

those decisions were made, we recognized and enforced "mere ordinary legislation" relating to "every-day transactions of business or domestic life". Petrogradsky Mejdunarodny Kommerchesky Bank v. National City Bank, supra; Matter of People, by Beha [First Russian Ins. Co.], 255 N. Y. 428, 432, 175 N. E. 118.

Prior to recognition, we clearly intimated that our decision would have been the same if at the time recognition had been granted. James & Co. v. Second Russian Insurance Co., 239 N. Y. 248, 257, 146 N. E. 369, 37 A. L. R. 720.

The general statement contained in the opinion in Salimoff & Co. v. Standard Oil Co., 262 N. Y. 220, 186 N. E. 679, to the effect that recognition of a de facto government as a de jure government is retroactive in effect and validates all the acts of the government so recognized from the commencement of its existence, must be read in connection with its context, and, as so read, it did not refer to acts sought to be given effect extraterritorially."

Mit diesen Ausführungen bemüht sich das Gericht seine jetzige Entscheidung in Einklang zu bringen mit seiner bisherigen Rechtsprechung, die vielfach (so z. B. von Makarov in dieser Zeitschrift Bd. IV S. 20) wohl nicht ganz ohne Grund anders aufgefaßt worden ist<sup>11)</sup>.

Friede.

## Frankreich

### Die Rechtsprechung über das Verhältnis der Inländerklausel in den von Frankreich geschlossenen Handelsverträgen zu Art. 11 Code Civil und über die Befugnis der Gerichte zur Auslegung von Staatsverträgen

#### I.

In den französischen Gesetzen vom Jahre 1926 über einen Mieterschutz für Wohnräume<sup>1)</sup> und gewerbliche Räume<sup>2)</sup> wurden die Vorteile dieser Gesetzgebung — von gewissen Ausnahmen abgesehen — ausschließlich den Inländern vorbehalten. Die Angehörigen zahlreicher Staaten haben sich demgegenüber vor den französischen Gerichten auf die zwischen ihrem Heimatland und Frankreich abgeschlossenen Handels- und Schiffahrts- oder Konsularverträge berufen, in denen die beiden Staaten sich gegenseitig für ihre Staatsangehörigen in bezug auf Eigentumserwerb, Aufenthalt, Miete von Wohnungen und Geschäftslokalen usw. Gleichstellung mit den Inländern zugesichert haben. Die Frage, welches Gewicht dieser Klausel der inländergleichen Behandlung gegenüber dem Ausschluß der Fremden in der Mietgesetzgebung zukommt,

<sup>11)</sup> Zur Kritik der Entscheidung im einzelnen vgl. (1934) 34 Columbia Law Review 962 und besonders Panter in (1934) 29 Illinois Law Review 248.

<sup>1)</sup> Gesetz vom 1. April 1926, geändert durch Gesetz vom 29. Juni 1929.

<sup>2)</sup> Gesetz vom 30. Juni 1926, geändert durch Gesetz vom 22. April 1927.

hat seither die französischen Gerichte in ausgedehntem Maße beschäftigt. Diese Rechtsprechung besitzt allgemeine Bedeutung, weil die Anwendung jener Vertragsbestimmung auf grundsätzliche Fragen des französischen Fremdenrechts und Staatsvertragsrechts führt. Es geht namentlich um zwei Fragen. Einmal handelt es sich um die Tragweite der Abrede der inländergleichen Behandlung, im besonderen um ihr Verhältnis zu der für das französische Fremdenrecht grundlegenden Vorschrift des Art. 11 c. civ., der für die Gewährung von Rechten an Fremde das Erfordernis der Gegenseitigkeit aufstellt. Hier erhebt sich die Frage, ob die Inländerklausel eine Durchbrechung dieses Gegenseitigkeitsvorbehaltes darstellt. Sodann aber hat die Anwendung jener Vertragsabrede die Gerichte zu einer Stellungnahme zu dem staatsrechtlichen Problem geführt, in welchem Umfang den französischen Gerichten die Auslegung von Staatsverträgen gestattet ist, insbes. wie weit sie dabei an die Interpretation der Regierung gebunden sind.

Über die Stellungnahme des Ministers der Auswärtigen Angelegenheiten gegen die Rechtsprechung der französischen Gerichte und über die daraufhin erfolgte Schwenkung der *Commission supérieure de Cassation* ist früher in dieser Zeitschrift berichtet worden<sup>3)</sup>. Die *Commission supérieure* hat sich nun jedoch unter dem Eindruck der Haltung der übrigen Gerichte wieder zu ihrer früheren Stellungnahme zurückgewandt<sup>4)</sup>. Damit hat sich in den beiden erwähnten Fragen eine einheitliche und voraussichtlich dauerhafte Ansicht in der französischen Praxis befestigt, die sachlich eine Fortführung und Ergänzung der traditionellen Haltung der französischen Gerichte in beiden Fragen darstellt.

## II.

Was zunächst das **Verhältnis des vertraglichen Versprechens der inländergleichen Behandlung von Ausländern zu Art. 11 c. civ.** anlangt, so läuft die Rechtsprechung der Gerichte darauf hinaus, diese Vertragsabrede dem in Art. 11 ausgesprochenen Gegenseitigkeitsvorbehalt zu unterstellen. Art. 11 c. civ. gewährt — während im Fremdenrecht anderer Länder der Ausländer privatrechtlich ohne weiteres dem Inländer gleichgestellt ist, — dem Fremden in Frankreich den Genuß der *droits civils* nur soweit, als in dessen Heimat auf Grund eines Staatsvertrages den Franzosen genau die gleichen Rechte durch die Gesetzgebung gewährleistet werden<sup>5)</sup>. Wenn sich nun die Fremden auf die

3) Bd. II Teil 2, S. 112 ff. Dort alle weiteren Einzelheiten der Entwicklung bis 1930.

4) Die Rückwendung vollzieht das Urteil vom 1. Dezember 1932 (Dalloz Hebd. 1933, 7), dem eine Reihe übereinstimmender Entscheidungen gefolgt ist.

5) Über die Milderung dieses Grundsatzes durch die Unterscheidung der »droits civils« in Art. 11 c. civ. von den »droits naturels« vgl. dies. Ztschr. Bd. II Teil 2, S. 115; ferner A. Weiß, *Traité théorique et pratique du droit international privé* II 2. éd. (1908)

Klausel der inländergleichen Behandlung in einem Staatsvertrag berufen<sup>6)</sup>, um an den Vergünstigungen des Mietrechts teilzunehmen, so erhebt sich die Frage: geht der Sinn dieser Klausel dahin, die Ausländer für die im Vertrag aufgeführten Rechtsgebiete (Eigentumserwerb, Miete von Geschäftsräumen usw.) ohne Rücksicht auf Art. 11 c. civ., d. h. ohne Verbürgung einer strikten Gegenseitigkeit<sup>7)</sup> dem Inländer gleichzustellen, oder ist diese Rechtsbestimmung dahin zu verstehen, daß sie den Grundsatz des Art. 11 nicht berühren will? Die Gerichte haben sich für die letztere Auslegung entschieden. Sie fassen die Inländerklausel einschränkend dahin auf, daß sie die Fremden nicht schlechthin mit den Inländern gleichstellen will — insbesondere nicht in bezug auf die den Staatsbürgern vorbehaltenen Vorteile einer Sondergesetzgebung —, daß sie also eine Durchbrechung des in Art. 11 festgelegten Gegenseitigkeitsvorbehaltes nicht beabsichtigt<sup>8)</sup>. Da es sich bei den Mieterschutz-

S. 211 ff.; Pillet-Niboyet, Manuel de droit international privé 1924 §§ 221 ff., S. 268 ff.; ferner die Ausführungen des procureur général beim Kassationshof Paul Matter vor der Cour de Cass. in Dalloz Pér. 1933, 1, 137/38. Die Vorteile der Mietgesetzgebung zählt die Rechtsprechung zu den »droits civils«, vgl. dazu für das Gesetz vom 1. April 1926 Comm. sup., Dalloz Hebd. 1927, 435; 1928, 88 und oft.; für das Gesetz vom 30. Juni 1926 Cour de Cass. (Civ.), Dalloz Pér. 1928, 2, 134 und Dalloz Hebd. 1932, 426. Der Minister des Auswärtigen hat sich freilich in einem Schreiben an den Justizminister (mitget. von procureur gén. Matter in Dalloz Hebd. 1932, 1, 119) gegen die Zurechnung der Mietvergünstigungen zu den droits civils gewendet; von vereinzelt Stimmen (vgl. Picard in Journal Clunet 1926, S. 851) abgesehen, steht aber dieser Widerspruch allein.

<sup>6)</sup> Daß diese Berufung auf völkerrechtliche Abmachungen im Gesetz vom 1. April 1926 ausdrücklich offen gelassen ist, während das Gesetz vom 30. Juni 1926 einen solchen Vorbehalt nicht enthält, hat praktisch keine Bedeutung. Denn die französischen Gerichte haben, einem allgemeinen völkerrechtlichen Satz folgend «que les lois françaises ne disposent que sous la réserve expresse ou tacite de l'application des conventions diplomatiques» (Comm. sup. Dalloz Hebd. 1933, 119 und 255), einen Unterschied hierin nicht gesehen.

<sup>7)</sup> Über die Auslegung dieser Begriffe durch die Rechtsprechung siehe diese Zeitschrift Bd. II T. 2, S. 115, 116; vgl. ferner Pillet-Niboyet, a. a. O. § 229 S. 291 und das in Anmerkung 8 zitierte Urteil.

<sup>8)</sup> Vgl. Comm. sup. in Dalloz Hebd. 1927, 435 und im besonderen die sorgfältige Begründung des Urteils der Comm. sup. vom 1. Dezember 1932, mit dem sie die Rückwendung in ihrer Rechtsprechung vollzieht. (Dalloz Hebd. 1933, 7): «Attendu, d'autre part, que si, en ce qui concerne les facultés ou avantages de droit des gens, l'étranger en jouit en France sans aucune condition, il apparaît de l'article 11 c. civ. qu'en ce qui concerne les facultés ou avantages de droit civil, l'étranger n'en jouit que si à la condition de la réciprocité diplomatique s'ajoute celle de la réciprocité législative; — Attendu, en outre, que les dispositions susrelatées de la convention franco-chilienne du 15. septembre 1846 ont eu pour objet de régler d'une manière générale l'établissement des Français au Chili et des Chiliens en France, que, si à cet égard elles établissent entre des Etats contractants une réciprocité diplomatique garantissant l'égalité de traitement de leur ressortissants, il ne s'ensuit pas, ainsi qu'il résulte implicitement du jugement, qu'elles comportent, alors qu'elles n'ont pas dérogé à la règle de la réciprocité législative, une assimilation complète des citoyens des deux pays quant à la jouissance des droits civils et, notamment,

rechten, zu deren Erlangung die Inländerklausel angerufen wird, um *droits civils* handelt, so ziehen also die Gerichte ergänzend neben den Verträgen in denen die Klausel enthalten ist, den Grundsatz des Art. 11 c. civ. heran und verlangen von dem Fremden den Nachweis einer entsprechenden Begünstigung der Franzosen im Mietrecht seiner Heimat.

Die französische Rechtsprechung also hat die Tragweite der Inländerklausel einschränkend ausgedeutet, um das Prinzip des Art. 11 ungeschmälert aufrechterhalten zu können. Die große Bedeutung des Urteiles der *Commission supérieure* vom 1. Dezember 1932 liegt darin, daß mit der in ihm vollzogenen Rückkehr zu der Ansicht der übrigen Gerichte im Gegensatz zu der Stellungnahme des Ministers des Auswärtigen (s. ob. Note 3) die ministerielle Auslegung endgültig in der gerichtlichen Praxis abgelehnt worden ist, und der Fortbestand des für das französische Fremdenrecht charakteristischen Art. 11 damit gesichert ist. Denn hätten sich die Gerichte der Auffassung des Ministers angeschlossen, die in der Inländerklausel eine Durchbrechung des Art. 11 c. civ. erblickt, so würde — da die Inländerklausel die wichtigsten Lebensgebiete einschließt — Art. 11 in der Tat gegenüber zahlreichen Staaten seine Bedeutung praktisch fast verloren haben. Dies ist es auch, was der ministeriellen Auffassung von der Kritik nachdrücklich entgegengehalten worden ist 9).

Fraglich kann es allerdings erscheinen — und die Beschwerden des Auslandes sowie die von Frankreich mit mehreren Staaten jetzt im Sinne einer Durchbrechung des Art. 11 geschlossenen Abkommen zur Auslegung früherer Verträge (s. unten Note 20) verstärken diese Zweifel —, ob die einschränkende Ausdeutung der Abrede der inländergleichen Behandlung der Absicht der Vertragspartner der Handelsverträge gerecht wird.

### III.

Die zweite Frage, mit der sich die französische Rechtsprechung über die Stellung der Fremden nach den Mietgesetzen auseinanderzusetzen hatte, betrifft den Umfang der **Befugnis der Gerichte zur Auslegung der Staatsverträge**. Es handelt sich um eine alte Streitfrage, in der sich zwei Auffassungen gegenüberstehen 10). Die eine Ansicht, die literarisch von Laferrière 11) entwickelt worden ist, betont den Charakter der Verträge als Hoheitsakte der Regierung und legt der Auslegung der Verträge *«un caractère gouvernemental et diplomatique»* bei.

des facultés ou avantages résultant d'une législation toute spéciale telle que la législation française en matière des loyers.»

9) Vgl. Nachweise Bd. II Teil 2, S. 121.

10) Vgl. das Schreiben des Ministers des Auswärtigen an den Justizminister in dieser Zeitschrift Bd. II Teil 2, S. 122 ff.

11) *Traité de la juridiction administrative* 1896 Bd. 2, S. 49 ss.

Nach der strengen Auffassung des französischen Rechts von der Gewaltenteilung sieht diese Ansicht daher die Auslegung der Verträge als den Gerichten entzogen an und betrachtet sie als ausschließliche Angelegenheit der Regierung (des Außenministers). Diese Ansicht hat in der Praxis Anerkennung gefunden in der Rechtsprechung des Staatsrats. Er lehnt jede selbständige Prüfung von »sens et portée« eines Vertrages strikt ab. Der Staatsrat stützt sich dabei auf die in seiner Rechtsprechung entwickelte Theorie von den *actes de gouvernement*, von den Regierungsakten, die als Staatshoheitsakte seiner Nachprüfung entzogen sind. Zu diesen Regierungsakten zählt er als *actes diplomatiques* auch Abschluß und Auslegung der Staatsverträge<sup>12)</sup>. Demgegenüber haben die ordentlichen Gerichte in langjähriger — schon 1839 einsetzender — Rechtsprechung einen anderen Standpunkt eingenommen, der in gewissen Grenzen eine Vertragsauslegung zuläßt<sup>13)</sup>. Sie betonen, daß der vom Parlament angenommene und verkündete Vertrag staatliches Gesetz geworden sei, und nehmen das Recht zur Auslegung in Anspruch, soweit es sich um Anwendung von Vertragsbestimmungen in Rechtsstreitigkeiten der privatrechtlichen Sphäre handelt. Sofern freilich bei der Auslegung Fragen des internationalen Rechts oder der öffentlichen Ordnung (*questions d'ordre public, questions de droit public*) auftauchen, wird auch im Rahmen dieser Auffassung eine Befugnis der Gerichte zur Interpretation abgelehnt und der Richter für verpflichtet gehalten, sich der von den vertragschließenden Regierungen gegebenen Auslegung anzuschließen<sup>14)</sup>. Die Gerichte haben aber stets daran festgehalten, daß eine derartige für sie verbindliche Interpretation durch eine zweiseitige Übereinkunft der beiden vertragschließenden Staaten vorgenommen werden muß<sup>15)</sup>, wobei es dann keinen Unterschied macht, ob dieses Abkommen

<sup>12)</sup> Über die Rechtsprechung des Staatsrats Alibert, *Le contrôle juridictionnel de l'administration* 1926 S. 75 f.; Hauriou, *Précis de droit administratif* 12. éd. 1933 S. 420; Duez, *Annuaire de l'institut international de droit public* 2 (1931) S. 54 f.; G. Schlosser, *Les actes diplomatiques considérés comme actes de gouvernement*. 1933, S. 109 ff.

<sup>13)</sup> In der neueren Literatur macht sich auch eine Strömung zugunsten einer unbeschränkten Auslegungsbefugnis der Gerichte geltend. z. B. Valéry, *Manuel de droit international privé* 1914, S. 619 f.; Rosenmark, *Séances et travaux de l'Académie diplomatique* 1931, S. 158.

<sup>14)</sup> Übersicht der Rechtsprechung der Cour de Cass. bei Audinet, Note in Sirey 1930, 2, 163; Devaux, Note zu Dalloz Pér. 1932, 1, 114 f. und in den Ausführungen des proc. général Matter in Dalloz Pér. 1932, 1, 135 f. Ferner Rosenmark a. a. O. S. 154 ff.

<sup>15)</sup> So Fauchille, *Traité de droit international public* I (1926) § 840 S. 373; Perroud in *Journal Clunet* 1930, S. 654; Mestre, *Recueil des Cours de l'Académie de droit intern. à la Haye* 1931 Bd. 4 S. 264; Schlosser a. a. O. S. 121; Trib. civil de la Seine vom 18. Febr. 1930 (Dalloz Pér. 1932, 2, 110): «Attendu . . . que la doctrine est unanime pour l'enseigner que l'interprétation unilatérale donnée par un seul des gouvernements ne peut avoir auprès des tribunaux que la valeur d'un avis.»

durch förmlichen Vertrag oder durch bloßen Notenwechsel zustande kommt. Einer einseitigen Auslegung durch den französischen Außenminister dagegen hat die Rechtsprechung verbindliche Kraft nicht zuerkannt.

Durch sein Eingreifen im Jahre 1929 hatte der Minister des Auswärtigen versucht, dieser Ansicht der ordentlichen Gerichte entgegenzutreten. Aber nur die Commission supérieure ist ihm eine Zeitlang gefolgt, die anderen Gerichte haben sich seinem Anspruch gegenüber durchaus ablehnend verhalten<sup>16)</sup>, und auf der anderen Seite hat sein Verhalten in der Öffentlichkeit viel Kritik erfahren; wiederholt ist im Parlament das Bedenken laut geworden, ob nicht das Vorgehen des Ministers die Unabhängigkeit der Richter gefährde<sup>17)</sup>.

Dem Urteil der Commission supérieure vom 1. Dezember 1932 kommt die Bedeutung zu, diese Auseinandersetzung endgültig zugunsten der traditionellen Rechtsprechung entschieden zu haben. Vergeblich hat der Minister in einem Begleitschreiben zu dem französisch-spanischen Notenwechsel von 1933, in dem die beiden Mächte sich über die Auslegung der Inländerklausel ihres Handelsvertrages im Sinne einer Durchbrechung des Art. 11 c. civ. verständigt haben, noch einmal sein Recht zur verbindlichen Auslegung — freilich in vorsichtigerer Form — verteidigt<sup>18)</sup>.

Nur in einem Fall erkennen die Gerichte eine Auslegung als für sich verbindlich an: Wenn sie durch völkerrechtliche Übereinkunft zwischen den Partnern des Vertrages getroffen wird. Derartige Auslegungs-

<sup>16)</sup> Urteil vom 22. Dezember 1931, Dalloz Pér. 1932, 2, 131; Urteil vom 30. Juni 1932, Dalloz Hebd. 1, 1932, 426; Urteil vom 15. November 1932, Dalloz Hebd. 1, 1932, 587.

<sup>17)</sup> Vgl. diese Zeitschrift Bd. II, Teil 2, S. 117, 120 f. Neuerdings hat in der Sitzung des Senats vom 21. März 1931 sich wiederum der Senator Morand gegen das Schreiben des Ministers des Auswärtigen gewandt, und der Justizminister sah sich veranlaßt, von neuem zu versichern: «Jamais, par cette circulaire ou par aucune autre, la chancellerie n'a eu l'intention d'apporter une restriction, même apparante, au pouvoir souverain d'appréciation que conservent et que doivent conserver les tribunaux».

<sup>18)</sup> In diesem vom 14. April 1933 datierten Bericht (J. O. vom 21. April 1933, S. 4167) heißt es: «Il importe de remarquer tout d'abord qu'il appartient aux tribunaux de l'ordre judiciaire d'interpréter les dispositions, aussi bien de droit public que de droit privé, qui figurent dans les conventions diplomatiques toutes les fois qu'elles sont invoquées devant eux par les plaideurs dans les litiges d'intérêt privé. L'Etat n'a nullement à intervenir, pas plus qu'il n'aurait le droit de le faire lorsque les tribunaux interprètent la loi. Mais, si l'interprétation adoptée par les tribunaux motive des observations ou provoque des réclamations de la part de la puissance qui a conclu avec la France la convention ainsi interprétée, il ne s'agit plus alors de contestations entre particuliers, c'est un conflit diplomatique que le Gouvernement seul a qualité pour résoudre. Il est évident, en effet, qu'ayant, en vertu de l'article 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, pouvoir de négocier et de ratifier les traités, il a celui de les interpréter, que ce soit dans le domaine du droit public ou du droit privé. Il est de règle que l'interprétation fait corps avec le texte interprété».

abkommen hat Frankreich jetzt in der Form eines Notenwechsels mit mehreren Staaten geschlossen; in ihnen wird die Bedeutung der Inländerklausel dahin festgestellt, daß sie eine völlige Gleichstellung der Ausländer auch in bezug auf die Vorteile des Mietrechts in sich schließt<sup>19)</sup>. In einer Reihe von Urteilen, die ihre Entscheidung vom 1. Dezember 1932 ergänzen, hat darauf die Commission supérieure auch anerkannt, daß solche zweiseitigen »*accords interprétatifs*« für die Gerichte verbindlich sind, und hat die Angehörigen der betreffenden Staaten zum Mieterschutz zugelassen<sup>20)</sup>.

Prof. Dr. Scheuner, Jena

<sup>19)</sup> Mit Großbritannien und der Schweiz waren derartige Abreden schon durch Notenwechsel vom 11. und 26. Juli 1929 getroffen. Diese Noten sind ohne weiteren Zusatz im Journal Officiel (p. 9022) veröffentlicht worden. Der 1933 erfolgte Notenwechsel mit Spanien ist dagegen bei der Publikation (J.O. vom 21. April 1933, S. 4167) von einem präsidentiellen Dekret begleitet, das in Art. 1 die Abmachung billigt und in Art. 2 den Außenminister zu seiner Durchführung ermächtigt. Ferner ist ein Bericht des Außenministers an den Präsidenten der Republik beigelegt. Ein solches Dekret begleitet auch den Notenwechsel mit Panama vom 10. Oktober und 19. November 1933, der mit Dekret vom 18. November 1933 (J.O. vom 21. November 1933, S. 11648) veröffentlicht worden ist.

<sup>20)</sup> Urteil vom 22. Dezember 1932, Dalloz Hebd. 1933, 39; Urteil vom 19. Januar 1933, Dalloz Hebd. 1933, 119; in letzterem heißt es: «Attendu, en outre, que les 11 et 26 juillet 1929, le ministre de Suisse à Paris et le ministre des Affaires étrangères de France ont échangé des lettres . . . Attendu que cette interprétation bilatérale précise encore le sens et la portée du traité du 23 février 1882 relativement au champ d'application de la loi du 1er avril 1926 modifiée et complétée par celle du 29 juin 1929; que quelle que soit sa forme, elle fait corps avec ce traité et doit être considérée comme l'expression officielle de la commune intention des Hautes Parties contractantes.» Ebenso Trib. civil de la Seine vom 27. November 1933, Dalloz Hebd. 1934, 16. Dagegen will die Cour d'Appel de Dijon, über die Rechtsprechung der Cour de Cass. hinausgehend, nur vom Parlament genehmigten Staatsverträgen die Befugnis zur bindenden Auslegung zubilligen: «Attendu que seul pouvait faire échec à la loi de 1926 un traité contraire auquel le Parlement lui-même ayant donné son adhésion souscrirait par lui-même une dérogation à sa volonté». Zur Kritik dieser Ansicht vgl. diese Zeitschrift Bd. II Teil 2 S. 118, Anm. 8—10.