

Die Bedeutung der Rechtsvergleichung für das Recht internationaler Organisationen

*Georg Ress *)*

- I. Einleitung
 1. Zur Typisierung internationaler Organisationen
 2. Die Leistungsfähigkeit der Rechtsvergleichung
 3. Die Wechselbeziehung zwischen Verbandszweck und Rechtsvergleichung
- II. Die rechtspolitische Bedeutung der Rechtsvergleichung für die Schaffung und Weiterentwicklung des Rechts internationaler Organisationen
 1. Heranziehung der Rechtsvergleichung zur Rechtskenntnis und zur Rechtsgestaltung
 2. Die negative Funktion der Rechtsvergleichung
 3. Die Rolle der Rechtsvergleichung bei der Rechtsvereinheitlichung durch internationale Organisationen
 - a) Rechtsvereinheitlichung durch die Ermittlung der »besten Lösung«
 - b) Angleichung, Harmonisierung und Koordination von Rechtsvorschriften der Mitglieder der Europäischen Gemeinschaften
- III. Die Bedeutung der Rechtsvergleichung für die Auslegung des Rechts der internationalen Organisationen
 1. Die Auslegung des Gründungsvertrages
 - a) Der Charakter des Gründungsvertrages als Verfassung der Organisation
 - b) Die Heranziehung allgemeiner organisatorischer Grundsätze
 - c) Zur Auslegung im Lichte bundesstaatlicher Strukturen
 2. Auslegung des sog. internen Rechts internationaler Organisationen mittels Rechtsvergleichung
- IV. Die Bedeutung der Rechtsvergleichung für die Gewinnung allgemeiner Rechtsgrundsätze im Rahmen internationaler Organisationen
 1. Verweisungen auf allgemeine Rechtsgrundsätze der Mitgliedstaaten
 2. Ungeschriebene allgemeine Rechtsgrundsätze im Recht internationaler Organisationen
- V. Schlußbemerkung

*) Dr. iur. et Dr. rer. pol.; Referent am Institut. Der folgende Beitrag stellt die in den Anmerkungen und einigen Textstellen ergänzte Fassung des Vortrags dar, den ich anlässlich des 50jährigen Jubiläums des Instituts am 28. 2. 1975 gehalten habe.

I. Einleitung

Daß die Rechtsvergleichung für das Recht internationaler Organisationen in vielfacher Hinsicht sowohl in der Praxis Bedeutung hat als auch vom rechtswissenschaftlichen Standpunkt aus Bedeutung haben sollte, ist allgemein anerkannt¹⁾. Nicht eindeutig sind jedoch die Antworten auf die Frage, inwieweit sich aus den Eigenheiten des internationalen Verbandsrechts die allgemeinen Bezüge zwischen Rechtsvergleichung und Völkerrecht modifizieren. Diese Schwierigkeiten haben vor allem zwei Ursachen: die Leistungsfähigkeit der Rechtsvergleichung sowie die unterschiedliche Typisierung der internationalen Organisationen²⁾ und die Klassifikation des auf sie anwendbaren Rechts.

Abkürzungen: AJCL = American Journal of Comparative Law; BGB = Bürgerliches Gesetzbuch; BGHZ = Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen; BVerfGE = Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts; BYIL = British Year Book of International Law; DVBl. = Deutsches Verwaltungsblatt; EuGH = Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften; ICLQ = International and Comparative Law Quarterly; IGH = Internationaler Gerichtshof; JÖR = Jahrbuch des öffentlichen Rechts; LAFTA = Lateinamerikanische Freihandelszone; MRK = Europäische Menschenrechtskonvention; NJW = Neue Juristische Wochenschrift; RabelsZ = Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht; Rn. = Randnummer; Rspr. = Rechtsprechung; StIGH = Ständiger Internationaler Gerichtshof; WVRK = Wiener Vertragsrechtskonvention.

¹⁾ Eine gute Darstellung der verschiedenen Bedeutungsmöglichkeiten gibt K. Zemánek, Was kann die Vergleichung staatlichen öffentlichen Rechts für das Recht der internationalen Organisationen leisten?, ZaöRV Bd. 24 (1964), S. 453 ff. Die Bedeutung der Rechtsvergleichung für regionale Organisationen war ein Berichtsgegenstand auf dem IX. Kongreß der Internationalen Akademie für Rechtsvergleichung 1974 in Teheran; vgl. den Generalbericht von P.-H. Teitgen, Le rôle du droit comparé dans les organisations régionales (bisher nur als Kongreßpapier vorliegend).

²⁾ Vgl. dazu Michel Virally, De la classification des organisations internationales, in: Miscellanea W. J. Ganshof van der Meersch, Bd. 1 (1972), S. 365 ff. Die bisherigen Versuche einer Typisierung internationaler Organisationen — nach dem Mitgliederstand und der geographischen Abgrenzung in universelle und regionale, nach dem Aufgabenbereich in generelle und sektorische, nach der Art der Tätigkeit in mehr beratende, entscheidende oder gar auch ausführende — sind stark von einer statischen Betrachtungsweise geprägt, die durch eine dynamische an den aus dem jeweiligen Verbandszweck sich ergebenden Entwicklungstendenzen ergänzt werden müßte. Diese Klassifikation ist wichtig zur Beantwortung der Frage, wieweit bestimmte Elemente der nationalen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten einer Organisation potentiell auch als Verbandselemente in Betracht zu ziehen sind. Für die Entwicklung von Grundsätzen eines allgemeinen Organisationsrechts durch Rückgriff auf nationalstaatliche Regelungen (z. B. Kooperationspflichten im Bundesstaat) dürfte auch

1. Zur Typisierung internationaler Organisationen

Unter internationalen Organisationen sollen für die folgende Betrachtung nur die *intergovernmental organizations* im weitesten Sinn erfaßt werden, also von mindestens zwei Staaten durch völkerrechtlichen Vertrag geschaffene, mit Organen und mit eigenem Willen ausgestattete völkerrechtsfähige Verbände, denen ein bestimmter Verbandszweck eigen ist. Dieses Verständnis internationaler Organisationen deckt sowohl die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen als auch regionale Organisationen wie die Europäischen Gemeinschaften, die EFTA oder LAFTA (um nur einige zu nennen), die NATO und auch Institutionen wie die regionalen Fischereikommissionen³⁾. Ein erster Blick zeigt schon, daß der Rechtsvergleichung je nach dem Typus der internationalen Organisation und des in Frage stehenden Rechtsbereichs (Gründungsvertrag/sog. internes Recht) unterschiedliche Bedeutung bei der Rechtsfindung zukommen wird. Ihre Funktion für die Auslegung des Gründungsvertrages, für die Lückenfüllung durch Herausbildung »besonderer« allgemeiner Rechtsgrundsätze, für die Rechtsvereinheitlichung usw. wandelt sich je nach Ziel und Struktur der Organisation, ist mit anderen Worten davon abhängig, welche Interessenverfolgung die Staaten mit dem Mittel der jeweiligen Organisation verbinden. Die Möglichkeiten der Heranziehung von Begriffen und Prinzipien des nationalen Verfassungsrechts

die Frage von Bedeutung sein, wieweit der die Organisationen beherrschende Grundsatz der Kooperation (vgl. dazu K. Gintner, Grundfragen der Mitgliedschaft in internationalen Organisationen [Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heft 17], S. 14 ff.) je nach dem Typus der Organisation Modifikationen erleidet. Folgt man der von Oppermann vorgeschlagenen Klassifikation (vgl. T. Oppermann, Grundfragen der Mitgliedschaft in internationalen Organisationen [Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, H. 17], S. 66 ff.), so ergeben sich daraus sicher nicht nur Konsequenzen im Hinblick auf die Auslegung von Aufnahmebedingungen, sondern auch auf die Übertragbarkeit bundesstaatlicher Kooperationspflichten; denn die in einer »notwendigen« Organisation verklammerten Staaten befinden sich in einer der bundesstaatlichen Eingliederung zumindest sich annähernden Situation.

³⁾ Die verschiedenen Versuche, den Begriff der internationalen Organisation zu definieren, müssen hier auf sich beruhen. Auch die Vienna Convention on the Representation of States in their Relations with International Organizations of a Universal Character vom 14. 3. 1975, A/Conf. 67/16, hat eine Definition vermieden. Vgl. zur Definitionsfrage I. Seidl-Hohenveldern, Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der Supranationalen Gemeinschaften (2. Aufl. 1971), Rn. 105 ff.; R. Bernhardt, Qualifikation und Anwendungsbereich des internen Rechts internationaler Organisationen (Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, H. 12) (1973), S. 7 f.

der Mitgliedstaaten zur Auslegung, Lückenfüllung und Fortentwicklung des Rechts der Organisation ist abhängig von den Unterschieden, die zwischen den verschiedenen internationalen Organisationen nach Intensität und dem Umfang der Zusammenarbeit, die sie zwischen ihren Mitgliedern begründen, bestehen. Je stärker sich die Aufgaben einer internationalen Organisation auf Sachfragen erstrecken, welche den Kernbereich traditionell staatlicher Tätigkeit berühren oder gar übernehmen, um so eher ist der Rückgriff auf entsprechende nationale Rechtsinstitute und -prinzipien möglich und geboten. Übt eine internationale Organisation durch ihre Organe unmittelbar rechtsetzende Befugnisse gegenüber den Bürgern der Mitgliedstaaten aus, so werden z. B. Rechtsprinzipien der Mitgliedstaaten, welche die rechtsstaatliche Beschränkung des Handelns der staatlichen Gewalt zum Gegenstand haben, in bestimmtem Umfang auch für das Handeln der internationalen Organisation maßgeblich sein. Integrationsorganisationen ob ihres präföderalen Charakters lassen eine stärkere Heranziehung von bundesstaatlichen Grundsätzen zu als Organisationen, die nur eine lose Kooperation und Koordination auf speziellen Gebieten verfolgen⁴⁾. Für Regionalorganisationen, die auf der Basis relativer Homogenität staatspolitischer Grundanschauungen gegründet sind, wird sich die Rechtsvergleichung für alle in Betracht kommenden Quellen des Rechts dieser internationalen Organisationen als aussagekräftiger erweisen als bei universellen Organisationen.

2. Die Leistungsfähigkeit der Rechtsvergleichung

Damit ist der zweite Komplex, die Eignung der Rechtsvergleichung angesprochen. Daß sie in der Praxis der weltweiten internationalen Organisationen nur vereinzelt gepflogen wird, darf nicht verwundern, wenn man den enormen Aufwand und die Komplexität der universellen Rechtsvergleichung in Betracht zieht. Es ist naheliegend, daß diese Rechtsvergleichung, die weitgehend vom Gedankengut europäischer Traditionen zehrt und weniger auf asiatische, chinesische, japanische Rechtsüberlieferung oder den komplexen Rechtsbereich der dritten Welt gestützt wird, sich nur zu mehr oder weniger unpolitischen, neutralen Rechtsbereichen (technischen Standards, Dienstrecht, Verfahrensrecht) mit Erfolg als aussagekräftig erweisen wird. Daraus erklärt sich die Tatsache, daß

⁴⁾ U. Scheuner, Die Rechtsetzungsbefugnis internationaler Gemeinschaften, in: Völkerrecht und rechtliches Weltbild, Festschrift für Alfred Verdross (1960), S. 232 f.

die Paradebeispiele der Bedeutung der Rechtsvergleichung für das Recht weltweiter internationaler Organisationen im internationalen Verwaltungsrecht, vornehmlich dem Beamtenrecht und dem Verfahrensrecht internationaler Verwaltungsgerichte angesiedelt sind⁵⁾. Anders verhält sich die Situation bei den auf relativer Rechtshomogenität basierenden Regionalorganisationen, unter denen solche direkt in die nationalen Rechtsordnungen einwirkenden »supranationalen« Charakter, die auf fortschreitende Integration angelegt sind, besonders hervorzuheben sind. Für diese Organisationen kann die Rechtsvergleichung sowohl bei der Vertragsauslegung als auch bei der Entwicklung von Rechtsgrundsätzen Dienste selbst auf hochpolitischen, vom Verbandszweck erfaßten Rechtsgebieten leisten. Die Rechtsprechung des EuGH zu den europäischen Grundrechten mag hier als Beispiel genügen⁶⁾.

3. Die Wechselbeziehung zwischen Verbandszweck und Rechtsvergleichung

Die entscheidenden Probleme für die Heranziehung der Rechtsvergleichung liegen in diesem Bereich weniger in der Frage nach der Übertragbarkeit und dem Qualitätswechsel, der beim Umschlag von Rechtsvergleichungsergebnissen in allgemeine Rechtsgrundsätze eintritt, als vielmehr in der rechtlichen Bewertung des Verbandszwecks⁷⁾. Man wird

⁵⁾ Dazu näher *infra*. Zahlreiche Beispiele bringt C. Wilfred Jenks, *The Proper Law of International Organizations* (1962), S. 43 ff., 70 ff. Zur Rechtsprechung der internationalen Verwaltungsgerichte siehe die Übersicht bei H. G. Schermers, *International Institutional Law*, Bd. 1 (1972), S. 253 ff.; M. B. Akehurst, *The Law Governing Employment in International Organizations* (1967), S. 11 ff., 72 ff.

⁶⁾ Werner Lorenz, *General Principles of Law: Their Elaboration in the Court of Justice of the European Communities*, *AJCL* Bd. 13 (1964), S. 1 ff.; G. Zieger, *Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, Eine Untersuchung der Allgemeinen Rechtsgrundsätze*, *JöR* Bd. 22 (1973), S. 300 ff.; F. K. Juenger, *The Role of Comparative Law in Regional Organizations*, in: *Law in the United States of America in Social and Technological Revolution* (Hrsg. J. N. Hazard/W. J. Wagner) (1974), S. 49 ff.; Karl Matthias Meessen, *Zur Theorie allgemeiner Rechtsgrundsätze des internationalen Rechts: Der Nachweis allgemeiner Rechtsgrundsätze des Europäischen Gemeinschaftsrechts*, *Jahrbuch für internationales Recht*, Bd. 17 (1974), S. 283 ff. mit weiteren Nachweisen.

⁷⁾ Der »Verbandszweck« ist selbst ein komplexer Begriff, welcher sich aus einer Zusammenschau der allgemeinen Zielsetzung, des spezifischen Aufgabenbereichs (Nähe zu staatlichen Zentralaufgaben), der rechtstechnischen Mittel und gegebenenfalls gewisser eingebauter dynamischer Elemente (Entwicklungsstufen u. a. m.) ergibt. Für

nicht annehmen können, daß z. B. die vom EuGH entwickelten, für die Gemeinschaft maßgeblichen rechtsstaatlichen Grundsätze auch ohne Existenz dieses übernationalen Wirtschaftsverbandes als regionales *ius europaeum* Geltung beanspruchen, d. h. gegenseitige Bindung bewirken könnten⁸⁾. Eine *autonom* arbeitende Rechtsvergleichung — und die Arbeiten des Instituts bieten dafür zahlreiche Beispiele — mag zwar Hinweise auf regionale Gemeinsamkeiten der Problemlösungen bieten, ohne daß daraus jedoch der Schluß zulässig ist, es handele sich ohne weiteres um allgemeine Rechtsgrundsätze oder gar um regionales Völkergewohnheitsrecht. Die Rechtsvergleichung erhält jedoch *Richtschnur* und *Maßstab*, wenn sie an den Aufgaben und Zielen eines völkerrechtlichen Zweckverbandes ausgerichtet wird. Die *Wechselbeziehung* zum *Verbandszweck* verleiht der Rechtsvergleichung eine andere Funktion: Sie wird entscheidendes Erkenntnismittel für die *besonderen* Grundsätze einer organisierten Vertragsgemeinschaft. Dieses Wechselspiel zwischen Rechtsvergleichung und Verbandszweck hat der EuGH im Fall *Stauder v. Ulm* so umschrieben, daß er zunächst (als Teil des Verbandszwecks) hervorhebt: »... die Beachtung der Grundrechte gehört zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, deren Wahrung der Gerichtshof zu sichern hat. Die Gewährleistung dieser Rechte muß von den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten getragen sein, sie muß sich aber auch in die Struktur und die Ziele der Gemeinschaft einfügen«⁹⁾. Struktur und Ziele der Organisation als Leitmotiv der Rechtsvergleichung — nichts anderes ist wohl mit jener kritisch wertenden Vergleichung gemeint, die sich nicht auf die Suche nach dem gemeinsamen Minimum macht, sondern die eine Lösung anstrebt, »zu der die verglichenen Rechtsordnungen sich tendenziell orientieren und die den Zielsetzungen der Gemeinschaft am nächsten kommt«¹⁰⁾. Man hat mit die Erkenntnis und Bewertung dieses »Verbandszwecks« können auch gemeinsame verfassungsrechtliche Strukturen und Einrichtungen der Mitgliedstaaten von Bedeutung sein, so daß ein Kreislauf der rechtlichen Argumentation gar nicht zu vermeiden ist. Von einem logischen Zirkel unterscheidet er sich jedoch dadurch, daß er nicht tautologisch ist, sondern jeweils neue Sach Gesichtspunkte aus der autonomen Auslegung und der autonomen Rechtsvergleichung hinzutreten.

⁸⁾ Vgl. dazu Zieger, a. a. O. (Anm. 6), S. 340 ff., 348.

⁹⁾ Rspr. EuGH XVI, S. 1135; vgl. auch Rspr. EuGH XVI, S. 1161 ff. (1176). Siehe dazu Benda/Klein, Das Spannungsverhältnis von Grundrechten und übernationalem Recht, DVBl. 1974, S. 392 f.

¹⁰⁾ Konrad Zweigert, Grundsatzfragen der europäischen Rechtsangleichung, ihre Schöpfung und Sicherung, in: Festschrift Dölle, Bd. 2 (1963), S. 401 ff. (417); ders., Der Einfluß des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten, RabelsZ Bd. 28 (1964), S. 601 ff. (610 f.).

guten Gründen eine Korrektur der völkerrechtlichen Quellenlehre angeregt und als neue Kategorie die »fundamentalen allgemeinen Rechtsgrundsätze der Mitglieder der internationalen Organisationen« einzuführen versucht und vorgeschlagen, je nach dem Charakter der Organisation von partikulären oder regionalen allgemeinen Rechtsgrundsätzen zu sprechen¹¹⁾.

II. Die rechtspolitische Bedeutung der Rechtsvergleichung für die Schaffung und Weiterentwicklung des Rechts internationaler Organisationen

1. Heranziehung der Rechtsvergleichung zur Rechtserkenntnis und zur Rechtsgestaltung

Die Rechtsvergleichung hat für das Recht internationaler Organisationen unterschiedliche Bedeutung, je nachdem, ob ihre Rolle bei der Rechtserkenntnis (obligatorische Heranziehung als Rechtsquelle oder materielles Element einer Rechtsquelle)¹²⁾ oder rechtspoli-

¹¹⁾ G. Zieger, Diskussionsbeitrag in: Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, H. 12 (1973), S. 97.

Diese Ergänzung der traditionellen völkerrechtlichen Quellenlehre erscheint in der Tat geboten, weil die verbandseigenen Rechtsgrundsätze bei strikter Auslegung nicht zu den von den zivilisierten Staaten anerkannten allgemeinen Rechtsgrundsätzen nach Art. 38 Abs. 1 *lit. c* des IGH-Statuts gezählt werden können. Die verbandseigenen Rechtsgrundsätze sind Bestandteil des Rechts einer spezifischen Organisation. Sie sind weder »allgemein« im Sinne des Art. 38 Abs. 1 *lit. c*, noch sind sie unmittelbar von den zivilisierten Staaten anerkannt, sondern von Organen der Organisation. Sie können von den im zwischenstaatlichen Verkehr maßgeblichen und von den Staaten allgemein anerkannten Rechtsgrundsätzen klar abgegrenzt werden durch ihre Einordnung in die spezifische, organisierte Vertragsgemeinschaft, welcher sie ihre Entstehung und Ausprägung – unter Rückgriff auf gemeinsame Rechtsvorstellungen der Mitgliedstaaten – verdanken. Diese verbandseigenen Rechtsgrundsätze, die sich aus der Wechselbeziehung von Verbandszweck und Rechtsvergleichung unter den Mitgliedstaaten ergeben, sind von einer anderen Kategorie allgemeiner organisationsrechtlicher Grundsätze zu unterscheiden, welche nicht mehr für den einzelnen internationalen Verband charakteristisch, sondern in ihrer Allgemeinheit für bestimmte Typen internationaler Organisationen oder für alle internationalen Organisationen schlechthin maßgeblich und von diesen anerkannt sind.

¹²⁾ Welches »Recht« jeweils in die Rechtsvergleichung einbezogen wird, läßt sich nicht nur nach verschiedenen Gebieten des nationalen Rechts (privates/öffentliches), sondern auch nach verschiedenen Quellen differenzieren. So kann aus dem Vergleich der infolge der Interessenlage sehr ähnliche Bestimmungen enthaltenden Sitzabkommen (Headquarters Agreement) der Schluß gezogen werden, daß bei

tischen Gestaltung (fakultative Heranziehung)¹³) im Vordergrund der Betrachtung steht. Diese rechtspolitische Komponente der Rechtsvergleichung kann sich sowohl bei der Schaffung der internationalen Organisation selbst (Ausarbeitung des Gründungsvertrages — Rückgriff auf nationale Vorbilder, z. B. französisches Verfahrensrecht bei der Ausgestaltung der Kompetenzen des EuGH) als auch als Vorstufe bei der Rechtserzeugung innerhalb einer Organisation auswirken. Die Kenntnis des nationalen Rechts vermittelt dem zur Rechtserzeugung berufenen Organ nicht nur ein Reservoir willkommener Anregungen (hierbei fände in Wirklichkeit noch gar keine Rechtsvergleichung statt), sondern diese Kenntnis ist für den Erfolg eines Rechtserzeugungsprozesses häufig deshalb ausschlaggebend, weil sie erkennen läßt, welche Werte innerhalb einer gegebenen Gemeinschaft zu einem bestimmten Vorhaben überhaupt positivierungsfähig sind, selbst wenn es sich nicht um die Anknüpfung an allgemeine Rechtsgrundsätze handelt, und mit welchem Verfahren diese Werte (Ziele) am besten verwirklicht werden können¹⁴).

Schweigen in einem Abkommen die Lücke durch einen allgemeinen Rechtsgrundsatz des internationalen Organisationsrechts ergänzt wird, welcher in anderen Abkommen seinen Ausdruck gefunden hat, wobei jedoch sorgfältig zu prüfen ist, ob die Partner eine bestimmte Frage gerade nicht haben regeln wollen. Vgl. dazu Philippe Cahier, *Etude des accords de siège conclus entre les organisations internationales et les Etats où elles résident* (1959), S. 395 ff.; Seidl-Hohenveldern, a. a. O. (Anm. 3), Rn. 1904—1906. Vgl. jedoch die zurückhaltende Skepsis bei P. Szasz, *The Law and Practices of the International Atomic Energy Agency* (1970), S. 2.

¹³) Kann ein internationales Organ für eine Entscheidung sich auf vergleichbare Regelungen in einigen der Mitgliedstaaten berufen, kommt dieser Entscheidung auch dann, selbst wenn es sich bisher noch um keinen allgemeinen Rechtsgrundsatz handelt, eine stärkere Überzeugungskraft und Durchsetzbarkeit zu, als wenn solche nationale Parallele gänzlich fehlt (Überzeugungsfunktion der Rechtsvergleichung). Andererseits erweist sich die Rechtsvergleichung auch als Schranke für internationale bzw. organisationsinterne Lösungen: Läßt sich kein paralleler nationaler Rechtssatz finden, so wird sich dieses negative Ergebnis der Rechtsvergleichung unter Umständen verzögernd gegenüber einer solchen Lösung auswirken, weil nicht sicher ist, wie die Lösung von den Mitgliedstaaten aufgenommen werden wird (neutraler bzw. dilatorischer Effekt). Sind im nationalen Recht gar Regelungen anzutreffen, welche der in Aussicht genommenen Entscheidung der Organisation strikt zuwiderlaufen und welche als Ausdruck fest verwurzelter Rechtskultur angesehen werden müssen, so ist zu befürchten, daß dieser Widerspruch durchsetzungshemmend gegenüber einer solchen Lösung wirkt (hemmende Wirkung der Rechtsvergleichung).

¹⁴) Zemanek, *loc. cit.* (Anm. 1), S. 465.

2. Die negative Funktion der Rechtsvergleichung

Die bei dieser Art der Rechtserzeugung von den Staatenvertretern oder der Organisation gepflogene Rechtsvergleichung reicht selten über die Abstufung der groben Grundsätze hinaus. Diese rudimentäre Rechtsvergleichung erfüllt die negative Funktion, inakzeptable Lösungen, die mit den Rechtsgrundsätzen eines oder mehrerer Mitgliedstaaten in Widerspruch stehen, auszuschließen¹⁵⁾. In diesem Zusammenhang sind jedoch reine Aufbereitungen nationalen Rechts (wie die Gesetzesserien verschiedener Organisationen, z. B. über Investitionsgesetzgebung¹⁶⁾, Erhebung nationalen Rechts zur Vorbereitung internationaler Konventionen (wie sie vom Europarat oder in dessen Auftrag gepflogen werden, z. B. Presserecht¹⁷⁾, Kriegsdienstverweigerung¹⁸⁾, Menschenrechte¹⁹⁾) von rechtsvergleichenden Vorarbeiten für das Recht der Organisation selbst

¹⁵⁾ In der Diskussion, die sich an den Vortrag anschloß, ist namentlich von Pescatore mit Recht betont worden, daß die Rechtsvergleichung auch bei der Rechtsfindung, d. h. konkret bei Entscheidungen des EuGH, eine Rolle als »negatives Kriterium« spielt. Es gehe darum, in den Urteilen Lösungen zu finden, die in keinem Mitgliedstaat Anstoß erregen oder sogar inakzeptabel wären. Hinzu komme aber bei der Rechtsfindung noch ein anderes, mehr positives Element, die »Sorge um den Rechtsstil«, wobei es nicht auf den sprachlichen Stil, sondern darauf ankommt, daß die Entscheidungen des Gerichtshofs in die rechtlichen Wertvorstellungen sämtlicher Mitgliedstaaten hineinwachsen müssen.

¹⁶⁾ Beispiele: Codes des investissements des Etats africains et malgache associés, hrsg. von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Dezember 1971). United Nations Legislative Series: Legislative Texts and Treaty Provisions concerning the Legal Status, Privileges and Immunities of International Organizations (St/Leg/Ser. B/11).

¹⁷⁾ Symposium on Human Rights and Mass Communications, Organized, in September 1968, by the Consultative Assembly, with the Assistance of the Federal Government of Austria (1968).

¹⁸⁾ The Right to Conscientious Objection, Council of Europe, Consultative Assembly (1967). Das rechtsvergleichende Gutachten (S. 13–150) wurde vom Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht erstattet.

¹⁹⁾ Parliamentary Conference on Human Rights, Vienna, 18–20 October 1971 (Straßburg 1972). Im übrigen bieten die "Explanatory Reports" über die vom Europarat ausgearbeiteten Konventionen zahlreiche Hinweise auf rechtsvergleichende Vorarbeiten. Beispiele bieten auch die Vorarbeiten zu den UN-Menschenrechtspakten und den ILO-Konventionen. Rechtsvergleichende Vorarbeiten hat der Europarat vor allem bei Verträgen über zivilrechtliche und strafrechtliche Rechtsangleichung geleistet, ebenso bei der Ausarbeitung des Niederlassungsabkommens und der Sozialcharta. Bei allen neueren Ausarbeitungen von Konventionen legt der Europarat eine möglichst vollständige rechtsvergleichende Studie vor, die entweder auf Grund von Beiträgen der nationalen Regierungen angefertigt oder auf Grund einer Vorlage

zu unterscheiden. Als Test für diese Art rechtsgestaltender Rechtsvergleichung ist die Suche nach der »besten Lösung« bezeichnet worden, welche allerdings nicht zu den im Recht der Mitgliedstaaten verankerten Rechtsgrundsätzen in Widerspruch stehen darf²⁰). Bei der Rechtsgestaltung kann diese Lösung in einer bestimmten nationalen Rechtsordnung²¹), aber auch in einer Kombination von Teilen verschiedener nationaler Lösungen oder gar in einer bisher unter den Mitgliedstaaten nicht gehandhabten Lösung gefunden werden. Entscheidend erscheint mir dabei der vor allem von Zemanek²²) hervorgehobene negative Test zu sein, daß kein Widerspruch zu wichtigen Elementen nationaler Rechtsgrundsätze eines Mitgliedstaates besteht. Diesen Test kann die oben skizzierte rudimentäre Rechtsvergleichung bestehen. Die in der Literatur anzutreffende Klage, daß mit dieser dürftigen Art des Vergleichs (man sollte besser von einem Abtasten nationaler Vorstellungen sprechen) nicht immer »die politisch erreichbare, technisch beste Lösung erzielt wird, die eine vorhergehende [gründliche] Rechtsvergleichung aufzeigen könnte«²³), ist zwar berechtigt, angesichts der Schwierigkeiten univer-

des Sekretariats des Europarats von den nationalen Regierungen auf ihre Richtigkeit überprüft wird. Nach dem von Bülow auf dem Kolloquium geäußerten Eindruck entspreche die Gründlichkeit der rechtsvergleichenden Untersuchungen des Europarats leider nicht immer dem später erzielten Ergebnis, während das etwas oberflächlichere Abtasten der verschiedenen Rechtsordnungen im Bereich der EWG häufig schneller zu einer vertretbaren Lösung führe.

²⁰) Zemanek, *loc. cit.* (Anm. 1), S. 493. Daß dieser »negative Nachweis« durch die Rechtsvergleichung oft viel schwerer zu führen ist als Gemeinsamkeiten aufzudecken, hat K. Doehring in der Diskussion mit vollem Recht betont. Bei Gemeinsamkeiten könne man sich, so man einige finde, sehr rasch mit der Rechtsvergleichung begnügen, beim Negativtest müsse man einigermaßen erschöpfend Auskunft geben, so daß sie vielleicht die härteste Aufgabe sei, die die Rechtsvergleichung zu leisten habe.

²¹) Z. B. Rückgriff auf die Zuständigkeiten des Conseil d'Etat bei der Gestaltung der Kompetenzen des EuGH. In der Begründung des deutschen Ratifikationsgesetzes zum EGKS-Vertrag heißt es: »Die in Absatz 1 aufgezählten Klagegründe, die in ihrer Formulierung der französischen Lehre vom »excès de pouvoir« entnommen sind, entsprechen im wesentlichen den Begriffselementen der deutschen Lehre vom fehlerhaften Verwaltungsakt«. In den Schlußanträgen zur Rechtssache 3/54 (Rspr. EuGH I, S. 158) wird aus dem Bericht der französischen Delegation dazu angeführt: »... besonders der Begriff des Ermessensmißbrauches wurde von unseren ausländischen Verhandlungsteilnehmern voll erfaßt und ohne Bedenken übernommen«.

²²) Zemanek, *loc. cit.* (Anm. 1), S. 463 f.

²³) Zemanek, *loc. cit.*, S. 464. Auf dem Kolloquium ist von verschiedenen Teilnehmern darauf hingewiesen worden, daß diese »pragmatische Rechtsvergleichung«, wie sie sich in Gremien vollzieht, die mit Sachkennern verschiedener nationaler Rechtsordnungen besetzt sind, wichtiger erscheint als »die diskursive wissenschaftliche Rechtsvergleichung«. Pescatore unterstrich diese These durch den Verweis auf die

seller Rechtsvergleichung ist ihr jedoch in der Praxis nur schwer abzu-
helfen.

Die Rechtsvergleichung, die sich seit je verschiedener Methoden be-
dient, wird als Hilfestellung für die Rechtsgestaltung vornehmlich mit
der funktionellen Methode arbeiten müssen. Es müssen die in der Funktion
vergleichbaren Rechtsinstitute zur Lösung des zu gestaltenden Problems
herangezogen werden. Aber auch die institutionelle Rechtsvergleichung
wird zur Klärung einzelner Begriffe – vor allem bei mehrsprachigen au-
thentischen Texten – heranzuziehen sein²⁴).

3. Die Rolle der Rechtsvergleichung bei der Rechtsvereinheitlichung durch internationale Organisationen

a) Rechtsvereinheitlichung durch die Ermittlung der »besten Lösung«

Die Grenze von der rechtspolitischen Gestaltung zur Rechtsfindung
wird überschritten – wobei ich die Frage, wie weit beide Prozesse je sauber
geschieden werden können, hier nicht diskutieren möchte –, wenn in
den Satzungen internationaler Organisationen Regelungsbefugnisse zur
Rechtsvereinheitlichung enthalten sind. Derartige Kompetenzen zur
Rechtsvereinheitlichung sind ein Kennzeichen von regionalen Integra-
tionsorganisationen wirtschaftlicher Prägung. Wirtschaftliche Integration
ohne gleichzeitige rechtliche Integration, d. h. Vereinheitlichung der für
den Wirtschaftsprozess entscheidenden Rechtsvorgänge, ist schwer vor-
stellbar. Sie kann nicht allein durch Harmonisierung des Kollisionsrechts

Tatsache, daß der juristische Dienst der Kommission der Europäischen Gemeinschaften
multinational aufgebaut ist ebenso wie der Dokumentationsdienst der Gemeinschaften
und der EuGH. Das Teamwork der Angehörigen aus neun verschiedenen Mitglied-
staaten sei für die Erfassung aller maßgeblichen rechtlichen Wertvorstellungen
entscheidend. Ebenso warnte Wildhaber »vor einer übermäßigen Auffächerung,
um nicht zu sagen Verwissenschaftlichung der Rechtsvergleichung«. Bei einer allzu
detailliert betriebenen Rechtsvergleichung bestehe die Gefahr, daß ihre Aussagekraft
für das Völkerrecht verlorengehe. Auch er sah das Repräsentationsprinzip bei der
Auswahl nationaler Rechtsvorstellungen über weite Strecken schon durch die Zu-
sammensetzung internationaler Gremien, insbesondere der internationalen Gerichte
mit Vertretern aus verschiedenen Landesrechten als erfüllt an und plädierte dafür,
die Heranziehung der Rechtsvergleichung nach verschiedenen Fall- und Struktur-
gruppen (etwa Menschenrechte; ungerechtfertigte Bereicherung; Immunitätsrecht;
direkte Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge etc.) zu modifizieren.

²⁴) Zemanek, *ibid.*

bewirkt werden²⁵). Die Tätigkeit der EWG umschließt u. a. »die Angleichung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften, soweit dies für das ordnungsgemäße Funktionieren des Gemeinsamen Marktes erforderlich ist« (Art. 3 *lit. h*). In gleicher Weise sieht Art. 3 des Anden-Paktes – um zwei Beispiele herauszugreifen – vor, daß zur Erreichung der Ziele des Abkommens «il y a lieu d'harmoniser les politiques économiques et sociales et de rapprocher les législations nationales dans les matières où cela s'impose»²⁶). Diese Ziele transzendieren die Rechtsvergleichung: denn Rechtsangleichung, Harmonisierung und Koordination implizieren die Suche nach einer dem Gemeinschaftszweck adäquaten »besten Lösung«, die sich vielleicht ansatzweise als *fond commun*, jedoch nicht notwendig aus der Vergleichung von selbst ergibt. Rechtsangleichung darf deshalb m. E. (aber dies ist eine Frage der spezifischen Vertragsauslegung) auch durch Einführung neuer gemeinschaftsgemäßer Prinzipien erfolgen und ist nicht daran gebunden, sich der einen oder anderen Rechtsordnung anzuschließen²⁷). Immerhin: Die Rechtsangleichung kann sich nicht ohne gründliche Kenntnis des nationalen Rechts der Mitgliedstaaten, ihrer Rechtsinstitutionen und -grundsätze vollziehen – unter Einschluß des gesamten, die Einheit einer Rechtsordnung prägenden Gefüges und sozialen Zusammenspiels der Rechtsinstitutionen. Bevor zur Angleichung geschritten wird, muß versucht werden, die *unité foncière du droit*²⁸) herauszuarbeiten; wo sie auf Grund völlig anderer politischer Grundentscheidungen nicht existiert, wird der Angleichungsprozeß problematisch.

b) Angleichung, Harmonisierung und Koordination von Rechtsvorschriften der Mitglieder der Europäischen Gemeinschaften

Die europäischen Gemeinschaftsverträge enthalten umfassende Rechtsetzungsbefugnisse des Ministerrats zur Rechtsvereinheitlichung, die nur nach einem Vergleich der nationalen Vorschriften sachgerecht ausgeübt werden können²⁹).

²⁵) E. Cerexhe, *Le rôle du droit comparé dans les phénomènes d'intégration*, in: Centre interuniversitaire de droit comparé, *Rapports belges au IX^e Congrès international de droit comparé Téhéran, 1974*, S. 51 und 66.

²⁶) Zitiert nach Cerexhe, *loc. cit.*, S. 52.

²⁷) Diese Frage ist umstritten. Vgl. dazu Seidl-Hohenveldern, in: *Angleichung des Rechts der Wirtschaft in Europa* (1971), S. 170 ff.

²⁸) So M. Ancel, zitiert nach Cerexhe, *loc. cit.* (Anm. 25), S. 66.

²⁹) Zum folgenden A. Bleckmann, *Die Rolle der Rechtsvergleichung in den Europäischen Gemeinschaften*, *Zeitschrift für vergleichende Rechtswissenschaft*, Bd. 75 (1974), S. 116 ff.

Zunächst ist zu beachten, daß die Rechtsvergleichung durch derartige Vertragsbestimmungen mit einer bestimmten allgemeinen Zielsetzung versehen wird — die Verträge unterscheiden die Angleichung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften von der Harmonisierung und der Koordination der gesetzlichen Vorschriften, auch wenn man mit guten Gründen bezweifeln mag, ob zwischen diesen Ausdrücken ein sachlicher Unterschied besteht³⁰⁾ und ob es nicht mehr auf die angleichungsbedürftige Rechtsmaterie als auf den verwendeten Terminus ankommt³¹⁾. Zweitens ist zu bedenken, daß die Richtlinien, die der Rat der Europäischen Gemeinschaften nach Art. 100 Abs. 1 EWG-Vertrag »für die Angleichung derjenigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, die sich unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirken«, erlassen darf, sich im Rahmen der Bereiche halten müssen, die bisher vom nationalen Recht geregelt waren. Eine Rechtsetzung in Bereichen, die bisher von keinem Mitgliedstaat geregelt waren, scheidet damit aus³²⁾. Die Rechtsvergleichung hat für diese Tätigkeiten des Rates demnach auch die Funktion, die Grenzen der Rechtsangleichungskompetenzen sichtbar zu machen. Andererseits kann nur die Rechtsvergleichung zeigen, welche Rechtsmaterien überhaupt angeglichen

³⁰⁾ Zweifelnd auch *Cerexhe*, *loc. cit.* (Anm. 25), S. 52 f. Monaco vertritt dagegen die These, daß die Verwendung der verschiedenen Termini auch eine unterschiedliche Intensität der Angleichung andeutet (*Revue internationale de droit comparé*, Jg. 12 [1960], S. 61). Nach einer anderen Ansicht soll mit den drei Ausdrücken eine Art Hierarchie der Normen gemeint sein: R. Vander Elst, *Les notions de coordination, d'harmonisation, de rapprochement et d'une fixation du droit dans le cadre de la Communauté économique européenne* (document stencylé, zitiert nach *Cerexhe*, *loc. cit.*, S. 53): «La coordination viserait à un équilibre que l'on institue entre des normes ou systèmes juridiques qui peuvent rester complètement différents: l'harmonisation impliquerait certains changements de ces normes et systèmes, pour créer entre eux les similitudes nécessaires au résultat que l'on s'est fixé; quant à l'unification, elle comporte une identité de normes devenant communes aux divers systèmes juridiques envisagés».

³¹⁾ Z. B. ist nach Art. 54 Abs. 3g EWG-Vertrag nur eine »Koordination« der Schutzbestimmungen vorgesehen, die in den Mitgliedstaaten den Gesellschaften im Sinne des Art. 58 Abs. 2 im Interesse der Gesellschafter sowie Dritter vorgeschrieben sind, um diese Bestimmungen gleichwertig zu gestalten. Der Ausdruck Koordination soll doch einer Rechtsvereinheitlichung, wenn sie zur Erreichung des Vertragsziels erforderlich ist, nicht im Wege stehen. Mit Recht ist darauf hingewiesen worden, daß die terminologischen Unterschiede auf die Teilnahme verschiedener Experten bei der Redaktion des Vertragstextes zurückgehen (O. Weinkamm, *Rapport fait au nom de la commission juridique sur l'harmonisation des législations européennes*, doc. de séance 1965–1966 No. 95).

³²⁾ So Seidl-Hohenveldern, *loc. cit.* (Anm. 27), S. 177.

werden müssen. Art. 101 EWG-Vertrag nimmt ausdrücklich auf »vorhandene Unterschiede in den Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten« Bezug, die — gegebenenfalls durch eine Richtlinie des Rates auf Vorschlag der Kommission — zu beseitigen sind, falls sie die Wettbewerbsbedingungen auf dem Gemeinsamen Markt verfälschen und dadurch eine Verzerrung hervorrufen.

In der Literatur ist bemängelt worden, daß die Funktion der Rechtsvergleichung bei der Rechtsangleichung »noch nicht voll erfaßt« worden sei³³). Vielleicht ist einer der Gründe dafür darin zu suchen, daß die abstrakte Erörterung dessen, was »Harmonisierung«, »Koordination« und »Rechtsangleichung« bedeuten, gegenüber der detaillierten Vergleichung nationaler Lösungen zu stark in den Vordergrund getreten ist. Andererseits scheinen mir gerade jüngere Arbeiten³⁴) und auch die Praxis der Kommission³⁵) dafür zu sprechen, daß der Rechtsvergleichung als unabhängiges Mittel bei der Rechtsangleichung die ihr — auch dogmatisch — zukommende Aufmerksamkeit geschenkt wird. Die Arbeiten zur Erfassung des *fond commun* westeuropäischer Grundrechte, wie sie, ausgelöst durch die Entscheidung des deutschen Bundesverfassungsgerichts vom 29. Mai 1974³⁶), von der Kommission in Angriff genommen worden sind, zeigen ebenfalls in diese Richtung.

Rechtsvereinheitlichung, getragen durch intensive Rechtsvergleichung, ist für enge, auf Dauer angelegte Wirtschaftsgemeinschaften einer der

³³) So Bleckmann, *loc. cit.* (Anm. 29), S. 117 Anm. 31 mit zahlreichen Literaturnachweisen.

³⁴) Cerexhe, *loc. cit.* (Anm. 25); Juenger, *loc. cit.* (Anm. 6), S. 52 ff.; Bleckmann, *loc. cit.*, S. 116 ff.

³⁵) Namentlich im Gesellschafts-, Steuer-, Niederlassungs-, Verkehrs- und Lebensmittelrecht. Das zuständige Direktorium der EWG-Kommission hatte früher zunächst versucht, Informationen über die nationale Rechtslage durch Fragebögen zu gewinnen, die an die Regierungen der Mitgliedstaaten gerichtet wurden. Dieses Verfahren erwies sich als wenig fruchtbar. Es wurden deshalb Wissenschaftler und wissenschaftliche Institute beauftragt, rechtsvergleichende Studien über bestimmte Rechtsmaterien anzustellen. Die Rechtsvergleichung wurde als dauernde Einrichtung durch die Ernennung einer Gruppe ständiger Experten (vgl. dazu E. Stein, Harmonization of European Company Law [1971], S. 181; Juenger, *loc. cit.*, S. 54) institutionalisiert. M. Hilf (Juristischer Dienst der Kommission) erwähnte auf dem Kolloquium einige praktische Beispiele für die zahlreichen rechtsvergleichenden Überlegungen, die laufend im Rahmen der verschiedenen Fachgruppen angestellt werden (in letzter Zeit: externe Rechnungskontrolle, Berichtigung von Rechtsakten, Zeugnisverweigerungsrecht für Zeugen vor dem Gerichtshof, Rechtskraftwirkungen der Urteile des EuGH, Vorarbeiten zur politischen Union etc.).

³⁶) BVerfGE 37, 271 ff.

wesentlichsten Integrationsfaktoren — wie auch für Bundesstaaten, was die Entwicklung Nordamerikas und des Deutschen Reiches belegt. Fehlt es an einer gemeinsamen Sprache und gemeinsamen Rechtstradition (wie sie bei der Bildung des Norddeutschen Bundes bestimmend waren), so treten als Faktoren der Rechtsvereinheitlichung die schrittweise Anpassung durch verordnete Angleichung und durch allgemeine Rechtsgrundsätze in den Vordergrund. Daß die Rechtsvereinheitlichung bisher im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften nicht größere Fortschritte gemacht hat, wird auf die Schwierigkeit des nationalen Gesetzgebungsprozesses, mittels dessen die Richtlinien ausgeführt werden müssen, zurückgeführt³⁷⁾. Nicht zu unterschätzen ist die »rechtsvergleichende Atmosphäre«, der Wandel von der rein innerstaatlichen zur intra-nationalen Erörterung³⁸⁾ z. B. der Probleme des europäischen Gesellschaftsrechts, wie sie durch die Vorhaben der Europäischen Kommission stimuliert worden ist. In seiner Studie über die Harmonisierung des Europäischen Gesellschaftsrechts hat E. S t e i n³⁹⁾ deshalb mit Recht schreiben können, daß

“perhaps the most persuasive result of the process of assimilation of laws in this field will be the progressive socialization of the élite actors who, by the very nature of their profession have traditionally operated in a 'territorially

³⁷⁾ H. P. Ipsen, *Europäisches Gemeinschaftsrecht* (1972), S. 699; von der Groeben, *Die Politik der Europäischen Kommission auf dem Gebiet der Rechtsvergleichung*, NJW 1970, S. 364; Schwartz, *Zur Konzeption der Rechtsvergleichung in der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, in: *Festschrift für Hallstein* (1966), S. 511, 513 f. Juenger, *loc. cit.* (Anm. 6), S. 54, stellt fest, daß man deshalb “may well doubt the efficacy of assimilation, at least in the short run, to overcome national legal isolation”.

³⁸⁾ Siehe dazu K. Zweigert/H. Kötz, *Einführung in die Rechtsvergleichung auf dem Gebiete des Privatrechts* (1971), Bd. 1, S. 13, und Juenger, *loc. cit.*, S. 54 f. Vgl. auch — um nur ein wichtiges Beispiel für viele Arbeiten über die Rechtsvereinheitlichung zu geben — die Ergebnisse des Kölner Kongresses von 1969 über »Angleichung des Rechts der Wirtschaft in Europa — Le rapprochement du droit de l'économie en Europe« (1971) und die Arbeitssitzung der Fachgruppe für Europarecht der Gesellschaft für Rechtsvergleichung 1969 in Regensburg über »Die Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung im Gemeinsamen Markt« (1972).

³⁹⁾ Stein, *loc. cit.* (Anm. 35), S. 511 f. Stein weist auch zutreffend darauf hin, daß “one significant but little noticed effect of the Community systems has been that it has encouraged the Governments to view isolated governmental measures in a broader context of national policies and to coordinate them at the national level. Such a coherent concept is obviously an indispensable prerequisite for a coordination of policies at the regional level, and for the formation of Common Community policies” (S. 512).

intensive' network within a nation-state . . . There is evidence of a distinct trend towards teaching and exploring national company law in the broader comparative context, at times even exceeding the confines of the Community".

Daß Rechtsangleichung nicht mit »regionaler Introvertiertheit« gleichzusetzen ist, beweisen die Vorstudien über ein europäisches Gesellschaftsrecht, bei denen das englische und amerikanische Recht eine wichtige Rolle gespielt haben⁴⁰). So ist auch der erarbeitete Entwurf nicht nur eine Zusammensetzung von Vorstellungen aus den nationalen Gesetzen der Mitgliedstaaten, kein Kompromiß oder arithmetisches Mittel, sondern eine Lösung von eigener Qualität ausgerichtet daran, "what would respond best to the particular objectives of a Community-wide enterprise"⁴¹).

Nicht ausbleiben wird trotz aller Versuche der Rechtsvereinheitlichung, daß für bestimmte Grund- und Rechtsbegriffe, wie sie in verschiedenen nationalen Rechtsordnungen verwurzelt sind, im Vereinheitlichungskonzept Kompromißformeln gesucht werden müssen, um die Lösung für die beteiligten Staaten annehmbar zu machen. Daß diese Kompromißformeln manche Probleme offen lassen, ist auf diesem Wege nicht zu vermeiden⁴²).

⁴⁰) Juenger, *loc. cit.* (Anm. 6), S. 55. Die EWG-Kommission entsandte einen ihrer Rechtsberater in die USA, um dort zu klären, wie amerikanische *multistate*-Gesellschaften in dem komplexen Umfeld von 51 verschiedenen einzelstaatlichen Gesetzen operieren können (siehe dazu Stein, *op. cit.*, S. 56 f., 271 f.; Hallstein, Angleichung des Privat- und Prozeßrechts in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, *RabelsZ* Bd. 28 [1964], S. 211, 231).

⁴¹) Stein, *op. cit.*, S. 449. Über rechtsvergleichende Studien im Rahmen der LAFTA und des Anden-Marktes siehe S. A. Riesenfeld, *Legal Systems of Regional Economic Integration*, *AJCL* Bd. 22 (1974), S. 431 ff.

⁴²) Beispiele für derartige Kompromißformeln lassen sich – wie Golsong auf dem Kolloquium berichtete – gerade in der Praxis des Europarats finden: Z. B. mußte die Konvention über die Anerkennung und Vollstreckung ausländischer Strafurteile von 1970 einen Kompromiß zwischen angelsächsischen und kontinentaleuropäischen Regelungen über die Verurteilung eines Angeklagten *in absentia* finden. Im Abkommen über die Immunität der Staaten konnte nicht auf die Unterscheidung zwischen *acta iure gestionis* und *iure imperii* zurückgegriffen werden, weil im *common law* eine entwickelte Scheidung zwischen öffentlichem und privatem Recht nach wie vor fehlt; der Kompromiß wurde in einem Negativ-Katalog gefunden, der im Ergebnis die Unterscheidung zwischen *acta iure gestionis* und *acta iure imperii* nachvollzieht. Inzwischen ist die Unterscheidung zwischen *acta iure imperii* und *acta iure gestionis* für *actiones in rem* auch für den Rechtsbereich des *common law* anerkannt (Entscheidung des Privy Council, *The Philippine Admiral*, vom 6. 11. 1975, *The Times* vom 11. 11. 1975, S. 14).

III. Die Bedeutung der Rechtsvergleichung für die Auslegung des Rechts der internationalen Organisationen

1. Die Auslegung des Gründungsvertrages

Die Bedeutung der Rechtsvergleichung für das Recht internationaler Organisationen differiert je nach Rechtsquelle, deren Summe den eigenen »Rechtskosmos« einer Organisation ausmacht. So liegt es nahe, die Fragestellung für den Gründungsvertrag und das interne, autonom gesetzte Verbandsrecht gesondert zu beantworten.

a) Der Charakter des Gründungsvertrages als Verfassung der Organisation

Archimedischer Punkt der internationalen Organisation ist der völkerrechtliche Gründungsvertrag⁴³⁾, von dem sich das sekundäre Recht der Organisation in all seinen Verästelungen ableitet. Zwei Fragen stellen sich: Gibt es für die Satzungen internationaler Organisationen besondere, dem quasi-verfassungsrechtlichen Charakter Rechnung tragende Auslegungsregeln, und wie wirkt sich die umstrittene Einordnung des internen Rechts der Organisation (als Völkerrecht oder eigene Rechtskategorie)⁴⁴⁾ auf die Interpretation, namentlich die Heranziehung der Rechtsvergleichung auf dieses internationale Quasi-Verwaltungsrecht aus?

Der Streit um die Qualifikation des internen Rechts internationaler Organisationen wirkt sich auf die Interpretation des organisationsinternen Rechts und die Heranziehung allgemeiner Rechtsgrundsätze nicht aus, da sich auch die Befürworter der völkerrechtlichen Qualifikation dieses Rechtsbereich mit m. E. zutreffenden Erwägungen für die Heranziehung »der allgemeinen Rechtsgrundsätze des innerstaatlichen Rechts bei der Ausgestaltung und Anwendung des organisationsinternen Rechts« ausgesprochen haben⁴⁵⁾. Keine der beiden Thesen leugnet, daß Akte des

⁴³⁾ Auch wenn man ihn »Satzung« (*Constitution*) nennt und damit schon die Analogie zur staatlichen Verfassung andeutet, vgl. Zemanek, a. a. O. (Anm. 1), S. 455; Scheuner, a. a. O. (Anm. 4), S. 231–233.

⁴⁴⁾ Vgl. dazu Bernhardt und Miehsler, Qualifikation und Anwendungsbereich des internen Rechts internationaler Organisationen (Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, H. 12) (1973).

⁴⁵⁾ Bernhardt, a. a. O. (Anm. 3), S. 29. Jaenicke (Diskussionsbemerkung, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, H. 12, S. 99) hat die Ansicht geäußert, daß die Zuordnung des internen Rechts internationaler Organisationen zum Völkerrecht dafür von Bedeutung sei, welche Grundsätze zur Auslegung

internen Rechts der Organisationen inhaltlich und strukturell (als in eine Normenhierarchie eingeordnet und in der Regel erzwingbar) dem staatlichen Verfassungs-, Verwaltungs- und Verfahrensrecht verwandter sind als dem traditionellen *zwischen* staatlichen Völkerrecht⁴⁶⁾.

Die Gründungsverträge internationaler Organisationen sind nicht anders als Verträge über Verbände des nationalen Rechts⁴⁷⁾ strukturell nicht einheitlicher Natur; sie enthalten, wie man in Anlehnung an das nationale Verbandsrecht sagen kann, teils rechtsgeschäftliche, teils normative Elemente⁴⁸⁾, woraus der Streit um die Einordnung nicht nur unter den Vertragsbegriff des Art. 38 (1) des Statuts des IGH⁴⁹⁾, sondern auch

herangezogen werden. Je nachdem, ob man davon ausgehe, daß das interne Organisationsrecht *a priori* Völkerrecht oder *a priori* kein Völkerrecht ist, werde man von einem anderen Ansatzpunkt aus zu den Auslegungsregeln kommen, auch wenn richtig sei, daß das interne Organisationsrecht, wenn man es zum Völkerrecht rechnet, nach besonderen Auslegungsregeln interpretiert werden müsse, die sich aus der Materie oder dem Sachzusammenhang ergeben. Ob der Ansatzpunkt wirklich verschieden ist, erscheint mir deshalb zweifelhaft, weil in jedem Fall – ob Völkerrecht oder eigene Rechtsordnung – besondere Auslegungsregeln gesucht werden müssen. Weder die »normalen« Auslegungsregeln des Völkerrechts noch des staatlichen Rechts sind als solche dem internen Recht voll angemessen. Siehe dazu unten S. 246 f.

⁴⁶⁾ Miehsler, a. a. O. (Anm. 44), S. 74 f. unter Hinweis auf Akehurst, a. a. O. (Anm. 5), S. 253; Scheuner, a. a. O. (Anm. 4), S. 231; Seidl-Hohenveldern, a. a. O. (Anm. 3), S. 180 f. (1. Aufl.); F. Seyerstedt, *Applicable Law in Relations between Intergovernmental Organizations and Private Parties*, RdC Bd. 122 (1967 III), S. 531; A. Verdross, *Völkerrecht* (5. Aufl. 1964), S. 4. Vgl. auch Zemanek, a. a. O. (Anm. 1), S. 456 f.

⁴⁷⁾ Vgl. die treffende Diskussionsbemerkung von Jaenicke (a. a. O. [Anm. 45], S. 99), daß das Phänomen des internen Organisationsrechts an das Verbandsrecht erinnere, wie es im innerstaatlichen Recht bestehe. Es wird den Verbänden eine Autonomie zugestanden, aus der heraus sich eine gewisse Rechtsetzungsgewalt der Organisation gegenüber ihren Mitgliedern ergebe.

⁴⁸⁾ Vgl. die auffallenden Parallelen zum nationalen Verbandsrecht (Wahlnormen und Statusverträge) bei Meyer-Cording, *Die Rechtsnormen* (1971), S. 101 ff., mit den Konsequenzen für die Auslegung S. 108 ff. Vgl. auch BGHZ 47, 179 (6. 3. 1967): »[Die Vereinsatzung] ist zwar zunächst ein von den Gründern geschlossener Vertrag . . . Mit der Entstehung des Vereins löst sie sich aber völlig von deren Person. Sie erlangt ein unabhängiges rechtliches Eigenleben, wird zur körperschaftlichen Verfassung des Vereins und objektiviert fortan das rechtliche Wollen des Vereins . . . Gründerwillen und Interessen treten zurück; an ihrer Stelle gewinnen der Vereinszweck und die Mitgliederinteressen die rechtsgestaltende Kraft, auf die es allein noch ankommen kann«.

⁴⁹⁾ Bernhardt, a. a. O. (Anm. 3), S. 22. Nach seiner Ansicht findet das von den internationalen Organisationen gesetzte Recht im Katalog des Art. 38 (1) keinen Platz; Versuche, die Beschlüsse der Organe zu vertraglichen Vereinbarungen zu

über den Umfang der Unterstellung unter die Wiener Vertragsrechtskonvention (Art. 5)⁵⁰) seine Wurzel hat. Virally hat m. E. dieses Problem der Einordnung zutreffend umschrieben, als er für die Sonderbehandlung der Satzungen internationaler Organisationen im Law of Treaties plädierte:

“A treaty which was the constituent instrument of an organization could be identified by its object. At the conclusion stage it was comparable to any other treaty, but the position changed when it entered into force. Ordinary treaties were applied by the States parties to them through their executive, legislative and judicial organs. A treaty which was the constituent instrument of an organization was applied both by the parties as members of the organization and by the organs of the organization. That produced a whole series of consequences which the draft convention could not cover”⁵¹).

Gründungsverträge internationaler Organisationen gehören zwar – auch in ihrem verbandsrechtlichen Teil⁵²) – dem Völkerrecht an. Der Vertragsbegriff des Völkerrechts ist nicht so verfestigt, daß nur die rechtsgeschäftlichen Elemente darunter fallen könnten und die normativen (satzungsrechtlichen) aus diesem Begriff ausgeschlossen wären. Damit ist freilich nicht gesagt, daß auf Gründungsverträge internationaler Organisationen im einzelnen genau dieselben Regeln anzuwenden sind wie auf andere Verträge⁵³), im Gegenteil: Nicht nur das interne Recht im engeren Sinne, also das sekundäre Organisationsrecht⁵⁴), sondern auch der normative Teil des Gründungsvertrags, die Satzung im eigent-

erklären, seien nicht mehr haltbar, seitdem in weitem Umfang Mehrheitsentscheidungen an die Stelle des der staatlichen Souveränität am meisten entsprechenden Einstimmigkeitsprinzips getreten sind.

⁵⁰) Bernhardt, a. a. O. (Anm. 3), S. 9 Anm. 4 einerseits, und Miehsler, a. a. O. (Anm. 44), S. 69 Anm. 89 andererseits.

⁵¹) UN Conference on the Law of Treaties, First Session Official Records, UN Doc. A/Conf. 39/11, 8th Meeting Committee of the Whole, § 41 (zitiert nach Miehsler, a. a. O., S. 69 Anm. 89).

⁵²) Anderer Ansicht Miehsler, a. a. O., S. 68 ff., 70. Er qualifiziert diesen Teil als Bestandteil des internen Rechts der Organisation und dieses Recht als »eigene Rechtsordnung«. Im Prinzip hat aber Miehsler m. E. richtig gesehen, daß der Gründungsvertrag in zwei strukturell verschiedene Teile, einen verbandsrechtlichen und einen typisch zwischenstaatlich-vertragsrechtlichen zerfällt (S. 69, 117). Die Zuordnung des verbandsrechtlichen Teils zu einer »eigenen« Rechtsordnung beruht auf einem m. E. zu engen Begriff des Völkerrechts und führt letztlich, wie Seidl-Hohenveldern treffend bemerkt hat (*ibid.*, S. 112), zu einer bloßen Etikettenverschiebung.

⁵³) Bernhardt, a. a. O. (Anm. 3), S. 9 Anm. 4; Shabtei Rosenne, *Is the Constitution of an International Organization an International Treaty?*, *Comunicazioni e studi*, Bd. 12 (1966), S. 21 ff.

⁵⁴) In dem von Bernhardt, a. a. O., S. 10, definierten Sinn.

lichen Sinne, unterliegt anderen Auslegungsregeln, weil sie dem nationalen Verfassungsrecht vergleichbar ist⁵⁵⁾.

Der Ständige Internationale Gerichtshof hatte im Gutachten über die *Europäische Donaukommission* die Satzungen internationaler Organisationen als Beschränkung der staatlichen Souveränität noch restriktiv ausgelegt⁵⁶⁾; der IGH hat dagegen die Satzungen als Verfassungen qualifiziert und zu ihrer Auslegung die funktionale Methode herangezogen⁵⁷⁾, die heute als am Zweck der Organisation orientierte Auslegungsmethode mit den Elementen des *effet utile* und der *implied powers* vorherrschend und anerkannt ist. Findet die Auslegungsregel, daß Einschrän-

⁵⁵⁾ Es ist m. E. von erheblicher Bedeutung, daß gerade bei der Auslegung des Gründungsvertrages einer internationalen Organisation zwischen den rechtsgeschäftlichen und statusrechtlichen Elementen dieses »Vertrages« unterschieden wird. Die Auslegungsregeln für die betreffenden Elemente sind aber, wenngleich verschieden, so doch insgesamt völkerrechtliche. Mosler hat mit Recht (in einer Diskussionsbemerkung, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, H. 12 [1973], S. 104) darauf hingewiesen, daß das Organisationsrecht vertragsabhängiges Recht ist, und damit völkerrechtsabhängiges Recht, und »daß man Ermächtigungsnormen, die sich im Gründungsvertrag befinden und nicht genauer spezifiziert sind, nach allgemeinem Völkerrecht auslegen kann«. Gerade dieses allgemeine Völkerrecht unterscheidet aber die Auslegung »normaler« völkerrechtlicher Verträge von jener der Gründungsverträge, und zwar bei genauer Betrachtung genau der Elemente, die man als normative bezeichnen kann.

⁵⁶⁾ Series B No. 14, S. 64; vgl. Zemanek, a. a. O. (Anm. 1), S. 456.

⁵⁷⁾ Gutachten des IGH über die im *Dienst der UN erlittenen Schäden*, ICJ Reports 1949, S. 174–188 (180 ff.); Gutachten des IGH über das *Verwaltungsgericht der UN*, ICJ Reports 1954, S. 47–63 (57); Gutachten über *gewisse Ausgaben der UN*, ICJ Reports 1962, S. 151–180 (167 f.); zur funktionellen Interpretation G. Fitzmaurice, *The Law and Procedure of the International Court of Justice: International Organizations and Tribunals*, BYIL Bd. 29 (1952), S. 5 ff.; Zemanek, a. a. O., S. 456, unterscheidet sie von der teleologischen Auslegung, was jedoch fragwürdig bzw. davon abhängig ist, wie eng der Begriff der teleologischen Auslegungsmethode gefaßt wird.

Parallelen zu dieser Auslegung bietet wiederum das nationale Verbandsrecht. Während der schuldrechtliche Vertragsteil nach Vertragsgrundsätzen interpretiert wird (in der Bundesrepublik nach §§ 133, 139 BGB), sind die institutionellen Regeln »nach objektiven, für die Allgemeinheit voll übersehbaren Gesichtspunkten aus sich selbst heraus, d. h. aus Text und Wortlaut zu verstehen« (Meyer-Cording, a. a. O. [Anm. 48], S. 108 mit weiteren Nachweisen). Streit besteht auch im nationalen Verbandsrecht, wie im Vertrag enthaltene Verweisungen auf die institutionellen Regeln zu interpretieren sind, ob rechtsgeschäftlich-individuell oder objektiv-generell. Ich neige hier ebenso wie für das Recht der internationalen Organisationen (siehe oben Anm. 55) zu der Ansicht, daß solche Verweisungs- und Ermächtigungsvorschriften objektiv-generell, d. h. am Zweck des Verbandes ausgerichtet, zu interpretieren sind. Für das nationale Verbandsrecht vgl. den Meinungsstand bei Meyer-Cording, a. a. O., S. 108 f.

kungen der Souveränität der Vertragspartner nicht zu vermuten sind, bei multilateralen Konventionen je nach Gegenstand schon erhebliche Einschränkungen, so erst recht bei Satzungen internationaler Organisationen. Hier steht der Zweck des Verbandes als selbständiges Element – nach dem Willen der Parteien – so stark im Vordergrund, daß die Auslegung sich daran auszurichten hat.

Wir müssen also folgende Unterschiede für die Auslegung zugrundelegen: Was die rechtsgeschäftliche Seite des Gründungsvertrages angeht (also Fragen des Vertragsschlusses, der Kündigung, der Vorbehalte und in gewissem Umfang auch der Abänderung)⁵⁸, sind wegen der Gleichordnung der Partner nicht nur die normalen Grundsätze der Auslegung völkerrechtlicher Verträge anzuwenden, sondern auch Parallelen zum nationalen Privatrecht gegeben, so daß im Prinzip die allgemeinen Grundsätze des Privatrechts hilfswise herangezogen werden können. Die normative Seite des Gründungsvertrages, die Satzung und das von ihr delegierte Organisationsrecht, läßt sich dagegen sachgerecht nur in Parallele zum Verfassungs- und Verwaltungsrecht setzen. Für diesen Rechtsbereich ist die Einordnung unter die Normen einer institutionellen Rechtsordnung kennzeichnend, also im Prinzip eine dem öffentlichen Recht im Verhältnis Staat-Bürger vergleichbare Unterwerfungsbeziehung. Insofern ist Zemanek zuzustimmen, daß die auf das Recht der internationalen Organisationen anzuwendenden allgemeinen Rechtsgrundsätze vornehmlich solche des öffentlichen Rechts sein werden⁵⁹.

b) Die Heranziehung allgemeiner organisatorischer Grundsätze

Dieses Verbandsrecht einer internationalen Organisation weist nun nicht nur Parallelen zum nationalen öffentlichen Recht und zu Elementen der staatlichen Organisation überhaupt auf, so daß zur Auslegung und Lückenfüllung auf entsprechende, durch Rechtsvergleichung unter den Mitgliedstaaten ermittelte Grundsätze des nationalen öffentlichen Rechts zurückzugreifen ist, sondern auch inhaltliche und strukturelle Parallelen

⁵⁸ Vgl. die Aufzählung bei Schermers, a. a. O. (Anm. 5), Bd. 1, S. 461 ff.; Miehsler, a. a. O. (Anm. 44), S. 65. Vgl. auch Meyer-Cording, a. a. O., S. 104 f., der darauf verweist, daß im nationalen Recht häufig »diese Verträge – als Statusverträge – auf das rechtliche Minimum eines schlichten Ja zur fertig bereitliegenden Statusordnung geschrumpft sind«. Es gibt einen »Typ des auf pure Einigung beschränkten Statusvertrages«.

⁵⁹ Zemanek, a. a. O. (Anm. 1), S. 457.

zum Verbandsrecht der anderen internationalen Organisationen mit der Folge, daß nicht nur die Vergleichung des Rechts der internationalen Organisationen untereinander geboten, sondern allgemeine Grundsätze dieses autonomen Rechtsbereichs — nicht nur lehrbuchmäßig als *international institutional law*⁶⁰⁾ — auf Organisationen Anwendung zu finden haben⁶¹⁾. Die einzelnen derartigen Rechtsgrundsätze werden je nach Typus der Organisation variieren: So wird es besondere Grundsätze der stärker integrierten, auf eine politische Union zustrebenden internationalen Organisationen geben, die nicht auf lose Verwaltungsgemeinschaften zu übertragen sind. Ob heute noch kein »Gemeines Recht« der internationalen Organisationen (im Sinne des Gewohnheitsrechts) besteht, mag dahinstehen⁶²⁾. Die Gemeinsamkeiten in den Bestimmungen der einzelnen Gründungsverträge über den Aufbau der willensbildenden Strukturelemente der internationalen Organisationen⁶³⁾ und, mehr noch, in den verschiedenen Geschäfts- und Verfahrensordnungen legt es nahe, nach allgemeinen Grundsätzen über z. B. die Organisationsgewalt hinsichtlich einzelner Typen von Organisationen und deren Organe zu suchen. Wenn man bedenkt, daß die

⁶⁰⁾ Vgl. dazu Schermers, a. a. O. (Anm. 5), Bd. 1, S. 1 ff.

⁶¹⁾ Z. B. hinsichtlich des Budgetrechts, des Beamtenrechts, der allgemeinen Organisationsgewalt etc. Die Frage nach dem Verhältnis der durch inter-organisatorischen Vergleich ermittelten Grundsätze zu den durch Vergleich der nationalen Regelungen unter den Mitgliedstaaten gefundenen Grundsätzen und Prinzipien kann hier nicht vertieft werden (siehe auch oben Anm. 11). Methodisch können allgemeine verbandsrechtliche Grundsätze so ermittelt werden, daß durch Vergleich der rechtlichen Lösungen bestimmter struktureller, organisatorischer oder sozialer Probleme in den Satzungen, *rules* und *regulations* der Organisationen sog. »typische Lösungen« herausgeschält werden, ein Verfahren, welches auch die Arbeiten an der International Encyclopedia of Comparative Law beherrscht (vgl. Drobnig, International Encyclopedia of Comparative Law: Efforts Towards a Worldwide Comparison of Law, Cornell International Law Journal, Bd. 5 [1972], S. 113 ff.). Davon unterscheidet sich die Ermittlung besonderer, auf eine bestimmte Organisation zugeschnittener Grundsätze dadurch, daß hierfür das Recht der Mitgliedstaaten maßgebliche Basis ist. Sollte es zu einem — allerdings sehr unwahrscheinlichen — inhaltlichen Konflikt zwischen derartigen besonderen Grundsätzen und allgemeinen organisatorischen Grundsätzen kommen, verdienen meines Erachtens die besonderen Grundsätze den Vorrang, weil sie verbandsspezifisch sind. Für die Vergleichung ergibt sich daraus die Konsequenz, zunächst die verbandsspezifischen Grundsätze durch nationale Rechtsvergleichung und erst in zweiter Linie typisch organisationsrechtliche Grundsätze durch inter-organisatorischen Vergleich ergänzend zu ermitteln.

⁶²⁾ So Seidl-Hohenveldern, a. a. O. (Anm. 3), Rn. 907.

⁶³⁾ Dazu Seidl-Hohenveldern, a. a. O., Rn. 908 ff.

Zahl der Staaten, obwohl sie in den letzten Jahrzehnten stark gestiegen ist, kaum über 140, die Zahl der internationalen Organisationen über 250 beträgt⁶⁴), so erscheint es geboten, diesen eigenen durch Vergleichung des Verbandsrechts gewonnenen Grundsätzen mehr Aufmerksamkeit zu schenken. Ein Beispiel für diese Art der Rechtsvergleichung bildet eine Untersuchung über Regeln und Praktiken in anderen internationalen Organisationen und im nationalen Parlamentsrecht betreffend die Bekanntgabe der Abstimmungen und die Korrektur von Abstimmungsergebnissen. Diese Untersuchung wurde vom UN-Generalsekretariat auf Wunsch der Generalversammlung deshalb erstellt, weil die Verfahrensregeln der Versammlung darüber schwiegen⁶⁵). Der Einwand, daß sich die Rechtsvergleichung im nationalen Recht durch die Reduzierung auf einige Rechtskreise vereinfacht und deshalb insbesondere für darauf bezogene Regionalorganisationen eine einfachere Anknüpfung möglich ist, ist deshalb nicht begründet, weil auch dem Verbandsrecht je nach dem Typus der Organisation verschiedene Rechtskreise eigen sind (z. B. UN-Spezialorganisationen als eine Familie mit der Untergliederung der technischen, wirtschaftlichen und der kulturellen Organisationen, mit den besonderen Merkmalen der internationalen Währungs- und Finanzorganisationen sowie die Organisationen der regionalen Integration als besonderer Typus etc.).

Ein weiterer für die Heranziehung der Rechtsvergleichung zur Ermittlung allgemeiner Rechtsgrundsätze und zur Auslegung wesentlicher Gesichtspunkt liegt in der Art der Rechtsmaterie. Die Eignung zur Übertragbarkeit der Ergebnisse der Rechtsvergleichung auf das Recht internationaler Organisationen ist von verschiedenen Faktoren abhängig. In der Literatur ist von Scheuner⁶⁶) davor gewarnt worden, Kategorien des nationalen Verfassungsrechts ohne weiteres auf das internationale Verbandsrecht zu übertragen. Denn die Verschiedenheit innerstaatlicher Verhältnisse von denen eines internationalen Verbands, der wiederum Verbände, nämlich Staaten, zusammenfaßt, sei nicht zu übersehen. Nur die gemeinsamen Grundsätze, die als von allen Staaten verwendbare Grundsätze gelten, seien verwendbar, es sei denn, es handle sich um eine regionale Gemeinschaft mit homogenen Rechtsanschauungen.

⁶⁴) Bernhardt, a. a. O. (Anm. 3), S. 8.

⁶⁵) A/2977.

⁶⁶) A. a. O. (Anm. 4), S. 234.

Nun ist nicht zu übersehen, daß trotz der Unterschiede zwischen einer internationalen Organisation, die sich aus Staaten zusammensetzt, und diesen Staaten selbst doch eine Fülle von nahezu gleichartigen Rechtsmaterien auszumachen sind, welche sich ohne Probleme zur sinngemäßen Übertragung anbieten. Je ähnlicher die Struktur eines Rechtsbereichs innerhalb des Staates mit dem innerhalb des Verbandes geregelt ist (man spricht mit Recht von der Vergleichbarkeit der sozialen Tatbestände und der Notwendigkeit soziologischer Rechtsbetrachtung⁶⁷⁾, um so eher können die Ergebnisse für die Organisation fruchtbar gemacht werden. Vielleicht läßt sich ansatzweise als eine Art Richtschnur der Satz aufstellen, daß diese Übertragung um so weniger Probleme aufwerfen wird, je unpolitischer und fachbezogener eine Materie sich darstellt. Im allgemeinen und besonderen Verwaltungsrecht, im Beamtenrecht und Verfahrensrecht wird dies eher der Fall sein als im Verfassungsrecht. Wegen der Armut des Völkerrechts an vergleichbaren autonomen Begriffen wird allerdings zwangsläufig in den Satzungen und abgeleiteten Regelungen mit Begriffen operiert, die aus dem nationalen Verfassungsrecht entlehnt sind.

c) Zur Auslegung im Lichte bundesstaatlicher Strukturen

Wesentlich erscheint ein weiterer Gesichtspunkt, der weniger bei der Lückenfüllung und Auslegung des internen Organisationsrechts mittels aus der Rechtsvergleichung gewonnener Einsichten ansetzt, sondern an einem *Institutionenvergleich*, d. h. an einem Vergleich von Organisationsprinzipien, Funktionsverteilungen und -ausübungskompetenzen bei staatlichen und internationalen Systemen. Hier ist allerdings unter einem rechtswissenschaftlichen Aspekt größere Vorsicht gegenüber der Vergleichbarkeit und Übertragbarkeit am Platze als etwa unter einem staats- oder organisationswissenschaftlichen Aspekt⁶⁸⁾.

Die Struktur internationaler Organisationen wird ähnlich wie bei Staaten bestimmt vom Zusammen- und Gegenspiel verschiedener Organe, denen die Wahrung der verschiedenen mitunter sogar widerstreitenden Aufgaben anvertraut ist und die im Recht der internationalen Organi-

⁶⁷⁾ Zemanek, a. a. O. (Anm. 1), S. 458 f.

⁶⁸⁾ Vgl. dazu G. Ress, Demonstration und Freiheit, in: Demonstration und Straßenverkehr (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, 54) (1970), S. XIV.

sation harmonisierend an einem Gesamtinteresse ausgerichtet werden müssen⁶⁹). Auf Grund dieser Kompetenzverteilung und dem in internationalen Organisationen anzutreffenden Gegensatz zwischen partikulären Interessen der Mitgliedstaaten und dem gemeinsamen, von der Organisation zu verfolgenden Gesamtinteresse erscheint es zulässig, in bestimmtem Umfang Parallelen zwischen dem Recht internationaler Organisationen und dem Recht von Bundesstaaten zu ziehen. Ausgangspunkt dieser Parallelziehung ist aber gerade — wie Seidl-Hohenveldern zutreffend betont —, daß internationale Organisationen als völkerrechtliche Verbände keine Bundesstaaten sind, auch nicht diejenigen supranationaler Prägung⁷⁰). Ihre Mitglieder, die Staaten, bleiben Völkerrechtssubjekte, sie sind nach wie vor Inhaber jener Allzuständigkeit und Gesamtverantwortung für die Wohlfahrt ihrer Bürger, von der sie auch nicht die »Übertragung« bestimmter Aufgaben an eine internationale Organisation entbindet. Demgegenüber beschränkt sich die Aufgabe internationaler Organisationen auf einen begrenzten Bereich: sie sind zur Gesamtverantwortung — und das heißt: Schutz- und Wohlfahrtsgewährung in jeder Beziehung — für die Mitglieder weder fähig noch befugt. Verliert der »Mitgliedstaat« seine Rechtspersönlichkeit wegen der Aufgabe unentbehrlicher und ganz wesentlicher Elemente der Souveränität, kann nicht mehr von einer internationalen Organisation, sondern nur noch von einer Art Bundesstaat gesprochen werden⁷¹).

Die Analogien zum Aufbau eines Bundesstaates haben die Frage aufgeworfen, wieweit aus dem bundesstaatlichen Konzept auf bestimmte Organkompetenzen oder Pflichten auch innerhalb internationaler Organisationen geschlossen werden kann. Begriffe wie Rat oder Regierung, Kommission oder Exekutive, Versammlung oder Parlament u. ä. bergen, sofern sie nicht nur klassifikatorischen Charakter haben, den Versuch in sich, rechtliche Befugnisse aus dem staatlichen Verfassungsrecht in das Recht der internationalen Organisationen zu transponieren. Rechtstechnisch wird dieser Versuch getragen von der aus dem Verfassungsrecht

⁶⁹) Seidl-Hohenveldern, a. a. O. (Anm. 3), S. VI, spricht davon, daß die widerstreitenden Interessen »im Recht jeder Internationalen Organisation in eine bestimmte (!) Harmonie gebracht werden müssen«.

⁷⁰) Vgl. Seidl-Hohenveldern, Das föderalistische Prinzip als Mittel einer vergleichenden Darstellung des Rechts der Internationalen Organisationen, in: Leibholz-Festschrift (1966), Bd. 1, S. 795 ff.; ders., a. a. O. (Anm. 3), Rn. 909 ff.

⁷¹) K. Doehring, Internationale Organisationen und staatliche Souveränität, in: Festgabe für Ernst Forsthoff zum 65. Geburtstag (1967), S. 108.

entlehnten *implied powers*-Lehre⁷²⁾, geht jedoch insofern über diese hinaus, als ihr ein Vorverständnis über die Einstufung der verschiedenen Organe zugrundeliegt, welches erst den Kreis der Aufgaben — analog den Organen in Bundesstaaten — absteckt. Eine typische Frage dieser Art ist diejenige, ob es den Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens auch als Rechtsatz in bestimmten Organisationen (z. B. den Europäischen Gemeinschaften) gibt.

Hier ist vor einer pauschalen Übertragung größte Vorsicht am Platz, einmal aus dem erwähnten Gesichtspunkt, daß die Staaten, auch die Bundesstaaten, durch die Allzuständigkeit — jedenfalls noch — ihre Substanz erhalten und daher weder die staatlichen Organkompetenzen noch das Verhältnis Gesamtstaat-Gliedstaaten mit der Kompetenzverteilung innerhalb einer internationalen Organisation und dem Verhältnis Organisation-Mitgliedstaaten substantiell vergleichbar ist. Ich möchte mich daher der von S c h e u n e r vertretenen Ansicht anschließen, daß für den Erlaß materieller Vorschriften eine im Text oder systematischen Aufbau der Organisation vorzufindende spezielle oder allgemeine Ermächtigung vorhanden sein muß, insbesondere wenn Pflichten für Individuen festgelegt werden sollen⁷³⁾.

Zum anderen ist zu bedenken, daß es den als Vergleichsmodell heranzuziehenden Bundesstaat als solchen gar nicht gibt, sondern eine Fülle von höchst verschiedenartig aufgebauten einzelnen Bundesstaaten. Die Vergleichung des Bundesstaatsrechts trifft auf so erhebliche Unterschiede, daß der »typische«, für das Recht internationaler Organisationen aussagekräftige Bundesstaat erst ermittelt werden muß.

Diese Bedenken schließen jedoch die Vergleichbarkeit nicht völlig aus: ebensowenig wie es »den« Bundesstaat gibt, ebensowenig gibt es »die« internationale Organisation. Man wird auch hier nach Aufbau und Struktur der Organisationen und Bundesstaaten differenzieren müssen. Um das Beispiel des Grundsatzes des bundesfreundlichen Verhaltens aufzugreifen: dieser Grundsatz ist Ausdruck der Einbindung der Glied-

⁷²⁾ Seidl-Hohenveldern, a. a. O. (Anm. 3), Rn. 1603 ff. Bei dieser Lehre ist nicht ganz klar, ob auf Grund dieser Regel der Organisation nur die Rechte zugestanden werden, die sie zur Erfüllung der ihr zukommenden Aufgaben benötigt (implizierte Ausführungskompetenz), oder auch neue Aufgaben, die bei einer Gesamtschau der Organqualität selbstverständlich erscheinen. Die internationale Rechtsprechung und UN-Praxis sind von R. K h a n, *Implied Powers of the United Nations* (1970), eingehend gewürdigt worden. Er verbindet, wie auch die Judikatur des IGH, die Grundsätze der *implied powers* und der *institutional effectiveness*.

⁷³⁾ A. a. O. (Anm. 4), S. 234.

staaten unter die Bundesgewalt und die staatliche Gesamtverantwortung. Nur in dem Maße, in dem von supranationalen Organisationen sektoriell in erheblichem Umfang Verantwortung zur ständigen und ausschließlichen Ausübung übernommen wird, erscheint die Übertragung dieses Grundsatzes erwägenswert.

2. Auslegung des sog. internen Rechts internationaler Organisationen mittels Rechtsvergleichung

Zur Auslegung von Vorschriften des Rechts internationaler Organisationen kann die Rechtsvergleichung in verschiedener Weise beitragen: Viele Begriffe dieses Rechts, sei es in Gründungsverträgen oder im sekundären Recht, sind nicht aus sich heraus eindeutig. Derartige Interpretationsprobleme sind sowohl im Recht der Europäischen Gemeinschaften⁷⁴⁾ als auch im Recht der Organisation der Vereinten Nationen (z. B. zum Begriff »Verwaltungsgericht«) geläufig⁷⁵⁾. Ist der Gründungsvertrag ursprünglich in einer bestimmten Sprache abgefaßt, liegt der Rückgriff auf die entsprechenden nationalen Rechtsbegriffe nahe, wenngleich etwa bei englischer Fassung ein solcher Rückgriff auf ein bestimmtes nationales Rechtsverständnis kaum mit derselben Leichtigkeit wie bei Verwendung der französischen Sprache möglich ist. Sind andere Sprachen, wie regelmäßig, ebenfalls offizielle Sprachen, dann erfüllen die Vertragsbegriffe insgesamt eine eigenständige Funktion, der man in erster Linie mit der Rechtsvergleichung gerecht werden kann. Um nicht mißverstanden zu werden: Nicht nur die Auslegung mehrsprachiger Texte legt den Rückgriff auf nationale Begriffsverständnisse und ihre (auch durch die WVRK gebotene) harmonisierende (d. h. auch durch Vergleichung unter Beachtung von Gegenstand und Zweck des Vertrages zu gewinnende) Auslegung nahe⁷⁶⁾, sondern auch ein in sich nicht eindeutiger Begriff

⁷⁴⁾ Dazu Bleckmann, a. a. O. (Anm. 29), S. 106 ff.

⁷⁵⁾ Felice Morgenstern, *The Law Applicable to International Officials*, ICLQ Bd. 18 (1969), S. 739 ff., 746 ff.

⁷⁶⁾ Zum Textvergleich als selbständiges Element im Rahmen der Vertragsauslegung vgl. M. Hilf, *Die Auslegung mehrsprachiger Verträge, Eine Untersuchung zum Völkerrecht und zum Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland* (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 61) (1973), S. 59 und 83 ff. mit weiteren Nachweisen. Der Rückgriff auf landessprachliche Bedeutungsinhalte liegt auch dem Art. 33 Abs. 4 WVRK zugrunde, worin sich der Satz findet, daß "a comparison of the authentic text discloses a difference of meaning". Ob eine *difference of meaning* besteht, muß zunächst einmal ermittelt werden. Dazu ist Rechtsvergleichung unumgänglich.

nur einer Sprache, welcher auf Rechtsinstitute im weitesten Sinne, wie z. B. Eigentum, Staatsangehörigkeit, Vertrag, Gericht, Wohnsitz, Adoption oder Ehe verweist. Bei derartigen Begriffen ist es geboten, zur Aufhellung ihres Inhalts zunächst nach der rechtlichen Bedeutung dieser Institute in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten Ausschau zu halten⁷⁷⁾. Ein weiteres Beispiel bietet der Begriff des »Verwaltungsgerichts« und der damit zusammenhängenden Kompetenzen. Die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts der ILO hat allgemeine, Beamte betreffende Anordnungen der Verwaltung auch auf Ermessensüberschreitung und Ermessensmißbrauch hin überprüft, eine Rechtsprechung, die vom IGH 1956 in seinem Gutachten⁷⁸⁾ gebilligt wurde. Demgegenüber ist der ägyptische Richter Badawi in seiner *dissenting opinion* durch Vergleich nationaler Kompetenzregelungen für Verwaltungsgerichte zu dem Schluß

⁷⁷⁾ Vgl. Mosler, Rechtsvergleichung vor völkerrechtlichen Gerichten, in: Internationale Festschrift A. Verdross (1971), S. 386, unter Hinweis auf die Begriffe »Staatsangehörigkeit« und »Eigentum« in Handels- und Niederlassungsverträgen. Um zu klären, welches der Wille der Parteien für die Ausfüllung dieser Begriffe war, ist es nach Ansicht von Mosler erforderlich, »ihre Bedeutung in den Rechtsordnungen der Beteiligten zu prüfen. Bei Abweichungen muß geklärt werden, ob der Sachregelung, die die Parteien vereinbaren wollten, durch die Anwendung der Begriffe in der einen oder anderen Tragweite besser entsprochen wird«. Der StIGH (Urteil vom 25. 8. 1926, CPJI, Série A No. 7, S. 68 ff., 74 f.) hat in einem deutsch-polnischen Streitfall z. B. festgestellt, daß der Begriff der Staatsangehörigkeit im Vertrag anders als in der Rechtsordnung der beteiligten Staaten gemeint war (im Vertrag nur natürliche, keine juristischen Personen); vgl. dazu zustimmend E. Rabel, Rechtsvergleichung und internationale Rechtsprechung, Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht, Jg. 1 (1927), S. 8 f. Auf dem Kolloquium wies insbesondere Golsong auf die Schwierigkeiten der praktischen Handhabung von Texten hin, die Begriffe aus verschiedenen nationalen Rechtsordnungen — wie bei der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten — übernommen haben (z. B. Differenzen zwischen *a tribunal/un tribunal*; *a contract/un contrat*; *a magistrate/un magistrat*). Da diese Begriffe eine unterschiedliche Bedeutung im kontinental-europäischen und im *common law*-Bereich haben, müsse eine sachgerechte Lösung gefunden werden, die überzeugend wirkt und die nicht notwendigerweise die Summe der nationalen Rechtssysteme sein kann. Entscheidend sei im Sinne der negativen Rechtsvergleichung, ob eine Lösung noch zu vertreten ist. Golsong vertrat die These, daß Entscheidungsstützen für diese Lösung nicht nur das nationale Recht, sondern auch andere vergleichbare internationale Verträge seien (z. B. die Interpretation des Begriffs *hard labour* durch die Menschenrechtskommission an Hand der ILO-Konventionen). Ein Beispiel für einen derartig »schillernden Begriff« ist auch die *democratic society* nach der MRK.

⁷⁸⁾ ICJ Reports 1956, S. 77 ff. Die Ausführungen von Badawi, *ibid.*, S. 132 ff. Zur Rechtsprechung der internationalen Verwaltungsgerichte und des EuGH zur Ermessenskontrolle siehe Akehurst, a. a. O. (Anm. 5), S. 123 ff.

gelangt, daß eine Ermessenskontrolle nicht zu den Aufgaben der Verwaltungsgerichte gehöre.

Die Funktion der Rechtsvergleichung als Auslegungsmittel ist bisher kaum entwickelt. Selbst der EuGH greift in seiner Rechtsprechung nur auf die im Völkerrecht und nationalen Recht bekannten Auslegungsmittel – wie historische, grammatikalische, systematische, teleologische Auslegungsmethode – zurück, selten jedoch auf die Rechtsvergleichung. Mit Recht ist diese Verengung bemängelt worden⁷⁹⁾. Der Weg der Rechtsvergleichung ist bislang für die Auslegung der Vorschriften des Gemeinschaftsrechts vornehmlich in wissenschaftlichen Werken fruchtbar besprochen worden⁸⁰⁾, was die Vermutung nahelegt, daß er, wegen der damit verbundenen Mühsal, eher aus praktischen Erwägungen von den Entscheidungsorganen gemieden wurde. Die multinationale Zusammensetzung der juristischen Dienste und Entscheidungsgremien internationaler Organisationen (und vornehmlich der Europäischen Gemeinschaften) verbürgt allerdings, auch wenn dieser Einfluß nach außen bei der schriftlichen Abfassung von Entscheidungen und Stellungnahmen nicht sichtbar wird, daß wichtige nationale Rechtsvorstellungen in die Beratungen einfließen und sich die oben skizzierte negative Funktion der Rechtsvergleichung in der Regel auch bei der Auslegung bewährt.

Vor welchen Problemen die rechtsvergleichende Auslegungsmethode steht, mag die Praxis des internationalen Beamtenrechts verdeutlichen. Antworten auf die grundlegenden Fragen, wie die rechtsvergleichende Auslegung methodisch präzise zu umschreiben und ihre Rolle im Lichte der Rechtsquellenlehre zu bestimmen ist und ob die in der bisherigen Praxis in einigen Organisationen gefundenen Ansätze für die Anwendung dieser Methode verallgemeinerungsfähig sind – für das Organisationsrecht schlechthin, nur für bestimmte Bereiche oder Organisationen bestimmten Typus –, diese Antworten können dabei nur angedeutet werden.

Während der nationale Normsetzer sich innerhalb eines durch ein bestimmtes soziales Umfeld geprägtes Verständnis der von ihm verwendeten Rechtsbegriffe bewegt⁸¹⁾, wandelt sich das Bild bei internationalen Organisationen schlagartig. *U n i v e r s e l l e* Gründungsverträge enthalten zahlreiche Klauseln und Formulierungen, welche, da sie nicht selten einen Formelkompromiß andeuten, Eindeutigkeit vermissen lassen. Von einem "existing framework of legislative instruments and judicial de-

⁷⁹⁾ Bleckmann, a. a. O. (Anm. 29), S. 108.

⁸⁰⁾ Nachweise bei Bleckmann, a. a. O.

⁸¹⁾ Morgenstern, a. a. O. (Anm. 75), S. 746.

cisions", in welchem sich diese Verträge bewegen, kann keine Rede sein. Die Abstraktionshöhe dieser Regelungen läßt die Rechtsvergleichung als Auslegungsmittel, wenn man sie als Erkenntnismittel und nicht als Gestaltungshilfe heranzieht, nur in begrenztem Umfang als hilfreich erscheinen. Die Probleme mögen einige Beispiele illustrieren:

In einer Reihe von *staff regulations* internationaler Organisationen hängt die Berechtigung für bestimmte Zuwendungen von der *residence for a certain period* oder dem *change of residence* ab. Der Begriff *residence* oder *résidence* bedeutet nun aber im Schweizer Recht jeden Aufenthalt, im französischen Recht den Aufenthalt von einer bestimmten Dauer, während der Begriff im englischen Recht verschiedene Bedeutungen je nach Rechtsgebiet (Steuerrecht, Wahlrecht etc.) hat⁸²).

Unter diesen Umständen kann die Rechtsvergleichung keine eindeutige Antwort geben. Vielmehr ist es notwendig, sich in jedem einzelnen Fall zu fragen, welche der verschiedenen Möglichkeiten dem Zweck der *staff regulation* am besten gerecht wird. Die Rechtsvergleichung erfüllt in diesem Zusammenhang also zwei Aufgaben: sie zeigt die verschiedenen Begriffsinhalte im Rahmen verschiedener Regelungskonzepte und kann entweder einen gemeinsamen Mindeststandard oder einen Standard jeweils für verschiedene Regelungszwecke enthüllen (z. B. Steuerrecht, Strafrecht etc.).

Welcher der von der Rechtsvergleichung ermittelten Inhalte und Standards bei der Auslegung als maßgeblich zugrunde zu legen ist, beantwortet die Rechtsvergleichung allein nicht! Als notwendige zweite Phase des Auslegungsprozesses mit rechtsvergleichenden Mitteln muß die Bestimmung des Zwecks der internationalen Regelung hinzutreten. In der Literatur

⁸²) Morgenstern, a.a.O., S. 746 mit weiteren Nachweisen. Verweisungen haben je nach Inhalt verschiedenen Gehalt: Entweder wird an das jeweilige nationale Recht der Mitgliedstaaten angeknüpft oder auf eine diesen Staaten irgendwie gemeinsame Regelung verwiesen. Im ersten Fall wird das – mitunter durchaus unterschiedliche – Recht der beteiligten Staaten zum Anknüpfungspunkt. Wenn z. B. die Rechte aus einer vertraglichen Bestimmung allen volljährigen Personen der Vertragsparteien zustehen, so kann damit »auf die Ausgestaltung der Volljährigkeit in jedem der beteiligten Landesrechte verwiesen« und für Rechtsvergleichung dann kein Raum mehr sein; vgl. Mosler, a.a.O. (Anm. 77), S. 368. Es kann aber auch sein, daß der Begriff der »volljährigen Personen« einer autonomen Inhaltsbestimmung zugänglich und nicht dem innerstaatlichen Gestaltungswillen der einzelnen Vertragspartner unterworfen ist. Bei derartigen Begriffen stellen sich kollisionsrechtliche Probleme, wie z. B. beim Begriff »Ehe«, wenn eine Person nach einer Rechtsordnung verheiratet, nach einer anderen geschieden ist. Siehe dazu Morgenstern, a. a. O., S. 751 ff.

sind die damit verknüpften Probleme klar erkannt worden. Morgenstern hat darauf hingewiesen, daß "an interpretation of the term made by an administration in an individual case in the light of what it considers to be the object of the relevant legislation is not binding on the official concerned unless it has been made contractually binding; it may, or may not, be regarded by an Administrative Tribunal as reasonable"⁸³).

Zweitens wird eingewandt, daß, solange ein *time-test of personal presence* fehlt, jede Definition das Problem der Faktenbewertung aufwirft. Es wird daher vorgeschlagen, den Ausdruck »Residenz« in solchen internen *rules* und *regulations* ganz zu vermeiden und durch einen *self-explanatory factual test* zu ersetzen. Dem liegt die Vorstellung zugrunde, daß die auftretenden Interpretationsprobleme durch aus sich selbst verständliche Termini ersetzt werden könnten. Dieser Versuch muß sich als Illusion erweisen — allenfalls können die Schwierigkeiten durch konkrete Formulierungen reduziert werden.

Nicht übersehen werden darf, daß die Rechtsvergleichung auch bei der zweiten Phase des Auslegungsvorganges, bei der Erkennung von *object and purpose of a regulation* Hilfe leisten kann, indem sie Verwendungen eines Ausdrucks in einem vergleichbaren Regelungszusammenhang enthüllt (z. B. eine gewisse Einheitlichkeit der Anforderungen an den Begriff *residence* für das Wahlrecht etc.). Ob sich aus dem besonderen, nur für internationale Organisationen maßgeblichen Zweck andere Akzente ergeben, vermag natürlich die Rechtsvergleichung wiederum nicht zu beantworten.

Ähnliche Probleme ergaben sich z. B. bei der Auslegung der Begriffe *adoption* und *wife* in internen, finanzielle Zuwendungen betreffende *staff regulations* internationaler Organisationen: Während in europäischen Rechtssystemen der Begriff *adoption* zu bestimmten, behördlich bestätigten Kindschaftsverhältnissen noch einigermaßen klar zuordnungsfähig ist, verlieren sich diese Möglichkeiten in Rechtskulturen mit völlig anderen Familienstrukturen — wie z. B. in Afrika, wo innerhalb der Familie im weiten Sinne die Verpflichtung (vielleicht nur moralischer Natur) besteht, daß das erfolgreiche Familienmitglied die Kinder seines eigenen, weniger erfolgreichen Bruders wie seine eigenen ernährt und aufzieht.

In der Praxis internationaler Organisationen wurden auch diese Kinder als »adoptiert« angesehen, mit der Begründung, daß es nicht angehe, "to deprive an official with demonstrated maintenance obligations of certain benefits because these maintenance obligations did not correspond to

⁸³) Morgenstern, a. a. O., S. 747.

European patterns”⁸⁴). Mit Recht ist diese Interpretation als “beyond any legally warranted meaning of the term adopted”⁸⁵) angesehen worden. So erweist sich, daß der Rückgriff auf die Rechtsvergleichung in solchen Fällen auch keine Synthese verschiedener nationaler Regelungen, mithin die Ermittlung allgemeiner »Standards« zum Ergebnis hat — der Ausweg wird in der Literatur im ausschließlichen Rückgriff auf das interne Recht der Organisation und in der Entwicklung aus sich selbst verständlicher Begriffe — vielleicht unter Heranziehung der Rechtsvergleichung — gesehen. Daß die Rechtsvergleichung auch in dieser Hinsicht kein stets brauchbarer Leitfaden ist, zeigt der Begriff »Ehefrau« (*wife*): Hier muß, um nur ein Problem zu nennen, in den Organisationen entweder zwischen monogamen und polygamen Ehen differenziert und für polygame Sonderregelungen getroffen werden oder die Regelung für alle Ehefrauen, unabhängig von ihrer Zahl, gelten.

Die bisherigen Überlegungen zur Auslegung des Verbandsrechts internationaler Organisationen zusammenfassend kann man sagen:

1. Ergibt die Rechtsvergleichung unter den an der Organisation beteiligten Staaten, daß in allen oder doch der Mehrzahl von ihnen ein bestimmtes, im Recht der Organisation aufgegriffenes Rechtsinstitut in einem bestimmten Sinne verstanden wird und steht dieser Sinn nicht mit dem Gegenstand und Zweck der Regelung in Widerspruch, so ist er bei der Interpretation heranzuziehen.

2. Bei Divergenzen der nationalen Begriffsverständnisse ist jenem Verständnis der Vorzug zu geben, welches Gegenstand und Zweck der organisatorischen Regelung am besten gerecht wird.

3. In den Fällen, in denen die Rechtsvergleichung keine Ansätze zu einem oder mehreren Standards erkennen läßt, bietet die rechtsvergleichende Interpretationsmethode keine Hilfe; in diesen Fällen ist der Interpret auf eine autonome Interpretation mittels anderer Methoden angewiesen.

IV. Die Bedeutung der Rechtsvergleichung für die Gewinnung allgemeiner Rechtsgrundsätze im Rahmen internationaler Organisationen

Der Lückenfüllung durch das Hilfsmittel der Rechtsvergleichung oder genauer: durch allgemeine Rechtsgrundsätze muß die Feststellung einer Lücke im Recht der internationalen Organisation mit anderen interpretatorischen Mitteln vorausgehen.

⁸⁴) Referiert bei Morgenstern, a. a. O., S. 749.

⁸⁵) Morgenstern, a. a. O.

1. Verweisungen auf allgemeine Rechtsgrundsätze der Mitgliedstaaten

Keine echte Lücke im Rechtssinn besteht, wenn eine Vorschrift des Rechts der internationalen Organisation auf das nationale Recht der Mitgliedstaaten ausdrücklich verweist⁸⁶). Liegt dagegen eine Verweisung wie in Art. 215 Abs. 2 EWG-Vertrag auf allgemeine Rechtsgrundsätze der Mitgliedstaaten vor, so kann man sich fragen, ob dieser Verweis konstitutiver, lückenfüllender Natur oder nur deklaratorisch ist⁸⁷). Nach Art. 215 Abs. 2 EWG-Vertrag und Art. 188 Abs. 2 Euratom-Vertrag ersetzt die Gemeinschaft den durch ihre Organe oder Bediensteten in Ausübung ihrer Amtstätigkeit verursachten Schaden »nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind«. Wengleich die Literatur sich um die Ermittlung solcher »allgemeiner Rechtsgrundsätze« durch Rechtsvergleichung bemüht hat⁸⁸), wurde vom EuGH – im Gegensatz zu den Generalanwälten – bei der Auslegung dieser Bestimmungen bisher noch nie auf die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten ausdrücklich zurückgegriffen⁸⁹). Dieses Verhalten ist damit zu erklären versucht worden, daß »der Gerichtshof in dem Hinweis auf die allgemeinen Rechtsgrundsätze keine Verweisung auf das nationale Recht der Mitgliedstaaten, sondern nur eine Begründung für die im übrigen in Art. 215 Abs. II EWGV abschließend geregelte Materie sieht. Der

⁸⁶) Vgl. Mosler, a. a. O. (Anm. 77), S. 386.

⁸⁷) So hat Ophüls die Ansicht vertreten, daß Art. 215 Abs. 2 EWG-Vertrag Ausdruck einer allgemeinen Regel hinsichtlich der »Lückenausfüllung und Fortentwicklung des Gemeinschaftsrechts« sei (Die Geltungsnormen des Europäischen Gemeinschaftsrechts, in: Festschrift für Otto Riese [1964], S. 6).

⁸⁸) Heldrich, Die allgemeinen Rechtsgrundsätze der außervertraglichen Schadenshaftung im Bereich der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (1961); A. Grisoli, Contributo alla ricerca dei principi generali comuni ai diritti degli stati della Comunità europea in materia di responsabilità extracontrattuale (1963); L. Goffin, La responsabilité non contractuelle des Communautés, in: Droit des Communautés européennes, Les Nouvelles (1969), S. 141 ff.; Bleckmann, a.a.O. (Anm. 29), S. 109 f.

⁸⁹) Der EuGH, der sich vor allem in der Sache *Firma E. Kampffmeyer u. a. gegen Kommission der EWG* (Urteil vom 14. 7. 1967, Slg. Bd. 13, S. 331 ff.) zur Haftung nach Art. 215 Abs. 2 EWG-Vertrag äußern mußte, hat nicht einmal den Ausdruck »allgemeine Rechtsgrundsätze« im Urteil erwähnt. Vgl. dazu die kritische Analyse durch J. Jurina, Die Auslegung von Art. 215 Abs. 2 EWGV durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, Merkmale des Haftungstatbestandes, Probleme der Schadensberechnung, Konkurrenz von Ansprüchen gegen die EWG und Amtshaftungsansprüchen nach nationalem Recht, ZaöRV Bd. 28 (1968), S. 365 ff.; Mosler, a. a. O. (Anm. 77), S. 406 f. Dagegen hatte der Generalanwalt in seinem Plädoyer

Europäische Gerichtshof könnte diese Bestimmung folglich dahin auslegen, der Vertrag habe nur feststellen wollen, daß der in Art. 215 Abs. II EWGV enthaltene Rechtssatz einem allgemeinen Rechtsgrundsatz der EWG-Staaten entspricht⁹⁰).

Der Streit, den diese Klausel ausgelöst hat, beruht zum nicht geringen Teil darauf, daß der Umfang der Verweisung in der Literatur mißverstanden wurde. Der Wortlaut spricht eher dafür, daß nur hinsichtlich der Rechtsfolge (Art und Weise des Schadensersatzes), nicht aber der Voraussetzungen auf die allgemeinen Rechtsgrundsätze verwiesen wird⁹¹). Diese These bietet vor allem Ansatz für eine eigenständige Würdigung des Verursachungs- und Schadensbegriffs, wengleich auch diese Auslegung der rechtsvergleichenden Methode nicht entraten darf. Auch wenn diese Auffassung der Rechtsvergleichung geringeren Raum läßt, kann auf sie nicht völlig verzichtet werden.

Das Zurücktreten der Rechtsvergleichung mag auch darauf beruhen, daß der volle Verweis auf das nationale Recht der Mitgliedstaaten keine Klärung bringt, weil gerade das Staatshaftungsrecht erhebliche Unterschiede aufweist⁹²), die durch den Beitritt Großbritanniens nicht geringer geworden sind. Der Gerichtshof durfte sich angesichts Art. 215 Abs. 2 EWG-Vertrag auch bei erheblicher Divergenz der nationalen Lösungen einer Entscheidung nicht entziehen.

rechtsvergleichende Untersuchungen zur Frage angestellt, wieweit die verletzte Norm den Schutz des Geschädigten bezwecken müsse. Der Gerichtshof hat diesen Ansatz in seinem Urteil aufgegriffen, was die von *Pescatore* auf dem Kolloquium vertretene Ansicht stützt, daß der Gerichtshof seine Urteile auf vielfältigen rechtsvergleichenden Unterlagen aufbaut, ohne sie ausdrücklich zu erwähnen. Vgl. auch die späteren Urteile zu Art. 215 Abs. 2 EWG-Vertrag (EuGH vom 25. 2. 1969, *Klomp*, Slg. 15, S. 43; vom 10. 7. 1969, *Sayag/Leduc*, Slg. 15, S. 329).

⁹⁰) Bleckmann, a. a. O. (Anm. 29), S. 109 f., unter Bezugnahme auf *Goffin*, a. a. O. (Anm. 88), S. 155. Wie soll die Materie in Art. 215 Abs. 2 EWG-Vertrag aber abschließend, d. h. hier doch ohne Rückgriff auf nationale Rechtsvorstellungen geregelt sein, wenn in der Bestimmung ausdrücklich auf Gemeinsamkeiten in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten abgehoben wird? Auf die Rechtsvergleichung kann m. E. deshalb nicht gänzlich verzichtet werden.

⁹¹) So mit guten Gründen Bleckmann, a. a. O., S. 111.

⁹²) Vgl. dazu Haftung des Staates für rechtswidriges Verhalten seiner Organe, Länderberichte und Rechtsvergleichung — *Liability of the State for Illegal Conduct of its Organs, National reports and comparative studies — La responsabilité de l'Etat pour le comportement illégal de ses organes, Exposé de la situation dans différents pays et étude comparée*, Hrsg. H. Mosler (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, 44) (1967).

Als Leitlinie hat auch hier zu gelten: Läßt sich eine bestimmte positive gemeinsame Rechtsüberzeugung unter den Mitgliedstaaten nicht feststellen, so hat der Gerichtshof eine Lösung zu entwickeln, welche dem Vertragszweck am besten entspricht, keiner nationalen Rechtsüberzeugung grundlegend zuwiderläuft und darüber hinaus sich möglichst weitgehend einer oder mehreren nationalen Lösungen unter den Mitgliedstaaten annähert. Maßgeblich für diese schon eingangs skizzierte methodische Vorgehensweise ist die Einsicht, daß das Wechselspiel zwischen der Ermittlung des objektiven Verbandszwecks und der gemeinsamen Rechtsüberzeugungen der Mitgliedstaaten sich nur in einem Gesamtrahmen bewegen kann, welchen man mit »genereller« Anerkennung oder Konsens umschreiben kann, der jedoch konkret in den nationalen Rechtsordnungen seinen Ausdruck findet⁹³). Zu diesem Konsens der Mitgliedstaaten gehört auch, falls ein gerichtliches Organ in der Organisation zur Entscheidung über die Anwendung des Satzungsrechts eingesetzt ist, daß diesem Gericht notwendig eine begrenzte rechtsschöpferische Funktion zukommt.

⁹³) Dieser »Konsens« ist kein zwischenstaatlicher, wie er zur Bildung von Völkergewohnheitsrecht notwendig ist, weshalb der Ausdruck in diesem Zusammenhang zu Mißverständnissen Anlaß geben könnte. Gemeint ist vielmehr die innerlich unverbundene Gemeinsamkeit von Rechtsüberzeugungen, die sich jeweils in der innerstaatlichen Rechtsordnung manifestiert haben. Im Rahmen internationaler Organisationen tritt jedoch als Besonderheit die von einem Konsens getragene Satzung hinzu. Dieser konsensuale Rahmen ist für die Geltung der organisationspezifischen allgemeinen Rechtsgrundsätze konstitutives Element; ohne ihn gäbe es weder die Organisation noch deren spezifische Rechtsgrundsätze als für die Mitgliedstaaten verbindliche Rechtsgrundsätze. Meessen, a. a. O. (Anm. 6), S. 296, will zur innerstaatlichen Rechtsordnung in diesem Zusammenhang nicht nur die innerstaatlichen Rechtssetzungsakte, sondern auch die Rechtsnormen zählen, die einen Staat auf völkerrechtlicher Ebene gegenüber anderen Staaten verpflichten — »denn auch das Eingehen einer völkerrechtlichen Verpflichtung bringt die Rechtsüberzeugung eines Staatsvolkes zum Ausdruck«. Diese im Prinzip richtige These müßte weiter differenziert werden. Abgesehen davon, daß sie natürlich bei einer konkreten Satzung einer internationalen Organisation auf diese selbst zurück- und insoweit nicht weiterführt, sind andere völkerrechtliche Normen bei Unklarheiten darauf hin zu prüfen, ob sich gemeinsame Rechtsüberzeugungen unter den Vertragspartnern feststellen lassen. Insoweit kommt die nationale Rechtsüberzeugung primär doch im autonomen Landesrecht eines Staates zum Ausdruck. Der EuGH hat jüngst im Urteil vom 28. 10. 1975 (*Rutili*) die MRK direkt zur Auslegung des EWG-Rechts herangezogen (EuGRZ 1976, S. 6) und damit die MRK als die konkrete Ausprägung eines allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Rechtsgrundsatzes anerkannt (vgl. Golson, EuGRZ 1976, S. 20).

2. Ungeschriebene allgemeine Rechtsgrundsätze im Recht internationaler Organisationen

Mit diesen Überlegungen ist schon die entscheidende Rolle angesprochen, welche der Rechtsvergleichung auch ohne eine ausdrückliche Bezugnahme oder Verweisung in der Satzung bei der Ermittlung allgemeiner Rechtsgrundsätze einer internationalen Organisation zukommt. Derartige Rechtsgrundsätze sind innerhalb der einzelnen Organisationen als subsidiäres Hilfsmittel, wenn eine Rechtsfrage auf Grund des geschriebenen Organisationsrechts nicht gelöst werden kann, allgemein anerkannt⁹⁴). Ob die Praxis in den internationalen Organisationen so zu deuten ist, daß allgemeine Rechtsgrundsätze wirklich nur subsidiär und nicht auch als eigenständige, den Vertragsinhalt ergänzende und durchdringende Kategorie herangezogen werden⁹⁵), ist – vor allem im Lichte der Rechtsprechung des EuGH zu den rechtsstaatlichen Prinzipien der Gemeinschaften – eher im letzteren Sinne zu beantworten. Von der Rangfrage her kann man diese Frage allerdings nicht lösen⁹⁶), weil allgemeine Rechtsgrundsätze

⁹⁴) Diese allgemeinen Rechtsgrundsätze innerhalb einer bestimmten Organisation gelten unabhängig von einer positiv rechtlichen Anknüpfung oder Verweisung in einer Satzungsbestimmung. Sie beruhen m. E. auch nicht auf einer gewohnheitsrechtlichen Anerkennung, weil sie schon vor einer entsprechenden innerorganisatorischen Übung bestehen und sozusagen *uno actu* mit dem Inkrafttreten der Satzung als rechtsnotwendige Elemente einer solchen normativen Ordnung entstehen. Bernhardt, a. a. O. (Anm. 3), S. 29, bezeichnet die aus dem innerstaatlichen Recht abgeleiteten Rechtsgrundsätze mit Recht »als notwendige Bestandteile auch der internationalen Ordnung«. Es bedarf z. B. nicht des Schlusses aus Art. 215 Abs. 2 EWG-Vertrag, daß darin eine allgemeine Regel des EWG-Rechts zum Ausdruck komme. Die allgemeinen Rechtsgrundsätze bedürfen als eigenständige Kategorie innerhalb der Rechtsquellen jeder Organisation nicht der formellen Ableitung von anderen Rechtsquellen, was Meessen richtig festgestellt hat (a.a.O. [Anm. 6], S. 287 ff.). Sie sind jedoch materiell in vielfacher Hinsicht durch die anderen Rechtsquellen bedingt. Sie entstehen als spezifische organisationsbezogene Grundsätze erst im Rahmen der Satzung, also des normativen Teiles des Gründungsvertrages, und werden durch die Wechselbeziehung zwischen Verbandszweck und Rechtsüberzeugung der Mitgliedstaaten inhaltlich geprägt und begrenzt. Die Satzung selbst kann durch inhaltlich besonders strukturierte Verweisungen (wie z. B. in Art. 215 Abs. 2 EWG-Vertrag) die Heranziehung und den Inhalt solcher Rechtsgrundsätze außerdem steuern.

⁹⁵) Zur Rechtsqualität der allgemeinen Rechtsgrundsätze im EWG-Vertrag vgl. Zieger, a.a.O. (Anm. 6), S. 340 ff., 348; Lecheler, Der Europäische Gerichtshof und die allgemeinen Rechtsgrundsätze (1971), S. 186 f.; Meessen, a. a. O. (Anm. 6), S. 290 ff.

⁹⁶) Zieger, a. a. O., S. 353; Zweigert, RabelsZ, a. a. O. (Anm. 10), S. 612, meint dagegen, ein Widerspruch zwischen geschriebenem und ungeschriebenem Gemeinschaftsrecht könne nicht auftreten, sofern die allgemeinen Rechtsgrundsätze lediglich bei der Lückenfüllung Bedeutung haben.

hilfsweise bei der Lückenfüllung auch auf der obersten Stufe des Organisationsrechts (primäre Vertragsgrundsätze) angesiedelt und deshalb dem abgeleiteten Recht gegenüber höherstufig sein können.

Die Fälle, in denen in der Praxis derartige allgemeine Rechtsgrundsätze erkennbar mittels Rechtsvergleichung ermittelt worden sind, stellen jedoch die Ausnahme dar. Entscheidend für ihre Ermittlung und Anwendung (und Publikation) ist die Existenz eines gerichtlichen oder quasi-gerichtlichen Entscheidungsorgans in der Organisation. Da von dieser Rechtsprechung an anderer Stelle ausführlich die Rede sein wird⁹⁷⁾, möchte ich mich auf einige Beispielfälle aus dem Recht der Bediensteten internationaler Organisationen und der Europäischen Gemeinschaft beschränken.

Beispiele dafür, wie internationale Organisationen auch ohne gerichtliches Entscheidungsorgan allgemeine Rechtsgrundsätze und Rechtsregeln unter Rückgriff auf das innerstaatliche Recht der Mitgliedstaaten entwickeln⁹⁸⁾, bietet die Praxis des IMF und der ILO. Im Statut des IMF fehlen Bestimmungen darüber, nach welchen rechtlichen Prinzipien die Transaktionen des Währungspools ablaufen sollen. Der IMF muß Rechtsregeln für den Kauf und Verkauf von Währungseinheiten innerhalb seines Banksystems entwickeln⁹⁹⁾. Es handelt sich dabei um Regeln des Vertragsrechts — "contract law imported from some system(s) of municipal law into the field of international transactions though it may lead to the establishment of new general principles of law or to the development of existing principles"¹⁰⁰⁾.

Die Rechtsquellen des internationalen Beamtenrechts – der Anstellungs-

⁹⁷⁾ Vgl. M. Bothe, Die Bedeutung der Rechtsvergleichung in der Praxis internationaler Gerichte, unten S. 280 ff.

⁹⁸⁾ Hier werden nur Beispiele aufgeführt, die für das Recht der internationalen Organisationen Bedeutung haben. Umgekehrt hat die Praxis der internationalen Organisationen zur Ausbildung einiger allgemeiner Rechtsgrundsätze mit Geltung auch außerhalb der Organisation beigetragen, vgl. C. H. Alexandrowicz, *The Law-Making Functions of the Specialised Agencies of the United Nations* (1973), S. 88 ff., 156 ff., mit Beispielen zum Rechtsmißbrauch im Rahmen der ITU und des GATT.

⁹⁹⁾ Vgl. dazu J. E. S. Fawcett, *The Place of Law in an International Organisation*, BYIL 1960, S. 339 ff.

¹⁰⁰⁾ Alexandrowicz, a. a. O. (Anm. 98), S. 123. Zur darüber hinausgehenden gewohnheitsrechtlichen Modifizierung von Bestimmungen des IMF-Statuts vgl. E. U. Petersmann, *Völkerrechtliche Fragen der Weltwährungsreform, Wirtschaftliche Dynamik als Völkerrechtsproblem in der Praxis des Internationalen Währungsfonds*, ZaöRV Bd. 34 (1974), S. 452 ff., 479 ff.

vertrag, die *staff regulations* und die *staff rules*¹⁰¹⁾ und andere geschriebene Rechtsquellen — haben in der Praxis nicht ausgereicht, um alle aufgetretenen Rechtsfragen zu lösen. Der Rückgriff auf allgemeine Rechtsprinzipien und damit im Zusammenhang auf den Grundsatz der *equity*¹⁰²⁾ gehört zur ständigen Praxis der internationalen Verwaltungsgerichte¹⁰³⁾. Diese allgemeinen Prinzipien lassen sich in vier Gruppen gliedern¹⁰⁴⁾: 1. Prinzipien, die sich auf die Auslegung von Rechtsvorschriften beziehen, 2. Prinzipien, welche das Verfahren der Gerichte betreffen (dazu zählen Klagefristen, *forum prorogatum*, Prozeßvertretung, Aktenvorlage, einstweilige Anordnung, Beweisregeln, der Ausschluß des *non liquet*, Regeln über den Umfang des Schadensersatzes, Kostenfragen, *res iudicata* — um nur einige zu nennen). Als dritte Kategorie sind Prinzipien des allgemeinen Verwaltungsrechts zu nennen; hierzu gehören die Grundsätze über die Rücknahme und nachträgliche Änderung von Verwaltungsentscheidungen, über die Gleichbehandlung von Bediensteten in derselben Stellung und über die Klagebefugnis. Schließlich ist viertens ein ganzes Bündel heterogener Prinzipien zu erwähnen, unter denen Akehurst¹⁰⁵⁾ allgemeine

¹⁰¹⁾ Unter *regulations* werden grundsätzliche Regelungen des Dienstrechts durch das für diese interne Rechtsetzung zuständige Organ verstanden (vgl. Akehurst, a. a. O. [Anm. 5], S. 38 ff.), während die *staff rules* detaillierte Ausführungsbestimmungen enthalten, die kraft Delegation von der Verwaltung erlassen werden dürfen (Nachweise über Delegationsnormen bei Akehurst, a. a. O., S. 42 Anm. 1).

Die Vereinheitlichung des zersplitterten internationalen Beamtenrechts (vgl. dazu Nachweise bei Ruzié, *Les fonctionnaires internationaux* [1970], S. 33 ff.) ist weit fortgeschritten (zu den Bemühungen siehe Akehurst, a. a. O., S. 44 ff.; Ruzié, a. a. O., S. 1). Die Generalversammlung der UN hat die Errichtung einer International Civil Service Commission in die Wege geleitet (Res. 3042/XXVII vom 19. 12. 1972). Der Entwurf eines *draft statute* dieser Kommission wurde von den Regierungen gebilligt (A/9738 vom 1. 10. 1974); es ist wohl damit zu rechnen, daß die neu zusammengesetzte Kommission ab 1. 4. 1975 ihre Arbeit in Genf aufnehmen wird (vgl. den Voranschlag in A/9738/Add. 1).

¹⁰²⁾ Akehurst, a. a. O., S. 84 ff. mit Beispielen; Jenks, a. a. O. (Anm. 5), S. 102 ff.

¹⁰³⁾ Vgl. A. M. del Vecchio, *Il tribunale amministrativo delle Nazioni Unite* (1972), S. 220 ff.; Byong Chul Koh, *The United Nations Administrative Tribunal* (1966), S. 82; S. Bastid, *Les tribunaux administratifs internationaux et leur jurisprudence*, RdC Bd. 92 (1957 II), S. 347 ff.; dieselbe, *Le tribunal administratif des Nations Unies*, in: *Etudes et documents* (1969), S. 15 ff.; Jenks, a. a. O., S. 51 ff.; Akehurst, a. a. O., S. 72 ff.; M. Letourneur, *Le tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail*, in: *Mélanges Waline*, Bd. 1 (1974), S. 203 ff.; weitere Nachweise bei Bernhardt, a. a. O. (Anm. 3), S. 29 Anm. 61, und Miehsler, a. a. O. (Anm. 44), S. 75.

¹⁰⁴⁾ Vgl. dazu Akehurst, a. a. O., S. 72 ff.

¹⁰⁵⁾ A. a. O., S. 73.

Grundsätze über das Vertragsrecht, über die sog. Quasi-Kontrakte, die Verwirkung und des *estoppel* sowie Prinzipien des Sozialversicherungsrechts und selbst des Währungsrechts (Nominalismusprinzip) aufführt¹⁰⁶). Der ausdrückliche Rückgriff auf die Rechtsvergleichung zur Auffindung dieser allgemeinen Prinzipien ist selten oder sehr allgemein¹⁰⁷), wie etwa in dem Fall *Bouwaist-Hayes*¹⁰⁸), in dem das Verwaltungsgericht des Völkerbundes den Ausdruck *final decision* in seinem eigenen Statut unter Bezugnahme auf "the principles governing the question and admitted by writers and by various administrative courts" interpretiert. Angesichts dieser Praxis ist ein Streit über den Inhalt und das Bestehen bestimmter allgemeiner Prinzipien nicht ausgeschlossen; ja es ist sehr häufig beklagt worden, daß bestimmte Prinzipien auf Grund eingehender Rechtsvergleichung möglicherweise anders hätten formuliert werden können. So entschied das Verwaltungsgericht des Völkerbundes im Fall *Schumann* in einem beamtenrechtlichen Streit, "that although the Statute of the Administrative Tribunal did not

¹⁰⁶) Siehe auch die Aufzählung bei del Vecchio, a. a. O. (Anm. 103), S. 224 ff.; Jenks, a. a. O. (Anm. 5), S. 51 ff.

¹⁰⁷) Vgl. die Nachweise bei Jenks, a. a. O., S. 51 ff. In der Regel finden sich ganz allgemeine Hinweise auf »alle Rechtssysteme« in den Urteilen, wie z. B. im *Desgranges*-Fall (ILO Tribunal, No. 11 vom 31. 12. 1953), wo das Gericht sich darauf stützte, daß "one of the fundamental tenets of all legal systems is that no court may refrain from giving judgment on the grounds that the law is silent or obscure". In der Rechtsprechung des ILO Tribunal finden sich solche Bezugnahmen u. a. auch im Fall *Milous* (Nr. 42), *Kissau* (Nr. 69): siehe dazu J. Ballaloud, *Le tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail et sa jurisprudence* (1967), S. 118 f. Weitere Beispiele für Hinweise auf *general principles of law* bei Akehurst, a. a. O. (Anm. 5), S. 75. Zur Anwendung allgemeiner Rechtsgrundsätze durch die Verwaltungsgerichte europäischer Organisationen (Europarat, Westeuropäische Union, OECD, Europäische Gemeinschaften, die europäischen Weltraum-Forschungsorganisationen) siehe J. Robert, *Les tribunaux administratifs dans les organisations européennes*, *Annuaire européen/European Yearbook* Bd. 20 (1974), S. 124 ff. Er weist (S. 129 Anm. 1) auf eine interessante Entscheidung der Beschwerdekommision des Europarats hin (*ARTZET* vom 10. 4. 1973), wonach diese Kommission sich für verpflichtet ansah, «de prendre également en considération les principes généraux du droit, tel qu'ils s'imposent dans l'ordre juridique des organisations internationales». Die Prinzipien der Gleichbehandlung von Mann und Frau und der Gleichheit des Lohnes stützte die Kommission auf Art. 4 Abs. 3 der Europäischen Sozialcharta, auf Art. 14 MRK und auf Art. 119 des EWG-Vertrages.

¹⁰⁸) Urteil Nr. 4 von 1930; vgl. dazu Akehurst, a. a. O., S. 74; del Vecchio, a. a. O. (Anm. 103), S. 222, weist auf die vergleichbaren Formulierungen in den Urteilen Nr. 1 *Di Palma Castiglione*, Nr. 5 *Lboest*, Nr. 13 *Schumann*, Nr. 6 *Soue*, Nr. 8 *Grote* hin. Siehe dazu auch Bedjaoui, *Fonction publique internationale et influences nationales* (1958), S. 466.

provide for the payment of costs by the losing party, there was, when the losing party was the administration of the League, no reason for making any exception to the general principle of law that costs are payable by the unsuccessful party¹⁰⁹). Mit Recht ist bemerkt worden¹¹⁰), daß dieser Grundsatz nur für Privatrechtsstreitigkeiten, nicht aber in dieser Allgemeinheit für verwaltungsrechtliche Streitigkeiten gilt. Eine vorherige Rechtsvergleichung hätte hier unter Umständen ein anderes Ergebnis gebracht. Ein bekanntes Beispiel für die Divergenz bezüglich allgemeiner Prinzipien bildet der Ersatz des immateriellen Schadens¹¹¹), ein Grundsatz, der auf dem Kontinent, aber nicht im *common law* anerkannt ist und dem das Verwaltungsgericht der ILO¹¹²) gefolgt ist, nicht aber das — einem starken *common law*-Einfluß ausgesetzte — UN-Verwaltungsgericht¹¹³). Während die Verwaltungsgerichte der Vereinten Nationen, der ILO und das Appeal Board der OECD Klagefristen und Ersatz von Verzugschaden als allgemeine Prinzipien mehr oder weniger ausdrücklich anerkannt haben¹¹⁴), hat der EuGH (*Campolongo*-Fall) mangels einer ausdrücklichen

¹⁰⁹) Urteil Nr. 13 von 1934, zitiert nach Akehrst, a. a. O., S. 74, und Zemanek, a. a. O. (Anm. 1), S. 465.

¹¹⁰) Zemanek, a. a. O., S. 465.

¹¹¹) Dazu Akehrst, a. a. O. (Anm. 5), S. 79 Anm. 1, 86 und 177.

¹¹²) *Duberg*-Fall, Urteil Nr. 17–19 und 21 von 1955 (ILO Off. Bull. Bd. 38 Nr. 7, S. 258).

¹¹³) Akehrst, a. a. O. (Anm. 5), S. 79 Anm. 1. Als Ausnahme ist der *Higgins*-Fall (Nr. 92 von 1964) zu nennen, vgl. Akehrst, a. a. O., S. 86 Anm. 2.

¹¹⁴) Zur Frage der Verzugszinsen vgl. den *Mayras*-Fall von 1946 (Völkerbund, Nr. 24–36). In den Fällen *Bouvaist-Hayes* (Nr. 4 von 1930) und *Perrasse* (Nr. 17 von 1937) deutete das Verwaltungsgericht des Völkerbunds die Existenz von Klagefristen, wie sie im Statut ihren Niederschlag gefunden hatten, als ein allgemeines Rechtsprinzip. Auch der EuGH hat erklärt, daß »die Ausschlußfrist für Klagen . . . einem allgemein anerkannten Erfordernis« und folglich Art. 33 EGKS-Vertrag »einem grundlegenden Rechtsprinzip« entspricht (Slg. Bd. 6 [1960], S. 139), jedoch es stets abgelehnt, ohne Anknüpfung an eine vertragliche oder statuarische Bestimmung eine Frist selbst festzulegen (vgl. z. B. *Mirossevich*-Fall, Slg. Bd. 2 [1955/56], S. 399). Der Generalanwalt M. Lagrange hat in diesem Fall die These vertreten, daß für Klagen der Bediensteten zur Geltendmachung von Klagen aus ihrem Dienstverhältnis gegenüber der Gemeinschaft keine Ausschlußfrist ausdrücklich in den Bestimmungen vorgesehen sei und daß hier »ohne Zweifel eine große Lücke« klaffe. Er fährt fort (Slg. Bd. 2, S. 415), daß »der autonome Charakter der Rechtsordnung des Vertrages die Anwendung allgemeiner, aus den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten entlehnten Vorschriften offensichtlich ausschließt: es wird Aufgabe der vom Gerichtshof in Ausübung des Art. 58 des Personalstatuts zu erlassenden Verfahrensordnung sein, diese Lücken zu schließen«.

Regelung über den Verzugschaden die Klage in solchen Fällen abgewiesen¹¹⁵⁾.

Im internationalen Beamtenrecht sind rechtsvergleichende Anklänge zur Ermittlung allgemeiner Rechtsprinzipien die verschwindende Ausnahme¹¹⁶⁾. Viel eher ist namentlich bei wesentlichen Verfahrensgrundsät-

¹¹⁵⁾ Slg. Bd. 6 (1960), S. 824: »Verzugszinsen können nicht an Bedienstete ausbezahlt werden, wenn die Dienstbehörde eine ihr obliegende Verpflichtung verspätet erfüllt, da das Gemeinschaftsrecht keine Bestimmungen über Verzugszinsen enthält«. Akehurst, a. a. O. (Anm. 5), S. 76, bezeichnet die Weigerung des EuGH, "to apply general principles of law to time-limits and moratory interest", als ein "isolated phenomenon" im Rahmen seiner sonstigen Rechtsprechung. Vielleicht ist diese in den ersten Jahren der Judikatur des EuGH zu beobachtende Zurückhaltung Ausdruck dafür gewesen, daß der Gerichtshof die Grenze zwischen Rechtsetzung und Rechtsprechung dann klarer gezogen hat, wenn die Feststellung eines allgemeinen Prinzips auf Grund innerstaatlicher Rechtsüberzeugungen schwierig gewesen wäre. Ein in der Literatur anzutreffendes Beispiel für das gewagte Operieren mit allgemeinen Prinzipien ist z. B. der Versuch, das Streikrecht der Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften aus nationalen Regeln und dem Schweigen des Europäischen Beamtenstatuts herzuleiten (vgl. Vandersanden, *Le droit de grève des fonctionnaires communautaires*, *Revue du Marché Commun* Bd. 14 [1971], S. 466 ff., 468 f.). Vandersanden sagt: «Ce droit [de grève] s'impose à la fois comme principe de droit commun à chacun des Etats membres et comme le prolongement naturel de l'évolution du contexte social et de l'exercice de certains droits fondamentaux» (S. 469). Wenn man bedenkt, daß Vandersanden einen einzigen deutschen Autor (Hoffmann, *AöR* Bd. 91 [1966], S. 141 ff., zu »Beamtentum und Streik«) zitiert, um seine Meinung zu belegen, daß es dem Gesetzgeber freistehe, das Streikrecht für Beamte zu regeln und einzuführen, so wird der schwankende Boden einer solchen Deduktion – oder besser sollte man wohl sagen: Induktion – sichtbar. Auch "The Inductive Approach to International Law", wie der Titel des bekannten Buches von Georg Schwarzenberger lautet (1965), muß sich zunächst einmal mit einem gesunden Skeptizismus gegenüber dem Entstehen eines neuen Prinzips auf Grund angeblich fundamentaler sozialer Veränderungen wappnen (S. 78 ff.).

¹¹⁶⁾ Vgl. die Beispiele bei Akehurst, a. a. O. (Anm. 5), S. 74 ff.; Guggenheim, *Landesrechtliche Begriffe im Völkerrecht*, in: *Rechtsfragen der internationalen Organisation*, Festschrift Wehberg (1956), S. 143 f.; Bornemann kam 1964 bei seiner Untersuchung über »Das Recht der Bediensteten internationaler Organisationen« (im Vergleich zu den staatlichen Dienstrechtssystemen) zu dem skeptischen Ergebnis, daß es »nur bedingt zulässig« sei, Analogieschlüsse vom staatlichen auf den Bereich der internationalen Organisationen zu ziehen, um Erkenntnisse über die Rechtsstellung der internationalen Bediensteten zu gewinnen. In der Praxis ist jedoch auch für grundlegende Rechtsfragen auf vergleichbare Problemstellungen der nationalen Rechtsordnungen zurückgegriffen worden. Während das Dienstverhältnis der internationalen Beamten im Völkerbund zunächst als privatrechtlicher Anstellungsvertrag aufgefaßt worden ist, kam schon 1925 ein Juristenkomitee im *François Monod*-Fall zu dem Ergebnis, das Dienstverhältnis von Personen, die nicht nur

zen, wie dem Prinzip *audi et alteram partem, nemo iudex in re sua*, die Bezeichnung als *principles of natural justice* anzutreffen¹¹⁷⁾. Jedoch bleibt dem von außen kommenden Betrachter, der sich nur an publizierten Entscheidungen und Gutachten ausrichtet, sicher viel von den vorbereitenden, zum Teil recht intensiven rechtsvergleichenden Vorarbeiten verschlossen. Die größere Aufgeschlossenheit der Völkerrechtler gegenüber der Rechtsvergleichung als Erkenntnismittel hat nach dem zweiten Weltkrieg weite Kreise zu überzeugen vermocht. Bin Cheng¹¹⁸⁾ hat mit Recht die Rechtsvergleichung einen "valuable and even conclusive test" genannt, mit dem man ermitteln könne, "whether a given principle represents a general juridical truth". Dem soziologischen Verständnis der allgemeinen Rechtsprinzipien, wie es bei Bin Cheng zu tage tritt, liegt jedoch die Annahme zugrunde, daß dasselbe Prinzip sich immer dann ausbildet, wenn die gleichen Umstände oder Bedürfnisse auftreten¹¹⁹⁾. Eine solche These

rein technische Arbeiten ausführen, "cannot be judged purely according to the principles of private law and civil litigation but must be considered mainly in the light of the principles of public law and administrative legislation" (League of Nations Off. Journal Jg. 6 [1925], S. 1443). In Anknüpfung an nationale Rechtsvorstellungen wird heute das Dienstverhältnis als gemischt aus vertraglichen und statuarischen Elementen angesehen (vgl. Jenks, a. a. O. [Anm. 5], S. 63 ff.). Daraus darf jedoch nicht der Schluß gezogen werden, daß diese Bediensteten internationaler Organisationen als »Arbeitnehmer« im Sinne eines rein deutschen Begriffsverständnisses – und nicht als Beamte – zu klassifizieren sind und daß »auf ihr Beschäftigungsverhältnis grundsätzlich das staatliche Arbeitsrecht des Residenzstaates anwendbar« ist (S. Thomas, Die Rechtsstellung des Personals bei internationalen Organisationen [Diss. Würzburg 1970], S. 203).

¹¹⁷⁾ Jenks, a. a. O., S. 52 f., 102 ff. mit Nachweisen; Akehurst, a. a. O., S. 84 ff.

¹¹⁸⁾ Bin Cheng, General Principles of Law as Applicable by International Courts and Tribunals (1953), S. 392. Er sagt mit Recht: "Municipal law thus provides evidence of the existence of a particular principle of law". Vgl. auch das Vorwort von G. Schwarzenberger, *ibid.* S. XII: "The international lawyer must call for succour from his colleagues in the field of comparative law. They alone can provide him with authoritative studies on the scope and limits for the general principles recognised by civilised nations. Only on this basis will he then be able to determine which of these principles of public and private, adjective and substantive law are applicable in the environment of present-day international society".

¹¹⁹⁾ A. a. O., S. 265 f., 367 f., 391, 393. Er stellt darauf ab, ob "circumstances similar to those justifying their [the principles] application in the municipal sphere exist" und fährt fort: "Where, however, the circumstances differ, the principle will not be applied" (S. 391). Die Situationsgebundenheit eines allgemeinen Rechtsprinzips ist zweifellos ein bemerkenswertes Phänomen. Die Probleme verlagern sich jedoch bei dieser Sicht auf die Abgrenzung der verschiedenen Situationen bzw. *circumstances*. So ist Bin Cheng's These, daß es nicht notwendig sei, "to ask whether these principles are general principles of international law or of municipal law, for it is

beruht im Grunde auf einem begrenzten Katalog von Lösungsmöglichkeiten, den es nur aufzuspüren gilt. Gerade gegenüber einer solchen Annahme wird eine rechtsvergleichende Untersuchung relativierend wirken können: allein sie ist geeignet, die verzeihliche Befangenheit des Juristen in seinem eigenen Rechtssystem und Kulturkreis zu beseitigen. Die Praxis der internationalen Verwaltungsgerichte bringt, sofern von Rechtsvergleichung abgesehen wird, die Gefahr mit sich, daß allgemeine Prinzipien entwickelt werden, welche sich mit den Institutionen mancher Rechtssysteme nicht decken. Hinzu kommt, daß die Entscheidungen durch Mehrheitsbeschlüsse gefällt werden und daß die Zusammensetzung der Gerichte nicht immer eine ausgewogene Balance zwischen den Vertretern der wichtigsten Rechtskreise der Welt darstellte¹²⁰). Wie weit die Zurückhaltung gegenüber der Rechtsvergleichung oder der ausdrücklichen Berufung auf bestimmte Rechtsordnungen in internationalen Organisationen darauf beruht, nationalen oder ideologischen Ressentiments aus dem Wege zu gehen, ist eine ohne Kenntnisse über den internen Beratungs- und Entscheidungsprozeß nicht zu beantwortende Frage. Da das Recht der internationalen Organisationen, vor allem das Beamtenrecht mit der strikten *rule of law*, mehr westlichen Rechtsstrukturen als sozialistischen entspricht¹²¹), ist bei der Suche nach allgemeinen Rechtsprinzipien (nicht notwendig universellen) der Rückgriff nur auf solche nationalen Rechtsgrundsätze angebracht, die eine Ähnlichkeit mit dieser Rechtslage in der internationalen Organisation aufweisen. So ist der Rückgriff des Verwaltungsgerichts der Vereinten Nationen auf bestimmte Grundsätze des *common law* im Prinzip nicht unberechtigt; oder der Rückgriff auf Interpretationsprinzipien (wie die Verwendung der *travaux préparatoires*)¹²²), die in den *common law*-Ländern in dieser Form nicht be-

precisely of the nature of these principles that they belong to no particular system of law, but are common to them all" (S. 390), nur erklärlich auf der Basis einer *fundamental unity of law*, welche wiederum auf einer genauen Differenzierung nach einzelnen Situationen (Lebens- und Sachbereichen) beruht. Vgl. dazu auch die Kritik bei Akehurst, a. a. O. (Anm. 5), S. 78.

¹²⁰) Akehurst, a. a. O., S. 79. Golsong wies auf dem Kolloquium darauf hin, daß auch die Autorität eines einzelnen Richters sich manchmal als entscheidend erweist (z. B. im *Nottebohm*-Fall des IGH, ICJ Reports 1955, S. 4 ff., für den Begriff *liens effectifs* die Ansichten des Richters Basdevant, welcher diese Thesen auf der Grundlage des französischen Rechtssystems in einer frühen Arbeit 1911 entwickelt hatte).

¹²¹) Akehurst, a. a. O., S. 79.

¹²²) Vgl. die Entscheidung des Verwaltungsgerichts der UN im *Howrani*-Fall, Nr. 10 von 1951; dazu A. H. Schechter, *Interpretation of Ambiguous Documents* by International Administrative Tribunals (1964), S. 78, S. 132 f. Schon das Ver-

stehen. Das für 13 internationale Organisationen zuständige Verwaltungsgericht der ILO (Sitz Genf) weist starke Einflüsse durch die Rechtsprechung des schweizerischen Bundesgerichts auf¹²³⁾.

Ein Blick auf die Rechtsprechung des EuGH macht deutlich, daß der geringe Anteil der Rechtsvergleichung bei weltweiten internationalen Organisationen, selbst wenn sie über ein gerichtliches Entscheidungsorgan verfügen, in der großen Zahl der Rechtskreise unter den Mitgliedern und der damit verbundenen Schwierigkeit effektiver Rechtsvergleichung liegen dürfte. Diese Schwierigkeiten bestehen bei regionalen Organisationen mit einem überschaubaren und kulturell verbundenen Mitgliederkreis in geringerem Maße; für diese Organisationen erweist sich die Rechtsvergleichung (in Wechselbeziehung zum Verbandszweck) für allgemeine Rechtsgrundsätze im Prinzip auch als aussagekräftig auf Gebieten, die bei universellen Gemeinschaften kaum irgendwelche einheitlichen Aussagen ver-

waltungsgericht des Völkerbundes griff im *Lhoest*-Fall (Nr. 5 von 1932) auf die *travaux préparatoires* als "justified by general principles of law, universally admitted" zurück. Vgl. Akehurst, a. a. O., S. 74, 79.

¹²³⁾ Letourneur, a. a. O. (Anm. 103), S. 210. Seine Darstellung der Rechtsprechung dieses Verwaltungsgerichts enthält eine Reihe allgemeiner Prinzipien, die seiner Meinung nach den Rechtsordnungen von Großbritannien, der Schweiz und Frankreich gemeinsam sind, z. B. das rechtliche Gehör (vgl. dazu den Fall *Ferrechia* vom 14. 5. 1973 Nr. 203: «Résultant d'un principe général, il [le droit d'être entendu] droit être respecté, nonobstant toute disposition contraire, aussi bien qu'en l'absence de texte»), den Grundsatz der Nichtdiskriminierung (Fall *Zamudio*, Nr. 212 vom 22. 10. 1973), der Gleichheit (Fall *Malic*, Nr. 202, und Fall *Joshi*, Nr. 208, beide vom 14. 5. 1973), der Verhältnismäßigkeit einer Disziplinarmaßnahme (Fall *Mendis*, Nr. 210 vom 14. 5. 1973) u. a. Um seine internationale Aufgabe zu erfüllen, hat das Gericht nach Ansicht von Letourneur nicht einfach «tel ou tel régime juridique existant dans les Etats membres de la grande famille des Nations Unies» übernehmen dürfen. Die Lösungen müßten vielmehr den «impératifs propres à l'administration internationale» entsprechen, wengleich diese Lösungen sich mit Ähnlichkeiten zwischen den Grundsätzen des *common law* und dem kontinental-europäischen Recht decken würden (S. 214).

Der Unterschied zwischen dem angelsächsischen und kontinental-europäischen Rechtsdenken ist zwar von mehreren Teilnehmern des Kolloquiums hervorgehoben worden (Frowein wies auf die *dissenting opinion* des britischen Richters Sir Gerald Fitzmaurice in der *Golda*-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte hin), jedoch haben Richter des EuGH betont, daß grundlegende Unterschiede in den Konzeptionen bisher »nicht sichtbar geworden« sind oder sich gar »in der internen Arbeit des Gerichtshofs ausgewirkt« hätten. Der Richter K u t s c h e r wollte einen Grund darin sehen, daß in England die Tendenz besteht, Strukturelemente des kontinental-europäischen allgemeinen Verwaltungsrechts und des Wirtschaftsverwaltungsrechts zu übernehmen.

sprechen. Der EuGH hat zur Ermittlung allgemeiner Rechtsgrundsätze¹²⁴⁾ entweder selbst (wie namentlich im *Algéria*-Fall¹²⁵⁾ zur Zulässigkeit des Widerrufs von rechtswidrigen begünstigenden Verwaltungsakten) auf die Rechtsprechung und die Lehre in den Ländern der Gemeinschaft ausdrücklich Bezug genommen oder auf dem Hintergrund eingehender rechtsvergleichender Vorstudien der Kommission, des Dokumentationsdienstes des Gerichtshofs und rechtsvergleichender Ausführungen der Generalanwälte entschieden. Rechtsvergleichende Anklänge finden sich auch in der Rechtsprechung zum rechtlichen Gehör¹²⁶⁾ (nach einem im Verwaltungsrecht der Mitgliedstaaten der EWG allgemein anerkannten Rechtssatz müssen die Verwaltungen dieser Staaten ihren Bediensteten vor Erlaß disziplinarrechtlicher Maßnahmen Gelegenheit zur Stellungnahme zu den gegen sie erhobenen Vorwürfen geben). Dennoch entwickelt auch der EuGH die allgemeinen Rechtsgrundsätze meist ohne ausdrücklichen Rückgriff auf das Recht der Mitgliedstaaten¹²⁷⁾. Wie weit dabei intern in den Beratungen rechtsvergleichende Erörterungen gepflogen werden, die im Urteil selbst keinen Niederschlag finden, ist natürlich ebensowenig ersichtlich wie bei den erwähnten internationalen Verwaltungsgerichten. Angesichts der Zusammensetzung des EuGH darf man davon ausgehen, daß auch ohne besondere rechtsvergleichende Untersuchungen die Rechtsgrundsätze der einzelnen Mitgliedstaaten bei der Ermittlung allgemeiner Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts ausreichende Berücksichtigung finden.

¹²⁴⁾ Zur Methode des Gerichtshofs vgl. neben den schon erwähnten Abhandlungen (Anm. 6) die Arbeiten von R ü b e r, *Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften und die Konkretisierung allgemeiner Rechtsgrundsätze* (Diss. Köln 1970); L e c h e l e r, a. a. O. (Anm. 95); H o f f m a n n - B e c k i n g, *Normaufbau und Methode, Eine Untersuchung zur Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften* (1973); vgl. auch H. G. S c h e r m e r s, *The European Court of Justice: Promoter of European Integration*, *AJCL* Bd. 22 (1974), S. 454 ff.

¹²⁵⁾ Urteil vom 12. 7. 1957, *Slg. Bd. 3*, S. 83, 118. Als Beispiel für rechtsvergleichende Untersuchungen der Generalanwälte vgl. die über zwanzigseitigen Ausführungen von Lagrange im Fall *Assider gegen Hohe Behörde* vom 11. 2. 1955, *Slg. Bd. 1*, S. 131. Weitere Nachweise bei Z i e g e r, a. a. O. (Anm. 6), S. 335 ff.

¹²⁶⁾ Urteil vom 4. 7. 1963, *Maurice Alvis gegen Rat*, *Slg. Bd. 9*, S. 107, 123.

¹²⁷⁾ Die Rechtsprechung ist eingehend bei Z i e g e r, a. a. O. (Anm. 6), S. 305 ff., dargelegt. Zu diesen vom EuGH formulierten allgemeinen Grundsätzen gehören nicht nur solche des allgemeinen Verwaltungs- und Beamtenrechts, nicht nur Grundrechte der Person, sondern auch Strukturprinzipien der Gemeinschaftsordnung wie der Grundsatz der Eigenständigkeit der Gemeinschaftsordnung, das Prinzip der Gemeinschaftspräferenz, der Vorrang des Gemeinschaftsrechts und der funktionellen Einheit der Gemeinschaften. Diese Strukturprinzipien formen den Kanon einer engen supranationalen, mit direkter Rechtsetzungsbefugnis in den Mitgliedstaaten ausgestatteten

Derartige allgemeine, aus der innerstaatlichen Rechtsordnung der Mitgliedstaaten gewonnene Rechtsgrundsätze sind ein Teil des Rechts der internationalen Organisationen; sie sind weder mit den allgemeinen Rechtsprinzipien nach Art. 38 Abs. 1 *lit. c* IGH-Statut gleichzusetzen noch sind sie etwa Bestandteil des nationalen Rechts. Sie werden getragen und gebildet aus der gemeinsamen Rechtsüberzeugung der Mitgliedstaaten, was es m. E. ausschließt (wie es z. B. zur Formulierung des Haftungsrechts, nämlich zur Einführung der Gefährdungshaftung, vorgeschlagen worden ist), daß ihr Inhalt im wesentlichen aus Rechtsordnungen ermittelt wird, die nicht den Mitgliedern der Organisation eigen sind¹²⁸). So mögen die gelegentlichen Rückgriffe und Informationen über amerikanisches Recht auch auf europäische Grundsätze befruchtend gewirkt haben¹²⁹), es wäre jedoch m. E. methodisch nicht vertretbar, einen Grundsatz des amerikanischen Rechts als allgemeinen Rechtsgrundsatz in die Europäischen Gemeinschaften einzuführen. Dies mag sich nach dem Beitritt Großbritanniens ändern, weil nunmehr auch der Fundus des *common law* zu berücksichtigen ist¹³⁰).

Gemeinschaft. Diese Prinzipien sind ebensowenig auf andere Organisationen übertragbar wie alle rechtsstaatlichen Grundsätze. Es ist zwischen Grundsätzen zu unterscheiden, die typisch für die Europäischen Gemeinschaften, und solchen, die für die interne Struktur von internationalen Organisationen verallgemeinerungsfähig sind. Zu den ersteren gehören Grundsätze wie die Wirtschaftsfreiheit, der Eigentumsschutz, zur zweiten Kategorie das Diskriminierungsverbot (vor allem im Beamtenrecht), das Recht auf Gehör, der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung. In den Europäischen Gemeinschaften sind alle Marktbürger in das Verhältnis zur Gemeinschaftsgewalt einbezogen, während es sonst nur die Bediensteten einer Organisation sind. Das gibt den Fragen des Verhältnisses der Verbandsgewalt zum Individuum eine andere Dimension. In diesem Verhältnis dienen die allgemeinen Rechtsgrundsätze der Begrenzung der Verbandsgewalt, nicht ihrer Ausdehnung. Damit ihre schrankenlose Anwendung nicht den Zielen der Organisation zuwiderläuft, ist sie an der Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft auszurichten. Dieser in der Rechtsprechung des EuGH entwickelte Grundsatz ist Ausdruck einer verallgemeinerungsfähigen Grenze solcher Rechtsgrundsätze.

¹²⁸) Vgl. Ipsen, a. a. O. (Anm. 37), S. 538 f.; Lagrange, *Common Market Law Review*, Bd. 3 (1965), S. 33.

¹²⁹) Siehe Juenger, a. a. O. (Anm. 6), S. 58 f.

¹³⁰) Die organisationsspezifischen allgemeinen Grundsätze werden vom Recht aller Mitgliedstaaten getragen. Diese Grundsätze unterliegen daher auch je nach dem Kreis der Mitglieder inhaltlichen Wandlungen. Die Berücksichtigung der Rechtsordnung neuer Mitglieder könnte nur ausdrücklich vertraglich beim Eintritt ausgeschlossen werden; geschieht dies nicht, gilt der Grundsatz der gleichen Rechtsstellung und damit Berücksichtigung der neuen Rechtsordnung. In diesem Sinne auch Meessen, a. a. O. (Anm. 6), S. 298 f., gegen Feige, *Der Gleichheitssatz im Recht der EWG* (1973), S. 201 Anm. 759.

In weltweiten Organisationen nähern sich die von den Verwaltungsgerichten ermittelten allgemeinen Rechtsgrundsätze allgemeinen Rechtsprinzipien, auch wenn zu bedenken ist, daß sie immer noch organisationspezifisch und auf das außerorganisatorische Völkerrecht nicht ohne weiteres übertragbar sind und daß eine Reihe dieser Grundsätze, wie z. B. im Beamtenrecht, ihrer Natur nach ausschließlich organisationsgebunden sind.

So erweist sich die Unterscheidung zwischen den allgemeinen, im zwischenstaatlichen Verkehr maßgeblichen Rechtsprinzipien und den bisher erörterten, jeweils organisationspezifischen Rechtsgrundsätzen für weitere Untersuchungen über die Bedeutung der Rechtsvergleichung als fruchtbarer und notwendiger Ansatz. Die Erkenntnis, daß »der Inhalt allgemeiner Rechtsgrundsätze von Geltungsbereich, Inhalt und Struktur der jeweiligen internationalen Rechtsordnung abhängig ist«¹³¹⁾, schließt zwar die Berücksichtigung der strukturellen Unterschiede zwischen den verschiedenen organisierten Vertragsgemeinschaften, völkerrechtlichen Verträgen und dem allgemeinen Völkerrecht ein; fragwürdig erscheint jedoch, ob diese Strukturunterschiede einer »einheitlichen Theorie der allgemeinen Rechtsgrundsätze des internationalen Rechts«, wie sie Meessen anstrebt, nicht eher im Wege stehen oder, anders gesagt, ob nicht das Bemühen um die Einheitlichkeit des theoretischen Ansatzes die grundlegenden Unterschiede zu verdecken geeignet ist.

V. Schlußbemerkung

Zum Abschluß dieser Überlegungen erscheint es angebracht, auf einige allgemeine Aspekte des Verhältnisses der Rechtsvergleichung zum Recht internationaler Organisationen aufmerksam zu machen. Internationale Organisationen verfügen über einen eigenen völkerrechtlichen Rechtskosmos mit Entscheidungsorganen, Verfahren und, im Regelfall, auch Sanktionsmechanismen. Die für das allgemeine zwischenstaatliche Völkerrecht vielleicht theoretisch anmutende Frage nach der Rolle der Rechtsvergleichung stellt sich in internationalen Organisationen vor den verschiedensten Entscheidungsgremien, wobei es vom materiellen Recht der Organisation und Ausgestaltung und Zweck des Verfahrens abhängt, auf welchen Sachgebieten und in welchem Ausmaß die Rechtsvergleichung als Auslegungshilfe und für die Ermittlung allgemeiner

¹³¹⁾ Meessen, a. a. O., S. 306.

Rechtsgrundsätze heranzuziehen ist. Die Fragestellung ist demnach im Recht internationaler Organisationen alles andere als akademisch. Selbst wenn keine gerichtlichen Entscheidungsinstanzen — wie das Verwaltungsgericht der UN oder der ILO — zur Erledigung einer Rechtsfrage zuständig sind, stellt sich die Frage stets in einem mehr oder weniger formalisierten Verfahren vor einem Organ, demnach in anderer Weise als im üblichen zwischenstaatlichen Rechtsverkehr, sofern die Rechtsfrage nicht vor dem IGH oder einem Schiedsgericht ausgetragen wird, was aber immer seltener geschieht. Diese Tatsache hat erhebliche praktische Konsequenzen: Allgemeine Rechtsgrundsätze, gewonnen aus den Rechtsüberzeugungen zivilisierter Staaten und als solche notwendig vage und auf wenige, meist privatrechtliche Analogieschlüsse beschränkt, gewinnen in formalisierten Entscheidungsverfahren ihre durch die Ziele und die Struktur der Organisation geprägte Konkretisierung. Die Einsicht, daß Westeuropa durch ein gemeinsames rechtsstaatliches, menschenrechtliches und demokratisches Gedankengut ausgezeichnet ist, bliebe in der Ebene rechtlich unverbindlicher geisteswissenschaftlicher Erkenntnis, wenn nicht eine Entscheidungsinstanz wie der EuGH genötigt wäre, die Frage nach dem konkreten, für die Organisation relevanten und spezifischen Gehalt in einem anstehenden Fall mit Rechtswirkung für die Organisation zu beantworten.

Von diesem Ansatzpunkt aus gewinnt das Problem, welche innerstaatlichen Rechtsinstitute sich für eine rechtsvergleichende Betrachtung zum Zweck der Ermittlung eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes in einer internationalen Organisation eignen, eine neue Nuancierung: Je nach dem Aufbau, der Struktur und Zielsetzung (Typus) der Organisation kommen Grundsätze aus allen Bereichen staatlichen Rechts der Mitgliedstaaten, vornehmlich des öffentlichen Rechts, für die Einbeziehung in das Recht der internationalen Organisation in Betracht. So ist für jede einzelne internationale Organisation auf Grund ihrer Ziele und Strukturelemente und der Gesamtheit ihrer normativen Verbandsordnung die Frage zu beantworten, wieweit bestimmte innerstaatliche Rechtsgrundsätze verfassungsrechtlicher, wirtschaftlicher, kultureller, sozialer Natur als für das Recht der Organisation maßgeblich heranzuziehen sind. Welcher nationalen Lösung der Vorzug zu geben ist, falls durchgängige Gemeinsamkeiten unter den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten fehlen, wird durch die Wechselbeziehung zwischen Verbandszweck (im weitesten Sinne) und Rechtsvergleichung zwar in vielen Fällen beantwortet werden können, jedoch sicher nicht in allen; hinzu kommt, daß diese Wechselbeziehung komplexer Natur ist, weil auch die Ermitt-

lung des Verbandszwecks, der Ziele und der Strukturelemente einer internationalen Organisation im Zweifelsfall der ergänzenden Hilfestellung aus dem Fundus der gemeinsamen Rechtsüberzeugungen der Mitgliedstaaten nicht entraten darf. Auch die Unterscheidung zwischen einer Basislösung und einer sich daran anknüpfenden autonomen, am Verbandszweck ausgerichteten Detaillösung¹³²⁾ vermag die Frage nicht vollständig zu beantworten¹³³⁾. Zweifelhaft muß auch bleiben, ob Auswahlkriterien wie das Repräsentationsprinzip¹³⁴⁾ oder gar die Fortschrittlichkeit einer Regelung¹³⁵⁾ für diese «méthode d'intégration sélective

¹³²⁾ Vgl. Mosler, a. a. O. (Anm. 77), S. 407 zu Art. 215 Abs. 2 EWG-Vertrag: »Der Gerichtshof mußte also die anzuwendende Norm teilweise autonom schöpfen, indem er sie aus dem Zusammenhang des EWG-Vertrags angemessen ergänzte«.

¹³³⁾ Dennoch ist die Unterscheidung zwischen einer Basis- oder Grundlösung und einer autonomen Detaillösung für das Verständnis dieses Rechtsfindungsprozesses wichtig. Man könnte drei gedankliche Stufen unterscheiden, die sozusagen ein Gericht, wie der EuGH, durchlaufen muß, um zur Feststellung eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes zu gelangen: a) die Erkenntnis der Lückenhaftigkeit bzw. Ergänzungsbedürftigkeit des Organisationsrechts. Schon auf dieser Stufe ist der Verbandszweck entscheidend. Denn ob beispielsweise die Wahrung der Grundrechte zu den Aufgaben der Europäischen Gemeinschaften gehört, muß zunächst primär aus den Verträgen, wenngleich sekundär mit einem Blick auf die Verfassungsordnungen der Mitgliedstaaten, beantwortet werden. Die Rechtsvergleichung steht hierbei im zweiten Glied. b) In der zweiten Phase wendet sich das Augenmerk völlig auf die nationalen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten. Erkennt z. B. der EuGH, um bei diesem Gedankenspiel zu bleiben, daß in allen Mitgliedstaaten ein rechtsstaatliches Grundmodell besteht, d. h. daß es keine unbeschränkte öffentliche Gewalt gegenüber dem Einzelnen gibt, so wird er als nächsten Schritt dieses Grundmodell zu differenzieren suchen; z. B. danach, welche Organe auf diese Weise gebunden sind, wie der Rechtsschutz organisiert ist und auf welche inhaltlichen Bereiche sich diese Beschränkungen erstrecken. Er wird also versuchen, diese erste Erkenntnis auf einzelne »Grundrechte« auszudehnen, um damit zu einer differenzierten Basislösung zu gelangen. Mit fortschreitender Differenzierung werden sich diese Gemeinsamkeiten mehr oder weniger auflösen und nunmehr muß c) die Detaillösung, wie sie für die Organisation nach deren Ziel und Struktur am besten geeignet ist, autonom, aber unter Anknüpfung an die Basislösung, entwickelt werden.

¹³⁴⁾ Vgl. dazu Friedmann, *The Uses of "General Principles" in the Development of International Law*, AJIL Bd. 57 (1963), S. 279, 285. Kritisch dazu m. E. zu Recht Meessen, a. a. O. (Anm. 6), S. 299 f.

¹³⁵⁾ Dieser Begriff ist vom Generalanwalt Lagrange in seinem Schlußvortrag im Fall *Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken N. V. gegen Hohe Behörde* (Slg. Bd. 8 [1962], S. 570 f.) als Auswahlkriterium vorgeschlagen worden. »Auf diese Weise würde sich die Rechtsprechung des Gerichtshofes bei der sehr weitgehenden Heranziehung der innerstaatlichen Rechtsordnungen zur Herausarbeitung der Rechtsnormen, die bei der Durchführung des Vertrages anzuwenden sind, nicht darauf beschränken, seinen Quellen nur ein mehr oder weniger arithmetisches

des sources extérieures»¹³⁶⁾ weiterführen. Denn woran wird der Fortschritt gemessen¹³⁷⁾? Die Ehrlichkeit des Wissenschaftlers gebietet es, an dieser Stelle zuzugeben, daß dem Entscheidungsorgan bei dieser Auswahl ein wenn auch durch die Rechtsvergleichung determiniertes, begrenztes Ermessen zusteht, welches sicher darin seine Grenze findet, daß die Lösung nicht zu einer Rechtsordnung der Mitgliedstaaten in grundlegendem Widerspruch stehen darf.

Schließlich setzt diese vielfältige und notwendige Heranziehung der Rechtsvergleichung in internationalen Organisationen eine besonders qualifizierte juristische Ausbildung der Entscheidungsträger in internationalen Organisationen voraus. Sie sollten nicht nur in einer Rechtsordnung geschult sein, sondern auch Kenntnisse über die grundlegenden Rechtsinstitutionen einiger anderer Rechtsordnungen aufweisen¹³⁸⁾, so daß sie den Eigenheiten der verschiedenen Rechtsordnungen aufnahmebereit begegnen.

»Mittel« zwischen den verschiedenen innerstaatlichen Lösungen zu entnehmen, sondern würde in den einzelnen Ländern diejenigen Lösungen auswählen, die ihm im Hinblick auf die Vertragsziele als die besten oder, wenn man diesen Ausdruck gebrauchen will, als die fortschrittlichsten erscheinen. Das ist übrigens auch der Geist, von dem der Gerichtshof sich bisher hat leiten lassen«.

¹³⁶⁾ J. Boulouis, A propos de la fonction normative de la jurisprudence, Remarques sur l'oeuvre jurisprudentielle de la Cour de Justice des Communautés Européennes, in: Mélanges Waline (1974), Bd. 1, S. 154.

¹³⁷⁾ Bezeichnend ist, daß in dem oben (Anm. 135) zitierten Fall der Generalanwalt das Kriterium der »Rechtssicherheit« (Ablauf der Rechtsmittelfrist) gegenüber einer an Interessenabwägungen orientierten angemessenen Frist als maßgeblich für Fortschrittlichkeit der französischen Lösung anführt. Vielleicht wäre es, sofern sich dafür Anzeichen finden, angebracht, in einem solchen Fall eher von *social change* bzw. einer tendenziellen Veränderung der Rechtsüberzeugungen zu sprechen. Daß auch die "Legal Values in Western Society" solchem, wenngleich langfristigen Wandel unterworfen sind, haben P. S t e i n und J. S h a n d erst kürzlich (1974) in dem gleichnamigen Werk eingehend analysiert. Dieser Wandel macht auch vor den allgemeinen Rechtsprinzipien einer internationalen Organisation nicht halt, wenngleich in manchen Organisationen, wie z. B. den Europäischen Gemeinschaften, die Organisation selbst die Rechtsanwendung des von ihr gesetzten Rechts überwacht und durch diesen »Rückkoppelungsprozeß« aktiv an möglichen Veränderungen beteiligt ist und eine hemmende bzw. beschleunigende Rolle zu spielen vermag.

¹³⁸⁾ Zur Ausbildung durch Rechtsvergleichung siehe W. J. K a m b a, Comparative Law: A Theoretical Framework, ICLQ Bd. 23 (1974), S. 485 ff.

Summary

The Significance of Comparative Law in Respect to the Law of International Organizations

1. This article analyses the significance of comparative law in respect to international organizations in three major aspects: its function in the process of the elaboration of law (statute, rules and regulations), its function in respect to the interpretation of the law of an international organization and finally its function in the process of the development of proper general principles within the scope of an organization. It is obvious that all these functions carry different weight according to the various types of international organizations. These functions differ also according to the levels of law within an organization (*e. g.* statute or internal regulations). The structure and purpose of a given international organization proves to be a decisive factor for the significance of comparative law in respect to the interpretation of the constitution of the organization, to the elaboration of proper "general" principles of the organization and to the attempts for the unification of law within the scope of the organization.

The complexity and the difficulty of a universal comparison of law are still factors which hinder the broader use of comparative law in universal organizations. On the other hand, in regional organizations, which build on a relative homogeneity of the law, of the cultural tradition and political structure of the member States, comparative law is apt to contribute in all its functions even in highly political fields which are covered by the objects and purpose of the organization. The purpose of the organization indicates the answer to the following question: Which solution derived from the legal systems of the member States is most appropriate for the necessities of the organization? Thus, one may speak of a correlation between the purpose of the organization and the different functions of the comparative law.

2. In the process of elaboration of the law of an international organization, the knowledge and comparison of the particular legal institutions of the member States are not only useful but decisive for the success of a measure or regulation of the organization, since they show which values and institutions are dominant in a given community and might be regulated in a certain way. An important guide-line for the elaboration of rules as well as for the creation of proper general principles is the negative-test. This test refers to the minimum standard, an organization should follow in the elaboration of law and which it is obligated not to violate the development of general principles. It says that a rule or principle within the organization is only acceptable if it does not contradict the fundamental legal institutions and the values of a member State.

Furthermore, unification of law based on intensive comparison of law, has to be regarded as one of the main integrating factors between member

States of an international organization, especially of close economic communities. The "comparative atmosphere" which is created by these attempts has proved to be a stimulating factor for further integration.

3. Comparative law is a necessary but often neglected element to interpret the law of international organizations. For this purpose one has to consider the different sources of law which form the complex body of the law of an international organization. Statutes of international organizations being their "constitutions" have strong structural similarities with the constitutional law of States. In the same way, rules and acts of the so-called internal law of the organizations are much more similar to national constitutional, administrative and procedural law than to inter-State international law. Starting from the decisions of the ICJ on the functional interpretation of the constitutions of international organizations it can be demonstrated that the theoretical dispute on the classification of the so-called internal law of the organization does not have any importance on the interpretation in the light of comparative law. On the other hand it is necessary to differentiate between those parts of the treaty establishing an international organization which are only consensual (*rechtsgeschäftlich*) and those which are statutory or normative. Analogies to institutions of State-public law exist just in the field of these normative elements. Interpretation in the light of national constitutional principles, derived of the law of the member States correlates to the different functions of these institutions in an international and national community. In this connection it is discussed the question of transmissibility of different solutions of national constitutional law into the law of international organizations, e. g. the question of the transfer of structures and institutions of the federal State. Another part of this chapter deals with the problem if there exists a common law of international organizations which can be derived from a comparison of the various types of organizations and which may give answers if a term is not clear or if a lacuna calls for an answer.

Due to the fact that public international law is relatively poor as to autonomous terms, it is necessary to interpret terms of the constitution and of the internal law of the organizations (e. g. law of procedure, law of international employees) in the light of analogous terms in State legal systems. A comparison of the laws of the member States may reveal that a certain legal institution (such as administrative courts), also occurring in the law of the organization is given in all or at least in the majority of them, a certain significance. Where this significance does not contradict the object and purpose of this legal institution within the organization, it should govern the interpretation.

4. The role of comparative law in the process of developing proper general principles within the scope of a specific international organization is analyzed in two respects: general principles as part of the unwritten law of the organizations and general principles as objects of references in the statutes, as is the case in Art. 215 of the EEC-Treaty. The fact that the European Court in Luxembourg in applying Art. 215 tends to develop autonomous solutions instead of deriving them from the law of the member States reveals the difficulties

of developing common "standards" by comparative law. But, nevertheless, a comparison of the law of the member States is the basis of all specific principles which might be of value for an organization. If a common legal solution cannot be derived from the law of the member States, as a guideline the court should develop a solution which best corresponds to the purpose of the organization, which does not violate fundamental legal institutions of one of the member States and which comes close to solutions of one or several member States. The same should apply when organs of an organization develop and apply general principles as part of the unwritten law of the organization. These proper general principles of an organization are part of the law of the specific organization and different from general principles of law recognized by civilized nations. They are bound within the consensus of the member States. In those cases where it might be useful to take into account the law from legal institutions outside the circle of member States in order to obtain the correct solution, it must be remembered that it is incorrect to develop binding principles of organization law only from non-member States legal systems. The obligation of the organization, even it has a vague guideline, is in the decisive moment to choose from legal solutions, which member States have adopted in their legal system.