigen des Vertragstextes hat sich jedoch eine rege Praxis der Gemeinschaftsorgane entwickelt, die auch die Eingehung der völkerrechtlichen Verpflichtung als Schlußphase der Verhandlungen in die Ermächtigung des Art. 14 einbezieht.

Der erste Vertrag der Gemeinschaft auf der Grundlage des Art. 14 ÜA war das Assoziierungsabkommen mit Großbritannien⁴⁴⁾. Das Abkommen stellt die gegenseitige Konsultation, insbesondere über die Koordinierung beiderseitiger Maßnahmen, auf eine institutionelle Grundlage. Es beschränkt sich ausdrücklich auf die dem Aufgabenbereich der Montangemeinschaft zugehörigen Angelegenheiten⁴⁵⁾.

Das Assoziierungsabkommen wurde auf Seiten der Gemeinschaft neben der Hohen Behörde auch von den sechs Regierungen der Mitgliedstaaten unterzeichnet und später nach den vorgeschriebenen staatsrechtlichen Verfahren ratifiziert.

Am 7. Mai 1956 schloß die Hohe Behörde weiterhin ein Konsultationsabkommen mit der Schweiz⁴⁶⁾, das am 15. Juni 1956 für die Dauer von sechs Monaten vorläufig in Kraft gesetzt wurde. Die Hohe Behörde berief sich auch hier auf Art. 14 ÜA⁴⁷⁾. Das Abkommen enthält neben der Einsetzung einer gemischten Kommission Konsultationspflichten beider Vertragsteile und dient der Wahrung der Schweizer Interessen insbesondere gegenüber der Preispolitik der Hohen Behörde und Maßnahmen bei Auftreten einer Mangellage. Die Hohe Behörde wurde auch hier auf einstimmige Weisungen des Ministerrates tätig⁴⁸⁾. Das Abkommen wurde der Bundesversammlung zur Genehmigung vorgelegt⁴⁹⁾.

Am 28. Juli 1956 kam zwischen der Hohen Behörde und den Regierungen der Mitgliedstaaten einerseits und der Schweizer Regierung andererseits ein Abkommen über die Einführung direkter internationaler Eisenbahntarife im Verkehr mit Kohle und Stahl im Durchgang durch schweizerisches Gebiet zustande, das den bisherigen Frachtenbruch an der schweizerischen Grenze

44) BGBl. 1955 II, S. 837 und Veröffentlichung der EGKS, 1539-D-54 H. A.

45) Art. 6 Abs. 3 des Abkommens und Ziff. 3 des Protokolls zwischen der Hohen Behörde und dem Ministerrat der EGKS vom 18. 12. 1954; K l o m p é, EGKS, Bericht des Ausschusses für politische Angelegenheiten und Außenbeziehungen der Gemeinschaft, Mai 1955, Gemeinsame Versammlung, Dok. 16, 1954/55, S. 11.

46) Schweizer Bundesblatt vom 11. 10. 1956, S. 382 und Amtsblatt der EGKS vom 21. 2. 1957, S. 85. Vgl. auch Exposé des Präsidenten der Hohen Behörde vom 8. 5. 1956, S. 56 f.

47) Vgl. schon EGKS, 2. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft vom 11. 4. 1954, S. 28 f.

48) EGKS, Hohe Behörde, 4. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft vom 8. 4. 1956, S. 36.

49) Bundesblatt a. a. O., S. 381.

beseitigt⁵⁰⁾. Da das Abkommen in den von den Mitgliedstaaten vorbehaltenen Bereich der Verkehrspolitik übergreift, wurde es auch von diesen unterzeichnet.

Bereits am 8. Mai 1956 hatte die Hohe Behörde unter Zustimmung des Ministerrates mit der österreichischen Delegation der GATT-Konferenz Zolltarifzugeständnisse vereinbart und Vereinbarungen über die Preise auf der Grundlage der Gegenseitigkeit getroffen⁵¹⁾.

Diese Vertragspraxis läßt erkennen, daß Art. 14 ÜA im Sinne einer Zuständigkeit zum Vertragschluß interpretiert wird⁵²⁾. Der Umfang dieser Zuständigkeit ist mit der Formel „sämtliche Wirtschafts- und Handelsbeziehungen zwischen der Gemeinschaft und diesen Ländern, soweit sie Kohle und Stahl betreffen“, sehr weit gefaßt. Angesichts der Weisungsgebundenheit gegenüber dem Ministerrat ist der Ermessensspielraum der Hohen Behörde jedoch beträchtlich eingeeengt. Die Hohe Behörde besitzt in diesem Rahmen kein Initiativrecht gegenüber dem auswärtigen Verhandlungspartner, solange ihr vom Ministerrat kein einstimmiges Mandat erteilt worden ist⁵³⁾. Aufschlußreich hierfür ist Ziff. 1 des zwischen der Hohen Behörde und dem Ministerrat am 18. Dezember 1954 im Zusammenhang mit dem Assoziierungsabkommen vereinbarten Protokolls⁵⁴⁾, die das Vorschlagsrecht der Hohen Behörde gegenüber dem Assoziationsrat in Angelegenheiten des Art. 8 des Assoziierungsabkommens von entsprechenden Weisungen des Ministerrates abhängig macht⁵⁵⁾.

Die bisherige Vertragspraxis ist noch zu gering, um bereits festumrissene Konturen für die Grundsätze zu zeigen, nach denen sich die Mitgliedstaaten am Vertragschluß beteiligen. Es läßt sich feststellen, daß die Mitgliedstaaten als selbständige Vertragspartner in Erscheinung traten, wo sie, wie im Falle des Schweizer Verkehrsabkommens, eine konkrete Verbindlichkeit traf. Bei der Statuierung von Verpflichtungen, die lediglich von den Organen der Gemeinschaft erfüllt werden sollten und konnten, wie z. B. im Konsultationsabkommen mit der Schweiz und im Österreichabkommen, beschränken sie sich dagegen auf eine Mitwirkung durch den Ministerrat. Es hat den

⁵⁰⁾ Bundesblatt a. a. O., S. 385.

⁵¹⁾ Struye, EGKS, Kurzbericht der Beratungen der Sitzung vom 21. 6. 1956, Gemeinsame Versammlung, Dok. AC 2356, S. 25; vgl. schon 3. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft vom 10. 4. 1955, S. 32 und 4. Gesamtbericht S. 39 f.

⁵²⁾ Spierenburg für die Hohe Behörde in der Sitzung der Gemeinsamen Versammlung vom 14. 5. 1955, Verhandlungen S. 491.

⁵³⁾ Struye, EGKS, Bericht des Ausschusses für politische Angelegenheiten und Außenbeziehungen der Gemeinschaft, Juni 1956, Gemeinsame Versammlung, Dok. 27, 1955/56, S. 14 f.

⁵⁴⁾ Assoziierungsabkommen, Veröffentlichung der EGKS, S. 13.

⁵⁵⁾ Vgl. auch Ziff. 3 des Protokolls.

Anschein, daß die Wahl der multilateralen Vertragsform mit dem Ratifizierungsvorbehalt für das Assoziierungsabkommen mit Großbritannien von politischen Motiven bestimmt war und eine Demonstration der Verbundenheit der sieben beteiligten Staaten zum Ausdruck brachte⁵⁶⁾.

Art. 14 ÜA erscheint in seiner gegenwärtigen Form als Ausdruck eines allgemeinen Prinzips. Die Hohe Behörde als Träger der Gemeinschaftsfunktionen und der Ministerrat als Wahrer der mitgliedschaftlichen Rechte und Interessen wirken zusammen bei der Wahrnehmung von Aufgaben, die auf Grund der Art. 70, Abs. 5, 71 und 72 dem Hoheitsbereich der Mitgliedstaaten zugehören. Insbesondere die Doppelfunktion des Ministerrates als Organ der Gemeinschaft einerseits und als Vertreter der einzelnen Mitgliedstaaten *ut singuli* andererseits tritt klar hervor. Dem Gemeinschaftsvertrag läßt sich keine Einschränkung entnehmen, die es den Mitgliedstaaten verbietet, auch in Zukunft nach dem Außerkrafttreten des Übergangsabkommens durch ihre Vertreter im Ministerrat die Hohe Behörde mit der Führung von Verhandlungen und dem eventuellen Abschluß von Verträgen zu beauftragen.

Parallelen zeigen sich im Recht der Vereinten Nationen. Das Vertretungsorgan der Mitgliedstaaten, die Generalversammlung, hat sich dort verschiedentlich veranlaßt gesehen, den Generalsekretär, ohne daß die Charta für diesen Fall ausdrücklich Vorsorge getroffen hätte, zum Abschluß völkerrechtlicher Vereinbarungen für die Organisation zu ermächtigen. Es sei hingewiesen auf das Liquidations- und Sukzessionsabkommen mit dem Völkerbund vom 19. Juli 1946⁵⁷⁾ sowie neuerlich die vom Generalsekretär im Verlaufe der Suezaffaire mit den Regierungen Italiens und Ägyptens für die Vereinten Nationen getroffenen Abmachungen⁵⁸⁾.

Ein vertragswidriger Kompetenzzuwachs auf Seiten der Hohen Behörde ist mit einer solchen Einzelermächtigung nicht verbunden. Entsprechende Weisungsbeschlüsse des Ministerrats für den Einzelfall können nur einstimmig gefaßt werden, da eine gemeinschaftsrechtliche Pflicht der Mitgliedstaaten zum Verzicht auf die Ausübung eigener Kompetenzen in diesen

⁵⁶⁾ Dehousse, EGKS, Verhandlungen der Gemeinsamen Versammlung, Sitzung vom 14. 5. 1955, S. 484 f.; Monnet, Präsident der Hohen Behörde, ebenda S. 493. Der Meinung Riphagens (De juridische structuur der Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, 1955, S. 31, 39; vgl. Besprechung in dieser Zeitschrift, Bd. 16, S. 701), die Unterzeichnung des Assoziationsabkommens durch die Hohe Behörde sei ohne rechtliche Relevanz gewesen, kann nicht gefolgt werden.

⁵⁷⁾ UNTS Vol. 1, S. 110. Weitere Fälle bei Carroz-Probst, *Personnalité juridique internationale et capacité de conclure des traités de l'O.N.U. et des institutions spécialisées*, 1953, S. 74 f.

⁵⁸⁾ Vgl. Resolutionen vom 4., 5., 7. und 24. 11. 1956, Dept. of State Bull. 1956, S. 793 ff., 917 f.; Final Report des Generalsekretärs vom 6. 11. 1956, UN-Doc. A 3302 Ziff. 9; Neue Zürcher Zeitung vom 20. 12. 1956.

Fällen nicht besteht. Die Fähigkeit der Hohen Behörde, auch außer den im EGKS-Vertrag ausdrücklich vorgesehenen Fällen die Gemeinschaft im Außenverhältnis zu vertreten, ergibt sich aus der im folgenden darzulegenden Vertragsschließungskompetenz jedes Gemeinschaftsorgans gemäß Art. 6 Abs. 2.

C: Sonstige Vertragsschließungsbefugnisse

Angesichts des Fehlens einer ausdrücklich statuierten allgemeinen Vertragsschließungskompetenz⁵⁹⁾ zugunsten der Gemeinschaft stellt sich die Frage, ob ihr außer den einzelnen positiv geregelten Fällen der Vertragsschließung auch in weiteren Fällen eine solche Befugnis zugestanden werden muß.

Die Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofes und seines Vorgängers, des Ständigen Internationalen Gerichtshofes, hatte in mehreren Entscheidungen über den Umfang der Kompetenzen internationaler Organisationen zu befinden⁶⁰⁾. Das Gericht hat hierbei wie auch bei sonstigen Vertragsauslegungen die Auffassung vertreten, daß die Regel der zugunsten der staatlichen Souveränität restriktiven Auslegung zurücktreten müsse hinter dem Grundsatz der Effektivität⁶¹⁾. Es versteht darunter eine Interpretation, die den Wortlaut des Vertrags zu vereinbaren weiß mit einer Zuständigkeitsbestimmung, die dem Vertragszweck und dem der Organisation gestellten Aufgabenbereich am ehesten gerecht wird. Dementsprechend hat der Gerichtshof anerkannt, daß auch eine nicht in dem Zuständigkeitskatalog der Satzung erwähnte Funktion kraft sachlichen Zusammenhangs mit einer vertraglichen Kompetenz von der Organisation ausgeübt werden kann. In mehreren Gutachten über den Zuständigkeitsbereich der ILO stellte der StIGH fest, daß die Kompetenz zur Regelung der Verhältnisse der in der Industrie

⁵⁹⁾ So Art. 65 ICAO, oben Anm. 11.

⁶⁰⁾ Allgemein zur Auslegung einer Kompetenz nach *aim and scope*, aus dem Gesamtzusammenhang aller Bestimmungen und unter Berücksichtigung der tatsächlichen Praxis, CPJI, Série B, Nr. 2/3, S. 23 ff., 39; Nr. 13, S. 18, 20.

⁶¹⁾ *Affaire relative à la compétence de l'Organisation Internationale du Travail pour réglementer accessoirement le travail personnel du patron* (CPJI, Avis consultatif de 23-7-1926, Série B, Nr. 13, S. 19). Die Auslegung zugunsten der Unabhängigkeit der Staaten hat demgegenüber zurückzutreten; vgl. *Affaire relative à la juridiction territoriale de la Commission internationale de l'Oder* (CPJI, Arrêt de 10-9-1929, Série A Nr. 23, S. 26): «La Cour ... ne saurait davantage se rallier à la thèse avancée par le Gouvernement polonais et d'après laquelle, le texte étant douteux, ce serait la solution qui restreint le moins la liberté des Etats qui devrait prévaloir. Cet argument, juste en lui-même, ne doit être employé qu'avec la plus grande prudence ... Ce sera seulement si, tout élément pertinent ayant été pris en considération, l'intention des Parties n'en reste pas moins douteuse, qu'il y aura lieu de se prononcer pour l'interprétation plus favorable à la liberté des Etats». Vgl. auch Lauterpacht, *Restrictive Interpretation and the Principle of Effectiveness in the Interpretation of Treaties*, BYIL 1949, S. 48 ff.

beschäftigten Arbeitnehmer auch die in der Landwirtschaft tätigen Arbeitnehmer umfasse⁶²⁾, daß Auswirkungen auf den der Zuständigkeit der Organisation entzogenen Produktionssektor kein Hindernis für die Ausübung einer satzungsmäßigen Kompetenz darstellen⁶³⁾ und daß auch die Zuständigkeit für Arbeitgeber gegeben sei, soweit sie zur Regelung der Arbeitsverhältnisse der Arbeitnehmer erforderlich und nicht von ihr zu trennen sei⁶⁴⁾. In einem Gutachten betreffend die im Dienste der UN erlittenen Beamten-schäden führt der IGH schließlich aus:

«Selon le droit international, l'organisation doit être considérée comme possédant ces pouvoirs qui, s'ils ne sont pas expressément énoncés dans la Charte, sont, par une conséquence nécessaire, conférés à l'organisation en tant qu'essentiels à l'exercice des fonctions de celle-ci»⁶⁵⁾.

Es darf somit als allgemeiner Auslegungsgrundsatz der Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofs gelten, daß der Wille der Staaten stets auf die Effektivität der Tätigkeit der von ihnen eingesetzten Organe gerichtet ist^{65a)}. Es wird daher vermutet, daß internationale Organe die zur Erfüllung der ihnen gesetzten Aufgaben notwendigen Befugnisse besitzen, soweit kein entgegenstehender Wille der Mitgliedstaaten in der Satzung Ausdruck gefunden hat. Für den Bereich der auswärtigen Angelegenheiten hat Art. 6 Abs. 2⁶⁶⁾ diesen Grundsatz positivrechtlich zum Bestandteil des EGKS-Vertrags gemacht. Wenn der Gemeinschaft für den zwischenstaatlichen Verkehr die zu einer effektiven Wahrnehmung ihrer Funktionen notwendige *capacité juridique* zuerkannt wird, so folgt daraus, daß ihr stets dann die Befugnis zum Abschluß von Verträgen zusteht, wenn sich dies als notwendiges Mittel zur Ausübung einer satzungsmäßigen Zuständigkeit erweist und Schranken der Satzung nicht erkennbar sind. Daß der EGKS-Vertrag der Gemeinschaft in Art. 6 Abs. 2 über die Feststellung der Rechtsfähigkeit hinaus konkrete

⁶²⁾ Série B, Nr. 2.

⁶³⁾ Série B, Nr. 3 besonders S. 56–59.

⁶⁴⁾ Série B, Nr. 13 (compétence de l'Organisation Internationale du Travail pour régler accessoirement le travail personnel du patron), S. 18, 21.

⁶⁵⁾ Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, Avis consultatif du 11-4-1949, CIJ Rec. 1949, S. 182.

^{65a)} In dem gleichen Sinne führt der Gerichtshof der EGKS aus: «... De l'avis de la Cour il est permis, sans se livrer à une interprétation extensive, d'appliquer une règle d'interprétation généralement admise tant en droit international qu'en droit national et selon laquelle les normes établies par un traité international ou par une loi impliquent les normes sans lesquelles les premières n'auraient pas de sens ou ne permettraient pas une application raisonnable et utile» (Arrêt de la Cour dans l'affaire N° 8–55 entre la Fédération Charbonnière de Belgique et la Haute Autorité, Journal Officiel de la CECA 1957, S. 25 [31]). Dem Gerichtshof oblag im konkreten Fall jedoch nur eine Interpretation des EGKS-Vertrags in Bezug auf gemeinschaftsinterne Befugnisse der Hohen Behörde.

⁶⁶⁾ Vgl. oben Anm. 10.

Befugnisse verliehen hat, ergibt sich aus einer Gegenüberstellung von Art. 6 Abs. 1 und Abs. 2. Da die Rechtspersönlichkeit der Gemeinschaft sich bereits aus Abs. 1 ergibt, muß angenommen werden, daß Abs. 2 ihr darüber hinaus weitere Rechte zuerkennen will. Es bedarf daher nicht des Zurückgreifens auf eine allgemeine *implied power* im Sinne des in der staatsrechtlichen Doktrin entwickelten Begriffs, um eine Befugnis der Gemeinschaft zum Vertragschluß in nicht vom EGKS-Vertrag ausdrücklich erwähnten Fällen zu begründen. Vielmehr enthält Art. 6 Abs. 2 eine beschränkte, wenn auch inhaltlich nicht näher konkretisierte Zuständigkeit für den Bereich der auswärtigen Angelegenheiten im Rahmen der allgemeinen Befugnisse der Gemeinschaft⁶⁷⁾.

Die Grenzen des Art. 6 Abs. 2 ergeben sich dabei aus dem EGKS-Vertrag und aus dem limitierten Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaft selbst. Es wäre daher generell als unzulässig anzusehen, kraft eines Vertrags eine Zuständigkeitserweiterung vorzunehmen oder eine sonstige Zuständigkeitsverschiebung durch Delegation von Befugnissen zu bewirken⁶⁸⁾. Mangels einer Verfügungsmacht der Gemeinschaftsorgane über ihre Kompetenz ist es ihnen gleichfalls verwehrt, durch eine internationale Vereinbarung eine Bindung ihrer Kompetenz im Sinne eines Unterlassens oder einer Tätigkeit in einer bestimmten Richtung herbeizuführen. Die beschränkte Zielsetzung des EGKS-Vertrags auf eine wirtschaftliche Teilintegration verbietet schließlich den Abschluß politisch bestimmter Verträge, die geeignet sind, der politischen Initiative der Mitgliedstaaten vorzugreifen.

Die weitestreichende Sperrklausel gegenüber einer Teilnahme der Gemeinschaft am internationalen Rechtsverkehr ist in Art. 71 enthalten. Die Handelspolitik fällt danach grundsätzlich in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten. Eine Vertragsschließungsbefugnis der Gemeinschaft auf handelspolitischem Gebiet besteht daher nicht. Andererseits ist Art. 3a⁶⁹⁾, der der

⁶⁷⁾ Parry, a. a. O., S. 115: "... as respects the treaty-making power, the implied authority of international organizations is perhaps greater and of greater significance, than their express authority. Such implied authority must of course be limited to the 'sphere' of the organization concerned - to the range of the spirit, if not of the letter, of its constitution. But that range may be very wide". Carroz-Probst, a. a. O., S. 74; Reuter, Institutions, S. 327.

⁶⁸⁾ Carroz-Probst, a. a. O., S. 40 unter Hinweis auf Art. 10 der Satzung des internationalen Währungsfonds, wonach jede der Zusammenarbeit mit anderen Organisationen dienende Vereinbarung, sofern sie eine Änderung der Satzung einschließt, erst nach Vornahme einer formellen Satzungsänderung gem. Art. 17 in Kraft gesetzt werden kann (UNTS, Vol. 2, I, S. 39).

⁶⁹⁾ Art. 3: «Les institutions de la Communauté doivent, dans le cadre de leurs attributions respectives et dans l'intérêt commun:

a) veiller à l'approvisionnement régulier du marché commun, en tenant compte des besoins des pays tiers ...».

Gemeinschaft die geordnete Versorgung des gemeinsamen Marktes unter Berücksichtigung des Bedarfs dritter Länder zur Aufgabe stellt, ohne die Aufnahme von Kontakten mit diesen dritten Ländern schwer zu verwirklichen.

Keine Bedenken dürften jedenfalls gegen den Abschluß allgemeiner Konsultationsabkommen mit dritten Staaten bestehen, sofern dem Vertragspartner keine mitgliedschaftsähnliche Stellung eingeräumt wird und sofern die Organe der Gemeinschaft nicht gegenüber dem Vertragspartner zu Beschränkungen in der Ausübung ihrer Befugnisse verpflichtet werden, die dem Vertragspartner eine im Vergleich zu den Mitgliedstaaten günstigere Position einräumen würden ^{69a)}.

R i p h a g e n vertritt die Ansicht ⁷⁰⁾, eine allgemeine Befugnis der Hohen Behörde zum Abschluß von Verträgen kraft einer *implied power* bestehe nicht. Dies ergebe sich aus der Existenz des Art. 95 ⁷¹⁾, der für die Zuständigkeitserweiterungen der Hohen Behörde ein besonderes, den Organen der Gemeinschaft anvertrautes Revisionsverfahren vorsehe. Hierbei ist Riphagen jedoch entgegenzuhalten, daß Art. 95 Abs. 1, 2 nur auf eine Erweiterung der gemeinschaftsinternen Befugnisse der Hohen Behörde abzielt. In Art. 6 Abs. 2 verleiht der EGKS-Vertrag dagegen der Gemeinschaft ein Mandat im auswärtigen Bereich, das die Zuständigkeit zum Abschluß von Verträgen einschließt. Dieses Mandat besteht nicht zugunsten eines bestimmten Organs, sondern entsprechend dem Grundsatz des Art. 6 Abs. 4 unter Einschränkung auf den Fall sachlicher Notwendigkeit.

Diese Auslegung wird erhärtet durch die bisherige völkerrechtliche Praxis. So wurden seit der Entstehung der Gemeinschaft zahlreiche diplomatische Missionen dritter Staaten bei der Hohen Behörde akkreditiert, ohne daß dies ausdrücklich im EGKS-Vertrag vorgesehen wäre. Dieser Vorgang wird jedoch durch Art. 6 Abs. 2 gedeckt. Früher schon nahm der

^{69a)} Der nach Drucklegung bekannt gewordene Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft enthält die allgemeine Vorschrift: Art. 238. « La Communauté peut conclure avec un État tiers, une union d'États ou une organisation internationale, des accords créant une association caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières... » (Documentation Française vom 4. 4. 1957, N° 2.279, Textes diplomatiques CLXXI).

⁷⁰⁾ A. a. O., S. 13, 37.

⁷¹⁾ Art. 95: « Dans tous les cas non prévus au présent Traité, dans lesquels une décision ou une recommandation de la Haute Autorité apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun du charbon et de l'acier et conformément aux dispositions de l'article 5, l'un des objets de la Communauté, tels qu'ils sont définis aux articles 2, 3 et 4, cette décision ou cette recommandation peut être prise sur avis conforme du Conseil statuant à l'unanimité et après consultation du Comité Consultatif.

La même décision ou recommandation, prise dans la même forme, détermine éventuellement les sanctions applicables... ».

Völkerbund, obwohl ihm seine Satzung in keiner Bestimmung ein ausdrückliches *ius contractuum* zuerkannte, am Zustandekommen zahlreicher Verträge teil⁷²). Unter anderem beteiligte sich der Völkerbundsrat am Abschluß der Mandatsverträge⁷³); am 29. September 1924 unterzeichnete er ein Protokoll mit der griechischen Regierung über den Schutz der bulgarischen Minderheiten in Griechenland⁷⁴); mit der schweizerischen Regierung schloß der Völkerbund, vertreten durch seinen Generalsekretär, verschiedene Abkommen, die seine rechtliche Stellung und die seiner Funktionäre in der Schweiz als dem Lande seines Sitzes regelten⁷⁵). Die UN-Charta verleiht im Gegensatz zur Völkerbundssatzung ihren Organen in einzelnen Fällen die Fähigkeit zum Abschluß von Verträgen (Art. 43: Abkommen des Sicherheitsrates zur Aufrechterhaltung der internationalen Sicherheit und Ordnung; Art. 57 und 63: Abkommen mit den Sonderorganisationen; Art. 80, 81, 85: Treuhandschaftsabkommen der Generalversammlung bzw. für strategische Zonen in diesen Gebieten durch den Sicherheitsrat, Art. 83; Art. 105: Abkommen über die Vorrechte und Privilegien der UN-Beamten). Beispiele für vertragliche Vereinbarungen, denen nicht eines der erwähnten ausdrücklichen Mandate der Charta zugrunde liegt, sind das bereits erwähnte Liquidations- und Sukzessionsabkommen mit dem Völkerbund vom 19. Juli 1946 sowie neuerdings die vom Generalsekretär im Verlaufe der Suezaffäre mit den Regierungen Italiens und Ägyptens für die Vereinten Nationen getroffenen Vereinbarungen⁷⁶).

Trotz der bislang in geringem Maße entwickelten Vertragspraxis internationaler Organisationen zeichnet sich eine Tendenz des Völkerrechts ab, Abkommen allgemein zuzulassen, soweit sie den Status der Organisation im Sitzland und die rechtliche Stellung ihres Personals regeln. An dieser Stelle ist neben den erwähnten Abmachungen zwischen dem Völkerbund und der Schweiz auf die Vereinbarung zwischen dem Präsidenten des Ständigen Internationalen Gerichtshofes und der Regierung der Niederlande betreffend den diplomatischen Status der Mitglieder und des Personals des Gerichtshofes vom 22. Mai 1928 hinzuweisen⁷⁷). In neuerer Zeit haben,

⁷²) Schücking-Wehberg, die Satzung des Völkerbundes, 2. Aufl. 1924, S. 117 f.; Jean Huber, Le droit de conclure des traités internationaux, 1951, S. 116 f.

⁷³) Schücking-Wehberg, a. a. O., S. 705.

⁷⁴) S. d. N., J. O. 1925, S. 478 ff.

⁷⁵) Abkommen von 1921, vgl. bei Schücking-Wehberg, a. a. O., S. 384; *modus vivendi* vom 18. 9. 1926, S. d. N., J. O. 1926, S. 1422-1424; Accord concernant l'établissement et l'exploitation d'une station radioélectrique du 21-5-1930; (Manley O. Hudson, International Legislation, Vol. 5, S. 494-501).

⁷⁶) Vgl. oben Anm. 57, 58.

⁷⁷) S. d. N., J. O. 1928, S. 985 und CPJI, Série E, Nr. 4, S. 57.

allerdings auf Grund ausdrücklichen Mandates der Satzungen⁷⁸⁾, nach dem Vorbild der zwischen den Vereinten Nationen und den Vereinigten Staaten geschlossenen Verträge über den Sitz und die Vorrechte des Personals⁷⁹⁾ der Organisation, entsprechende Vereinbarungen der Sonderorganisationen mit den Staaten ihres Verwaltungssitzes stattgefunden⁸⁰⁾. Für die Montangemeinschaft ist diese Regelung allerdings in Art. 76⁸¹⁾ in Verbindung mit dem Zusatzprotokoll über die Privilegien und Immunitäten der Gemeinschaft sowie in Art. 6 Abs. 3⁸²⁾ vorweggenommen.

In Ansehung der besonderen, zur Erfüllung ihres Wirkungsbereichs übertragenen Funktionen bleibt es dagegen bei dem Grundsatz, daß eine Vertragszuständigkeit einer Organisation nur dann gegeben sein kann, wenn dies zu einer wirksamen Ausübung erforderlich und der Satzung kein entgegenstehender Wille zu entnehmen ist. Der Modus der Ausübung bestimmt sich nach der vorgegebenen Zuständigkeitsverteilung der Organe untereinander. Da die Betätigung auf handelspolitischem Gebiet zum Vorbehaltsbereich der Mitgliedstaaten gehört (Art. 71), wird die Hohe Behörde Außenbeziehungen erst nach einem entsprechenden einstimmig gefaßten Beschluß des Ministerrats aufnehmen können⁸³⁾.

Die Frage, wann der Abschluß eines Vertrags für die Gemeinschaft zur wirksamen Wahrnehmung einer Gemeinschaftsfunktion notwendig ist, muß von dem zuständigen Organ der Gemeinschaft nach pflichtgemäßer Prüfung beantwortet werden; die Ausübung einer Funktion bedeutet wie jede Rechtsanwendung zugleich deren Interpretation⁸⁴⁾. Für die Entscheidung von Kompetenzstreitigkeiten ist der Montangerichtshof zuständig.

78) Vgl. etwa Art. 12 der UNESCO-Satzung, UNTS Vol. 4 I, S. 275 und Art. 40 der ILO-Satzung, UNTS Vol. 15 I, S. 35.

79) Headquarters Agreement vom 26. 6. 1947, UNTS Vol. 11, S. 11; vgl. daneben das Anleiheabkommen zwischen UN und USA vom 23. 3. 1948, UNTS Vol. 19, S. 45; die von den UN mit der Schweiz geschlossene Convention on Privileges and Immunities vom 1. 7. 1946, UNTS Vol. 1, S. 163; Notenaustausch des Präsidenten des IGH mit den Niederlanden vom 26. 6. 1946, ICJ Yearbook 1946/47, S. 83.

80) Vgl. den Vertrag der Schweiz mit der ILO vom 11. 3. 1946, UNTS Vol. 15, S. 382, und der WHO von 1948, UNTS Vol. 26, S. 331; Vertrag zwischen Frankreich und der UNESCO über die Privilegien und Immunitäten auf französischem Territorium vom 2. 7. 1954, Décret Nr. 56-42 vom 11. 1. 1956, J. O., S. 625 ff.

81) Art. 76: «La Communauté jouit, sur les territoires des Etats membres, des immunités et privilèges nécessaires pour remplir sa mission, dans les conditions définies à un Protocole annexe.

82) Art. 6 Abs. 3: «Dans chacun des Etats membres, la Communauté jouit de la capacité juridique la plus large reconnue aux personnes morales nationales; elle peut, notamment, acquérir et aliéner des biens immobiliers et mobiliers et ester en justice».

83) EGKS, 4. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft vom 8. 4. 1956, S. 29.

84) Vgl. K e l s e n, Recent Trends in the Law of the United Nations, 1951, S. 960; R e u t e r, Institutions internationales, S. 322.