

# Die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)

## Entstehung und Rechtsordnung

Hugo J. Hahn \*)

### Übersicht

#### I. Entstehung

1. Geschichte der OECD-Konvention – 2. Die Umgestaltung der OEEC und ihre Fortsetzung in der OECD: a) Die Fortsetzung der Rechtspersönlichkeit der OEEC; b) Die Fortführung von Aufgaben der OEEC durch die OECD – 3. Die Ablösung der OEEC-Konvention durch das Übereinkommen vom 14. 12. 1960.

#### II. Die Rechtsordnung der OECD

A. Die rechtliche Grundordnung – 1. Gegenstand und Aufgaben – 2. Institutionen: a) Der Rat; b) Die Nebenorgane; c) Der Generalsekretär; d) Das Sekretariat – 3. Willensbildung und Zuständigkeit der Organe: a) Das Einstimmigkeitsprinzip; b) Die Befugnisse des Rates und ihre Übertragbarkeit; c) Der Generalsekretär als Ratsvorsitzender und Leiter

\*) Diese Abhandlung gibt die persönliche Ansicht des Verfassers wieder. – Es finden folgende Abkürzungen Verwendung: AF = *Annuaire Français de Droit International*; AJIL = *The American Journal of International Law*; AVR = *Archiv des Völkerrechts*; BGBI. = *Bundesgesetzblatt*; Blaubuch = *Blaubuch der OEEC vom Dezember 1960 mit dem Titel: The Organisation for Economic Co-operation and Development – L'Organisation de Coopération et de Développement Economiques*; BR = *Bundesrat*; BRD = *Bundesrepublik Deutschland*; BT = *Bundestag*; BY = *The British Year Book of International Law*; Dahm = *Georg Dahm, Völkerrecht Bd. 1–3 (1958–61)*; EGKS = *Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl*; EMA = *European Monetary Agreement*; ENEA = *European Nuclear Energy Agency*; EPA = *European Productivity Agency*; Euratom = *Europäische Atomgemeinschaft*; EWG = *Europäische Wirtschaftsgemeinschaft*; EY = *European Yearbook*; Grünbuch = *Grünbuch der OEEC von 1960 mit dem Titel: A Remodelled Economic Organisation – Une Organisation Economique Renovée*; JIR = *Jahrbuch für Internationales Recht*; J. O. = *Journal Officiel*; NATO = *North Atlantic Treaty Organisation*; OEEC = *Organisation for European Economic Co-operation*; OEEC-Handbuch = *Der Europäische Wirtschaftsrat, Handbuch 1959 (hrsg. vom Bundesministerium für Wirtschaft)*; OSTP = *Office for Scientific and Technical Personnel*; VA = *Vorbereitender Ausschuss, eingesetzt von der Ministerkonferenz vom 22.–23. 7. 1960*; Verträge der BRD = *Verträge der Bundesrepublik Deutschland, Serie A Multilaterale Verträge*; WV = *Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. 1 (1960), Bd. 2 (1961)*; ZaöRV = *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*.

4 ZaöRV, Bd. 22/1–2.

des Sekretariats – 4. Die Beschlüsse der OECD: Arten und Form – 5. Das Verfahrensrecht der OECD – 6. Das Dienstrecht der OECD – 7. Das Finanzrecht der OECD.

*B. Die rechtliche Ausgestaltung der Sachaufgaben* – 1. Die Rechtsetzung – 2. Die Aufsicht – 3. Die OECD als internationaler Leistungsträger.

*C. Die OECD im Landesrecht der Mitgliedstaaten und im völkerrechtlichen Verkehr* – 1. Die OECD als internationale Wirtschaftsorganisation ohne geographische Begrenzung der Mitgliedschaft – 2. Die OECD im Landesrecht und ihre Beziehungen zu Mitglied- und Nichtmitgliedstaaten – 3. Beendigung der Mitgliedschaft – 4. Die Beziehungen der OECD zu anderen internationalen Organisationen: a) zu den Europäischen Gemeinschaften; b) zur EFTA; c) zu anderen öffentlichen internationalen Organisationen und privaten Verbänden – 5. Der diplomatische Schutz der Bediensteten der OECD – 6. Die OECD als Völkerrechtssubjekt.

### III. Schlußbemerkung

## I. Die Entstehung der OECD

Die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, außerhalb des französischen Sprachgebietes als OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development)<sup>1)</sup> bekannt, ist Ausdruck der wachsenden wirtschaftlichen Verbundenheit der Anrainerstaaten des Atlantischen Beckens<sup>2)</sup>. Veranlaßt wurde die Gründung der OECD indes durch die Entstehung der beiden rivalisierenden westeuropäischen Regionalverbände EWG<sup>3)</sup> und EFTA<sup>4)</sup>, deren unter einander nicht identische Mitgliedstaatengruppen beide vollzählig der OEEC angehörten, wodurch deren Fortsetzung in den seit Unterzeichnung ihrer Gründungskonvention<sup>5)</sup> am 16. April 1948 erprobten Formen in Frage gestellt wurde.

<sup>1)</sup> Französischer Titel: Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE). Englischer und französischer Originalwortlaut der OECD-Konvention und der Nebenverträge nebst deutscher Übersetzung in BGBl. 1961 II, S. 1151 ff., sowie in BR-Drs. 129/61 vom 23. 3. 1961 und BT-Drs. 2670 vom 20. 4. 1961.

<sup>2)</sup> “. . . the economic interdependence of the Atlantic Basin countries”. U. S. Senate Doc. 57119, Report of the Committee on Foreign Relations on Executive E, 87th Cong. 1st Sess. – Organization for Economic Cooperation and Development (zitiert: Committee Report), S. 14. Bei Benutzung amtlicher amerikanischer Drucksachen ist zu berücksichtigen, daß sie, abweichend vom englischen Originalwortlaut der Konvention, der amerikanischen Schreibweise folgen und etwa regelmäßig Organization anstelle von Organisation, Cooperation anstelle von Co-operation verwenden. Eine dem englischen Originalwortlaut genau entsprechende Wiedergabe der Konvention und der Nebenverträge findet sich dagegen in Cmnd. 1257 (1960).

<sup>3)</sup> Vertrag zur Gründung der EWG vom 25. 3. 1957 (Verträge der BRD Bd. 12, S. 2 ff.)

<sup>4)</sup> Convention establishing the European Free Trade Association, unterzeichnet am 20. 11. 1959/4. 1. 1960. Englischer und französischer Text in Cmnd. 1026 (1960), Treaty Series no. 30. Immunitätenprotokoll vom 28. 7. 1960 in Cmnd. 1194. Die EFTA-Konvention wurde von ihren 7 Unterzeichnerstaaten am 3. 5. 1960 ratifiziert und ist gemäß ihrem Art. 40 am selben Tage in Kraft getreten.

<sup>5)</sup> Englischer und französischer Originalwortlaut nebst deutscher Übersetzung in Verträge der BRD Bd. 1, S. 2 ff.

### 1. Geschichte der OECD-Konvention

Wenn die OEEC im Jahre 1959, bei Beginn der Verhandlungen über ihre Reform, in unbestreitbaren Erfolgen auf fast allen Gebieten des inner-europäischen Wirtschaftsverkehrs<sup>6)</sup> bereits einen erheblichen Teil ihrer Zwecke erfüllt hatte<sup>7)</sup>, so wäre es doch falsch, hierin den materiellen Grund ihrer Beendigung zu sehen. Den Anstoß zu ihrer Umwandlung gab vielmehr das Zögern ihrer Mitgliedstaaten, die handelspolitische Kontroverse zwischen der EWG und den späteren Mitgliedstaaten der EFTA durch allseits annehmbare Vermittlungsvorschläge beizulegen. Spätestens in der zweiten Dezemberhälfte 1958 war es offenkundig, daß die OEEC umgewandelt werden mußte, wenn sie – nach Beschränkung ihrer Rechtsetzungs- und Aufsichtsbefugnisse auf das nach den Umständen politisch vertretbare Maß – als Meßstelle und Forum der gesamten innereuropäischen Wirtschaftspolitik erhalten bleiben sollte<sup>8)</sup>.

a) Doch erst am 21. Dezember 1959 begann die Reform der OEEC mit einer Zusammenkunft der Staats- und Regierungschefs Frankreichs, der USA, der Bundesrepublik und des Vereinigten Königreichs<sup>9)</sup>, der sich am 12. und 13. Januar 1960 eine Arbeitstagung von Vertretern von 13 interessierten Staaten, sowie der EWG-Kommission<sup>10)</sup>, am 14. Januar 1960 eine

<sup>6)</sup> Diese sind z. B. im OEEC-Handbuch sowie in den Jahresberichten der OEEC zusammengestellt. Eine knappe Zusammenfassung findet sich in der eidgenössischen Parlamentsdrucksache 8246 vom 5. 5. 1961 (Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la participation de la Suisse à l'Organisation de coopération et de développement économiques, S. 1–5).

<sup>7)</sup> "The OECD amounts to a recognition that the objective of the predecessor organization has been attained . . ." (Committee Report, S. 1). Im gleichen Sinne hat sich der damalige Staatssekretär und jetzige Finanzminister Valéry Giscard d'Estaing vor dem Plenum der französischen Nationalversammlung geäußert (J. O. Débats Parl. vom 19. 5. 1961, S. 847–850).

<sup>8)</sup> Hierzu Myriam Camps, *The Free Trade Area Negotiations, 1959, passim*; die eidgenössische Parlamentsdrucksache 7957 vom 5. 2. 1960 (Message du Conseil fédéral sur la participation de la Suisse à l'association européenne de libre-échange, S. 1–7) sowie die Schilderung der Vorgänge im Exposé des Motifs der französischen Regierung zum Zustimmungsgesetz betr. die OECD-Konvention (Drs. 1110 der Assemblée Nationale, 1ère Législ., 2ème Sess. Ord. de 1960–1961, S. 5–9).

<sup>9)</sup> Vgl. dazu die Presseverlautbarung bei Abschluß der Zusammenkunft vom 21. 12. 1959 auf S. 91 der englischen und französischen Ausgabe des Blaubuches der OEEC vom Dezember 1960, das die OECD-Konvention nebst ihren Nebenverträgen, die für das Entstehen der OECD wesentlichen Verlautbarungen und Beschlüsse sowie den VA-Bericht an die Ministerkonferenz vom 13. 12. 1960 enthält. Eine deutsche Übersetzung dieses Berichtes findet sich in den oben Anm. 1 angeführten deutschen Parlamentsdrucksachen. Verweisungen auf das Blaubuch und den Bericht beziehen sich auf den englischen Text.

<sup>10)</sup> An der Tagung nahmen Vertreter Belgiens, Kanadas, Frankreichs, Dänemarks, der Bundesrepublik Deutschland, Griechenlands, Italiens, der Niederlande, Schwedens, der Schweiz, Portugals, Großbritanniens, der Vereinigten Staaten und der EWG-Kommission teil (vgl. Blaubuch, S. 93).

Konferenz aller Mitgliedstaaten der OEEC, Kanadas und der USA angeschlossen<sup>11)</sup>. Von den Vorschlägen der Arbeitstagung ausgehend beauftragte diese Konferenz eine Gruppe von vier Sachverständigen<sup>12)</sup> mit der Fertigung eines Gutachtens über die Reform der OEEC und eines Konventionsentwurfs<sup>13)</sup>, errichtete die Gruppe für Entwicklungshilfe<sup>14)</sup>, die zunächst aus acht am Kapitalexport beteiligten Staaten bestand<sup>15)</sup>, und überwies die handelspolitischen Fragen, die sich aus dem Nebeneinander von EWG und EFTA sowohl innerhalb des GATT wie der OEEC ergaben, einem Ausschuß der 18 OEEC-Mitglieder sowie Kanadas, der USA und der EWG-Kommission zur Prüfung.

b) Nachdem eine Zusammenkunft hoher Regierungsbeamter am 24. und 25. Mai 1960 namens der 20 beteiligten Regierungen<sup>16)</sup> als Schwerpunkte der künftigen Reformarbeiten die Beibehaltung bestimmter Zuständigkeiten und der darauf bezüglichen Beschlüsse der OEEC<sup>17)</sup> sowie die verfahrensrechtliche Sicherung dieser funktionellen Kontinuität im Rahmen des bereits vorliegenden Konventionsentwurfs<sup>18)</sup> anerkannt hatte, gelang der Ministerkonferenz am 22. und 23. Juli 1960 auch die Einigung über den letzten ausstehenden Punkt von politischer Tragweite, nämlich die Abgrenzung der handelspolitischen Aufgaben der neuen Organisation<sup>19)</sup>. Außerdem designierte die Konferenz den ersten Generalsekretär der OECD<sup>20)</sup>,

<sup>11)</sup> Die Entschließung dieser Ministerkonferenz ist abgedruckt im Blaubuch, S. 93 f.

<sup>12)</sup> W. Randolph Burgess (USA), Bernard Clappier (Frankreich), Sir Paul Gore-Booth (Großbritannien), Xenophon Zolotas (Griechenland).

<sup>13)</sup> Gutachten und Konventionsentwurf wurden am 7. 4. 1960 den beteiligten Regierungen und der EWG-Kommission übermittelt und im Grünbuch veröffentlicht.

<sup>14)</sup> Mit der Resolution on Development Assistance (Blaubuch, S. 95).

<sup>15)</sup> Belgien, Kanada, Frankreich, die BRD, Italien, Portugal, Großbritannien, USA sowie die EWG-Kommission.

<sup>16)</sup> Mit der Entschließung vom 25. 5. 1960 (Blaubuch, S. 99).

<sup>17)</sup> Die Terminologie der amtlichen deutschen Übersetzung der OECD-Konvention (BGBl. 1961 II, S. 1151 ff.) erweckt Bedenken, wenn sie *decision* und *decisions* in Art. 5 a, 6 und 15 mit »Beschluß« und »Beschlüssen«, das Zeitwort *to decide* (*décider*) in Art. 16 mit »beschließen« wiedergibt. Nach richtiger Auffassung, der sich auch die deutsche Übersetzung des VA-Berichts in BT-Drs. 2670, S. 40 f. (Ziff. 41–53 des Berichts) anschließt, ist »Beschluß« der Gattungsbegriff für alle rechtsetzenden Akte der Organisation und entspricht dem englischen Substantiv *act* (Blaubuch, S. 37 ff.) und dem französischen *acte* (Blaubuch, frz. Fassung, S. 37 ff.); *decision* ist daher mit »Entscheidung«, *recommendation* mit »Empfehlung« und *resolution* mit »Entschließung« (oder auch »Resolution«) zu übersetzen.

<sup>18)</sup> Grünbuch S. 63.

<sup>19)</sup> Resolution on Trade vom 23. 7. 1960 (Blaubuch S. 103).

<sup>20)</sup> Der ehemalige dänische Finanzminister Professor Thorkil Kristensen wurde durch die Ministerentschließung OECD/M (60) 2 Item 7 als Secretary-General Designate nominiert.

der anschließend zum Generalsekretär der OEEC <sup>21)</sup> bestellt wurde. Schließlich setzte die Konferenz einen Vorbereitenden Ausschuß ein, der unter dem Vorsitz des OEEC-Generalsekretärs dem Konventionsentwurf und den Zusatzverträgen ihre endgültige Form geben sowie durch verfahrensrechtliche Maßregeln die Weitergeltung der von dem Ausschuß ausgewählten Beschlüsse der OEEC nach dem Inkrafttreten der OECD-Konvention gewährleisten sollte <sup>22)</sup>.

c) Der VA schloß seine Arbeiten fristgemäß ab, so daß am 14. Dezember 1960 der Hauptvertrag (die OECD-Konvention) die Nebenverträge hierzu (Zusatzprotokoll Nr. 1 über die Vertretung der Europäischen Gemeinschaften in der OECD, Zusatzprotokoll Nr. 2 über die Rechtsfähigkeit, Vorrechte und Befreiungen der OECD, die Vereinbarung über die Anwendung des Art. 15 OECD-Konvention) und das Protokoll zur Revision der OEEC-Konvention vom 16. April 1948 unterzeichnet werden konnten <sup>23)</sup>.

Nachdem beim Depositär, der französischen Regierung, bis zum 29. September 1961 17 Ratifikationsurkunden hinterlegt worden waren, trat die OECD-Konvention am 30. September 1961 gemäß ihrem Art. 14(3) b in Kraft <sup>24)</sup>. Am gleichen Tage <sup>25)</sup> wurde Thorkil Kristensen vom Rat zum Generalsekretär der OECD <sup>26)</sup> bestellt.

## 2. Die Umgestaltung der OEEC und ihre Fortsetzung in der OECD

Die Umwandlung der OEEC und ihre Fortsetzung in der OECD hat rechtlich zwei Gesichter: die Wahrung der Rechtspersönlichkeit der OEEC

<sup>21)</sup> Die Ernennung von Professor Kristensen zum Generalsekretär der OEEC wurde mit der Entschlußung des OEEC-Rates C (60) 177 vom 28. 7. 1960 mit Wirkung vom 1. 9. 1960 vollzogen.

<sup>22)</sup> Resolution relating to the Preparatory Committee vom 23. 7. 1960 (Blaubuch S. 107).

<sup>23)</sup> Die von den Sprachendiensten der Außenministerien der BRD, Österreichs und der Schweiz gefertigte gemeinsame deutsche Übersetzung der OECD-Konvention bezeichnet diese als »Übereinkommen über die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung« (Fundstellen oben Anm. 1).

<sup>24)</sup> Die Bestimmung sieht vor, daß die Konvention am 30. 9. 1961 in Kraft tritt, wenn 15 Signatäre zu diesem Zeitpunkt ihre Ratifikationsurkunden hinterlegt haben; vgl. hierzu OEEC Press Release A (61) 21 sowie die Erklärung des Alterspräsidenten des OECD-Rates bei Eröffnung der ersten Ratsitzung am 30. 9. 1961 (OECD/C/M[61]1 [Final] S. 8), die das Inkrafttreten der Konvention mit deklaratorischer Wirkung feststellt ("Mr. Christidis . . . noted . . .").

<sup>25)</sup> Resolution des OECD-Rates OECD/C(61)1 vom 30. 9. 1961.

<sup>26)</sup> Italien, Luxemburg und den Niederlanden, die am 30. 9. 1961 noch nicht ratifiziert hatten, wurde durch Überbrückungsverträge gemäß Art. 14 (4) der OECD-Konvention vom Tage ihres Inkrafttretens die Ausübung der Rechte und Pflichten von Mitgliedstaaten eingeräumt. Die Verträge mit Luxemburg (OECD/C[61]29) und den Niederlanden (OECD/C[61]30) sind auf ein Jahr, mit Italien (OECD/C[61]28) auf 6 Monate befristet.

und die Fortführung ihrer Aufgaben. Nur ein Aspekt dieses Vorganges – die personale Kontinuität der OEEC in der OECD – ist erschöpfend in Art. 15 OECD-Konvention behandelt<sup>27)</sup>; die funktionelle Kontinuität der OEEC ist hingegen in Art. 15 nur als Möglichkeit zugelassen<sup>28)</sup>. Soweit diese Möglichkeit wahrgenommen wurde und Aufgaben der OEEC nunmehr der OECD zustehen, ist das auf die Koppelung des Art. 15 (2. Satz 2. Hälfte) OECD-Konvention mit der Vereinbarung über die Anwendung dieser Vertragsnorm<sup>29)</sup> und der Entschließung der Ministerkonferenz vom 13. Dezember 1960<sup>30)</sup> zurückzuführen, die die Fortsetzung bestimmter Funktionen der OEEC durch die OECD sicherstellen. Es verdient Erwähnung, daß diese beiden Nebenabreden erst in der zweiten Hälfte des Jahres 1960 formuliert wurden, obwohl Art. 15 Satz 2 bereits seit dem 7. April 1960 in seinem heutigen Wortlaut vorlag<sup>31)</sup>.

a) Die Fortsetzung der Rechtspersönlichkeit der OEEC

Die erste Hälfte des zweiten Satzes von Art. 15 OECD-Konvention läßt keinen Zweifel, daß die OECD *ratione personae* mit der OEEC identisch ist und nicht als deren Nachfolgerin angesehen werden kann<sup>32)</sup>. Diese Lösung ließ sich auf zwei Vorbilder in der jungen Geschichte des Rechts der internationalen Organisationen stützen, nämlich auf die Umwandlung der Organisation des Brüsseler Vertrages von 1948 in die Westeuropäische Union<sup>33)</sup> und auf die Revision der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation<sup>34)</sup>. Während die Form der OEEC-Umwandlung – die Schaffung einer neuen Gründungsakte gekoppelt mit einem Protokoll über die Revision der OEEC-Konvention – eher politischen Rücksichten als völker-

---

Am 19. 1. 1962 hatte lediglich Italien noch nicht ratifiziert; die Ratifikationsurkunde der Niederlande ist am 13. 11. 1961, die Luxemburgs am 7. 12. 1961 beim Depositär hinterlegt worden. Mit der Hinterlegung sind die Überbrückungsverträge mit diesen Staaten außer Kraft getreten.

<sup>27)</sup> Art. 15: "When this Convention comes into force the reconstitution of the Organisation for European Economic Co-operation shall take effect ... The legal personality possessed by the Organisation for European Economic Co-operation shall continue in the Organisation (*scilicet* OECD)".

<sup>28)</sup> Art. 15 Satz 2: "but decisions, recommendations and resolutions of the Organisation for European Economic Co-operation shall require approval of the Council to be effective after the coming into force of this Convention".

<sup>29)</sup> Memorandum of Understanding on the Application of Article 15 ...; Memorandum d'Accord pour l'application de l'article 15 ...

<sup>30)</sup> Resolution concerning the Report of the Preparatory Committee (Blaubuch S. 109).

<sup>31)</sup> So die Datumsangabe im Grünbuch S. 11.

<sup>32)</sup> Vgl. Text oben Anm. 27.

<sup>33)</sup> Vgl. Robertson, EY Bd. 2 (1956), S. 125 ff.

<sup>34)</sup> Deren drei Phasen beschreibt Jenks, BY Bd. 23 (1946), S. 303 ff.

rechtlichen Notwendigkeiten entsprach, weil die Umwandlung auch im Wege der Satzungsänderung, wie im Falle der ILO in den Jahren 1945/46, hätte herbeigeführt werden können, wurde die Wahrung der Rechtspersönlichkeit der OEEC schon im ersten Stadium der Verhandlungen aus rechtlichen Gründen gefordert<sup>35)</sup>. Bereits der Bericht der Vierergruppe hatte in der ersten Hälfte des Jahres 1960 eine Übersicht über die Rechtsfolgen eines etwaigen Untergangs der OEEC als Trägerin von völker- und landesrechtlichen Rechten und Pflichten gegeben<sup>36)</sup>, die in der Feststellung gipfelte, daß sich diese »technischen Komplikationen«<sup>37)</sup> nur dann vermeiden ließen, wenn man unter Abkehr von dem Gedanken einer interorganisatorischen Rechtsnachfolge die Erhaltung der Rechtspersönlichkeit der OEEC als »zweckmäßigere Lösung« verfolge<sup>38)</sup>.

Die Reform der OEEC richtete sich daher schon frühzeitig nicht auf deren Beseitigung, sondern ihre Umgestaltung (*reconstitution*) bei gleichzeitiger Wahrung ihrer personalen Identität<sup>39)</sup>. Diese Formel ließ die aus der Nachfolge der UN in gewisse Sachaufgaben sowie Vermögensrechte und -belastungen des Völkerbundes bekannten Sukzessionsprobleme nicht entstehen<sup>40)</sup> und hatte überdies den Vorteil, die Frage der funktionellen Kontinuität, die Möglichkeit einer Fortführung der wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Arbeiten der OEEC offen zu lassen.

Die Beibehaltung der Rechtspersönlichkeit der OEEC hat jedoch nicht nur vermögensrechtliche Folgen, wenn sie auf diesem Gebiet auch am ehesten erkennbar sind. Grundsätzlich trat in den Vermögensverhältnissen der OEEC bei Inkrafttreten der OECD-Konvention keinerlei Änderung ein. Obwohl sonach ein Übergang von Vermögensrechten nicht erfolgte, führte das Inkrafttreten der neuen Gründungsakte zu einer Modi-

<sup>35)</sup> Grünbuch S. 55 Ziff. 173 des Vierergutachtens "... for reasons of legal convenience, we suggest that the reconstitution of the Organisation should be taken as the solution".

<sup>36)</sup> A. a. O., S. 55 f.

<sup>37)</sup> A. a. O., S. 55 Ziff. 173 des Vierergutachtens: "It seemed to us desirable to avoid these technical complications".

<sup>38)</sup> A. a. O., S. 56 Ziff. 175: "the maintenance of the legal personality of the Organisation, chosen for its practical advantages" (Hervorhebung vom Verf.).

<sup>39)</sup> Die einzige Abweichung des Art. 15 OECD-Konvention vom Vertragsentwurf der Vierergruppe besteht darin, daß der Entwurf in Satz 2 nur *decisions* der OEEC erwähnt hatte (Grünbuch S. 67), während die jetzige Fassung die Beibehaltung von *decisions, recommendations and resolutions* der OEEC zuläßt.

<sup>40)</sup> Eingehende Darstellung in Myers, Liquidation of League of Nations Functions (AJIL Bd. 42, 1948, S. 320) und dem nicht veröffentlichten Manuskript des gleichen Verf.: Liquidation of League of Nations Assets; vgl. auch McKinnon Wood, BY Bd. 23 (1946), S. 317, und die kurze Zusammenfassung bei Walters, A History of the League of Nations, Bd. 2 (1952), S. 811 ff.

fizierung des Grundbucheintrags betreffend die Immobilien der OEEC<sup>41)</sup>, der durch einen Vermerk über den Namenswechsel der Eigentümerin ergänzt wurde<sup>42)</sup>.

Auch die durch völkerrechtliche und nicht völkerrechtliche Verträge der Organisation begründeten Vermögensrechte und -pflichten der OEEC blieben unberührt, etwa Dauerleistungsverträge mit Versorgungsbetrieben für Wasser, Gas, Strom oder sonstige Übereinkünfte<sup>43)</sup>, da sich ja die OEEC *ratione personae* ohne Bruch in der OECD fortsetzte.

Bei den völkerrechtlichen Verträgen, die von der Reform der OEEC betroffen sein könnten, ist zu unterscheiden zwischen denen, die die OEEC selbst abgeschlossen hat, und denen, deren Abschluß auf ihre Initiative zurückgeht und die ihr meist bestimmte Funktionen übertragen. Die erste Gruppe bleibt zwar grundsätzlich ebenfalls von dem Namenswechsel unberührt, insoweit die Rechte und Pflichten der OECD die gleichen sind wie die der OEEC; bezieht sich aber ein solcher Vertrag auf ein bestimmtes Organ der OEEC, das im Zuge ihrer Reform beseitigt wurde, so erschien eine Vertragsänderung selbst dort angezeigt, wo das Organ nicht ersatzlos wegfiel. Dies geschah im Falle der Assoziationsverträge zwischen der OEEC und Jugoslawien, die die Teilnahme dieses Staates an den Arbeiten der Produktivitätszentrale, des Amtes für die Förderung technischen und wirtschaftlichen Nachwuchses und des Ministerausschusses für Ernährung und Landwirtschaft vorsahen<sup>44)</sup>. Die auf Initiative der OEEC abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge<sup>45)</sup> werfen entsprechende Probleme

<sup>41)</sup> Es handelt sich insbesondere um das Château de la Muette und die seit 1948 von der OEEC neu erworbenen oder errichteten Bauten, die die Tagungssäle der Organisation und die Arbeitsräume ihres Sekretariats enthalten.

<sup>42)</sup> Die von dem stellvertretenden Generalsekretär Adair am 6. 12. 1961 unterfertigte Notariatsakte führt hierzu aus: «Lequel (*scilicet* »Secrétaire général adjoint de l'O.C.D.E.), ès-qualité, a ... déclaré ... confirmer les énonciations ... concernant spécialement le changement de dénomination de l'Organisation ... sans que cette modification ait entraîné de changement dans la personne morale de ladite Organisation (Hervorhebung vom Verfasser) ... Mention des présentes est consentie partout où besoin sera ... Une expédition des présentes sera publiée au troisième bureau des hypothèques de la Seine ...».

<sup>43)</sup> Vgl. zur Qualifizierung solcher Verträge nichtstaatlicher Völkerrechtssubjekte Mann, BY Bd. 35 (1959), S. 34 ff.

<sup>44)</sup> Verträge vom 9. 10. 1957 (EPA), 29. 7. 1959 (Agriculture and Food) und 23. 12. 1959 (OSTP). An ihre Stelle tritt der Vertrag vom 28. 10. 1961 (OECD/C[61]44), der eine Gesamtregelung der Beziehungen zwischen der OECD und Jugoslawien enthält.

<sup>45)</sup> Vor allem das Europäische Währungsabkommen (European Monetary Agreement-EMA) vom 5. 8. 1955 (BGBl. 1959 II, S. 293 ff.), das Abkommen über die türkischen Auslandsschulden (Agreement on Commercial Debts owed by Residents of Turkey) vom 11. 5. 1959 (BGBl. 1960 II, S. 2365 ff.), die in Verträge der BRD, Bd. 13, S. 310-413 abgedruckten Verträge über atomrechtliche Fragen.

nicht auf, da sie entweder der Organisation als solcher Aufgaben übertragen oder solchen Organen, deren Bestand von der Reform unberührt blieb.

Obwohl die Rechte und Pflichten der OEEC aus völkerrechtlichen und anderen Verträgen im Außenverhältnis die Umwandlung unverändert überstanden, so darf nicht übersehen werden, daß die OECD finanziellen Verpflichtungen, die sie auf Grund von Verträgen der OEEC auszuführen hat, nur insoweit nachkommen kann, als sie im Rahmen des nach Inkrafttreten der neuen Konvention geltenden Budget- und Finanzrechts hierzu befugt ist. Obwohl die Frage theoretisch blieb, zeigt sich hier, daß auch nichtstaatliche Völkerrechtssubjekte in die Lage kommen können, internes Verbandsrecht zu setzen und durchzuführen, das ihre Organe zu vertragswidrigem – und daher völkerrechtswidrigem – Verhalten im Außenverhältnis zu anderen Subjekten des Völkerrechts (und des Landesrechts) zwingt.

Soweit völkerrechtliche Verträge auf die OEEC oder deren Organe verweisen, beziehen sie sich nun vermöge der in Art. 15 OECD-Konvention<sup>46)</sup> statuierten personalen Identität und institutionellen Kontinuität auf die OECD und ihre Organe. Endlich verdient Erwähnung, daß, wie auch bei den anderen Identitätsfällen im Recht der internationalen Organisationen, das Anstellungsverhältnis der Bediensteten der OEEC in seinem Bestand, nicht aber notwendigerweise in seinem Inhalt von der Umwandlung in die OECD unberührt blieb<sup>47)</sup>.

*b) Die Fortführung von Aufgaben der OEEC durch die OECD*

Die rechtliche Voraussetzung für die funktionelle Kontinuität der OEEC in der OECD findet sich in Art. 15 Satz 2 Halbsatz 2 OECD-Konvention<sup>48)</sup>. Die Beschlüsse der OEEC (Entscheidungen, Empfehlungen und Resolutionen)<sup>49)</sup> sind nach dem Inkrafttreten der OECD-Konvention nur

<sup>46)</sup> Art. 15 Satz 1 OECD-Konvention: "When this Convention comes into force the reconstitution of the Organisation for European Economic Co-operation shall take effect, and its aims, organs, powers and name shall thereupon be as provided herein" (Hervorhebung vom Verf.). Wie im Text auch die Stellungnahme des Unterausschusses für Rechtsfragen in seinem 2. Bericht an den VA (OECD/P/33 Ziff. 2).

<sup>47)</sup> Das räumt bereits das Vierergutachten in Ziff. 176, Grünbuch S. 56, ein, fährt aber Ziff. 177 fort: "We therefore thought it preferable . . . to rely on the provisions of existing contracts which allow the Secretary-General to terminate them on two to four months' notice. He has thus ample power to make the changes of staff required by the changes in the tasks and objectives of the future Organisation"; vgl. auch Regulation 24 a der OECD Staff Regulations: "In the application of these Regulations, service as an official of the Organisation for European Economic Co-operation shall be considered as service as an official of the Organisation for Economic Co-operation and Development".

<sup>48)</sup> Text oben Anm. 28.

<sup>49)</sup> Zur Terminologie der amtlichen deutschen Übersetzung vgl. oben Anm. 17.

dann wirksam, wenn sie der OECD-Rat genehmigt. Die Fortführung der Aufgaben der OEEC hängt damit, jedenfalls nach dem Wortlaut des Art. 15, von einem dahin gehenden Beschluß des OECD-Rates ab. Die Funktionen der OEEC waren, mit Ausnahme der Verteilung der Marshall-Plan-Hilfe in den ersten Jahren dieser Organisation, nur in großen Zügen in der Konvention vom 16. April 1948 fixiert, so daß die Leitsätze ihrer Gründungsakte jeweils in Beschlüssen des OEEC-Rates konkretisiert und alsdann von den Mitgliedern ausgeführt wurden. Soweit sie für den inner-europäischen Wirtschaftsverkehr Bedeutung gewannen, waren die wirtschaftspolitischen Ziele der OEEC und ihre materiell- und verfahrensrechtliche Ausprägung daher in Beschlüssen des Rates der OEEC enthalten. Die Nichtgenehmigung aller Beschlüsse der OEEC wäre somit der funktionellen Diskontinuität gleichgekommen. Art. 15 Satz 2 Halbsatz 2 OECD-Konvention hätte auch diese Möglichkeit rechtlich zugelassen, wengleich schon von Beginn der Reform der OEEC an für einige ihrer Aufgaben feststand, daß sie künftig fortgesetzt werden sollten, so insbesondere das Europäische Währungsabkommen (EMA)<sup>50)</sup>, die Arbeiten an der Liberalisierung des Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs<sup>51)</sup> und im Bereich der friedlichen Verwendung der Kernenergie<sup>52)</sup>. Um dem VA die Durchsicht der anderen Beschlüsse zu erleichtern, deren Beibehaltung im Rahmen der OECD in Betracht kam, legte das Sekretariat dem Ausschuß nach Aufgabenbereichen gegliederte Zusammenstellungen vor. Deren Prüfung führte zur Unterscheidung der Beschlüsse in vier Kategorien, je nach der für sie vorgesehenen rechtlichen Behandlung nach dem Inkrafttreten der OECD-Konvention<sup>53)</sup>.

- i) Die erste Gruppe umfaßt Beschlüsse, die ohne materiellrechtliche Änderung im Rahmen der OECD weitergelten, und zwar mit den Vorbehalten und Auslegungen, die bei Annahme eines Beschlusses im OEEC-Rat oder anlässlich seiner Überprüfung im VA gebilligt wurden<sup>54)</sup>. Formale Berichtigungen dieser Beschlüsse, die sich wegen der Bezugnahme auf Organe der OEEC oder aus anderen Gründen als notwendig erwiesen, wurden vom VA zwischen dem 14. Dezember 1960 und dem Inkrafttreten der OECD-Konvention vorbereitet und mit dem Genehmigungsbeschluß des OECD-Rates wirksam<sup>55)</sup>.
- ii) Die zweite Gruppe umfaßt Beschlüsse, die erst nach materiellrecht-

<sup>50)</sup> Grünbuch S. 31, Ziff. 75-77 des Vierergutachtens.

<sup>51)</sup> A. a. O., Ziff. 79-81.

<sup>52)</sup> A. a. O., Ziff. 98-99.

<sup>53)</sup> Blaubuch S. 37-39, Ziff. 41-53 VA-Bericht.

<sup>54)</sup> A. a. O., Ziff. 43-46.

<sup>55)</sup> Der Rat traf diesen Beschluß (OECD/C[61]5) auf seiner ersten Sitzung am 30. 9. 1961.

lichen Änderungen vom OECD-Rat gebilligt wurden<sup>56)</sup>). Die Erfahrung mag zeigen, daß für die nicht modifizierten Teile dieser Beschlüsse ebenfalls die Vorbehalte und Auslegungen aus der Zeit der OEEC weitergelten.

Um die Genehmigung der Beschlüsse sicherzustellen, die später diesen beiden Kategorien zugeordnet wurden<sup>57)</sup>, hatte die Ministerkonferenz vom 23. Juli 1960 eine Vereinbarung über die Anwendung des Art. 15 OECD-Konvention in Aussicht genommen<sup>58)</sup>. Diese Vereinbarung, am 14. Dezember 1960 mit dem Hauptvertrag unterzeichnet, verpflichtete die Signatäre, im Rat der OECD im Sinne der Empfehlungen des VA für die Genehmigung, also für die Weitergeltung der Beschlüsse der ersten beiden Kategorien zu stimmen. Als Empfehlungen des VA wurden aber auch jene Passagen seines Berichtes angesehen, die die Nichtanwendbarkeit eines Beschlusses auf Kanada und die USA vorsahen<sup>59)</sup>. Rechtsvergleichend verdient Erwähnung, daß die Bestimmungen der Vereinbarung im Hinblick auf verfassungsrechtliche Besonderheiten einzelner Signatäre nicht zu einem einheitlichen Zeitpunkt in Kraft traten: Während die Bestimmungen über das Verfahren vor der Abstimmung im OECD-Rat mit der Unterzeichnung der Vereinbarung wirksam wurden, trat die Vorschrift, die die Signatäre zu einem bestimmten Votum bei dieser Abstimmung verpflichtete, erst mit dem Wirksamwerden der OECD-Konvention in Kraft.

iii) Die dritte Gruppe umfaßt Beschlüsse, die der VA zwar nicht zur Genehmigung durch den OECD-Rat vorschlug; sie enthielten aber gleichwohl politische oder rechtliche Grundsätze, die die Signatäre der OECD nicht aufgeben wollten<sup>60)</sup>. Da es hierbei nicht um die Beibehaltung von Beschlüssen der OEEC, sondern um die Wahrung von dieser Organisation entwickelter Prinzipien ging, waren die Vertragsstaaten durch die Vereinbarung über die Anwendung des Art. 15 nicht zur Annahme und Genehmigung dieser Grundsätze verpflichtet. Der VA zog daher eine Technik heran, die bereits der Völkerbund angewandt hatte, um mit außervertraglichen Mitteln eine rechtliche Bindung zu erzielen, die der vertraglichen entsprach<sup>61)</sup>: die Annahme der Emp-

<sup>56)</sup> Ziff. 47–48 VA-Bericht.

<sup>57)</sup> Die Einteilung geht auf einen Vorschlag des Unterausschusses für Rechtsfragen zurück, der erst kurz vor dem 14. 12. 1960 formuliert wurde.

<sup>58)</sup> In einem Dokument, das unter der Bezeichnung Addendum 1 to OECD(60)5 – 1st Revision in Ziff. 144 VA-Bericht erwähnt wird (Blaubuch S. 73).

<sup>59)</sup> In diesem Sinne Ziff. 46 VA-Bericht (Blaubuch S. 38).

<sup>60)</sup> A. a. O., Ziff. 49–51.

<sup>61)</sup> Sie wird in einem Gutachten des StIG vom 15. 10. 1931 zum Eisenbahnverkehr zwischen Polen und Litauen (PCIJ Series A/B 42, S. 116) wie folgt gekennzeichnet: "The

fehlung eines internationalen Organs durch die beteiligten Staaten. Die Ministerkonferenz billigte am 13. Dezember 1960 eine Entschlie-ßung, in der sich die vertretenen Regierungen verpflichteten, die auf diese Beschlüsse bezüglichen Empfehlungen des VA anzunehmen<sup>62)</sup>.

- iv) Die vierte Kategorie umfaßt Beschlüsse, die vom VA nicht zur Bei-behaltung empfohlen worden waren. Auf Grund des Art. 15 OECD-Konvention wurden sie mit dem Inkrafttreten dieses Vertrags unwirk-sam<sup>63)</sup>.

### 3. Die Ablösung der OEEC-Konvention durch das Übereinkommen vom 14. Dezember 1960

Die Funktion des Protokolls zur Revision der OEEC-Konvention ist nicht allein unter völkerrechtlichen Gesichtspunkten zu würdigen. Das Protokoll wurde lediglich von den 18 Mitgliedstaaten der OEEC unter-zeichnet, da die Konvention von 1948 für Kanada und die USA – Nicht-mitgliedern der OEEC, wenn auch eng mit ihr verbunden – eine *res inter alios acta* geblieben war. Das Protokoll wurde vorwiegend abgeschlossen, um den verfassungsrechtlichen Erfordernissen bestimmter Signatare zu ent-sprechen. Unter rein völkerrechtlichen Gesichtspunkten war es nicht unbe-dingt notwendig. Wenn die »Ziele, Organe, Befugnisse und Bezeichnung« der OEEC<sup>64)</sup> mit dem Inkrafttreten der OEEC-Konvention so lauten soll-ten, wie in diesem Vertrag vorgesehen, so konnte die OEEC-Konvention von dieser Änderung nicht unberührt bleiben, da die Ziele, Organe, Befug-nisse der OEEC und ihr Name ursprünglich und bis zum Inkrafttreten der OECD-Konvention in der OEEC-Konvention vom 16. April 1948 be-stimmt waren. Diese Rechtsfolge ist im Revisionsprotokoll nochmals aus-drücklich festgehalten. Eine besondere Vereinbarung hierüber war not-wendig, weil verschiedene Mitgliedregierungen der OEEC es nicht mit ihrem Verfassungsrecht hätten vereinbaren können, die Vertragsrevision sozusagen durch konkludente Handlung – nämlich das Inkraftsetzen der OECD-Konvention – herbeizuführen, während die beiden nordamerika-nischen Staaten verständlicherweise bemüht waren, die OECD-Konvention

two Governments concerned being bound by their acceptance of the Council's Resolution, the Court must examine the scope of this engagement". Wie im Text auch D a h n Bd. 3 (1961), S. 9, Anm. 24; S. 67, Anm. 31; S. 72, der dem Verf. leider erst nach Inkrafttreten der OECD-Konvention zugeht.

<sup>62)</sup> Resolution on the Report of Preparatory Committee (Blaubuch S. 109): "REPRE-SENTATIVES of the Governments of ... APPROVE the Report of the Preparatory Committee and ACCEPT the recommendations contained therein".

<sup>63)</sup> VA-Bericht Ziff. 53, Blaubuch S. 39.

<sup>64)</sup> Art. 15 Satz 1 OECD-Konvention.

ihren Parlamenten als eine neue Übereinkunft zu präsentieren, so daß es für sie politisch kaum vertretbar erschien, in die Übereinkunft von 1960 eine Bestimmung über die Revision der OEEC-Konvention aufzunehmen.

## II. Die Rechtsordnung der OECD

Sieht man im Recht einer internationalen öffentlichen Organisation die Gesamtheit der Normen, die die Erfüllung ihrer Sachaufgaben sicherstellen und diese festlegen, so läßt sich das Recht der OECD in drei Normgruppen gliedern: 1. die rechtliche Grundordnung, die die Voraussetzungen für das Tätigwerden der Organisation schafft, 2. die rechtliche Ausgestaltung der Sachaufgaben und 3. die teils vertraglichen, teils gewohnheitsrechtlichen Normen über die Stellung der OECD im völkerrechtlichen Verkehr, an dem die Organisation in Ausübung ihrer Sachaufgaben und Nebenfunktionen teilnimmt.

### A. Die rechtliche Grundordnung

Die Normen, die die Voraussetzung für das Tätigwerden der OECD schaffen, haben überwiegend, wenn auch nicht ausschließlich, verfassungsrechtlichen Charakter<sup>65</sup>). Sie fassen in einem gegenständlich und durch die Zahl der Mitgliedstaaten begrenzten Bereich die Vielheit wirtschaftspolitischer Zielsetzungen und Maßnahmen zusammen und gewährleisten gleichzeitig durch geeignete institutionelle und organisatorische Vorkehrungen die Bildung und den Bestand einer Handlungseinheit, die zur Verwirklichung des Organisationszweckes in der Lage ist.

#### 1. Gegenstand und Aufgaben der OECD

An der Spitze dieser Normgruppe stehen die Bestimmungen über Gegenstand und Aufgaben der OECD. Gegenstand – ja Anlaß – der OECD ist die Wandlung eines innereuropäischen Regionalverbandes zu einer Wirtschaftsorganisation der Anrainerstaaten des Nordatlantischen Beckens. Aufgabe der OECD ist die Entwicklung einer Form der wirtschaftspolitischen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit, die die Interessen ihrer europäischen und nichteuropäischen Mitglieder aufeinander abstimmt, indem sie die Leistungsfähigkeit der beteiligten Volkswirtschaften stärkt und sie dadurch instandsetzt, ihren Beitrag zur Erschließung wirtschaftlich unterentwickelter

<sup>65</sup>) Bindschedler, WV Bd. 2 (1961), S. 70, sieht offenbar nur den Gründungsvertrag einer Organisation als deren Verfassung im materiellen Sinne an, während dem Text diese formelle Beschränkung nicht zugrunde liegt.

Staaten zu steigern. Innerhalb dieses Rahmens läßt die OECD-Konvention – dank ihrer weiten Formulierungen – viele Möglichkeiten zur Verfolgung der Aufgaben der Organisation offen, die der Rat durch seine Beschlüsse schrittweise näher bestimmen mag, aber auch offen halten kann, wenn er der OECD die Rolle eines Forums zuweisen will, das dem ständigen Meinungsaustausch seiner Mitglieder über wirtschaftspolitische Anliegen von internationaler Bedeutung dient.

Die im Vergleich zur OEEC-Konvention allgemeineren, die Festlegung auf ein wirtschaftspolitisches Leitbild vermeidenden Formulierungen gestatten dabei, in der Rechtsetzung wie in der Diskussion jedes wirtschaftliche Thema zu behandeln. Nicht nur Stil und Inhalt des Übereinkommens, vor allem seiner Grundsatzartikel<sup>66)</sup>, und die Verlautbarungen bei Unterzeichnung der Konvention<sup>67)</sup>, sondern auch die Denkschriften der beteiligten Regierungen an ihre Parlamente bei Vorlage der Zustimmungsgesetze<sup>68)</sup> lassen erkennen, daß die Verträge vom 14. Dezember 1960 ein Rahmenstatut darstellen sollen, das die Bestimmung der Sachaufgaben der neuen Organisation im einzelnen der politischen Entwicklung innerhalb der OECD überläßt und sich auf ein Mindestmaß an institutionellen und Verfahrensvorschriften beschränkt, um der OECD die gebotene rechtliche Anpassungsfähigkeit zu erhalten.

Wenn in der letzten Phase der Vertragsverhandlungen dem Wunsche zahlreicher europäischer Mitgliedstaaten nach Konkretisierung einzelner

<sup>66)</sup> Art. 1–3.

<sup>67)</sup> So etwa die Äußerung des französischen Außenministers Couve de Murville bei Unterzeichnung der OECD-Konvention (zitiert nach der in Anm. 6 erwähnten schweiz. Parl.Drs., S. 23): «L'existence en Europe de groupements économiques et douaniers distincts, dont la création est en soi un facteur de progrès, pose des problèmes importants. L'OCDE constituera un cadre dans lequel ces problèmes pourront être examinés et traités avec objectivité».

<sup>68)</sup> BT-Drs. 2670, S. 30, Abs. C 1 der Denkschrift der Bundesregierung zur Konvention: »Im Vergleich zur OEEC-Konvention von 1948 sind die Verpflichtungen der Mitgliedsländer im neuen Übereinkommen allgemeiner formuliert«. Noch pointillierter drückt dies der Rechtsberater des amerikanischen Außenministeriums, Abram Chayes, in einem Gutachten vom 6. 3. 1961 aus, das auf Wunsch des Auswärtigen Ausschusses des amerikanischen Senates gefertigt wurde (Appendix 5 zum Committee Report, S. 21): "The concrete steps by which the broad aims and goals are to be effectuated remain in the complete discretion of each member nation ... article 2 does not constitute a commitment to take any concrete action or refrain from any concrete action". Ebenso Unterstaatssekretär George W. Ball in den Hearings vor dem gleichen Ausschuß (87th Cong., 1st Sess., Organization for Economic Cooperation and Development, 1961 [zitiert: Hearings], S. 2 ff.) und die Botschaft des Schweizer Bundesrates a. a. O. (Anm. 6), S. 21 ff.; im Exposé des Motifs der französischen Regierung a. a. O. (Anm. 8) heißt es auf S. 16: «En fait, du point de vue juridique, la Convention ... se borne à organiser une Conférence internationale permanente, portant sur l'ensemble des problèmes économiques intéressant les participants et susceptible de prendre des décisions».

Sachaufgaben entsprochen wurde<sup>69)</sup>, so verrät die Form, in der man diesem Begehren stattgab, den Charakter des Zugeständnisses: Es handelt sich um einen »befriedigenden Kompromiß«<sup>70)</sup>, nicht um eine unumschränkte Anerkennung dieser Ziele.

Vor diesem Hintergrund versteht sich der Grundsatzteil der OECD-Konvention, insbesondere Art. 1, als Aufforderung zu einer Konjunkturpolitik der Vollbeschäftigung im Zeichen der Stabilität der Staatsfinanzen und der Währungen, als Ansporn zur Erfüllung der bereits bestehenden Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, auf multilateraler und nichtdiskriminierender Grundlage zur Ausweitung des Welthandels beizutragen, und als Ausdruck der Erwartung, daß die Ausführung dieser Grundsätze zu einem kontinuierlichen Wachstum der Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten und damit zu einer Steigerung ihrer Leistungsfähigkeit für die Zwecke der gemeinsamen Entwicklungshilfe führen werden. Soweit das Recht der OECD von Anfang an die Organisationsziele stärker konkretisiert, ergibt sich diese nähere Bestimmung nur zu einem Teil aus Art. 2 der Konvention<sup>71)</sup>, daneben aus den von der OEEC übernommenen Beschlüssen, dem Bericht des VA<sup>72)</sup> sowie aus Verträgen, die der OEEC und damit der OECD<sup>73)</sup> bestimmte Funktionen übertragen.

## 2. Die Institutionen der OECD

Institutionen der OECD sind der Rat, die von ihm bestellten Nebenorgane und der Generalsekretär, dem das Sekretariat zur Seite steht. Wäh-

<sup>69)</sup> Insbesondere durch die Resolution on Trade vom 23. 7. 1960 (Blaubuch S. 103), aber auch durch bestimmte Empfehlungen des VA.

<sup>70)</sup> So die Denkschrift der Bundesregierung a. a. O. (Anm. 68), S. 30.

<sup>71)</sup> Art. 2 OECD-Konvention: "In the pursuit of these aims, the Members agree that they will, both individually and jointly:

(a) promote the efficient use of their economic resources;

(b) in the scientific and technological field, promote the development of their resources, encourage research and promote vocational training;

(c) pursue policies designed to achieve economic growth and internal and external financial stability and to avoid developments which might endanger their economies or those of other countries;

(d) pursue their efforts to reduce or abolish obstacles to the exchange of goods and services and current payments and maintain and extend the liberalisation of capital movements; and

(e) contribute to the economic development of both Member and non-member countries in the process of economic development by appropriate means and, in particular, by the flow of capital to those countries, having regard to the importance in their economies of receiving technical assistance and of securing expanding export markets".

<sup>72)</sup> Soweit dieser wirtschaftspolitische Grundsätze fixiert oder Verfahren vorsieht, mittels deren solche Grundsätze festgelegt werden können.

<sup>73)</sup> Vgl. oben S. 55 ff.

rend der hierarchische Vorrang des Rates der OEEC gegenüber ihrem Generalsekretär sich nicht nur aus der Alleinzuständigkeit des Rates zur Rechtsetzung<sup>74)</sup>, sondern auch aus weiteren Bestimmungen dieser Konvention ergab, die die Bindung des Generalsekretärs an Weisungen des Rates und seine Beschränkung auf die Vorbereitung und Durchführung der Beschlüsse des Rates festlegen.<sup>75)</sup>, ist das Verhältnis des Generalsekretärs zum Rat nach der OECD-Konvention nuancierter: Er ist nicht nur Leiter des Sekretariats, sondern hat auch den Vorsitz im Rat inne, wenn dieser (wie im Regelfall) zu Tagungen der Ständigen Regierungsvertreter zusammentritt. Aber auch die Suprematie des Rates gegenüber den übrigen Kollegialorganen der OECD ist von der Reform der OEEC nicht unberührt geblieben.

a) Der Rat

Der Rat bleibt aber das Hauptorgan der Organisation, schon deshalb, weil Art. 7 ihrer Gründungsakte<sup>76)</sup> die entsprechende Bestimmung der OEEC-Konvention (Art. 15 a) fast wörtlich, dem Sinne nach aber unverändert übernimmt<sup>77)</sup>, Art. 15 a der Übereinkunft von 1948 aber in mehr als 13jähriger Praxis als Grundlage der Allzuständigkeit des Rates anerkannt worden war, die ihn an die Spitze aller Organe der OEEC stellte und diese seinen Weisungen unterwarf<sup>78)</sup>.

Der Rat besteht aus den Repräsentanten sämtlicher Mitgliedstaaten. Diese können sich im Rat durch Minister oder durch ihre Ständigen Vertreter bei der Organisation vertreten lassen. Diese Alternative war zwar auch nach der OEEC-Konvention nicht ausgeschlossen, hatte jedoch keine rechtlichen, sondern nur tatsächliche Konsequenzen. Tritt aber der OECD-

<sup>74)</sup> Art. 15 a OEEC-Konvention: "A Council composed of all the Members shall be the body from which all decisions derive".

<sup>75)</sup> Art. 17 OEEC-Konvention sowie der Annex zu diesem Vertrag, der "Additional Provisions concerning the Functions of the Secretary-General" enthielt.

<sup>76)</sup> Art. 7 Satz 1 OECD-Konvention: "A Council composed of all the Members shall be the body from which all acts of the Organisation derive".

<sup>77)</sup> Der Unterschied der Texte besteht darin, daß Art. 7 Satz 1 OECD-Konvention von *acts of the Organisation* spricht, während Art. 15 a OEEC-Konvention an der gleichen Stelle den Begriff *decisions* verwandte. Die Überschrift des Abschnitts VI der OEEC-Verfahrensordnung "Acts of the Council" (in der Fassung des Neudruckes vom Dezember 1958, Broschüre der OEEC, S. 41) sowie die amtliche Erläuterung der Terminologie der Verfahrensordnung und der OEEC-Konvention (a. a. O., S. 15) lassen jedoch keinen Zweifel zu, daß der Begriff *decisions* in Art. 15 a der OEEC-Konvention alle Beschlüsse der Organisation umfaßte, d. h. Entscheidungen, Empfehlungen und Entschlüsse.

<sup>78)</sup> Vgl. dazu Elkin, EY Bd. 4 (1958), S. 96 ff., insbes. S. 101 f., und Möller, WV Bd. 2 (1961), S. 688.

Rat als Ministerkonferenz zusammen<sup>79)</sup>, so steht der Vorsitz dem Vertreter eines Mitgliedstaates zu, der von Jahr zu Jahr gewählt wird<sup>80)</sup>, während bei Tagungen der Ständigen Vertreter der Generalsekretär den Vorsitz führt<sup>81)</sup>. Dies bedeutet, daß dem Generalsekretär in solchen Fällen die Sitzungsleitung und die Ordnungsgewalt sowie alle mit dem Vorsitz des Hauptbeschlußorgans einer internationalen Organisation üblicherweise verbundenen sonstigen Rechte zustehen<sup>82)</sup>.

Gleichviel jedoch, ob eine Tagung des Rates als Ministerkonferenz oder als Sitzung der Ständigen Vertreter zusammentritt, bleibt es jedem Mitglied unbenommen, sich nach seinem Gutdünken vertreten zu lassen, ohne daß dadurch der Charakter der Zusammenkunft berührt würde<sup>83)</sup>. Doch wird davon auszugehen sein, daß die Qualifikation einer Tagung im einen oder anderen Sinne jeweils Einstimmigkeit voraussetzt<sup>84)</sup>. Unbeschränkte Ermessensfreiheit besitzen die Mitgliedstaaten auch bei der Wahl des Ressortchefs, der sie bei Ministertagungen vertritt: Diese Wahl kann unabhängig davon getroffen werden, welches Ministerium für die OECD in der betreffenden Regierung federführend zuständig ist, wenngleich diese Frage meist im Sinne der fachlichen Notwendigkeiten der Tagesordnung geregelt werden wird.

Der Rat der OEEC trat mit seltenen Ausnahmen jede Woche zusammen. Ob sich diese Übung nach dem Inkrafttreten der OECD-Konvention fortsetzen wird, hängt nicht nur von den Funktionen ab, die die Mitglied-

---

<sup>79)</sup> Art. 7 Satz 2 OECD-Konvention; siehe dazu die Erläuterung Ziff. 136 VA-Bericht (Blaubuch S. 71).

<sup>80)</sup> Art. 8 Satz 1 OECD-Konvention: "The Council shall designate each year a Chairman, who shall preside at its ministerial sessions . . .". Diese Regelung läßt erkennen, daß es im Anwendungsbereich des Art. 8 Satz 1 OECD-Konvention bei dem im Verfahrensrecht der OEEC anerkannten Grundsatz bleibt, wonach "the chairmanship and vice-chairmanship on bodies of the Organisation are assigned to Members" (d. h. Mitgliedstaaten). "It is clear, however, that personal factors play a part in the designation of a chairman and a vice-chairman, and that once the designation is made their functions assume a personal character". Amtliche Erläuterung zur OEEC-Verfahrensordnung, a. a. O. (Anm. 77) Abschn. IV, S. 13.

<sup>81)</sup> Art. 10 (2) Satz 1 OECD-Konvention: "The Secretary-General shall serve as Chairman of the Council meeting at sessions of Permanent Representatives".

<sup>82)</sup> Dazu am Beispiel der Verfahrensregeln der UN Jessup, RC Bd. 89 (1956 I), S. 185 ff.

<sup>83)</sup> Ziff. 136 VA-Bericht (Blaubuch S. 71): "136. The wording of Article 7 leaves it open to the Council to meet either at Ministerial level or at the level of Permanent Representatives without excluding the possibility, as in the past, of a country being represented as it deems fit at either type of meeting".

<sup>84)</sup> Entsprechend der Übung der OEEC wird diese Qualifikation wohl jeweils bei Terminfestlegung zu vereinbaren sein. Das dürfte sich unmittelbar aus Art. 6 (1) in Verbindung mit Art. 7 Satz 2 OECD-Konvention ergeben.

regierungen der Organisation zugestehen, sondern auch von dem Verhältnis des Rates zu den Nebenorganen. Selbst wenn, was denkbar ist, die rechtsetzende Tätigkeit des Rates gegenüber seiner Rolle als Forum des wirtschaftspolitischen Meinungsaustausches innerhalb der atlantischen Staatengruppe<sup>85)</sup> zurücktritt, so ist damit doch nicht gesagt, daß er seltener zusammentreten wird als bisher. Sollte jedoch das eine oder andere Nebenorgan auf bedeutsamen Teilgebieten zum ausschließlichen Treffpunkt der Meinungen werden und überdies der Rang oder das politische Gewicht der Mitglieder dieser Teilorgane deren Wichtigkeit unterstreichen, so könnte die Stellung des Rates eine nicht nur quantitative Minderung erfahren, zumal dann, wenn solchen Ausschüssen eine verfahrensrechtliche Autonomie zugestanden wird, die sie nicht nur aus der Verfahrensordnung, einer Entscheidung des Rates, herauslöst<sup>86)</sup>, sondern sie rechtlich oder tatsächlich von der Bindung an Weisungen des Rates befreit<sup>87)</sup>.

<sup>85)</sup> Vgl. zu dieser Charakterisierung der OECD jedoch die Äußerung des Schweizer Bundesrats in seiner Denkschrift a. a. O. (Anm. 6), S. 21: «Bien qu'un grand nombre d'Etats de l'OCDE fassent, comme ceux de l'OECE partie d'alliances ou d'organisations politiques, l'OCDE n'a aucun lien avec celles-ci ... Du point de vue de droit et de notre politique de neutralité, rien ne s'oppose à ce que nous fassions partie d'une organisation de caractère économique qui a pour seul but d'encourager la coopération économique entre ses membres et avec les Etats tiers. Au surplus, la convention ne comporte pas d'obligations qui, en temps de guerre, seraient contraires au droit de neutralité. En cas de nécessité, nous aurions, du reste, la faculté de nous retirer». Bei Unterzeichnung der OECD-Konvention hatte der Chef des Schweizerischen Politischen Departments erklärt (a. a. O., S. 22): «En signant la convention sur l'OCDE, nous ne prenons – ni quand elle sera en vigueur nous ne prendrons – aucun engagement qui soit incompatible avec le statut traditionnel de neutralité de la Suisse, en particulier aucun engagement qui limiterait notre liberté économique vis-à-vis des pays tiers».

<sup>86)</sup> Wie dies nach Art. 30 OECD-Verfahrensordnung möglich ist. Die Vorschrift lautet: "Unless otherwise provided, the present Rules of Procedure shall apply to the proceedings of all bodies of the Organisation" (Hervorhebung vom Verf.). Der vom OECD-Rat am 30. 9. 1961 bei Verabschiedung der Verfahrensordnung gebilligte Kommentar des VA zu dieser Vorschrift lautet: "This provision means that the Rules of Procedure apply to all the bodies of the Organisation except so far as the Acts constituting certain bodies (International Agreements, Decisions taken by the Council or to be taken in conformity with the recommendations of the Preparatory Committee) depart from the Rules of Procedure or provide for the adoption of special Rules of Procedure ... The question arose as to whether special procedural arrangements (*scilicet* 'in the Rules of Procedure') should not also be made on some points ... It was considered, however, that too much variation in the procedural rules would create complications and that the application of the Rules of Procedure as now envisaged would permit, where necessary, the desirable degree of flexibility in operation".

<sup>87)</sup> Dies läßt sich erfahrungsgemäß dadurch erreichen, daß man die Mitgliedschaft in bestimmten Nebenorganen Persönlichkeiten vorbehält, die den Ständigen Vertretern der Mitgliedstaaten an Rang ebenbürtig oder überlegen sind.

b) Die Nebenorgane

Diese Möglichkeit einer Stärkung der Nebenorgane im Vergleich zur Rechtslage während der Geltung der OEEC-Konvention läßt sich daraus herleiten, daß – im Gegensatz zu der Ausgangslage im Jahre 1948, als nur der Exekutivausschuß in der OEEC-Konvention ausdrücklich als Hilfsorgan vorgesehen war – verschiedene Nebenorgane »verfassungskräftig« sind, weil ihre Bestellung, ohne in der Konvention selbst oder den Zusatzverträgen vorgesehen zu sein, auf internationalen Übereinkünften *quasi*-vertraglichen Charakters beruht, die der Gründungsakte der OECD an rechtlicher Bindungswirkung nicht nachstehen, nämlich den einschlägigen Empfehlungen des VA und ihrer Annahme in der Entschließung der Ministerkonferenz vom 13. Dezember 1960<sup>88)</sup>. Zwar sieht die OECD-Konvention selbst davon ab, einen Exekutivausschuß zu errichten, der die Kontrolle über die Berichte der Nebenorgane an den Rat und deren Vorschläge ausübt sowie ihre Tätigkeit koordiniert und dadurch die Arbeit des Rates erleichtert, und faßt lediglich die Möglichkeit der Einsetzung eines Exekutivausschusses ins Auge für den Fall, daß dies der Erreichung des Organisationszweckes förderlich ist<sup>89)</sup>; wohl aber umgeben die Empfehlungen des VA den Rat mit einem Kranz von Nebenorganen, deren politische und rechtliche Bedeutung nicht unterschätzt werden darf. Sie lassen sich rechtlich nach ihrer Zusammensetzung oder der Art ihrer Willensbildung oder unter beiden Gesichtspunkten in Ausschüsse und Direktorien (*boards*) unterscheiden<sup>90)</sup>.

<sup>88)</sup> Vgl. oben Anm. 30.

<sup>89)</sup> Art. 9 OECD-Konvention: "The Council may establish an Executive Committee and such subsidiary bodies as may be required for the achievement of the aims of the Organisation". Der Rat der OECD hat mit Resolution OECD/C(61)2 vom 30. 9. 1961 die Einsetzung eines Exekutivausschusses beschlossen. Diese Entschließung gilt für zwei Jahre. Der Rat wird alsdann über die Beibehaltung des Exekutivausschusses entscheiden. Dieser besteht aus 10 Mitgliedern, da ihm während des Zweijahreszeitraumes neben acht europäischen Mitgliedern auch Kanada und die USA angehören. Der Exekutivausschuß wird während der zwei Jahre wie bisher unter dem Vorsitz des belgischen Chefdelegierten, Botschafter Ockrent, stehen und auch weiterhin die Sitzungen des Rates durch eingehende Vorkontrolle der für das Leitorgan bestimmten Berichte und Vorschläge nach rechtlichen, wirtschaftlichen und politischen Gesichtspunkten vorbereiten sowie die Tätigkeit der nachgeordneten Organe (*subsidiary bodies*) überwachen und koordinieren. Einzelheiten über den Geschäftsbereich des Exekutivausschusses der OEEC bei Elkin, EY Bd. 4 (1958), S. 103 ff.

<sup>90)</sup> Beide Arten von Nebenorganen können ihrerseits wiederum nachgeordnete Gremien einsetzen, da Art. 22 b OECD-Verfahrensordnung vorsieht: "The Executive Committee, the committees and sub-committees may set up temporary working parties to assist them in their work. Joint working parties may be set up by the Executive Committee or committees on a temporary basis to study questions concerning several committees".

- i) Die Ausschüsse bestehen grundsätzlich aus Vertretern aller Mitgliedstaaten und befassen sich entweder mit allgemeinen volkswirtschaftlichen Fragen (Wirtschaftspolitik, Unterstützung unterentwickelter Gebiete, technischer Hilfe) oder mit bestimmten wirtschaftlichen Fachgebieten, z. B. Textilien, Kohle, Eisen und Stahl.

Die Fachgruppenausschüsse werden in der Verfahrensordnung der OECD als Technische Ausschüsse bezeichnet und können wie die entsprechenden OEEC-Organe gewisse verfahrensrechtliche Beschlüsse mit der Mehrheit ihrer stimmberechtigten und anwesenden Mitglieder fassen<sup>91)</sup>. Bei weitem bedeutsamer als diese technischen Gremien, welche der Rat, abgesehen von den im Bericht des VA mit Bestimmtheit vorgesehenen Einrichtungen, je nach Bedarf bestellen kann<sup>92)</sup>, erscheinen die mit allgemeinen wirtschaftlichen Anliegen befaßten Ausschüsse, an ihrer Spitze der Wirtschaftspolitische Ausschuß. Er bestand bereits als Nebenorgan der OEEC, erhielt aber im Zeichen der Reform der Organisation schon seit 1960 erhöhte Bedeutung, weil er vor allem von amerikanischer Seite als Modell für die künftige Arbeit der OECD angesehen wurde, die stärker auf Aussprache und Gegenüberstellung, d. h. rechtlich sanktionslose Beobachtung<sup>93)</sup>, als auf Rechtsetzung und – erforderlichenfalls – berichtigende Aufsicht ausgerichtet sein soll. Der Ausschuß genießt wegen des Ranges seiner Mitglieder<sup>94)</sup> und der politischen Bedeutung seiner Diskussionsthemen eine Sonderstellung, die sich mit der des Ausschusses für Entwicklungshilfe<sup>95)</sup> vergleichen läßt.

Dieses Gremium ist aus der Gruppe für Entwicklungshilfe hervorgegangen und umfaßt neben verschiedenen OECD-Staaten<sup>96)</sup> Japan als Mitglied. Es ist zwar organisatorisch insoweit in die OECD eingegliedert, als sein Sekretariat einen Teil des Sekretariats der Organisation bildet; in nahezu allen anderen Fragen aber genießt es eine weitgehende Autonomie, kann jedoch nur mit Zustimmung des Rates der Organisation namens der OECD handeln, so daß man seine Position

<sup>91)</sup> So nach Art. 22 b Satz 3 und Art. 23 b OECD-Verfahrensordnung.

<sup>92)</sup> Das ergibt sich aus dem letzten Satzteil des Art. 9 OECD-Konvention (Anm. 89) "as may be required".

<sup>93)</sup> Im Sinne der vom Verf. in AVR Bd. 7 (1958/59), S. 88 ff.; WV Bd. 2 (1961), S. 66–69, und JIR Bd. 10 (1961), S. 2 ff., vorgeschlagenen Einteilung.

<sup>94)</sup> Die Bundesrepublik war bisher in diesem Gremium durch den Staatssekretär im Bundesministerium für Wirtschaft, Müller-Armack, die anderen Mitgliedstaaten durch Persönlichkeiten von vergleichbarem Rang vertreten. Das Mandat des Wirtschaftspolitischen Ausschusses ergibt sich aus Ziff. 11/12 VA-Bericht (Blaubuch S. 30).

<sup>95)</sup> Sein Mandat ist in Ziff. 14 VA-Bericht (Blaubuch S. 31) fixiert.

<sup>96)</sup> Belgien, BRD, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Niederlande, Portugal, Kanada, USA sowie die EWG-Kommission.

mit Recht als »Sonderstatus« bezeichnet hat<sup>97)</sup>). Die anderen Ausschüsse der OECD, auch die im Bericht des VA vorgesehenen, lassen sich rechtlich gliedern in solche, die, wie der Ausschuß für Entwicklungshilfe, verfahrensrechtliche Autonomie genießen<sup>98)</sup> und in Gremien, auf die die Verfahrensordnung der Organisation Anwendung findet<sup>99)</sup>. Grundsatz bleibt jedoch, daß alle diese Ausschüsse dem Rat untergeordnet sind.

- ii) Die Direktorien (*boards*) der OECD setzen eine Entwicklung fort, die im Rahmen der OEEC begann. Diese Organisation hatte *boards* für Handelsfragen<sup>100)</sup>, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr<sup>101)</sup> und zur Durchführung des EMA<sup>102)</sup> eingesetzt. Bemerkenswert war die Zahl der Mitglieder dieser Direktorien (sieben), die eine Vertretung nationaler Standpunkte grundsätzlich ausschloß, dies auch deshalb, weil die Angehörigen der Gremien zwar von Mitgliedregierungen der OEEC benannt, jedoch vom Rat der Organisation bestellt und, als unabhängige Fachleute, nicht als Regierungsvertreter berufen, an Weisungen nicht gebunden waren<sup>103)</sup>. In der OECD bleibt mit Sicherheit der Board of Management des EMA mit rechtsetzenden Befugnissen erhalten, die ihm eine Sonderstellung unter den Nebenorganen einräumen<sup>104)</sup>. Doch ist es wahrscheinlich, daß auch der Ausschuß für unsichtbare Transaktionen sich in seiner bisherigen Form fortsetzen wird<sup>105)</sup>. Das Handelsdirekto-

<sup>97)</sup> So die Bundesregierung in ihrer Denkschrift (BT-Drs. 2670, S. 31, Abs. C 4 a).

<sup>98)</sup> Vgl. hierzu den oben Anm. 86 abgedr. VA-Kommentar zu Art. 30 OECD-Verfahrensordnung. Eine darüber hinausgehende Aufzählung der in Betracht kommenden Gremien dürfte erst möglich sein, wenn die Praxis der OECD längere Zeit beobachtet werden konnte.

<sup>99)</sup> Das ist auch die Masse der Gremien, die nicht zu den Technischen Ausschüssen gehören.

<sup>100)</sup> Der Steering Board for Trade wurde im Jahre 1952 errichtet.

<sup>101)</sup> Das Committee for Invisible Transactions wurde 1955 eingesetzt.

<sup>102)</sup> Der Board of Management ist ein im EMA, d. h. einem selbständigen völkerrechtlichen Vertrag vorgesehenes, aber jährlich durch einen Beschluß des Rates der OEEC (nunmehr der OECD) zu bestellendes internationales Organ ohne eigene Rechtspersönlichkeit (vgl. Art. 19 EMA).

<sup>103)</sup> Diese Weisungsfreiheit erörtert E l k i n, EY Bd. 4 (1958), S. 106 ff.

<sup>104)</sup> Das ergibt sich aus Ziff. 18, 72–79 VA-Bericht (Blaubuch S. 33, 46–48). Zu der Rechtsstellung des Board of Management vgl. E l k i n, EY Bd. 7 (1961), S. 148 ff., 155 f.

<sup>105)</sup> Ziff. 19 in Verbindung mit Ziff. 83 VA-Bericht (Blaubuch S. 33, 49 f.). Mit Entscheidung OECD/C(61)95 hat der Rat am 12. 12. 1961 den Kodex für die Liberalisierung der Dienstleistungen (Code of Liberalisation of Current Invisible Operations) erlassen. Nach dessen Art. 18–20 hat der Ausschuß für unsichtbare Transaktionen den gleichen Geschäftsbereich und die gleichen Befugnisse wie während der Geltung des gleichzeitig außer Kraft getretenen Liberalisierungskodex der OEEC, den die damaligen Mitgliedstaaten der OEEC auf Grund eines Beschlusses des OECD-Rats vom 30. 9. 1961 seitdem unter sich weiter angewandt hatten; vgl. hierzu auch Anm. 221 f.

rium besteht jedoch im Rahmen der OECD nicht fort<sup>106</sup>). Insoweit seine Funktionen innerhalb der OECD fortgesetzt werden, hat sie der im Bericht des VA vorgesehene Handelsausschuß übernommen<sup>107</sup>).

#### c) Der Generalsekretär

Wie in den meisten internationalen Organisationen klassischen Typs ist der Generalsekretär allein für die typische Sekretariatsarbeit verantwortlich<sup>108</sup>). Darüber hinaus hat er den Vorsitz im Rat inne, wenn dieser zu Tagungen der Ständigen Vertreter zusammentritt. Diese am Beispiel der NATO ausgerichtete Neuregelung<sup>109</sup>) geht auf das Bestreben zahlreicher Mitgliedregierungen zurück, die die Stellung des Generalsekretärs im Verhältnis zum Rat verstärken wollten und diese Absicht bereits in einem frühen Stadium der OEEC-Reform kundtaten<sup>110</sup>). Das findet auch darin Anerkennung, daß der Generalsekretär nur noch für die Bestellung seiner unmittelbaren Vertreter – der stellvertretenden und beigeordneten Generalsekretäre – der Zustimmung des Rates bedarf<sup>111</sup>), bei der Ernennung von Direktoren aber, anders als nach Art. 18 a OEEC-Konvention, diese Billigung nicht benötigt<sup>112</sup>). Erwähnung verdient, daß die Konvention sowohl die Zahl wie die Amtsdauer der stellvertretenden und beigeordneten Generalsekretäre offen läßt, die Amtszeit des Generalsekretärs selbst aber auf fünf Jahre festsetzt<sup>113</sup>). An diese Regelung ist der Rat bei Bestellung des Generalsekretärs gebunden.

#### d) Das Sekretariat

Das Sekretariat besteht aus Bediensteten – internationalen Beamten –, die vom Generalsekretär bestellt werden und von den Weisungen anderer

<sup>106</sup>) Das ergibt sich aus Ziff. 58–71 VA-Bericht (a. a. O., S. 41–45). Bezeichnend ist die Antwort des amerikanischen Finanzministers Dillon auf eine Frage des Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses des amerikanischen Senates (Committee Report S. 8): "the OECD has nothing whatsoever to do with trade rules at all".

<sup>107</sup>) VA-Bericht Ziff. 16, S. 32 a. a. O.; vgl. auch den Hinweis in Anm. 19.

<sup>108</sup>) Übersicht über die Rechtslage in anderen Organisationen bei Dahm, Bd. 2 (1961), S. 48–53.

<sup>109</sup>) Die dort seit Dezember 1956 gilt (NATO-Handbuch, 6. Ausg. 1959, 2. Entschließung, S. 82).

<sup>110</sup>) Ziff. 137–143 des Vierergutachtens (Grünbuch S. 46 f.).

<sup>111</sup>) Art. 10 (1) Satz 2 OECD-Konvention.

<sup>112</sup>) Diese Neuregelung geht auf Ziff. 145 des Vierergutachtens zurück (Grünbuch S. 48): "While the Council should clearly remain responsible for the appointment of the Secretary-General and his Deputies, we think that the Secretary-General should be free to appoint the members of his staff below this level without reference to the Council".

<sup>113</sup>) Art. 10 (1) Satz 1 OECD-Konvention.

Stellen unabhängig sind <sup>114)</sup>. Im Verhältnis zu den anderen Institutionen der OECD übt es eine überwiegend dienende Tätigkeit aus. Es bereitet die Arbeit der Beratungsorgane vor, trägt für ihren technisch reibungslosen Verlauf Sorge, fertigt Sitzungsniederschriften und beobachtet die Durchführung etwaiger Beschlüsse. Das Sekretariat ist das Informationszentrum der Organisation. Es sammelt und wertet Nachrichten aus, führt die Archive und sorgt für den Druck und die Verteilung der Urkunden. Ist das Sekretariat sonach ein Hilfsorgan, das gemäß den Weisungen des Generalsekretärs und im Sinne der Beschlüßorgane für das reibungslose Funktionieren der Organisation sorgt, so dürfen angesichts dieser rechtlichen Charakterisierung seine tatsächliche Bedeutung und seine Einflußmöglichkeiten nicht unterschätzt werden.

### 3. Willensbildung und Zuständigkeit der Organe

Willensbildung und Zuständigkeit der Organe richten sich in erster Linie nach der Konvention. Nur soweit diese Ausnahmen vorsieht oder zuläßt, ist der Rückgriff auf Rechtssätze minderen Ranges möglich. Das ergibt sich unmittelbar aus Art. 7 Satz 1 OECD-Konvention <sup>115)</sup>.

#### a) Das Einstimmigkeitsprinzip

Der Grundsatz der Einstimmigkeit steht an der Spitze der Regeln über die Willensbildung der Organe der OECD <sup>116)</sup>. Art. 6 OECD-Konvention, der diesen Grundsatz für die neue Organisation verbindlich festlegt, läßt jedoch Ausnahmen zu und führt Sonderfälle an, die die Härte des mit fast jeder Einstimmigkeitsregel <sup>117)</sup> verbundenen Vetorechts mildern, wenn auch nicht beseitigen. Denn wiewohl Abs. 1 der Bestimmung sämtliche Beschlüsse der Organisation (Entscheidungen, Empfehlungen und Resolutionen) dem

<sup>114)</sup> Regulation 2 a der OECD Staff Regulations, Satz 2: "Officials shall be subject to the authority of the Secretary-General, and shall be responsible to him alone for the discharge of their duties and the observance of the Regulations of the Organisation".

<sup>115)</sup> Text oben Anm. 76.

<sup>116)</sup> Art. 6 (1) OECD-Konvention: "Unless the Organisation otherwise agrees unanimously for special cases, decisions shall be taken and recommendations shall be made by mutual agreement of all the Members".

<sup>117)</sup> Sicherlich vermag kein Beschluß des OECD-Rates ein Mitglied gegen seinen Widerspruch zu binden, noch können ihm ohne seine Zustimmung Verpflichtungen auferlegt werden. Überdies bedarf es im Regelfall, und ausnahmslos im Anwendungsbereich des Art. 16 der Konvention (hierüber unten S. 106), zu einem Beschluß der einheitlichen Zustimmung aller Mitglieder. Die Einstimmigkeitsregel innerhalb der OECD umfaßt also mit für die systematische Einordnung unerheblichen Einschränkungen die drei alternativen Bedeutungen dieses Grundsatzes, wie sie D a h m Bd. 2 (1961), S. 63, darstellt.

Einstimmigkeitsprinzip unterwirft, so daß diese unabhängig von dem rechtlichen Charakter und der Bindungswirkung der jeweiligen Verlautbarung für jedes Beschlußgremium der Organisation gilt, d. h. für den Rat und seine Nebenorgane, so läßt er doch auch zu, daß die Organisation für Sonderfälle einstimmig abweichende Regelungen trifft. Die entsprechende Bestimmung der OEEC-Konvention<sup>118)</sup> hatte eine Reihe von Durchbrechungen des Einstimmigkeitsprinzips für bestimmte Sachgebiete ermöglicht<sup>119)</sup>, von denen nach dem Inkrafttreten der OECD-Konvention die Sonderregeln des EMA bei Abstimmungen im Rat und im Board of Management<sup>120)</sup> sowie die auf Ratsentscheidungen beruhenden Spezialvorschriften für den Ausschuß für Unsichtbare Transaktionen<sup>121)</sup>, den Lenkungsausschuß für Kernenergie<sup>122)</sup>, den Lenkungsausschuß für Wissenschaftler und Techniker<sup>123)</sup> und für die Technischen Ausschüsse<sup>124)</sup>, wenn auch zum Teil in geänderter Fassung, weitergelten. Ob die OECD die Kasuistik der Abweichungen vom Einstimmigkeitsprinzip um weitere Fälle bereichert, wird wohl weniger von rechtlichen als politischen Erwägungen abhängen, deren Richtung allerdings ganz allgemein die rechtsetzende Tätigkeit der Organisation weniger begünstigt als während der Geltung der Konvention von 1948<sup>125)</sup>.

<sup>118)</sup> Art. 14 Satz 1 OEEC-Konvention: "Unless the Organisation otherwise agrees for special cases, decisions shall be taken by mutual agreement of all the Members".

<sup>119)</sup> Sie sind bei Elkin, EY Bd. 4 (1958), S. 115 ff., zusammengestellt.

<sup>120)</sup> Art. 18 c, 18 d, 19 g, 29 EMA.

<sup>121)</sup> Code of Liberalisation Art. 39 g.

<sup>122)</sup> Ratsentscheidung C (57) 255 vom 17. 12. 1955, Art. 14 c.

<sup>123)</sup> Dieser Lenkungsausschuß ist zwar am 30. 5. 1961 aufgelöst worden. Die diesbezügliche OEEC-Ratsentscheidung C(61)75(Final), die auch nach dem 30. 9. 1961 in Kraft blieb, sieht jedoch die Weitergeltung der Vorschriften über Mehrheitsbeschlüsse innerhalb der Nachfolgeorgane der EPA- und OSTP-Lenkungsausschüsse (des Ausschusses für Wissenschaftler und Techniker und des Ausschusses für wissenschaftliche Forschung) vor.

<sup>124)</sup> OECD-Verfahrensordnung Art. 22 b, 23 b.

<sup>125)</sup> Bezeichnend sind vor allem die Äußerungen französischer und amerikanischer Regierungsstellen, wie sie in der oben Anm. 68 wiedergegebenen Wendung des französischen Exposé des Motifs und im Committee Report zum Ausdruck kommen, der auf S. 14 die OECD als *educational forum* charakterisiert. Der Rechtsberater des amerikanischen Außenministeriums, Abram Chayes, gelangt zu einer ähnlichen Prognose, wenn er in einem Gutachten vom 27. 2. 1961 ausführt (Committee Report S. 20): "it is expected that most of the decisions taken by the OECD Council which will be binding on member governments will not pertain to substantive matters but will pertain to administrative matters, such as the establishment of committees and working parties". In einem bisher unveröffentlichten Vortrag hat der Stellvertretende Leiter der deutschen OECD-Delegation, G. A. Sonnenhol, am 9. 11. 1961 mit Recht darauf hingewiesen, daß sich die Einstellung der amerikanischen Regierung zur OECD, ihren Aufgaben und Arbeitsmethoden seit der Erörterung der Konvention im Senat geändert hat. Diese These wird vor allem bestätigt durch die auf einen Vorschlag der USA zurückgehende Resolution vom 17. 11. 1961 über die Er-

Wie schon die OEEC-Konvention, so läßt auch das Übereinkommen vom 14. Dezember 1960 Stimmhaltung zu. Während jedoch die Übereinkunft von 1948 einem Beschluß bei Stimmhaltung eines oder mehrerer Mitglieder des jeweiligen Organs nur dann Gültigkeit zusprach, wenn die Betreffenden erklärten, von dem Gegenstand des Beschlusses nicht berührt zu sein<sup>126)</sup>, fehlt eine entsprechende Bestimmung in der OECD-Konvention von 1960. Ob man daraus schließen kann, daß Stimmhaltung unabhängig vom Gegenstand der Abstimmung möglich ist, bleibe dahingestellt. Da jedoch die Enthaltung ein Mitglied von der Beachtung des ohne seine Stimme zustande gekommenen Beschlusses entpflichtet, die anderen Mitglieder aber an den Beschluß gebunden sind, ist es unwahrscheinlich, daß Stimmhaltung mit dieser Rechtsfolge auch bei Beschlüssen möglich ist, die zwangsläufig alle Mitgliedstaaten berühren, wie etwa die Annahme des Jahreshaushaltes, die Wahl des Generalsekretärs und ähnliche Vorgänge. Die Praxis der OEEC<sup>127)</sup> hatte zu dieser Frage den Grundsatz entwickelt, daß eine *declaration of non-interest* mit anschließender Enthaltung bei solchen Beschlüssen nicht zulässig sei, die ihrer Natur nach jedes einzelne Mitglied und alle Mitglieder zusammen berühren. Es erscheint nicht ausgeschlossen, daß sich die Übung der OECD – zumindest in den genannten offensichtlichen Fällen – im gleichen Sinne entwickelt. Keine Abweichung von der Einstimmigkeit stellt es dar, wenn Beschlüsse von allen Mitgliedern gebilligt, von manchen jedoch nur unter Vorbehalten angenommen oder aber nicht ausgeführt werden, weil tatsächliche Umstände die Anwendbarkeit auf den betreffenden Staat ausschließen<sup>128)</sup>. Bei der quasi-vertraglichen Natur insbesondere der Entscheidungen der OECD<sup>129)</sup> kann die Zulassung von Vorbehalten nicht verwundern. Sie sind häufig der politische Preis für die einstimmige Annahme.

Die Nachteile des Einstimmigkeitsprinzips waren während der Geltung der OEEC-Konvention dadurch gemildert, daß das Leitorgan, der Rat, praktisch ununterbrochen tagte und seine Mitglieder daher stets geneigt

---

höhung des Bruttosozialprodukts der Mitgliedstaaten um 50% in zehn Jahren (1960–1970), die der Rat bei seinem ersten Zusammentritt als Ministerkonferenz beschloß und die in Form eines Pressecommuniquées – OECD/C(61)54 – veröffentlicht wurde.

<sup>126)</sup> Art. 14 Satz 2 OEEC-Konvention.

<sup>127)</sup> Hierzu Elkin, EY Bd. 4 (1958), S. 117.

<sup>128)</sup> So kann etwa die OEEC-Ratsentscheidung (C[56]183 concerning Occasional and Seasonal Supplies of Electric Power between Inter-Connected Countries), die nach dem Inkrafttreten der OECD-Konvention weitergilt (VA-Bericht Ziff. 104, Blaubuch S. 59), auf die USA und Kanada nicht angewandt werden, weil sie gemeinsame Landgrenzen der beteiligten Staaten voraussetzt.

<sup>129)</sup> Diesen Gesichtspunkt erörtert P. Freymond (Schweizerisches Jahrbuch für Internationales Recht Bd. 11, 1954, S. 65 ff.). Die Ausführungen bei Dahm (Bd. 3, 1961,

waren, Beschlüßentwürfe als das Ergebnis gemeinsamer Arbeit anzusehen; zumal dann, wenn Ausschüsse, die aus hochangesehenen Experten bestanden – wie der Board of Management, der Ausschuß für Unsichtbare Transaktionen und das Handelsdirektorium –, das Gewicht ihrer fachlichen Autorität für die Vorschläge einsetzten. Es ist anzunehmen, daß auch die Praxis der OECD diese Beobachtung bestätigen wird. Und doch sei die Frage gestellt, ob im Rahmen eines Regionalverbandes das Einstimmigkeitsprinzip nicht nur bei der Rechtsetzung, der Ergänzung und der Änderung von Rechtssätzen, sondern auch bei der Überwachung der Ausführung der vordem geschaffenen Rechtssätze angemessen ist<sup>130)</sup>.

*b) Die Befugnisse des Rates und ihre Übertragbarkeit*

Schon nach Art. 15 a der OEEC-Konvention war der Rat unstreitig das oberste Organ<sup>131)</sup>. Die OECD-Konvention hat an dieser Rechtslage nichts geändert, sondern lediglich präzisiert, daß alle Rechtshandlungen der OECD vom Rat ausgehen. In der Tat ist der Rat nicht nur für alle rechtsetzenden Akte mit Wirkung gegen Mitglied- und Drittstaaten zuständig, er erteilt auch Richtlinien für die innere Verwaltung der Organisation. Er kann sogar im Wege von Einzelakten konkrete individuelle Sachverhalte regeln. Gewiß findet diese Kompetenz ihre Grenze in der Natur der Sache: der Rat kann keine typischen Vollzugsakte treffen und in die innere Verwaltung der Organisation regelmäßig nicht eingreifen. Aber mit dieser Einschränkung kann man wohl von einer Allzuständigkeit des Rats sprechen, der eine ebenso weitgehende Möglichkeit zur Übertragung seiner Befugnisse entspricht. Diese Auffassung war bereits im Rahmen der OEEC anerkannt<sup>132)</sup>. Sie gibt auch die Rechtslage nach Inkrafttreten der OECD-Konvention zutreffend wieder.

Ob das Fehlen jeglichen Übertragungsverbotens in der OECD-Konvention zu der gleichen relativen Dezentralisierung der Entscheidungsgewalt führt wie im Rahmen der OEEC, wird von dem tatsächlichen Umfang der Aufgaben des OECD-Rates abhängen. Sollte der Geschäftsanfall erheblich

S. 9) stehen dieser Qualifizierung nicht entgegen, da das Wesen der Entscheidungen der OECD in der Übernahme der Verpflichtung durch die Mitgliedstaaten besteht, den einmal gebilligten, angenommenen Beschluß auszuführen (Verfahrensordnung, Art. 19 a [i]). Überdies zeigt die Praxis der OEEC, daß Entscheidungen des Rates zwar formell als mitgliederschaftliche Gesamtakte ergehen, ihre Anwendung und Auslegung aber materiell- und verfahrensrechtlichen Grundsätzen folgt, die dem Recht der völkerrechtlichen Verträge entstammen (vgl. unten Anm. 151 und dazugehörigen Text).

<sup>130)</sup> Im Sinne dieser Fragestellung auch Elkin, EY Bd. 4 (1958), S. 119 f.

<sup>131)</sup> Art. 15 a OEEC-Konvention, Text oben Anm. 74.

<sup>132)</sup> Elkin a. a. O., S. 129 f.

steigen, so wäre mit einer Wiederholung der Entwicklung der OEEC zu rechnen, bei der sich der Rat lediglich die Oberaufsicht über verschiedene wichtige Sonderbereiche vorbehält<sup>133)</sup>. Mit dem Inkrafttreten der OECD-Konvention setzten sich bedeutsame, vom Rat der OEEC ausgesprochene Kompetenzübertragungen fort – im Rahmen des EMA, im Bereich der Liberalisierung des Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs<sup>134)</sup> und im Zusammenhang mit den Sachaufgaben, die die OECD als internationaler Leistungsträger wahrnimmt<sup>135)</sup>. In allen diesen Fällen vermögen die nachgeordneten Gremien kraft Delegation oder Mandats, Beschlüsse zu fassen, die für die betroffenen Staaten verbindlich sind, d. h. echte Entscheidungen.

*c) Der Generalsekretär als Ratsvorsitzender und Leiter des Sekretariates*

Die Verbindung des Ratsvorsitzes mit der Leitung des Sekretariates in der Person des Generalsekretärs läuft im Ergebnis auf eine erhebliche Stärkung dieser Stellung hinaus. Für eine solche Stärkung hatten sich zahlreiche OEEC-Mitglieder vom Beginn der Reform an eingesetzt. Der veränderte Charakter des Amtes, die erhöhte Einflußmöglichkeit seines Inhabers, rühren nicht nur von rechtlichen Elementen her, sondern auch von den tatsächlichen Konsequenzen, die sich aus der Koppelung der Leitung des Sekretariates mit dem Ratsvorsitz und aus der Amtsdauer ergeben. Gewiß stünden auch einem Regierungsvertreter als Ratsvorsitzendem die Informationsquellen des Sekretariates und seine Sachkenntnis zur Verfügung. Doch mag es in der Wirkung ein Unterschied sein, ob eine Anfrage, ein Auftrag vom Rat ausgeht oder ob der Generalsekretär eine Weisung erteilt, an die das Sekretariat um so mehr gebunden ist, als es der unmittelbaren, dauernden und mit Disziplinarmaßnahmen durchsetzbaren Aufsichtsgewalt des Generalsekretärs untersteht, die sowohl rechtliche als auch Zweckmäßigkeitserwägungen als Maßstab heranziehen kann<sup>136)</sup>. Die in der Konvention vorgesehene Amtsdauer des Generalsekretärs stärkt seine Stellung insofern, als sie die personelle und damit in gewissem Maße auch die politische Kontinuität der Organisation während eines (gerade nach den Begriffen der Diplomatie und der internationalen Beziehungen überhaupt) beträchtlichen Zeitraumes sicherstellt<sup>137)</sup>. Daneben kann der Generalsekre-

<sup>133)</sup> Hierüber im einzelnen unten S. 90 ff.

<sup>134)</sup> Vgl. die Hinweise oben Anm. 104 f.

<sup>135)</sup> Hierüber unten S. 98 ff.

<sup>136)</sup> Das ist eine Gemeinsamkeit des Dienstrechts aller internationalen Organisationen; vgl. H a h n, JIR Bd. 10 (1961), S. 34 f.

<sup>137)</sup> Die Amtsdauer des Generalsekretärs überschreitet den Zeitraum, während dessen nach dem Dienstrecht bestimmter Auswärtiger Ämter ein Posten bei einer Auslandsver-

tär vermöge seines Vorschlagsrechtes<sup>138)</sup> in allen Phasen der Beratung eines Gegenstandes – nicht nur im Rat, sondern auch in allen Nebenorganen – intervenieren und auf die Entscheidung mit der Vielzahl der ihm zur Verfügung stehenden Mittel einwirken<sup>139)</sup>.

Über dieser verstärkten, veränderten Ausgangsposition des Generalsekretärs darf aber seine Aufgabe als Leiter des Sekretariates und die ihm meist obliegende Vertretung der Organisation nach außen nicht vergessen werden. Als Spitze des monokratisch organisierten Sekretariates ist der Generalsekretär allein und ausschließlich für dessen Tätigkeit verantwortlich<sup>140)</sup>, wie umgekehrt die Angehörigen des Sekretariates nur an seine Weisungen gebunden und nur ihm Rechenschaft schuldig sind<sup>141)</sup>. Nach richtiger Auffassung kann daher der Rat nicht dem Sekretariat als solchem, sondern lediglich dem Generalsekretär Weisungen erteilen, die dieser dann allerdings an das Sekretariat weiterzugeben verpflichtet ist. Die Übung der OEEC trug diesem Grundsatz weitgehend Rechnung. Die Praxis der OECD schließt sich dem Vorbild an<sup>142)</sup>. Aus der Alleinverantwortlichkeit des Generalsekretärs für das Arbeiten des Sekretariates folgt auch, daß der Rat, unbeschadet seines Haushaltsrechtes<sup>143)</sup> und des damit gekoppelten rechtlichen Einflusses auf Organisations- und Stellenpläne, nicht befugt ist, bei Besetzung bestimmter Stellen oder der Beförderung bestimmter Bediensteter mitzuwirken, d. h. in die Personalpolitik einzugreifen.

tretung von einem Amtsinhaber wahrgenommen werden kann und nach der Verwaltungspraxis anderer Auswärtiger Ämter wahrgenommen zu werden pflegt.

<sup>138)</sup> Art. 10(2) Satz 2 OECD-Konvention: "He shall assist the Council in all appropriate ways and may submit proposals to the Council or to any other body of the Organisation".

<sup>139)</sup> Hierzu die zusammenfassende Darstellung von Breycha-Vauthier (WV Bd. 2, 1961, S. 134–136) und das dort angeführte Schrifttum.

<sup>140)</sup> Das ergibt der Umkehrschluß aus Regulation 2 a Satz 2 der OECD Staff Regulations (Text Anm. 114).

<sup>141)</sup> OECD Staff Regulations, Regulation 2 b: "Officials shall neither seek nor accept instructions from any of the Members of the Organisation or from any Government or authority external to the Organisation".

<sup>142)</sup> Bereits auf seiner 1. Sitzung am 30. 9. 1961 beschloß der Rat zwei Resolutionen und eine Entscheidung, die Weisungen an den Generalsekretär enthalten, obwohl der Sachzusammenhang klarstellt, daß die Instruktionen nicht von ihm, sondern von Bediensteten der OECD auszuführen sind. Die Resolution concerning the Working Languages of the Organisation (OECD/C[61]3) sieht in Abs. 3 die Errichtung eines besonderen Sprachendienstes für bestimmte Übersetzungen vor und macht den Generalsekretär für das Arbeiten dieses Dienstes verantwortlich. Die Entscheidung OECD/C(61)14 gestattet dem Generalsekretär die weitere Verwendung bestimmter zweckgebundener Mittel, und die Resolution OECD/C(61)11 schließlich weist den Generalsekretär zur Pflege der Beziehungen zur Europäischen Verkehrsministerkonferenz an mit den Worten "The Secretary-General is instructed . . .".

<sup>143)</sup> Hierüber im einzelnen S. 89.

Entsprechendes dürfte für die Ausführung des Haushaltes der Organisation auf anderen Gebieten gelten: auch hier ist der Rat für die Verabschiedung zuständig, aber schwerlich befugt, in die Ausgabenwirtschaft des Generalsekretärs einzugreifen, soweit diese mit dem Finanzrecht der Organisation<sup>144)</sup> im Einklang steht.

Obschon die OECD-Konvention von der Vertragsschließungsbefugnis der Organisation als solcher spricht<sup>145)</sup> und damit im Hinblick auf Art. 7 Satz 1 nahelegt, daß die Abschlußkompetenz dem Rat zusteht, weist die Praxis der OEEC wie der OECD den Generalsekretär als Vertretung der Organisation beim Zustandekommen internationaler Verträge aus. Doch hat der Generalsekretär Vertragsverhandlungen nach den etwaigen Weisungen des Rates zu führen.

Der Rat macht das Inkrafttreten eines hiernach vom Generalsekretär unterzeichneten oder zu unterzeichnenden Vertrages fast stets von seiner Zustimmung zu dem vereinbarten Vertragstext abhängig, d. h. einem dem staatlichen Zustimmungsgesetz entsprechenden Beschluß<sup>146)</sup>.

Der Generalsekretär vertritt die Organisation aber auch bei Abschluß nicht völkerrechtlicher Verträge – z. B. Lieferverträgen, Kaufverträgen und dergleichen – die im Geschäftsverkehr zwischen Subjekten des Landesrechts als Verträge des Privatrechts zu gelten hätten<sup>147)</sup>, sowie bei Abschluß von Arbeits- und Dienstverträgen<sup>148)</sup> und beim Zustandekommen nicht vertraglicher Dienstverhältnisse. Endlich ist der Generalsekretär für die Abgabe sonstiger Willenserklärungen namens der Organisation (Vertragskündigungen und sonstige einseitige Erklärungen, Vergleichsabschlüsse) zuständig.

Freilich läßt sich die für diese Rechtshandlungen erforderliche Vertretungsbefugnis des Generalsekretärs, soweit er sie nicht schon als Exekutivspitze der Organisation besitzt, in jedem Falle entweder auf eine allgemeine Ermächtigung des Rates oder auf dessen Weisung oder Auftrag im Einzelfall zurückführen. Es darf aber nicht übersehen werden, daß die Natur der Sache Delegation oder Mandat jeweils erfordert: der Rat kann

<sup>144)</sup> Hierüber unten S. 89.

<sup>145)</sup> Art. 5 OECD-Konvention: "the Organisation may: . . . c) enter into agreements . . . (conclude des accords . . .)". Art. 12 OECD-Konvention: "the Organisation may: . . . b) establish and maintain relations with non-member States or organisations".

<sup>146)</sup> Z. B. OECD/C/M(61)1 (Final) Item 2: "THE COUNCIL . . . a) approved the texts of the draft Agreements between the Italian Republic, the Grand Duchy of Luxembourg, the Kingdom of the Netherlands, and the Organisation . . . c) instructed the Secretary-General . . . to sign these Agreements on behalf of the Organisation."

<sup>147)</sup> Vgl. oben Anm. 43.

<sup>148)</sup> Mit dem Personenkreis, auf den nach Regulation 1 der Staff Regulations diese Personalordnung keine Anwendung findet.

im Regelfalle über organisationsleitende Akte nicht hinausgehen und muß die Ausführung der von ihm erlassenen Rechtssätze und Verwaltungsrichtlinien einem Organ überlassen, das zur laufenden Erfüllung von Exekutivaufgaben in der Lage ist.

#### 4. Die Beschlüsse der OECD – Arten und Form

Wie die OEEC-, so sieht auch die OECD-Konvention grundsätzlich nur zwei Arten von Beschlüssen vor (Entscheidungen und Empfehlungen), schließt aber weitere Unterscheidungen nach dem Gegenstand des jeweiligen Beschlusses nicht aus.

##### a) Arten der Beschlüsse der OECD

i) Nach der Legaldefinition des Art. 5 a sind Entscheidungen für alle Mitgliedstaaten bindend<sup>149)</sup>, erlegen diesen also eine Rechtspflicht zu einem bestimmten Verhalten – Tun oder Unterlassen – auf. Es versteht sich, daß, wie der einleitende Satz des Art. 5 bestimmt, solche Entscheidungen mit den Zielen der Organisation im Einklang stehen müssen und damit der Durchführung der Aufgaben der OECD dienen. Die rechtliche Grundlage der Bindungswirkung von Entscheidungen ist Art. 5 a der Konvention und die in Verfolg dieser Vorschrift getroffenen Beschlüsse, deren einverständliche Annahme durch alle Mitglieder in der Satzungs niederschrift festgehalten wird. Eine Entscheidung ist also ein mitgliedschaftsrechtlicher Gesamtakt, der sowohl nach dem Willen der Mitgliedstaaten wie gemäß der Gründungsakte mit der Beschlußfassung »bindend« wird.

Während die OEEC-Konvention in Art. 26 bei Nichterfüllung von Verpflichtungen seitens eines Mitglieds den anderen Mitgliedern die Möglichkeit zum Ausschluß des pflichtwidrig handelnden Staates gab (eine weitere Ausnahme vom Einstimmigkeitsprinzip)<sup>150)</sup>, fehlt eine solche Regel in der OECD-Konvention. Man wird daraus schließen müssen, daß eine generelle Sanktion gegen die Nichterfüllung von Verpflichtungen, die in der Konvention oder in Entscheidungen der Organisation bestimmt sind, nicht länger zur Verfügung steht; doch schließt diese Neuerung nicht den Gebrauch jener Sanktionen aus, die nicht in der OECD-Konvention, sondern im EMA enthalten sind sowie in bestimmten Entscheidungen des Rates auf

<sup>149)</sup> Art. 5 a OECD-Konvention: "decisions which, except as otherwise provided, shall be binding on all the Members".

<sup>150)</sup> Art. 26 Satz 2 OEEC-Konvention: "If the . . . Member should not so conform within the period indicated in the invitation, the other Members may decide, by mutual agreement, to continue their co-operation within the Organisation without that Member".

Grund des EMA enthalten sein können und deren Anwendung nicht der Zustimmung des säumigen Mitgliedes bedarf.

Die Bindungswirkung von Entscheidungen der OECD ist grundsätzlich rein völkerrechtlicher Art. Sie erstreckt sich lediglich auf die Staaten, nicht auf deren Untertanen. Zwar kann eine Entscheidung eine innerstaatliche Maßnahme auslösen, die Rechtssubjekte des Landesrechtes berührt, und häufig ist dies ihr Zweck, aber zur Erreichung dieses Zwecks bedarf es der Transformation des Beschlusses oder seiner rechtserheblichen Teile in Landesrecht, weil die Entscheidung selbst nur Gebote oder Verbote an die Regierungen richtet. Die Entscheidungen der OECD stellen also auf die scharfe Trennung zwischen völkerrechtlichem und landesrechtlichem Bereich ab, so daß sie die gleichen Rechtswirkungen entfalten wie völkerrechtliche Verträge klassischen Stils<sup>151</sup>). Die Frage, ob dieser *quasi*-staatsvertragliche Charakter ein notwendiges Merkmal der Entscheidungen ist oder ob die OECD-Konvention auch den Durchgriff auf die Vorbehaltssphäre der Mitgliedstaaten, Einwirkungen auf das verfassungsmäßig geordnete Verhältnis zu ihren Untertanen, gestattet, ist wohl zu verneinen; denn obschon der Wortlaut des Artikels 5 a weitgehende Ausnahmeregelungen zuzulassen scheint, ohne die Rechtsnatur dieser Sonderfälle näher zu präzisieren, so dürften die Worte »soweit nichts anderes vorgesehen« doch lediglich auf die Möglichkeit zugespitzt sein, daß eine Entscheidung nicht für alle Mitglieder gilt und ein oder mehrere Mitglieder nicht an sie gebunden sein sollen.

Jede Mitgliedregierung muß für sich entscheiden, ob sie ohne weiteres einer Entscheidung zustimmen kann oder ob sie zuvor die Zustimmung des Parlaments benötigt oder andere verfassungsrechtliche Kautelen beachten muß<sup>152</sup>). Solche verfassungsrechtlichen Erfordernisse mögen dazu führen, daß eine Entscheidung von bestimmten Mitgliedern unter entsprechenden Vorbehalten angenommen wird; aus rechtlichen wie aus Zweckmäßigkeitsgründen hat die Entscheidung dann anzugeben, ob die anderen Mitglieder sie vorläufig anwenden<sup>153</sup>). Ob darüber hinaus eine Entscheidung ein Mit-

<sup>151</sup>) So P. Freymond a. a. O., S. 70 ff.; Bindschedler, Rechtsfragen der europäischen Einigung (1954), S. 143 f. und Elkin, EY Bd. 4 (1958), S. 125–129. Insofern ist die OECD-Konvention von den Entwicklungstendenzen unberührt geblieben, die Dahm (Die Stellung des Menschen im Völkerrecht unserer Zeit, 1961, *passim*) schildert (vgl. hierzu auch Anm. 142 oben).

<sup>152</sup>) Hinweise auf einschlägige verfassungsrechtliche Regelungen in verschiedenen Mitgliedstaaten der OEEC bei Elkin a. a. O., S. 125–127.

<sup>153</sup>) Art. 20 b OECD-Verfahrensordnung: "If the acceptance of a Decision, or part thereof, is contingent for certain Members upon the requirements of their constitutional procedures, these Members shall so indicate at the time of its adoption. The Decision shall indicate whether the other Members shall apply it provisionally in the meantime".

glied auch dann nicht bindet, wenn dieses sie ohne Vorbehalt angenommen hat, später jedoch feststellt, daß die damit übernommenen Verpflichtungen mit seinem Verfassungsrecht in Widerspruch stehen, ist sowohl während der Vertragsverhandlungen wie bei Fertigung der Verfahrensordnung der OECD als Streitpunkt berührt, aber mit Absicht offen gelassen worden<sup>154</sup>).

Unbestritten ist aber, daß auch im Rahmen der OECD Entscheidungen *ad referendum* angenommen werden können, d. h. daß sich der Vertreter eines Mitgliedes vorbehalten kann, eine Entscheidung seiner Regierung zur Stellungnahme vorzulegen. In diesem Falle wird die Annahme erst mit der Bestätigung der Zustimmung gültig. Von dieser Zustimmung *ad referendum* ist zu unterscheiden der Fall des politischen Vorbehaltes seitens eines Mitgliedes, das jedoch gegen die Annahme der Entscheidung kein Veto einlegt. Hierbei können die anderen Mitglieder die Entscheidung vorläufig unter sich in Kraft setzen. Tritt der ferngebliebene Staat der Entscheidung nicht binnen einer von den anderen Mitgliedern bestimmten Frist bei, so kann der Rat den Beschluß als für die anderen Mitglieder verbindlich erklären, selbst in Abwesenheit des Mitgliedes, das den Vorbehalt geltend gemacht hat<sup>155</sup>). Endlich können Entscheidungen<sup>156</sup>) vorsehen, daß sie auf bestimmte Mitglieder keine Anwendung finden, aber auch die Voraussetzungen festlegen, unter denen sie für diese Mitglieder gelten sollen<sup>157</sup>).

Soweit kein Vorbehalt geltend gemacht wurde oder die Entscheidung etwas anderes vorsieht, tritt sie mit der Beschlußfassung in Kraft und wird daher für die Mitglieder verbindlich. Trotz des *quasi*-vertraglichen Charakters der Entscheidungen hat die Praxis der OEEC eine Ratifikation selbst bei solchen Beschlüssen als unnötig erachtet, in denen ein Verfassungsvorbehalt geltend gemacht wurde, d. h. also die endgültige Annahme des Beschlusses von der Erfüllung bestimmter landesrechtlicher Verfahrensnormen abhängig war. Diese Übung dürfte auch von der OECD beibehalten werden<sup>158</sup>).

Ob die von der OEEC gelegentlich angewendete Methode fortgesetzt wird, Verpflichtungen der Mitglieder nicht durch Entscheidungen des Rates,

<sup>154</sup>) Ausgangspunkt der Kontroverse ist der auf Wunsch der USA eingefügte Satz 1 des Art. 6(3) OECD-Konvention: "No decision shall be binding on any Member until it has complied with the requirements of its own constitutional procedures". Den Zusammenhang dieser Bestimmung und des Art. 20 b OECD-Verfahrensordnung (Text Anm. 153) kommentierte der VA mit dem Satz, "Rule 20 (b) is without prejudice to the provisions of Article 6 (3) of the Convention", um anzudeuten, daß die Verfahrensordnung den Streitpunkt unentschieden gelassen habe.

<sup>155</sup>) Art. 21 OECD-Verfahrensordnung.

<sup>156</sup>) Aber auch Empfehlungen; vgl. Anm. 157.

<sup>157</sup>) Art. 20 a der OECD-Verfahrensordnung: "If a Decision or a Recommendation, or a part of either of them, does not apply to certain Members, the Decision or Recom-

sondern vermöge selbständiger völkerrechtlicher Verträge zu begründen, deren Wortlaut die Organisation billigt und deren Unterzeichnung sie gleichzeitig den Mitgliedstaaten empfiehlt oder auferlegt<sup>158)</sup>, läßt sich noch nicht absehen. Die Verbindung zwischen EMA und Organisation wird aber nach Inkrafttreten der OECD-Konvention weitergeführt, so daß der Rat befugt bleibt, wesentliche Änderungen und Ergänzungen des Abkommens und die zu seiner Ausführung erforderlichen Maßregeln im Wege von Entscheidungen zu beschließen<sup>160)</sup>.

Inhaltlich läßt sich der Bereich der Entscheidungen angesichts der Allzuständigkeit des Rates nur insoweit festlegen, als sie mit den Leitsätzen der Art. 1 und 2 OECD-Konvention in Einklang stehen müssen. Gewiß ist jeder Beschluß eine Entscheidung, der die Mitglieder bindet und ihnen innerstaatliche Vollzugsmaßnahmen auferlegt, aber nicht nur solche Beschlüsse sind Entscheidungen.

ii) Entscheidungen sind nach dem Selbstverständnis der OECD<sup>161)</sup> auch die Beschlüsse zur Billigung völkerrechtlicher Verträge mit Mitglied- und Nichtmitgliedstaaten, sowie mit anderen internationalen Organisationen, die üblicherweise keine Vollzugsmaßnahmen der am Vertragsabschluß selbst

---

mendation shall, except as otherwise agreed, indicate the Members to which it does not apply and the conditions in which it may become applicable to these Members if the occasion arises”.

<sup>158)</sup> Die amtliche Erläuterung zu der OEEC-Verfahrensordnung a. a. O. führt in Abschn. V d (a. a. O., S. 17) zu der gleichen Frage aus: “It is understood that the ratification of Decisions of the Council may – the constitutional rules of the Members permitting – take the form of a simple confirmation notified to the Secretary-General, without necessarily following the procedure of depositing the instruments of ratification as adopted in the case of diplomatic conventions”.

<sup>159)</sup> Z. B. Recommendation C (55) 221 relating to the EMA and the Protocol of Provisional Application of that Agreement vom 29. 7. 1955: “I. APPROVES the text of the attached . . . Agreement . . . II. RECOMMENDS the . . . Agreement . . . to all the Members for signature. III. DECIDES to take such action and perform such duties as are provided for in the Agreement . . . IV. INSTRUCTS the Secretary-General to make with the Bank for International Settlements the arrangements required in order to ensure the execution of the Agreement”. Ähnlich die Resolution C/M(57)40 (Final), Item 373 (2 a–c) zur nuklearen Sicherheitskontrollkonvention und C/M(57)40 (Final), Item 373 (3 a–c und 5) zur Eurochemic-Konvention (Fundstellen oben Anm. 45).

<sup>160)</sup> Gemäß Art. 26 EMA. Nach Inkrafttreten der OECD-Konvention ist dies erstmals mit der Entscheidung OECD/C(61)57(Final) concerning the Continuation of the EMA and Related Matters geschehen, die der Rat am 12. 12. 1961 beschloß. Am gleichen Tage unterzeichneten Bevollmächtigte der Vertragsstaaten des EMA das Zusatzprotokoll Nr. 4 zu diesem Abkommen, das u. a. die nicht durch Ratsentscheidung änderungsfähigen Bestimmungen des EMA der Rechtslage nach dem Inkrafttreten der OECD-Konvention anpaßt. Das Zusatzprotokoll ist gemäß seinem Art. 9 vom 1. 1. 1962 an vorläufig anwendbar.

<sup>161)</sup> Art. 19 OECD-Verfahrensordnung.

unbeteiligten Mitgliedstaaten erfordern <sup>162)</sup>). Ferner ist als Entscheidung anzusehen die Annahme von Kundgebungen, die an Nichtmitgliedstaaten und Organisationen gerichtet sind <sup>163)</sup>). Schließlich behandelt die Organisation als Entscheidungen auch Beschlüsse über innerorganisatorische Angelegenheiten, etwa die Bestellung von Mitgliedern eines Ausschusses, die Bestimmung von Zeit und Tagesordnung einer Sitzung, aber auch die Einsetzung eines neuen Ausschusses und die Anforderung von Auskünften der Mitgliedstaaten, die jedoch, wie bisher, im täglichen Sprachgebrauch als Resolutionen bezeichnet werden <sup>164)</sup>). Selbst wenn zahlreiche der für die Entscheidungen geltenden Regeln für diese Beschlüsse nicht von Bedeutung sind, so bedarf es zu ihrer Annahme doch der Einstimmigkeit, und ihre Bindungswirkung ist unbestritten.

iii) Die Empfehlungen der OECD bedürfen zwar der einstimmigen Annahme, ihre rechtliche Wirkung ist aber weit geringer als die von Entscheidungen. Ihre Verabschiedung zieht keine Verpflichtung der Mitgliedstaaten zu innerstaatlichem Vollzug nach sich, sondern veranlaßt diese lediglich zur Prüfung, ob die Ausführung der empfohlenen Maßnahmen angebracht (*opportune*), d. h. zweckmäßig sei <sup>165)</sup>). Gleichwohl haben Empfehlungen häufig erhebliches politisches Gewicht, und selbst solche Staaten, die zur Durchführung eines Beschlusses bereit sind, sehen die diesbezügliche Verlautbarung der Organisation oft lieber in der Form einer Empfehlung als einer Entscheidung. Häufig sind Empfehlungen mit Berichts- und Auskunftspflichten gekoppelt; diese Obliegenheit, zusammen mit dem unbestrittenen Grundsatz, daß die Stellungnahme zu einer bestimmten Empfehlung der OECD den betreffenden Staat darauf festlegt, in anderen internationalen Organisationen die gleiche, zumindest aber keine widersprechende Haltung einzunehmen <sup>166)</sup>), hebt diese Art von Beschlüssen über reine Anregungen hinaus.

<sup>162)</sup> A. a. O. Art. 19 a (ii): "Decisions approving Agreements with its Members, non-member States, and international organisations". Der VA kommentierte diese Klausel wie folgt: "In connection with sub-paragraph (ii) of this paragraph, it should be noted that if the execution of an agreement concluded by the Organisation requires measures of implementation on the part of the Members, the approval of the agreement implies the undertaking of Members to carry out such measures".

<sup>163)</sup> A. a. O. Art. 19 a (iv): "Decisions providing for communications to non-member States or to organisations".

<sup>164)</sup> A. a. O. Art. 19 a (iii): "Decisions on internal matters concerning the work of the Organisation, which shall be known as Resolutions".

<sup>165)</sup> A. a. O. Art. 19 b: "Recommendations of the Organisation, made in accordance with Articles 5, 6 and 7 of the Convention shall be submitted to the Members for consideration in order that they may, if they consider it opportune, provide for their implementation".

<sup>166)</sup> Wie im Text auch Elkin, EY Bd. 4 (1958), S. 132.

*b) Die Form der Beschlüsse*

Die Verfahrensordnung der OECD sieht eine bestimmte Form nur für Empfehlungen und für Entscheidungen im Sinne des Art. 19 a (i) der Verfahrensordnung vor, d. h. für Beschlüsse, die die Mitgliedstaaten binden und zu Vollzugsmaßnahmen verpflichten. Eine Entscheidung dieser Art muß in ihrem Wortlaut eine Bezugnahme auf Art. 5 a der Konvention, eine Empfehlung eine Bezugnahme auf Art. 5 b der Konvention enthalten<sup>167)</sup>. Tatsächlich wird mit dieser Verfahrensvorschrift erreicht, daß Beschlüsse jener beiden Arten grundsätzlich stets mit einer förmlichen Präambel beginnen, die die Bezugnahme auf Art. 5 a oder 5 b der Konvention enthält. Dieser enunziatorischen Vorrede des Beschlusses folgt der normative Teil, die Entscheidung oder Empfehlung, dessen Stil und Aufbau auf die Tradition der OEEC zurückgehen<sup>168)</sup>. Diese solenne Form kann auch für die anderen Beschlüsse gewählt werden, vorgeschrieben ist sie jedoch nicht. Meist werden solche Beschlüsse nur in der Niederschrift der Sitzung des Rates oder eines anderen Organes festgehalten, in deren Verlauf sie ergehen, im Schriftbild aber entsprechend hervorgehoben.

Es kommt sehr häufig vor, daß ein einheitlicher Beschluß aus verschiedenartigen normativen Elementen besteht, also sowohl Entscheidungen wie Empfehlungen enthält. In diesen Fällen richtet sich die Bezeichnung nach dem Teil, der die weitestgehenden rechtlichen Wirkungen erzeugt, so daß also bei Zusammentreffen von Entscheidung und Empfehlung die Entscheidung den Charakter des Beschlusses bestimmt.

*5. Das Verfahrensrecht der OECD*

Das Verfahrensrecht der Organisation läßt sich im jetzigen Zeitpunkt nur in seinen Grundzügen skizzieren, weil davon auszugehen ist, daß in der OECD wie bereits in der OEEC die Verfahrensordnung der Ausgangspunkt weiterer Entwicklungen sein wird, die in Beschlüssen ihren Ausdruck finden, soweit nicht bereits der Bericht des VA Sonderregeln einführt oder die Weitergeltung von Spezialbestimmungen gewährleistet, die durch völkerrechtliche Verträge vor Inkrafttreten der OECD-Konvention oder durch Beschlüsse der OEEC festgelegt wurden. Dies ist der Inhalt des grundlegenden Art. 30 der Verfahrensordnung<sup>169)</sup>. Aber selbst bei Einbe-

<sup>167)</sup> Art. 19 c OECD-Verfahrensordnung: "The text of a Decision or Recommendation within the meaning of paragraphs (a) (i) und (b) shall include a reference to Article 5 (a) or Article 5 (b) of the Convention, respectively".

<sup>168)</sup> Er beginnt im Regelfall mit dem Wort DECIDES oder RECOMMENDS.

<sup>169)</sup> Wortlaut oben Anm. 86.

ziehung solcher positivrechtlichen Derogationen gäbe das geschriebene Verfahrensrecht noch kein vollständiges Bild des Gegenstandes, weil auch Übung und Brauch neue rechtliche Formen entwickeln werden. Deren Erfassung setzt jedoch einen längeren Zeitraum für die Beobachtung voraus.

Die Verfahrensordnung selbst gibt in weitgehender Anlehnung an das Recht der OEEC<sup>170)</sup> den Rahmen für die Vorbereitung, die Einberufung, die Tagesordnung und den Ort der Sitzungen des Rates und der Nebenorgane<sup>171)</sup> sowie die Zulassung von Nichtmitgliedern zu solchen Sitzungen<sup>172)</sup>. Bemerkenswert an diesen Bestimmungen ist die Stärkung der Stellung des Generalsekretärs, dessen Entscheidungsrecht in Verfahrensfragen um einen Teil der Koordinations- und Aufsichtsbefugnis des Exekutiv-ausschusses der OEEC bereichert wurde. Bei den Vertragsverhandlungen blieb offen, wem in Abwesenheit oder bei Verhinderung des Generalsekretärs der Vorsitz des Rates bei Tagungen der Ständigen Vertreter zustehet<sup>173)</sup>. Die einschlägige Vorschrift der Verfahrensordnung ist ein Kompromiß<sup>174)</sup>: die Vertretung des Generalsekretärs im Ratsvorsitz steht entweder einem der Stellvertretenden Generalsekretäre oder einem der gewählten Stellvertretenden Vorsitzenden, d. h. einem Regierungsvertreter zu. Der Rat entscheidet hierüber von Fall zu Fall auf Vorschlag des Generalsekretärs, wenn auch als Normalfall die Vertretung durch einen der Stellvertretenden Generalsekretäre gilt<sup>175)</sup>.

Wie schon die OEEC- so äußert sich auch die OECD-Konvention nicht über die Amtssprache der Organisation, sondern bestimmt lediglich in ihrer Schlußklausel, daß der englische und der französische Wortlaut des

<sup>170)</sup> OEEC-Verfahrensordnung in der Fassung vom Dezember 1958 a. a. O.

<sup>171)</sup> Teil I OECD-Verfahrensordnung.

<sup>172)</sup> A. a. O. Art. 8 f.

<sup>173)</sup> Hierzu hatte das Vierergutachten in Ziff. 143 (Grünbuch S. 47) ausgeführt: "it would be natural, efficient and logical for the Vice-Chairmanship of the Council at the official level and of the Executive Committee to be held by a Deputy Secretary-General". Dementsprechend sah der Konventionsentwurf der Vierergruppe in Art. 10 (3) (Grünbuch S. 66) vor "A Deputy Secretary-General shall serve as Vice-Chairman of the Council meeting at official level and of the Executive Committee". Im endgültigen Text der Konvention erscheint diese Bestimmung nicht mehr.

<sup>174)</sup> Der VA hatte diesen Gegenstand der Verfahrensordnung bis kurz vor dem 30. 9. 1961 offen gelassen. Am 28. 9. 1961 einigte er sich auf die in Anm. 175 wiedergegebene Formel.

<sup>175)</sup> Verfahrensordnung Art. 17 b: "In the absence of the Secretary-General the Council meeting at sessions of Permanent Representatives shall be presided over either by one of the Deputy-Secretaries General or by the Permanent Representative of a Member elected to one of the vice-chairmanships, the Council shall decide on a proposal of the Secretary-General". Der vom Rat der OECD gebilligte Kommentar des VA hierzu lautet: "Rule 17 (b): The Deputy-Secretaries General will normally take the Chair".

Vertrages gleichermaßen verbindlich sind <sup>176)</sup>). Die Regelung der Sprachenfrage blieb der Verfahrensordnung überlassen, nach der nur Englisch und Französisch Amtssprachen sind <sup>177)</sup>). Dies bedeutet u. a., daß die internen Drucksachen und die Veröffentlichungen der Organisation in beiden Sprachen erscheinen, wobei zufolge einer innerdienstlichen Anweisung grundsätzlich beide Fassungen eines Vorganges den Adressaten gleichzeitig zuzustellen sind.

Deutsch wurde im Rahmen der OEEC auf Grund formloser Übereinkünfte zwischen der Vertretung der Bundesrepublik bei der Organisation und dem Generalsekretär gelegentlich dann als Konferenzsprache verwendet, wenn sich Sprecher der Bundesrepublik oder Österreichs von hohem Rang (Minister, Staatssekretäre) in ihrer Muttersprache an den Rat oder andere Organe wandten. Ihre Äußerungen wurden entweder gleichzeitig oder anschließend in den beiden Amtssprachen wiedergegeben. Die Entscheidung des OECD-Rates vom 30. September 1961 über die Arbeitssprachen der Organisation geht hierüber hinaus. Sie gestattet einmal die Übertragung von Dokumenten technischen Charakters in andere als die beiden Amtssprachen; zum anderen läßt sie die Übertragung von Sitzungsdebatten in andere als die Amtssprachen zu, schließt jedoch Ratssitzungen der Ständigen Vertreter und den Exekutivausschuß von dieser Regelung aus. Die Übersetzung der Dokumente wie der Debatten durch einen Sprachensonderdienst geschieht unter der Verantwortung des Generalsekretärs; die Kosten werden jedoch von den interessierten Mitgliedstaaten durch Sonderbeiträge gedeckt. Die Regelung gilt für drei Jahre <sup>178)</sup>).

Nach zwei Ratsbeschlüssen aus den Jahren 1948 und 1950, die außerhalb der Verfahrensordnung der OEEC ergangen waren, unterlagen sämtliche Beschlüsse dieser Organisation sowie alle sonstigen Dokumente der Organisation der Geheimhaltung, soweit nicht der Rat bei Beschlußfassung das Gegenteil bestimmt oder den betreffenden Vorgang in Vollzug anderer Beschlüsse der Öffentlichkeit zugänglich gemacht hatte. In der Praxis führte diese Regelung dazu, daß außer den ausdrücklich freigegebenen Dokumenten nur diejenigen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden konnten, die im Rahmen des Zusammenarbeitsabkommens mit dem Europarat

---

<sup>176)</sup> "DONE . . . in the English and French languages, both texts being equally authentic".

<sup>177)</sup> Art. 28 a OECD-Verfahrensordnung.

<sup>178)</sup> OECD/C(61)3. Es dürfte sich dabei um einen Anwendungsfall des Art. 30 der Verfahrensordnung (Text oben Anm. 86) handeln, der eine bestimmte Form für Abweichungen von den Vorschriften dieser Ordnung nicht vorsieht. Diese Sonderregelung geht auf einen Vorschlag des Vertreters der Bundesrepublik im VA zurück.

diesem Regionalverband zur Verfügung gestellt und alsdann seiner Beratenden Versammlung vorgelegt worden waren. Es steht zu erwarten, daß die OECD den gleichen Grundsätzen huldigen wird, da ihre Verfahrensordnung das in der OEEC geltende Prinzip ausdrücklich beibehält<sup>179)</sup>, mit der Folge, daß jedes Mitglied die Publikation eines Vorganges durch sein Veto verhindern kann. Wahrscheinlich wird auch die vom Rechtsdienst der OECD in Jahressbänden herausgegebene amtliche Sammlung der Beschlüsse<sup>180)</sup> der Öffentlichkeit nicht zugänglich sein, da sich in jedem Jahressband einige Vorgänge finden dürften, die nicht freigegeben sind<sup>181)</sup>.

#### 6. Das Dienstrecht der OECD

Das Dienstrecht internationaler Organisationen ist im Laufe einer mehr als 40jährigen Entwicklung so komplex geworden, daß sich Vollständigkeit nur mehr in Spezialdarstellungen erreichen läßt. Das gilt auch für das Dienstrecht der OECD, das sich weitgehend an das Vorbild der Personalordnung der OEEC und die Praxis dieser Organisation anlehnt<sup>182)</sup>. Nur auf einige rechtlich besonders bemerkenswerte Elemente im Dienstrecht der OECD sei hier hingewiesen.

In rechtstechnischer Hinsicht ist charakteristisch, daß das Personalrecht der Organisation – wie im Recht der UN und ihrer Sonderorganisationen – in Rahmenrechtssätze (Regulations) und Ausführungsverordnungen des Generalsekretärs (Staff Rules und Staff Instructions)<sup>183)</sup> aufgespalten ist.

<sup>179)</sup> Art. 29 d OECD-Verfahrensordnung: "When adopting a Decision or Recommendation the Council shall decide whether it shall be made public". Bis zum Außerkrafttreten der OEEC-Konvention war *sedes materiae* die Regulation C(48)30 (Final) on Security Classification of OEEC Documents vom 15. 6. 1948 und die Resolution C(50)228 (Final) on the De-Restriction of Documents of the Organisation vom 3. 8. 1950; extensive Auslegung des Art. 5 der OEEC-Verfahrensordnung (Nichtöffentlichkeit der Sitzungen) und der Umkehrschluß aus Art. 29 d dieser Verfahrensordnung (Mitteilung der Dokumente und Sitzungsberichte nur an die – damals – assoziierten Mitglieder Kanada und USA) stützten die seinerzeitige Praxis.

<sup>180)</sup> Acts of the Organisation – Actes de l'Organisation.

<sup>181)</sup> Reuter-Gros (Traité et Documents Diplomatiques, 1960, S. 162, Anm. 2) bemerken zu der Sach- und Rechtslage während der Geltung der OEEC-Konvention treffend: «Une vaste documentation est élaborée par l'O.E.C.E., dont une partie est rendue publique. Mais bien qu'elle porte pour une part sur des actes juridiques (décisions, recommandations, accords), elle n'est pas l'objet d'une présentation systématique sauf pour les services intérieurs».

<sup>182)</sup> Schrifttum bei K o r d t, WV Bd. 1 (1960), S. 161–164.

<sup>183)</sup> Die Präambel zu den OECD-Staff Regulations äußert sich hierzu wie folgt: "The means for implementing the Regulations shall be determined by rules and instructions of the Secretary-General, which will require approval by the Council in the cases specified in the Regulations".

Die Regulations ergingen in Form einer Ratsentscheidung, die Rules bedürfen der Zustimmung des Rates, da ihre finanziellen Auswirkungen die Mitgliedstaaten belasten<sup>184</sup>), während die Instructions ohne Dazwischentreten des Rats in Kraft treten, in der Hierarchie der dienstrechtlichen Normen aber auch unter den Rules stehen. Da die Regulations zahlreiche und sehr weitgehende Verordnungsermächtigungen zugunsten des Generalsekretärs vorsehen oder die Betätigung seiner Verordnungsgewalt zulassen, jede Verordnung des Generalsekretärs in Ausführung eines Ratsbeschlusses, sowie jede andere Rechtshandlung des Generalsekretärs gegenüber den Bediensteten aber justitiabel ist<sup>185</sup>), ist ein weitgehender Rechtsschutz der Sekretariatsangehörigen möglich<sup>186</sup>). Gleichwohl verdient in diesem Zusammenhang erwähnt zu werden, daß die Regulations dem Generalsekretär in zahlreichen Fällen keine oder doch nur sehr allgemeine Hinweise auf Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung geben. Doch wird man nicht annehmen können, bis zur Entwicklung einer einschlägigen Kasuistik durch die Rechtsschutzinstanz sei die Ermessensfreiheit des Generalsekretärs bei Erlaß und Ausführung von Vorschriften, die auf solchen Ermächtigungen beruhen, unbeschränkt<sup>187</sup>). Seine diesbezüglichen Maßnahmen müssen stets in sachlogisch vertretbarer Weise der Wahrung der Interessen der Organisation dienen.

Folge und Anerkennung einer Entwicklung im Recht der OEEC ist es, wenn an Stelle des im Dienstrecht dieser Organisation vorgesehenen Anstellungsvertrages zufolge Regulation 7 nunmehr die Ausstellung einer Ernennungsurkunde durch den Generalsekretär oder einen Vertreter das Dienstverhältnis begründet. Damit ist dem überwiegend, wenn auch nicht ausschließlich, öffentlichrechtlichen Charakter des internationalen Dienstverhältnisses Rechnung getragen, in dem einverständlich zwischen Arbeit-

<sup>184</sup>) Der VA-Kommentar zu dieser Frage lautete: "Wherever such Rules have financial implications, the Regulations provide that they shall require the approval of the Council".

<sup>185</sup>) Regulation 22 c Satz 2: "The Appeals Board shall decide individual disputes arising from a decision of the Secretary-General, which he has taken on his own authority or in application of a Decision of the Council and which officials, former officials or the duly qualified claimants to their rights (ayants-droit) consider as an injury to them".

<sup>186</sup>) Regulations 1 b und 1 c schließen bestimmte Gruppen von Bediensteten von der Anwendung der Regulations aus, nämlich "auxiliary staff of the Organisation ... experts and consultants" (1 b); "employees recruited locally to carry out transactions of a commercial character" (1 c).

<sup>187</sup>) Regulation 4 b: "All rights including title, copyright and patent rights in any work produced by an official as part of his official duties shall be vested in or assigned to the Organisation, unless such rights are waived by the Secretary-General in favour of the official concerned". Der vom Rat gebilligte VA-Kommentar zu dieser Vorschrift lautete: "As regards Regulation 4 (b), it is specified that the Secretary-General will by Rule establish the conditions under which staff may be authorised to publish, lecture or teach".

geber und Arbeitnehmer ausgehandelte Anstellungs- und Arbeitsbedingungen immer mehr durch statutarische Elemente verdrängt werden<sup>188</sup>).

Dieser Charakter des Dienstverhältnisses kam bereits in den Verhandlungen des VA zum Ausdruck, als es um die Frage ging, ob der Generalsekretär Sekretariatsangehörigen, die dem öffentlichen Dienst ihres Heimatstaates angehören und nur zeitweilig zur Dienstleistung bei der OECD abgeordnet sind, gestatten könne, auch weiterhin Bezüge von ihrer nationalen Anstellungsbehörde entgegenzunehmen. In der Sache herrschte Einigkeit darüber, daß eine solche Entgegennahme grundsätzlich mit dem internationalen Charakter des Dienstes nicht in Einklang stehe, der nicht nur Weisungen, sondern auch geldliche und sonstige Leistungen organisationsfremder Stellen verbiete<sup>189</sup>). Nur für wirkliche Sonderfälle, so etwa wo ein Beharren auf dem Grundsatz des Ausschlusses organisationsfremder Leistungen die öffentlichen Bediensteten eines Mitgliedes von der Aufnahme in das Sekretariat ausschloße, wurden Ausnahmen gestattet, allerdings mit der Maßgabe, daß der Generalsekretär, da es sich um eine Abweichung von den Regulations handle, den Rat über jeden solchen Fall oder jede Fallgruppe unterrichten müsse<sup>190</sup>), während er sonst bei Anstellung von Bediensteten keine Informationspflicht gegenüber dem Rat hat. Diese Empfehlung des VA erscheint nunmehr wörtlich in Regulation 3 a. Als letzte bemerkenswerte Neuerung sei erwähnt, daß der Appeals Board (die Rechtsschutzinstanz im Dienstrecht der OECD) ausdrücklich Billigkeitsgrundsätze zur Grundlage seiner Entscheidungen machen kann – auch dies eine Anerkennung der Praxis vor Inkrafttreten der OECD-Konvention<sup>191</sup>).

### 7. Das Finanzrecht der OECD

Die entscheidende Neuerung im Finanzwesen der OECD im Vergleich zu dem der OEEC ist nicht rechtlicher, sondern tatsächlicher Art: die Verringerung des Anteils der Beiträge der europäischen Mitgliedstaaten infolge

<sup>188</sup>) Ähnlich D a h m (Bd. 2, 1961, S. 79 f.), dessen Unterscheidung in öffentlichrechtliche und zivilrechtliche Elemente allerdings die Frage auslöst, welches (nationale) Zivilrecht in Betracht komme. Die Praxis versucht diese Problematik zu umgehen, indem sie auf rechtsvergleichender Basis auf Rechtsinstitute zurückgreift, die sich im Arbeits- oder öffentlichen Dienstrecht aller in einer Organisation vertretenen Rechtskreise nachweisen lassen.

<sup>189</sup>) Ziff. 141 des VA-Berichts (Blaubuch S. 72).

<sup>190</sup>) A. a. O. "the Secretary-General . . . shall keep the Council informed of the cases or categories of cases in respect of which an exception has proved necessary and the grounds for such exception".

<sup>191</sup>) Regulation 22 a (ii): "an administrative decision . . . inequitable to him (*scilicet* 'the official')".

des Beitritts Kanadas und der USA, deren Anteil an den allgemeinen Ausgaben der Organisation rd. 30% (Kanada 4,91%, USA 25%) beträgt<sup>192</sup>). Während für die Verteilung der Beitragslasten der OEEC grundsätzlich das Volkseinkommen in einem Basisjahr maßgebend war, gilt für die OECD ein Mischsystem, weil bei Zugrundelegung des Volkseinkommens die Beiträge der nordamerikanischen Mitglieder etwa 70% der Gesamtsumme erreicht hätten. Das Mißverhältnis zwischen den finanziellen Leistungspflichten der europäischen und amerikanischen Mitglieder wäre bei Verwendung dieses Schlüssels zu kraß gewesen.

Der Generalsekretär legt vor Beginn jedes Haushaltsjahres (1. Januar) ein Hauptbudget über die mit der Tätigkeit der Organisation, ihrer Organe und des Sekretariates verbundenen Ausgaben und die Deckungsmittel vor, welches letztere nach dem bereits erwähnten Schlüssel von allen Mitgliedstaaten erbracht werden<sup>193</sup>). Außerdem kennt das Finanzrecht der OECD Neben- oder Anschlußbudgets für Sonderaufgaben, so z. B. für die ENEA, die von den unmittelbar beteiligten Staaten bestritten werden<sup>194</sup>). Zwar ist der Rat für die Verabschiedung des Haushaltes, die Billigung der Rechnungsabschlüsse sowie für die Festsetzung des Beitragsschlüssels zuständig; dank der gründlichen Vorarbeit des Haushaltsausschusses<sup>195</sup>) beschränkt sich jedoch die Debatte im Rat über Haushaltsangelegenheiten auf wirkliche Grundsatzprobleme, weil die technischen Einzelheiten von den Regierungsvertretern in diesem Nebenorgan des Rates bereits geregelt worden sind. Von wirklichen haushaltsrechtlichen oder politischen Prinzipienfragen abgesehen, sind daher die budgetären und sonstigen finanziellen Entscheidungen des Rates in der Praxis bereits durch die Stellungnahmen des Haushaltsausschusses präjudiziert.

### B. Die rechtliche Ausgestaltung der Sachaufgaben

Das verfassungsrechtliche Gerüst einer Organisation ist häufig nur Grundlage von Entwicklungen, die von ihren Schöpfern weder beabsichtigt noch vorhergesehen wurden. Dies gilt zumal dann, wenn die Normierung

<sup>192</sup>) Dieser Veranlagungsmaßstab gilt jedoch lt. Ratsentscheidung OECD/C(61)78 (Final) vom 9. 1. 1962 nur für die Zeit vom 30. 9. 1961 bis 31. 12. 1962. Danach soll ein Schlüssel angewandt werden, der noch zu vereinbaren ist.

<sup>193</sup>) Art. 20 (2) OECD-Konvention.

<sup>194</sup>) Art. 20 (1) OECD-Konvention nennt diese Nebenhaushalte *subsidiary budgets*.

<sup>195</sup>) Die Rechtsstellung dieses Ausschusses, dessen Vorsitzender bezeichnenderweise vom Rat gewählt wird, während alle sonstigen Ausschüsse, mit Ausnahme der Boards, ihre Vorsitzenden selbst wählen, regeln Art. 37 der Financial Regulations sowie die Resolution concerning the Terms of Reference of the Budget Committee – OECD/C(61)8 – vom 30. 9. 1961.

der Gründungsakte so weitmaschig ist, daß sich die Organisation rechtlich gesehen innerhalb eines großzügig abgegrenzten Sachbereiches mit Fragen jeder Art und in jeder von ihrem Leitorgan für tunlich befundenen Form befassen kann. Das ist der Fall der OECD, deren Titel ihren Aufgabenbereich zutreffend in den Worten »Wirtschaftliche Zusammenarbeit« – der Mitgliedstaaten – und »Wirtschaftliche Entwicklung« – der Nationalwirtschaften der Mitglieder und anderer Staaten – zusammenfaßt.

Die Zeit seit dem Inkrafttreten der OECD-Konvention ist zu kurz, als daß ein systematischer Überblick über die rechtlichen Mittel für die Verwirklichung der weitgespannten Organisationsziele und für ihre Konkretisierung bereits möglich wäre, die sie von anderen internationalen Organisationen und insbesondere Regionalverbänden unterscheidet. Eine sichere Voraussage ist einstweilen nur für den Sachbereich möglich, für den eine Regelung in den von der OEEC übernommenen Beschlüssen getroffen ist. Das Beispiel der OEEC mag aber darüber hinaus auf die vielfältigen methodischen Möglichkeiten hinweisen, über die die OECD verfügt, weil die Bestimmungen in der neuen Konvention, von denen solche rechtlichen Entwicklungen ausgehen könnten, wenn nicht den gleichen Wortlaut haben, so doch nach dem Willen ihrer Schöpfer den gleichen Sinn haben sollten wie die entsprechenden Artikel der OEEC-Konvention<sup>196)</sup>. Der Gebrauch, den die OEEC von ihrer Rechtssetzungs- und Aufsichtsbezugnis gemacht hat, sowie ihr Wirken als internationaler Leistungsträger ist daher von mehr als historischem Interesse.

### 1. Die Rechtsetzung

Die Rechtsetzung – eine originäre Zuständigkeit des Rates der OEEC<sup>197)</sup>, aber im Wege der Delegation oder des Mandates innerhalb der Organisation übertragbar<sup>198)</sup> – nahm in der OEEC einen sehr breiten Raum ein, dem allerdings, zumindest dem Arbeitsanfall nach, die Aufsicht über die Ausführung einmal geschaffener Rechtsnormen kaum nachstand, wenn die Kontrolle auch in der Öffentlichkeit geringeres Interesse als die Rechtsetzung fand.

Die rechtsschöpferische Tätigkeit der OEEC begann auf einem Gebiet, dessen Komplexität in wirtschaftlicher wie juristischer Hinsicht erst im letzten Jahrzehnt monographische Darstellungen erfahren hat: dem

<sup>196)</sup> Ähnlich die Botschaft des Schweizer Bundesrates a. a. O. (Anm. 6), S. 21: «L'OCDE garde les caractéristiques essentielles de l'OEEC».

<sup>197)</sup> Art. 15 a OEEC-Konvention; Text in Anm. 74.

<sup>198)</sup> Vgl. oben S. 74 f.

zwischenstaatlichen Zahlungsverkehr im Rahmen internationaler Zahlungsabkommen<sup>199</sup>). Von 1948 bis 1961 gelang es der OEEC, den Bilateralismus im intereuropäischen Zahlungsverkehr allmählich zu beseitigen und an seine Stelle ein ganz Westeuropa umfassendes System des multilateralen Zahlungsausgleichs zu setzen<sup>200</sup>). Diese Entwicklung begann während der Verhandlungen über die Gründung der OEEC mit einem Vertrag zwischen den Benelux-Staaten, Frankreich und Italien vom 18. November 1947<sup>201</sup>) und führte über die multilateralen, alle Mitglieder der OEEC umfassenden Verrechnungs- und Zahlungsabkommen vom 16. Oktober 1948 und 7. September 1949<sup>202</sup>) zur Gründung der Europäischen Zahlungs-Union (EZU) durch das Abkommen vom 19. September 1950<sup>203</sup>), Ende des Jahres 1958 schließlich mit der Einführung der Ausländerkonvertibilität in einer Reihe von Mitgliedstaaten<sup>204</sup>) zur Ablösung dieses Vertragswerkes durch das EMA vom 5. August 1955<sup>205</sup>), das auch den Zahlungsverkehr der europäischen Mitgliedstaaten der OECD regelt<sup>206</sup>) und die Möglichkeit kurzfristiger Kredite zur Behebung von Zahlungsbilanzschwierigkeiten bereit hält.

Die für die Erreichung dieses Ergebnisses erforderlichen Rechtssätze wurden auf drei Ebenen geschaffen. Die Ausarbeitung der Abkommen war das Werk von Sachverständigenausschüssen der OEEC, deren Rat jeweils

<sup>199</sup>) Mit Grundsatzfragen dieses Gegenstandes befassen sich etwa Hug, RC Bd. 79 (1951 II), S. 517 ff.; Wabnitz, Der zwischenstaatliche Zahlungsverkehr auf der Grundlage internationaler Zahlungsabkommen (1955); Langen, Internationale Zahlungsabkommen (1958); Mann, RC Bd. 96 (1959 I), S. 7 ff.

<sup>200</sup>) Über die Anfänge dieser Entwicklung berichtet Triffin, Europe and the Money Muddle (1957) *passim*; über deren Ergebnisse Elkin, EY Bd. 7 (1961), S. 148 ff.

<sup>201</sup>) Text in Bulletin de Législation Comparée (Ministère des Finances, Paris 1948), S. 915.

<sup>202</sup>) Das Abkommen von 1948 ist abgedruckt in Documents on European Recovery and Defence, March 1947–April 1949 (London 1949), S. 111, das von 1949 in Economic Cooperation Administration, 6th Report to the Congress for the Quarter ended September 30, 1949, Washington, D.C. 1950, S. 89 ff.

<sup>203</sup>) Verträge der BRD Bd. 1, S. 115; zu den Rechtsfragen der EZU insbesondere Huet, Journal du Droit International Bd. 78 (1951), S. 770, und Wabnitz a. a. O. (Anm. 199), S. 16, 48.

<sup>204</sup>) Dahm, Bd. 2 (1961), S. 649, Anm. 2, bemerkt hierzu: »Manche dieser Länder ... unterscheiden ... zwischen der sog. Inländer- und der Ausländerkonvertibilität. In ihnen ist nur den Ausländern der freie Austausch der einen gegen die andere Währung gestattet. Inländer dagegen bleiben gewissen Beschränkungen unterworfen«.

<sup>205</sup>) Vgl. Act of the Secretary-General C(58)277 establishing the Termination of the Agreement for the Establishment of a European Payments Union and the Application of the European Monetary Agreement vom 27. 12. 1958.

<sup>206</sup>) Ziff. 73 VA-Bericht (Blaubuch S. 46): "It is agreed that the European Monetary Agreement and the related Acts of the O.E.E.C. should be continued after the reconstitution of the O.E.E.C. The continuation of the E.M.A. does not require the approval of the O.E.C.D. Council, since the E.M.A. is a multilateral Agreement subject to ratification by each of its Signatories and, as such, is not an 'Act of the Organisation'".

den Text der Vertragsentwürfe billigte und die Mitgliedstaaten durch Beschluß zur Unterzeichnung veranlaßte<sup>207)</sup>; die Durchführung der Abkommen geschah unter der Verantwortung des Rates, dem die gesamte, in den Abkommen vorgesehene, abgeleitete Rechtsetzungsbefugnis zustand<sup>208)</sup>; der Rat konnte jedoch dieses Recht, zumindest nach EZU-Abkommen und EMA, auf den Managing Board bzw. den Board of Management delegieren und überließ diesem Gremium von jeweils 7 hochrangigen Fachleuten, das mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder beschloß, in der Tat zahlreiche Regelungen technischer Art, die zwar für die Mitgliedstaaten ebenso verbindlich waren wie Ratsentscheidungen, jedoch nach Inhalt und Zweck mit den vorausgegangenen Ermächtigungen des Rates in Einklang stehen mußten. Dieses dreifache Verfahren der Rechtsetzung bleibt auch im Rahmen der OECD erhalten. Vertragliche Vereinbarungen sind zur Ergänzung bestimmter Vorschriften des EMA erforderlich, andere Bestimmungen dieses Vertrags kann der Rat durch Beschluß ändern<sup>209)</sup>. Die Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Rat und Board of Management wurde durch den Übergang von OEEC zu OECD nicht berührt.

Eine zweite rechtstechnisch interessante Entwicklung vollzog sich auf dem Gebiet der Liberalisierung (d. h. Abschaffung mengenmäßiger Einfuhrbeschränkungen für bestimmte Waren) und Multilateralisierung des inner-europäischen Warenhandels, deren Ausbau allerdings erst durch die Kopplung mit dem gesamteuropäischen Zahlungs- und Verrechnungssystem der EZU, nunmehr des EMA möglich war. Die in Prozentsätzen der privaten Einfuhren aus dem OEEC-Raum während eines Basisjahres bemessenen Liberalisierungsverpflichtungen der Mitgliedstaaten wurden erstmals im Jahre 1950 im Liberalisierungskodex (einer Ratsentscheidung) zusammengefaßt und auf 60% der Einfuhr der einzelnen Staaten während des Basisjahres festgelegt<sup>210)</sup>. Diese Verpflichtung galt grundsätzlich – d. h. soweit der Rat nicht die Anwendung von Ausweichklauseln gestattet hatte – allen Mitgliedstaaten gegenüber und löste die Periode der sog. differenzierten Liberalisierung ab, während deren die Liberalisierungsmaßnahmen jedes Mitglieds je nach den bilateralen Zahlungsmöglichkeiten gegenüber jedem der anderen OEEC-Staaten gestaffelt werden konnten und die mit dem Inkrafttreten des EZU-Abkommens ihr Ende fand. Mit dem wirtschaftlichen Wachstum innerhalb des OEEC-Raumes wurde der Liberalisierungssatz allmählich durch Ratsentscheidungen erhöht, bis er kurz vor dem In-

<sup>207)</sup> Text des Beschlusses zum EMA oben Anm. 159.

<sup>208)</sup> Z. B. nach Art. 18 EMA.

<sup>209)</sup> Die Bestimmungen der zweiten Kategorie sind in Art. 26 EMA zusammengestellt.

<sup>210)</sup> Ratsentscheidung C(50)34 (Final) vom 31. 1. 1950.

krafttreten der OECD-Konvention t a t s ä c h l i c h <sup>211)</sup> 95% erreichte. In Vollzug einer erstmals im Jahre 1954 erlassenen, später immer wieder ergänzten Ratsempfehlung <sup>212)</sup> wurde auch eine weitgehende Öffnung des OEEC-Raumes für Einfuhren aus dem Dollarraum erreicht, die sich nach der Einführung der Konvertibilität, d. h. seit Inkrafttreten des EMA noch verstärkte <sup>213)</sup>.

Zur rechtstechnischen Vollkommenheit gelangte dieses System der schrittweisen Anpassung jedoch nicht im Bereich des Handels, sondern bei der erst etwas später <sup>214)</sup> begonnenen Befreiung des innereuropäischen Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs von Beschränkungen, die zumeist aus der Vorkriegszeit herrührten, nach 1945 aber häufig verschärft worden waren <sup>215)</sup>. Die Liberalisierungsverpflichtungen für den gesamten Sachbereich waren im Dienstleistungsteil des Liberalisierungskodex <sup>216)</sup> und im Liberalisierungskodex für Kapitalverkehr <sup>217)</sup> (beide als Ratsentscheidungen erlassen) zusammengefaßt, während ein Anhang die einzelnen Dienstleistungen und Kapitalbewegungen listenmäßig aufführte, zu deren Liberalisierung die Mitgliedstaaten verpflichtet waren <sup>218)</sup>. Diese Verpflichtung traf jedoch einen Mitgliedstaat nicht hinsichtlich der Positionen, gegen deren Liberalisierung er bei Aufstellung der Listen oder bei Aufnahme der betreffenden Positionen in die Listen einen Vorbehalt geltend gemacht hatte <sup>219)</sup>. Ein solcher Vorbehalt, der sich gegen die gesamte Liberalisierungsverpflichtung hinsichtlich einer Position richten oder auf einen bestimmten Teil der Verpflichtung beschränken konnte, wurde mit Notifizierung an den Rat wirk-

<sup>211)</sup> OEEC Annual Economic Review, C(61)116 vom 28. 8. 1961, Abs. 36.

<sup>212)</sup> Empfehlung C(54)317 vom 22. 12. 1954.

<sup>213)</sup> Weder der Handelsteil des Liberalisierungskodex noch die in Anm. 212 erwähnte Empfehlung gelten nach Inkrafttreten der OECD-Konvention weiter; Ziff. 69 f. VA-Bericht (Blaubuch S. 44 f.) und Annex I zu diesem Bericht (a. a. O., S. 77 ff.). Der Abschlußbericht des Steering Board for Trade vom September 1961 ist unter dem Titel "Action of the Steering Board for Trade – 1952–61" (OECD/C[61]23) erschienen.

<sup>214)</sup> Einen Überblick über die historische Entwicklung gibt die vom Committee for Invisible Transactions verfaßte Broschüre: Liberalisation of Current Invisible Operations and Capital Movements by the OEEC, Paris 1961, S. 21 ff. (zitiert: CIT-Bericht).

<sup>215)</sup> A. a. O., S. 11–13.

<sup>216)</sup> Code of Liberalisation, Part II, nebst Verfahrensregeln in Parts III, V, VI, VII.

<sup>217)</sup> Code of Liberalisation of Capital Movements, Part I, Verfahrensregeln in Parts II, III.

<sup>218)</sup> Code of Liberalisation, Annex B (List of Invisible Transactions); Code of Liberalisation of Capital Movements, Annex I, List 1, deren normativer Charakter sich aus Art. 2 a des Code ergibt, während Annex I, List 2 jene Kapitalbewegungen anführt, die die Mitgliedstaaten liberalisieren sollen, ohne einer dahin gehenden Rechtspflicht unterworfen zu sein.

<sup>219)</sup> Vgl. hierzu CIT-Bericht S. 23 sowie die Liste der Vorbehalte in Annex C zum Code of Liberalisation und Annex II zum Code of Liberalisation of Capital Movements.

sam; dieser verfügte alsdann die Einordnung des Vorbehaltes in einen zweiten Anhang zu dem betreffenden Kodex, der damit ein vollständiges Bild des jeweiligen Standes der Liberalisierung ergab. Da jeder Staat jährlich einmal seine Vorbehalte rechtfertigen und diese den Gegenargumenten der auf weitere Liberalisierung bedachten anderen Mitglieder aussetzen mußte, kam es zu einem allmählichen Rückgang der Vorbehalte<sup>220)</sup>. Die von der OEEC auf diesen Gebieten entwickelte rechtliche Methodik bleibt mit der Übernahme des Dienstleistungsteils des 'Liberalisierungskodex' und seiner in Aussicht genommenen Umwandlung in einen Kodex für die Liberalisierung von Dienstleistungen, der auch für Kanada und die USA gelten wird<sup>221)</sup>, sowie mit der Fortgeltung des Kapitalverkehrskodex' unter Beteiligung der USA<sup>222)</sup> im Rahmen der OECD erhalten.

Eine weitere Fortbildung der Technik der Rechtsetzung ging in jenem Bereich vor sich, in dem die OEEC als internationaler Leistungsträger auftrat<sup>223)</sup>, so bei der Produktivitätsförderung, der Heranbildung wissenschaftlichen und technischen Nachwuchses und der technologischen, wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Erschließung der Kernenergie.

Bei der Produktivitätsförderung und der Heranbildung von Wissenschaftlern und Technikern beschränkte sich der Rat auf den Erlaß der Grundsatzentscheidungen – die Verabschiedung des Rahmenstatuts der Europäischen Produktivitätszentrale und des Amtes für wissenschaftlichen und technischen Nachwuchs<sup>224)</sup>, die Prüfung und Billigung der jährlichen Aktionspläne dieser Einrichtungen<sup>225)</sup>, die Verabschiedung ihrer aus euro-

<sup>220)</sup> Vgl. CIT-Bericht S. 17–21.

<sup>221)</sup> Siehe hierzu Ziff. 81–83 VA-Bericht (Blaubuch S. 49 f.). Der OECD-Rat hat am 12. 12. 1961 mit der Entscheidung OECD/C(61)95 diesen Kodex für die Liberalisierung der Dienstleistungen (Code of Liberalisation of Current Invisible Operations) erlassen. Dieser übernimmt alle materiellrechtlichen Normierungen des Dienstleistungsteils des OEEC-Liberalisierungskodex', enthält als wesentliche Neuerungen eine auf Kanada und die USA beschränkte Bundesstaatsklausel sowie eine allen Mitgliedern zugängliche Rücktrittsklausel und weicht nur unerheblich von den verfahrensrechtlichen Bestimmungen des früheren Kodex ab; vgl. auch Anm. 105.

<sup>222)</sup> Kanada beabsichtigt jedoch gleichwohl die Anwendung der materiellrechtlichen Grundsätze des Kapitalverkehrskodex; vgl. die dahin gehende Erklärung des kanadischen Vertreters im Rat bei Verabschiedung des Kapitalverkehrskodex der OECD am 12. 12. 1961 (OECD/C/M[61]9, Item 70 [e]). Der Kapitalverkehrskodex wurde als Ratsentscheidung OECD/C(61)96 erlassen.

<sup>223)</sup> Hierzu im einzelnen unten S. 98 ff.

<sup>224)</sup> Ratsentscheidung C(57)170 concerning the Amended Constitution of the European Productivity Agency vom 26. 7. 1957; Ratsentscheidung C(58)130 (Final) concerning Rules and Procedure for Implementing the Programme of Activities ... in regard to Scientific and Technical Personnel.

<sup>225)</sup> Art. 2 d, C(57)170; Art. 1, C(58)130 (Final).

päischen und amerikanischen Mitteln gespeisten Haushalte<sup>226</sup>) – und überließ den Lenkungsausschüssen für diese beiden Sachgebiete<sup>227</sup>) nicht nur die Entscheidung über die fachliche Ausgestaltung und die Finanzierung der einzelnen Vorhaben, die sie mit der Mehrheit ihrer Mitglieder vereinbaren konnten<sup>228</sup>), sondern übertrug ihnen auch das Recht zum Erlaß von Ausführungsverordnungen.

Während die bisherige Form der Produktivitätsförderung mit dem Wegfall der Produktivitätszentrale und der Abwicklung ihrer bereits begonnenen Einzelvorhaben verschwindet, bleibt die hier beschriebene Technik der abgeleiteten Rechtsetzung im Bereich der Förderung technischen und wissenschaftlichen Nachwuchses trotz Änderung der organisatorischen Struktur erhalten<sup>229</sup>). Auch die Sonderregelung über das Abstimmungsverfahren des Lenkungsausschusses für Kernenergie und die Bindungswirkung seiner Beschlüsse gilt weiter<sup>230</sup>). Soweit seine Beschlüsse im Rahmen der ENEA-Satzung für Mitgliedstaaten verbindlich sein können, verpflichten sie nur jene Staaten, die sie ausdrücklich annehmen<sup>231</sup>). Es bleibt aber auch dabei, daß gewisse verfahrensrechtliche Beschlüsse dieses Gremiums mit der Mehrheit seiner anwesenden Mitglieder gefaßt werden können<sup>232</sup>).

Schließlich sei eine Form der Rechtsetzung vermerkt, die die OEEC im Bereich der Landwirtschaft entwickelt hat und die im Ergebnis Verwaltungsabkommen<sup>233</sup>) gleichkommt. Der Ministerausschuß für Landwirtschaft und Ernährung (durch Ratsentscheidung im Jahre 1955 geschaffen) konnte Maßnahmen vereinbaren, die die Minister im Rahmen ihrer innerstaatlichen Zuständigkeiten auszuführen hatten<sup>234</sup>). Daß endlich im Recht der OEEC

<sup>226</sup>) Die amerikanischen Mittel wurden nach Maßgabe von Abkommen mit den USA bewirtschaftet, deren letzte am 17./20. 6. 1960 (EPA) und 24. 6. 1960 (OSTP) abgeschlossen wurden. Vgl. OECD/P/94, Annex VII, S. 4 f. (List of Agreements and Contracts of O.E.E.C. remaining in Force after 30th June, 1961).

<sup>227</sup>) Governing Body of the European Productivity Agency; Governing Committee for Scientific and Technical Personnel.

<sup>228</sup>) Art. 4 e, C(57)170; Art. 3 d, C(58)130 (Final).

<sup>229</sup>) Ziff. 27, 38–40 VA-Bericht (Blaubuch S. 34, 36).

<sup>230</sup>) Art. 13, 14 ENEA-Satzung, die als OEEC-Ratsentscheidung C(57)255 am 17. 12. 1957 erging.

<sup>231</sup>) A. a. O. Art. 14 d.

<sup>232</sup>) A. a. O. Art. 14 c.

<sup>233</sup>) Im Sinne der Definition von Maunz, Deutsches Staatsrecht, 10. Aufl. 1961, S. 275.

<sup>234</sup>) Abs. 1 b (ii) der OEEC-Ratsentscheidung C(54)326 (Final) vom 14. 1. 1955. Entsprechende Rechtsetzungsbefugnisse hat die Europäische Verkehrsministerkonferenz, die allerdings keine Einrichtung der OEEC war, nach ihrem Gründungsprotokoll vom 17. 10. 1953 (Verträge der BRD Bd. 3, S. 438) der OEEC aber insoweit nahe stand, als ihr Sekretariat verwaltungsmäßig dem der OEEC eingegliedert war (Art. 7 b) und sie ein besonders enges Konsultationsverhältnis zur OEEC unterhielt (Art. 11 b und c). Diese Verbindung

auch Empfehlungen normativen Charakter tragen und Mitgliedstaaten binden konnten, ergab sich zwar nicht aus der Konvention von 1948, wohl aber bei Hinzutritt eines weiteren Elementes, nämlich vermöge der Annahme der Empfehlung durch den Adressaten, die ihre Verpflichtungswirkung begründete<sup>235</sup>). Diese Form der Rechtsetzung bleibt auch im Rahmen der OECD erhalten.

## 2. Die Aufsicht

Die internationale Aufsicht – die Überwachung des Verhaltens von Subjekten des Völker- und des Landesrechtes durch internationale Organe zum Zwecke der Feststellung, ob das Verhalten der Beaufsichtigten mit den einschlägigen Völkerrechtsnormen in Einklang steht, und gegebenenfalls die Berichtigung normwidrigen Verhaltens<sup>236</sup>) – nahm im Recht der OEEC einen hervorragenden Platz ein. Während jedoch im Rahmen der OEEC die beobachtende Aufsicht häufig mit Berichtigungsmaßnahmen gekoppelt war, jedenfalls solche nach sich ziehen konnte, legt die Kommentierung der OECD-Konvention durch die Mitgliedregierungen und der Bericht des VA<sup>237</sup>) nahe, daß mit dem Außerkrafttreten der Konvention von 1948 die Beobachtung die durchaus vorherrschende Erscheinungsform der Kontrolle, die Berichtigung hingegen die Ausnahme sein wird.

Diese Aussage stützt sich aber auch auf die OECD-Konvention selbst, nämlich das Fehlen einer dem Art. 26 OEEC-Konvention entsprechenden Vorschrift, der bei Nichterfüllung organisationsrechtlicher Verpflichtungen seitens eines Staates den Mitgliedern gestattete, den Säumigen einstimmig auszuschließen. Es ist richtig, daß außerhalb des Anwendungsbereiches dieser Bestimmung, des Art. 29 EMA und des Art. 19 EZU-Abkommen<sup>238</sup>) Maßnahmen der berichtenden Aufsicht im Rahmen der OEEC durch das Veto des betroffenen oder irgendeines anderen Mitgliedes verhindert werden konnten und daß die OEEC von keiner dieser Rektifikationsmöglichkeiten jemals Gebrauch machte<sup>239</sup>). Aber erfahrungsgemäß verschafft auch die nicht genutzte rechtliche Möglichkeit einer Rektifikation bereits der

bleibt mit dem Inkrafttreten der OECD-Konvention erhalten; so die Resolution des OECD-Rates vom 30. 9. 1961, OECD/C(61)11.

<sup>235</sup>) Vgl. hierzu oben Anm. 61 und dazugehörigen Text.

<sup>236</sup>) Zum Begriff der internationalen Aufsicht und dem sachlich gleichbedeutenden der internationalen Kontrolle vgl. die in Anm. 93 angeführten Schriften.

<sup>237</sup>) Vgl. oben S. 62 f. mit Anmerkungen sowie Anm. 125.

<sup>238</sup>) Art. 29 EMA gilt nach Inkrafttreten der OECD-Konvention weiter, wenn auch nur, wie das EMA überhaupt, für die europäischen OECD-Mitglieder. VA-Bericht Ziff. 72 ff. (Blaubuch S. 46–48).

<sup>239</sup>) Vgl. hierzu die Übersicht bei Möller, WV Bd. 2 (1961), S. 685 ff. sowie Elkin, EY Bd. 4 (1958), S. 115–123.

beobachtenden Aufsicht einen höheren Grad von Wirksamkeit, so daß normwidriges Verhalten nach Ermittlung im Regelfalle schon auf einen entsprechenden Hinweis des Aufsichtführenden eingestellt wird <sup>240</sup>).

Im Rahmen der beobachtenden Kontrolle stehen freilich der OECD (wie schon der OEEC) eine Fülle von Methoden zur Verfügung. So werten die Ausschüsse der Organisation, insbesondere der Board of Management und der Ausschuß für Unsichtbare Transaktionen, nicht nur die periodischen Berichte der Mitgliedstaaten und ihre Angaben über Änderungen des geltenden Landesrechts sowie über nationalwirtschaftliche Vorgänge von überregionaler Bedeutung aus; die Prüfung, ob das Vorgehen der Mitglieder jeweils mit den einschlägigen organisationsrechtlichen Normen in Einklang steht, stützt sich häufig, ja regelmäßig auch auf Ermittlungen des Sekretariates, dessen statistische Arbeiten und sonstige Informationstätigkeit eine wertvolle Hilfe bei der Bildung eines unabhängigen Urteils der Aufsichtsinstanz – letztlich des Rates – darstellen. Aber selbst wo es nicht zu einer abschließenden Bewertung durch den Rat kommt, der ja nach politischen Maßstäben würdigt, mag doch bereits die Gegenüberstellung volkswirtschaftlich und juristisch erheblicher Tatsachen eine Einwirkung auf den Willen der Beobachteten darstellen, weil nicht nur Staatsorganen in den Mitgliedstaaten deutlich vor Augen geführt wird, welche Beurteilung die Wirtschaftspolitik ihrer Regierungen an Hand gesamteuropäischer Maßstäbe erfährt, sondern weil die Darlegung wirtschaftlicher Geschehensabläufe häufig konkrete Maßnahmen in den Mitgliedstaaten auslöst. Das Beispiel der OEEC bestätigt diese Aussage <sup>241</sup>).

Über den Bereich der mittelbaren Beobachtung führen jene Ermittlungstechniken hinaus, die gelegentlich mit wirtschaftlichen Hilfs- und Entwicklungsvorhaben der Organisation zugunsten bestimmter Mitgliedstaaten gekoppelt sind: nämlich die Beweiserhebung an Ort und Stelle durch Visiting Missions; diese unterrichten sich im betroffenen Lande über die gesamtwirtschaftlichen Probleme, die mit langfristigen Programmen eines Mitgliedstaates und gezielten Kredithilfen der Organisation (häufig in Verbindung mit solchen des Internationalen Währungsfonds) behoben werden sollen <sup>242</sup>). Die gleiche Beweistechnik ist nach der Sicherheitskontrollkonvention für Kernenergie <sup>243</sup>) zulässig, die die Aufsicht jedoch nicht auf alle Kernum-

---

<sup>240</sup>) Nachweise in den in Anm. 93 angeführten Schriften.

<sup>241</sup>) Das ergibt sich aus der Darstellung der Tätigkeit der OEEC in dem bereits erwähnten OEEC-Handbuch (Anm. 6), S. 28 ff.

<sup>242</sup>) Ratsentscheidungen C(59)35 (Griechenland), C(59)36 (Türkei), C(59)193 und C(59)195 (Spanien), C(60)32 und C(60)166 (Island).

<sup>243</sup>) Art. 5, Verträge der BRD Bd. 13, S. 311.

wandlungsvorgänge in ihrem territorialen Geltungsbereich ausdehnt, sondern sie lediglich auf die von der OEEC, nunmehr OECD, geschaffenen gemeinsamen nuklearen Unternehmen<sup>244</sup>), auf sonstige Anlagen, in denen in gemeinsamen Unternehmen gewonnene Ausgangsstoffe und besondere spaltbare Stoffe verwendet werden, auf Materialien, Ausrüstungen und Dienstleistungen, die mit einer entsprechenden Auflage zur Verfügung gestellt wurden, sowie auf Anlagen im Besitz von Ausgangsstoffen und spaltbaren Stoffen erstreckt, die aus dem von der ENEA gelieferten Material gewonnen wurden (Nachfolgerecht; *right of pursuit*).

Die Anrufung eines *ad hoc* bestellten oder eines institutionellen Schiedsgerichtes oder gar des Internationalen Gerichtshofs zur Begutachtung oder Entscheidung von Streitfragen über Anwendung oder Auslegung des Rechtes der Organisation im weitesten Sinne ist unwahrscheinlich. Es ist vielmehr anzunehmen, daß die Mitgliedstaaten wie schon im Rahmen der OEEC in Streitfällen gegenüber der Tätigkeit der Organisation den Rat anrufen; lediglich im dienstrechtlichen Bereich gibt es eine richterliche Instanz: die Rekurskommission<sup>245</sup>), die in einem aus dem Recht der Verwaltungsgerichtshöfe anderer internationaler Organisationen bekannten Verfahren über Anfechtungsklagen der Bediensteten gegenüber Verwaltungsakten personalrechtlicher Art entscheidet<sup>246</sup>). Mit der OECD verbunden ist auch das Gericht, das die Anwendung der Sicherheitskontrollkonvention für Kernenergie vom 20. Dezember 1957<sup>247</sup>) nach Maßgabe eines Protokolls vom gleichen Tage<sup>248</sup>) und der nuklearen Haftungskonvention vom 29. Juli 1960<sup>249</sup>) überwacht.

### 3. Die OECD als internationaler Leistungsträger

Die Organisation ist aber nicht nur rechtsetzend und als Aufsichtsbehörde sowie als Koordinationszentrum eines Regionalverbandes tätig. Sie ist gleichzeitig auch ein zwischenstaatliches Dienstleistungsunternehmen öffentlichrechtlichen Charakters, dessen Beiträge zur Wirtschaftsentwicklung und -förderung in den Mitgliedstaaten unleugbar sind. An erster Stelle ist hier zu nennen die auf die OEEC zurückgehende, von der OECD fort-

<sup>244</sup>) A. a. O. Art. 1 a (i); vgl. hierzu H a h n in WV Bd. 1 (1960), S. 472.

<sup>245</sup>) OECD Staff Regulations, Regulation 22.

<sup>246</sup>) Hierzu die vergleichende Darstellung von H u e t über Tribunaux administratifs des organisations internationales (Journal du Droit International, Bd. 77, 1950, S. 336–346) und La Commission de Recours de l'OECE (a. a. O. Bd. 80, 1953, S. 256–285).

<sup>247</sup>) Vgl. Anm. 243.

<sup>248</sup>) Verträge der BRD Bd. 13, S. 332 ff.

<sup>249</sup>) Englischer und französischer Wortlaut in OEEC-Drs. 12 680 vom 29. 7. 1960; die einschlägige Bestimmung ist Art. 17.

gesetzte Bereitstellung gesamteuropäischer Statistiken, die seit mehr als einem Jahrzehnt alle ökonomischen Aspekte erfassen und wertvolle Unterlagen für die nationale und die regionale Wirtschaftsplanung, Wachstumsforschung und Wirtschaftspolitik liefern, aber auch über Wert oder Unwert punktueller Maßnahmen entscheiden helfen<sup>250</sup>).

Daneben hatte bereits die OEEC sog. operationelle Dienste (*operational agencies*) für die Produktivitäts- und Nachwuchsförderung und für die friedliche Nutzung der Atomenergie bestellt, von denen die ENEA in unveränderter Form, die Nachwuchsförderung in anderer Gestalt weitergeführt werden<sup>251</sup>). Die Förderung des wissenschaftlichen und technischen Nachwuchses sowie der angewandten Forschung<sup>252</sup>) geschieht mittels Einzelvorhaben (im Sprachgebrauch der Organisation Projekte genannt), die in Ausführung eines vom Rat genehmigten Jahresplanes den Mitgliedstaaten bestimmte Dienstleistungen erbringen. Diese können dauernder oder vorübergehender Art sein, z. B. Fachbibliotheken, Filmarchive, Herausgabe von Fachzeitschriften einerseits, Veranstaltung von Studienreisen, Finanzierung zeitlich begrenzter Forschungsvorhaben andererseits. Überdies sind bestimmte Vorhaben auf die Bedürfnisse einiger Mitgliedstaaten zugeschnitten, während andere, etwa der Aufbau eines europäischen Zentralinstitutes für die Übersetzung technischer Texte aus dem sowjetischen Einflußbereich, gesamteuropäische Anliegen verfolgen<sup>253</sup>).

Die Arbeitsmethoden der ENEA unterscheiden sich von dem geschilderten Verfahren schon wegen ihres Tätigkeitsbereiches, in dem Dienstleistungen fast stets kostspielige Investitionen voraussetzen. Die ENEA erstrebte daher von Anfang an<sup>254</sup>) das Entstehen selbständiger internationaler Leistungsträger und schuf mit der Eurochemic, der Europäischen Gesellschaft für die chemische Aufbereitung bestrahlter Kernbrennstoffe, mit Sitz

---

<sup>250</sup>) Die Rechtsgrundlage dieser Berichterstattung bildeten die OEEC-Beschlüsse über die sog. Länderexamen, die von der OECD nicht beibehalten werden (Ziff. 54–57 VA-Bericht, Blaubuch S. 40) sowie Möll er a. a. O., S. 689 f.; OEEC-Handbuch (Anm. 6), S. 107 ff. Die Berichterstattung und ihre Auswertung sollen jedoch nach dem Wunsch des VA von der OECD fortgesetzt werden (VA-Bericht Ziff. 54), die zu diesem Zweck auch eine Reihe von Beschlüssen der OEEC über die technischen Modalitäten der Erhebungen beibehält; vgl. die Ratsentscheidung OECD/C(61)5 vom 30. 9. 1961.

<sup>251</sup>) Ziff. 27 f. VA-Bericht (Blaubuch S. 34) sehen vor, daß die Tätigkeit der EPA, eines sog. operationellen Dienstes der OEEC ohne eigene Rechtspersönlichkeit eingestellt und bereits begonnene Vorhaben nach einheitlichen Gesichtspunkten abgewickelt werden.

<sup>252</sup>) So die von der OECD übernommene OEEC-Ratsentscheidung C(61)75 (Final) vom 30. 5. 1961.

<sup>253</sup>) Einzelheiten bei El k i n, EY Bd. 4 (1958), S. 111 ff.

<sup>254</sup>) Sie wurde durch Entscheidung des OEEC-Rates vom 17. 12. 1957, C(57)255 geschaffen; diese ist in EY Bd. 5 (1959), S. 273 ff. veröffentlicht.

in Mol (Belgien)<sup>255</sup>), das Modell für weitere, durch Staatsvertrag geschaffene<sup>256</sup>), in den Formen des Handels- und Gesellschaftsrechts arbeitende Dienstleistungsunternehmen im nuklearen Bereich, die nunmehr in Ausführung des Euratom-Vertrags errichtet werden. Daneben hat die ENEA zwei weitere Gemeinschaftsvorhaben ins Leben gerufen, deren Gründungsverträge – Verträge vom 11. Juni 1958 über den Siedewasser-Reaktor in Halden (Norwegen), vom 23. März 1959 über den gasgekühlten Hochtemperatur-Reaktor in Winfrith (Großbritannien)<sup>257</sup> – allerdings keine neue Rechtspersönlichkeit schaffen, sondern sich auf die Verteilung der Finanzlasten und die Regelung der Forschungsarbeiten an den Reaktoren beschränken. Diese und die dazugehörigen Einrichtungen bleiben Eigentum der staatlichen Institution, die sich zur Anlage und zum Betrieb dieser Gemeinschaftsunternehmen verpflichtet hat.

Als Dienstleistung der Organisation ist endlich auch die Erteilung von Krediten an Mitgliedstaaten im Rahmen des EMA anzusehen. Diese Form der Finanzhilfe bedarf der Billigung des Rates der Organisation, der auf Vorschlag des Board of Management handelt, und wird von der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) ausgezahlt, die hierbei als »Agent« der OECD nach Maßgabe eines vertraglich geregelten völkerrechtlichen Auftragsverhältnisses<sup>258</sup>) tätig wird. Der Europäische Fonds aus dem die Darlehensbeträge fließen, besitzt keine eigene Rechtspersönlichkeit, sondern ist ein Zweckvermögen der Organisation, das von der BIZ namens der OECD verwaltet wird<sup>259</sup>).

<sup>255</sup>) Eurochemic-Konvention nebst Satzung (Verträge der BRD Bd. 13, S. 340 ff.).

<sup>256</sup>) Euratom-Vertrag, Art. 46 ff.

<sup>257</sup>) Text der Verträge in International Atomic Energy Agency, Legal Series No. 1 (Multilateral Agreements), S. 233 ff., 249 ff. Würdigung bei Wolff, Centro Internazionale di Studi e Documentazione sulle Comunità Europee (Il Diritto dell'Energia Nucleare, 1961, S. 231, 244–253).

<sup>258</sup>) Dieses beruht auf Art. 17 EMA und dem in Ausführung dieser Vertragsbestimmung abgeschlossenen Abkommen zwischen der OEEC und der BIZ, das nach Art. 15 OECD-Konvention auf die mit der OEEC *ratione personae* identische OECD überging, ohne daß es eines Beschlusses des OECD-Rates nach dem letzten Satz der gleichen Bestimmung bedurft hätte. Wabnitz (Europa-Archiv 1955, S. 8237 ff.) bezeichnet die Übereinkunft zwischen der BIZ und der Organisation ohne Begründung als privatrechtlichen Geschäftsbesorgungsvertrag (S. 8243). Auch diese rechtliche Qualifizierung der Übereinkunft würde ihr Fortgelten nach dem Inkrafttreten der OECD-Konvention nicht berühren.

<sup>259</sup>) Hierzu im einzelnen Elkin, EY Bd. 7 (1961), insbes. S. 154 f., und EY Bd. 4 (1958), S. 110 f. zu der entsprechenden Rechtslage im Rahmen des Ende 1958 außer Kraft getretenen Abkommens über die Europäische Zahlungsunion; sowie Huët, Journal du Droit International Bd. 78 (1951), S. 770, insbes. S. 828; Wabnitz, Der zwischenstaatliche Zahlungsverkehr auf der Grundlage internationaler Zahlungsabkommen (1955) und zum EMA in Europa-Archiv, Bd. 10 (1955), S. 8237; sowie Huët, AF Bd. 1 (1955), S. 461. Eine treffliche Einführung in die finanztechnische Methodik des EMA gibt

*C. Die OECD im Landesrecht der Mitgliedstaaten  
und im völkerrechtlichen Verkehr*

Die Stellung der Organisation im Landesrecht ihrer Mitglieder und im völkerrechtlichen Verkehr mit diesen, aber auch mit anderen Staaten ist Gegenstand des Zusatzprotokolls Nr. 2. Ein vollständiges Bild der OECD als Handlungseinheit im Völkerrecht und im Landesrecht ergibt sich jedoch aus diesem Nebenvertrag nicht. Dazu bedarf es vor allem der Berücksichtigung des Zusatzprotokolls Nr. 1, der Ministerentschließung vom 23. Juli 1960 über die Teilnahme des Generalsekretärs der EFTA an den Arbeiten der OECD<sup>260)</sup>, der Art. 5 c, 12, 13, 16 und 17 der Konvention sowie der einschlägigen Teile des VA-Berichtes.

*1. Die OECD als internationale Wirtschaftsorganisation  
ohne geographische Begrenzung der Mitgliedschaft*

Die Erweiterung der Organisation mag Fragen aufwerfen, die geographisch und damit auch juristisch über den Rahmen der OECD weit hinausgehen könnten, denn die Schöpfer der OECD verstanden diese nicht als europäischen, ja nicht einmal als atlantischen Regionalverband, sondern ließen die Möglichkeit einer Ausdehnung des territorialen Geltungsbereiches der Konvention vom 14. Dezember 1960 über diese geographischen Bereiche hinaus offen. Während nämlich Art. 25 OEEC-Konvention lediglich den Beitritt europäischer Nichtsignatarstaaten gestattete (eine Bestimmung, die einmal, bei Aufnahme Spaniens am 20. Juli 1959 als Vollmitglied<sup>261)</sup>, Anwendung fand, nachdem dieser Staat schon seit 1955 in einem stets enger gewordenen Assoziationsverhältnis zu der Organisation gestanden hatte), enthält die OECD-Konvention in Art. 16 eine derartige Beschränkung nicht und hält die Organisation für die Aufnahme jeder Regierung offen, »welche die Pflichten eines Mitgliedes zu übernehmen bereit ist«<sup>262)</sup>. Dafür bedarf es nunmehr einer Einladung (nach Art. 25 OEEC-Konvention nur der Zustimmung) und diese stets einstimmiger Annahme im Rat oder, soweit ein

Schleiminger, Das Europäische Währungsabkommen von 1955 und einige neuere währungspolitische Entwicklungen (Kiel 1956) *passim*, und Europa-Archiv 1959, S. 544–554.

<sup>260)</sup> Entschließung der Ministerkonferenz OECD (60)15 (Final) vom 23. 7. 1960 (Blaubuch S. 107).

<sup>261)</sup> Ratsentscheidungen C(59)189 concerning the Accession of Spain to the Convention for European Economic Co-operation, C(59)190 concerning the Accession of Spain to the EMA (beide vom 20. 7. 1959) und Protocol concerning the Termination of Agreements concluded by the OEEC and the Spanish Government on 28th January, 1955, and 10th January, 1958 (vom 4. 4. 1960) C(61)24.

<sup>262)</sup> Art. 16 OECD-Konvention: "any Government prepared to assume the obligations of membership".



Mitglied der Abstimmung fern bleiben will, ist in Abweichung von dem Grundsatz des Art. 6 Abs. 2 der Konvention Stimmenthaltung nur mit Billigung aller Ratsmitglieder, d. h. kraft einstimmigen Beschlusses, zulässig mit der Folge, daß sich die Rechtswirkung des Beschlusses über die Aufnahme des neuen Mitgliedes auch auf den hierbei Stimmenthaltung übenden Staat erstreckt <sup>263</sup>).

Es bleibt darauf hinzuweisen, daß die OECD zu Beginn ihres Wirkens als Zusammenschluß der Anrainer des Atlantischen Beckens in Erscheinung tritt und nach dem Wunsch verschiedener europäischer Mitglieder bleiben soll <sup>264</sup>), auch wenn die Entwicklungshilfe eine weltweite Zusammenarbeit der Staaten angezeigt erscheinen läßt, die Kapitalien und technische Unterstützung zur Verfügung stellen können <sup>265</sup>).

## 2. Die OECD im Landesrecht und ihre Beziehungen zu Mitglied- und Nichtmitgliedstaaten

Das Zusatzprotokoll Nr. 2 zur OECD-Konvention regelt die Stellung der Organisation im Landesrecht der Mitgliedstaaten und faßt entsprechende Absprachen mit Nichtmitgliedstaaten ins Auge; dies alles jedoch in einer Form, die im Recht der internationalen Organisationen bisher ohne Vorbild ist und die die Besonderheiten des Übergangs von der OEEC zur OECD widerspiegelt. Das Protokoll enthält nämlich selbst keinerlei materiell- oder verfahrensrechtliche Bestimmungen, sondern verweist lediglich auf die einschlägigen Rechtsquellen, die es (nach geographischen Gesichtspunkten geordnet) in vier Normgruppen unterteilt:

i) in den europäischen Mitgliedstaaten, d. h. im Hoheitsgebiet der ehemaligen OEEC-Mitglieder, bemißt sich die Rechtslage nach dem Zusatzprotokoll Nr. I zur OEEC-Konvention vom 16. April 1948, das eine erschöpfende und weithin als vorbildlich anerkannte Regelung des Gegenstandes enthält <sup>266</sup>);

<sup>263</sup>) Vgl. Hearings, S. 58 f.: "Senator Morse ... Since OECD appears to have no geographical limitations, was consideration given to inviting Japan to be a full-fledged member of OECD?" ... "Secretary Dillon: ... it may well be that at some later date ... Japan may become a full member ... for our part we would like to see that happen. But it is a question of all other members agreeing".

<sup>264</sup>) So insbes. die eidgenössische Parlaments-Drs. a. a. O. (Anm. 6), S. 23 ff.

<sup>265</sup>) Diese Form der internationalen Zusammenarbeit wird bereits im Ausschuß für Entwicklungshilfe gepflogen, der, obwohl organisatorisch in den Rahmen der OECD eingliedert (VA-Bericht Ziff. 14, Blaubuch S. 31), von einem sehr frühen Zeitpunkt an auch Japan als Mitglied einschloß. Vgl. auch die Denkschrift der Bundesregierung in BT-Drs. 2670, S. 31, Ziff. 4 a. Die Schweiz gehört diesem Gremium noch nicht an.

<sup>266</sup>) Vgl. J e n k s, International Immunities (1961), der in sämtlichen Kapiteln seiner Monographie diese Regelung berücksichtigt, und die Zusammenfassung bei K o r d t, WV

ii) in den USA findet der International Organizations Immunities Act<sup>267)</sup> nach Maßgabe des Präsidialerlasses (Executive Order) Nr. 10133 vom 27. Juni 1950<sup>268)</sup> Anwendung, der bereits die Rechtsstellung der OEEC geregelt hatte<sup>269)</sup>;

iii) mit Kanada ist eine der Form nach nicht näher bestimmte Übereinkunft über diesen Gegenstand in Aussicht genommen<sup>270)</sup>, wobei davon auszugehen ist, daß die entsprechende Bestimmung des Zusatzprotokolls Nr. 2 zur OECD-Konvention eine stärkere Bindungswirkung besitzt als ein völkerrechtliches *pactum de contrahendo*, weil der Abschluß einer sachgerechten Vereinbarung Teil der mitgliedschaftsrechtlichen Verpflichtungen Kanadas sein dürfte;

iv) in Nichtmitgliedstaaten bemißt sich die Rechtsstellung der OECD nach den jeweiligen Absprachen zwischen der Organisation und der betreffenden Regierung<sup>271)</sup>.

Die Rechtslage in den europäischen Mitgliedstaaten wie in den USA läßt sich dahin zusammenfassen, daß die Organisation Rechtspersönlichkeit nach Landesrecht besitzt, Verträge abschließen, bewegliches und unbewegliches Vermögen erwerben kann, Prozeßpartei sein und die zur Durchführung eines Rechtsstreites erforderlichen verfahrensrechtlichen und außer-verfahrensrechtlichen Rechtshandlungen vornehmen kann. Damit sind die Voraussetzungen für alle zur Verfolgung des Organisationszweckes gebotenen rechtlichen Initiativen der OECD in den betreffenden Mitgliedstaaten

---

Bd. 2 (1961), S. 804–807. Da das Zusatzprotokoll Nr. 2 zur OECD-Konvention Vorrechte und Befreiungen lediglich zugunsten der "Organisation, its officials, and representatives to it of the Members" vorsieht, ist davon auszugehen, daß sich die Verweisung auf das Zusatzprotokoll Nr. I zur OEEC-Konvention von 1948 nicht auf dessen Part VI ("Experts on Mission for the Organisation") erstreckt, der auch Sachverständigen gewisse Vergünstigungen einräumte. Diese Beschränkung *ratione personae* der Vorrechte und Befreiungen mag sich bei Wahrnehmung von Aufgaben im Bereich der Entwicklungshilfe, möglicherweise aber auch in anderem Zusammenhang, als mißlich erweisen.

<sup>267)</sup> Vom 29. 12. 1945, Statutes at Large Bd. 59, S. 669.

<sup>268)</sup> Code of Federal Regulations, Title 3, The President, 1949–1953 compilation, S. 319.

<sup>269)</sup> A. a. O.: "By virtue of the authority vested in me by section 1 of the International Organizations Immunities Act, approved December 29, 1945 . . ., and having found that the United States participates in the Organisation for European Economic Cooperation under the authority of the Economic Cooperation Act of 1948 . . ., as amended, and acts making appropriations therefore, I hereby designate such organisation entitled to enjoy the privileges, exemptions and immunities conferred by the said International Organizations Immunities Act. Harry S. Truman".

<sup>270)</sup> Suppl. Protocol No. 2 Abs. (b): "in Canada, the legal capacity, privileges, exemptions and immunities provided for in any agreement or arrangement . . . between the Government of Canada and the Organisation".

<sup>271)</sup> Die dahin gehende Feststellung des Zusatzprotokolls Nr. 2 besitzt keinen normativen Wert, sondern gibt lediglich eine für die Rechtsstellung internationaler Organisationen in Nichtmitgliedstaaten grundlegende Rechtstatsache zu.

gegeben. Gleichzeitig genießen jedoch die Organisation, ihr Vermögen, ihre Bediensteten und die Vertretungen der Mitglieder bei ihr gegenüber Rechts-handlungen anderer Subjekte des Landesrechts sowie der Mitgliedstaaten eine Reihe von Garantien, die sich zusammenfassend als Privilegien und Immunitäten bezeichnen lassen und die über die Befreiung von der staatlichen Gerichtsbarkeit und der Devisenbewirtschaftung bis zu Erleichterungen im Nachrichtenverkehr reichen. Sie schaffen einen Rechtszustand, wie er aus den Abkommen über die Privilegien und Immunitäten der UN und ihrer Sonderorganisationen bekannt ist. Freilich gestattet Art. 20 des Zusatzprotokolls Nr. I zur OEEC-Konvention von 1948 den Abschluß von Zusatzvereinbarungen mit den Mitgliedstaaten, um seine »Bestimmungen den Bedürfnissen einzelner oder mehrerer Mitglieder anzupassen«. Aber die Regelung des Zusatzprotokolls Nr. 1 von 1948 hat sich 13 Jahre so gut bewährt, daß weder ein Sitzstaatabkommen mit Frankreich geboten erschien, noch die Investitionen und Kapitalbewegungen der BIZ im Rahmen des EMA<sup>272)</sup> oder die Wertpapierkäufe für den Pensionsfonds der Bediensteten zu besonderen Übereinkünften Anlaß boten.

Die Beziehungen der Organisation zu ihren Mitgliedstaaten können darüber hinaus (nach Art. 5 c der Konvention von 1960) Gegenstand anderer Verträge sein, wobei die französische Fassung der Bestimmung, wie ihr Zusammenhang mit dem Immunitätenprotokoll, nahelegt, daß es sich um völkerrechtliche Übereinkünfte (*accords*) handelt, da privatrechtliche Vereinbarungen ja schon nach dem Immunitätenprotokoll zulässig sind. Ob die Organisation von dieser Möglichkeit – neben dem in einer Sonderbestimmung vorgesehenen Immunitätenabkommen mit Kanada – Gebrauch machen wird, läßt sich noch nicht übersehen. Die Praxis der OEEC, die mit ihren Mitgliedern zahlreiche nicht völkerrechtliche Verträge, aber nur in einem Fall einen völkerrechtlichen Vertrag abschloß<sup>273)</sup>, läßt jedoch die Neigung erkennen, die Beziehungen zu den Mitgliedern vorwiegend in mitgliedschaftsrechtlichen Formen, nämlich Beschlüssen der Organe, zu re-

<sup>272)</sup> Die BIZ wurde hier als »Agent« der OEEC, nunmehr der OECD, tätig; vgl. oben S. 100 und Art. 17, 20 EMA.

<sup>273)</sup> Agreement with the French Government on the Application of French Social Security Legislation to the Staff of the Organisation vom 5. 3. 1959, C(59)70 (Final), das auch nach dem Außerkrafttreten der OEEC-Konvention weitergilt. Nach richtiger Auffassung waren auch die OEEC-Verträge mit Mitgliedstaaten über die Vorbereitung und Ausführung von Vorhaben der EPA und der OSTP privatrechtlichen Charakters, da sie auf beiden Seiten nicht in Ausübung von Zuständigkeiten abgeschlossen wurden, die sich als Ausfluß von Hoheitsrechten dargestellt hätten. In diesem Sinne auch Elkin, EY Bd. 4 (1958), S. 112 f.

geln – eine Tendenz, die sich wahrscheinlich im Rahmen der OECD behaupten wird<sup>274</sup>).

Vielfältiger ist dagegen das Bild der Beziehungen zu den Nichtmitgliedstaaten. Selbst die engste Form der Verbindung zwischen einem Nichtmitglied und der Organisation kann nicht nur durch Vertrag begründet werden<sup>275</sup>), sondern auch im Wege einer Resolution des Rates. Die Absätze b und c des Art. 12 OECD-Konvention lassen dieses Verfahren zu<sup>276</sup>), und die Verfahrensordnung regelt es als zweite Alternative der Zusammenarbeit mit einem Nichtmitgliedstaat<sup>277</sup>). Der Inhalt eines solchen Assoziationsverhältnisses (der Grad der gegenseitigen Bindung der Partner) ist nicht der Konvention, sondern der für den Vorgang jeweils maßgeblichen besonderen Rechtsquelle (Abkommen, Beschluß) zu entnehmen, wobei davon ausgegangen wird, daß diese, wie jede andere Rechtshandlung der Organisation, mit ihren Aufgaben und ihrem Gegenstand zu vereinbaren ist.

Bezeichnend für den Einfluß tatsächlicher – politischer und wirtschaftlicher – Elemente auf die nähere Ausgestaltung von Assoziationsverhältnissen ist die Rechtsstellung der USA (nunmehr OECD-Mitglied) vor Inkrafttreten der OECD-Konvention, deren rechtliche Assoziation mit der OEEC auf zwei Resolutionen des Rates dieser Organisation von lapidarer Kürze aus dem Jahr 1950 beruhte<sup>278</sup>), deren Stellung aber von Anfang an der von Mitgliedern vergleichbar war. Es ist kein Fall bekannt, in dem ein Beschluß der OECD gegen den Einspruch der USA und Kanadas gefaßt wurde oder ihren etwaigen Bedenken doch nicht wenigstens weitgehend Rechnung trug.

Neben dieser Voll-Assoziation gibt es Teil-Assoziationen einer von Fall zu Fall verschiedenen Intensität, für die die Entwicklung der Beziehungen zwischen der OEEC und Spanien die Beispiele liefert. Demgegenüber erfordert die Einladung des Rates an einen Nichtmitgliedstaat, einen Beobachter zu Sitzungen aller oder einiger Organe der Organisation zu ent-

---

<sup>274</sup>) Die vor Inkrafttreten der OECD-Konvention abgeschlossenen Verträge der Organisation mit den USA über die Zahlung und Verwendung amerikanischer Finanzhilfen für die Produktivitätsförderung und andere »operationelle« Dienste der OEEC bleiben als Verträge der OECD mit einem (nunmehrigen) Mitgliedstaat gültig.

<sup>275</sup>) So, im Rahmen der OEEC, mit Spanien und Jugoslawien; nach Aufnahme Spaniens als Mitglied besteht gegenwärtig nur ein Assoziationsverhältnis mit Jugoslawien auf Grund der Art. 5 c und 12 b OECD-Konvention; Text des Assoziationsvertrages mit Jugoslawien in Doc. OECD/C(61)44.

<sup>276</sup>) Art. 12 OECD-Konvention: "the Organisation may: . . . (b) establish and maintain relations with non-member States or organisations; and (c) invite non-member Governments or organisations to participate in activities of the Organisation".

<sup>277</sup>) Art. 8, 9 OECD-Verfahrensordnung.

<sup>278</sup>) C/M(50)9 (Final) Item 83(d) vom 4. 4. 1950, C(50)169 (Final) vom 23. 6. 1950.

senden, nur ein rechtlich loseres Band zu dem betreffenden Staat, ist häufig aber ebenso Ausdruck wie Folge politischer Schwierigkeiten, die einer Assoziation oder gar einem Beitritt im Wege stehen<sup>279)</sup>.

Eine letzte Form der Beziehungen zu Nichtmitgliedstaaten stellen jene Verlautbarungen dar, deren Rechtswirkung Art. 12 a OECD-Konvention nicht näher angibt, die jedoch der Übung der Beratenden Versammlung des Europarates entsprechen dürften, Stellungnahmen zu bestimmten Fragen abzugeben, ohne Empfehlungen auszusprechen und diese Verlautbarungen an alle Stellen unmittelbar zu versenden, für die sie von Bedeutung sein könnten<sup>280)</sup>.

### 3. Beendigung der Mitgliedschaft

Die Mitgliedschaft kann nach der OECD-Konvention nur durch Austritt endigen, der durch einseitige empfangsbedürftige Willenserklärung erfolgt<sup>281)</sup>. Ein Ausschluß durch Beschluß eines Organs ohne Mitwirkung des Betroffenen ist nicht vorgesehen. Die Beendigung der Mitgliedschaft ließe sich aber durch einstimmigen Beschluß, also mit Zustimmung des auszuscheidenden Mitglieds herbeiführen. Da ein solcher Beschluß sofort, eine Austrittserklärung erst binnen Jahresfrist wirksam wird, mag der ersten Verfahrensweise auch eine gewisse praktische Bedeutung nicht abzusprechen sein. Die Fälle des Untergangs von Mitgliedern oder des Verlustes ihrer Selbständigkeit bzw. ihrer Identität sind nicht besonders geregelt und bestimmen sich nach allgemeinem Völkerrecht.

### 4. Die Beziehungen der OECD zu anderen internationalen Organisationen

Das Verhältnis der OECD zu anderen internationalen Organisationen beruht entweder auf einem förmlichen Vertrag im Sinne des Art. 5 c der Konvention oder auf Abreden weniger förmlichen Charakters, so etwa Beschlüssen der beiden beteiligten Organisationen, die seitens der OECD auf Grund des Art. 12 b gefaßt werden. Höheren Rang als die auf dieser Basis zustande gekommenen oder von der OEEC übernommenen Vereinbarun-

<sup>279)</sup> VA-Bericht Ziff. 128 (Blaubuch S. 69): "The Committee recommend the retention of Resolution C(59)290 (Final) on the participation of Finland in the work of the Maritime Transport Committee. The Committee agree that it should remain open for Finland to continue to be associated with other activities of the Organisation". Mit Resolution OECD/C(61)10 vom 30. 9. 1961 hat der Rat Finnland zur Entsendung von Beobachtern in weitere Nebenorgane der OECD eingeladen.

<sup>280)</sup> So Carstens, WV Bd. 1 (1960), S. 496. Art. 12 a OECD-Konvention spricht von "communications to non-member States or organisations", die deutsche Übersetzung von »Mitteilungen an Nichtmitgliedstaaten und Organisationen«.

<sup>281)</sup> Art. 17 OECD-Konvention.

gen genießen jedoch die Vorschriften der OECD-Konvention selbst über die Beziehungen zu den drei Europäischen Gemeinschaften und die Regelung des Verhältnisses zur EFTA:

*a) Die Beziehungen zu den Europäischen Gemeinschaften*

Das Verhältnis zu den drei Europäischen Gemeinschaften ist durch Art. 13 OECD-Konvention in Verbindung mit deren Zusatzprotokoll Nr. 1 geordnet. Danach sind die Gemeinschaften in der Organisation, das heißt, wie deren Verfahrensordnung klarstellt, im Rat und in sämtlichen Nebengremien vertreten. Das Zusatzprotokoll Nr. 1 verweist hinsichtlich der Vertretung bemerkenswerterweise auf das in ihren konstituierenden Verträgen niedergelegte interne Recht der Gemeinschaften: »Die Vertretung der ... Gemeinschaften in der Organisation ... wird nach den in diesen Verträgen enthaltenen Vorschriften über die Organe geregelt«<sup>282)</sup> und die »Kommissionen ... sowie die Hohe Behörde nehmen an den Arbeiten dieser Organisation teil«. Nach der OECD-Verfahrensordnung können die Vertreter der EWG- und Euratom-Kommissionen und der Hohen Behörde an allen Sitzungen sämtlicher Organe teilnehmen<sup>283)</sup>. Aus dieser Präzisierung, die keinem, jedenfalls keinem vernehmbaren Widerspruch der Räte der Gemeinschaften begegnete, wird man folgern können, daß die Kommissionen und die Hohe Behörde mit dem Einverständnis der Räte die drei Gemeinschaften als Einheiten, jedoch ohne Ausschließlichkeitsanspruch, vertreten, weil die in der Verfahrensordnung getroffene Regelung in der Normenhierarchie unter dem Zusatzprotokoll Nr. 1 steht; dessen Ziffer 1 macht deutlich, daß alle einschlägigen Regelungen dem Vorbehalt der institutionellen Bestimmungen der supranationalen Gründungsakte unterworfen sind. Das hat zur Folge, daß neben Vertretern der Kommissionen und der Hohen Behörde Vertreter der Räte der Gemeinschaften – in der Praxis wohl vorwiegend durch Angehörige des Sekretariates der Räte repräsentiert – an den Arbeiten der Organe der OECD teilnehmen können. Die Teilnahme schließt wohl auch das Recht ein, Vorschläge zu machen. Daß solchen Vorschlägen der Vertreter der Gemeinschaften mehr als rhetorische Bedeutung zukommt, ergibt sich aus dem Umstand, daß die Wünsche und Anregungen dieser Regionalverbände im Regelfalle mit (stimmberechtigten) Regierungen von sechs Mitglied-

<sup>282)</sup> Zu diesen Vorschriften vgl. Carstens, ZaöRV Bd. 18 (1957/58), S. 460, 501 f., 516, 519; Wohlfarth u. a., Die EWG, Kommentar zum Vertrag, Anm. 2 zu Art. 116; Anm. 15, 17, 23 zu Art. 228; Anm. 3 zu Art. 231; sowie neuerdings Heinrichs, Die Auswärtigen Beziehungen der EGKS ... (1961) *passim*.

<sup>283)</sup> Art. 7 a und c OECD-Verfahrensordnung.

staaten abgesprochen worden sind, also spätestens mit deren Stellungnahme verfahrensmäßig relevant werden. Eigene Stimm- und Mitgliedschaftsrechte haben die Gemeinschaften nicht.

*b) Die Beziehungen zur EFTA*

Ohne Gegenstand eines Artikels der OECD-Konvention oder eines der Nebenverträge zu sein, besitzt die Regelung des Verhältnisses zur EFTA *quasi*-vertraglichen Charakter<sup>284</sup>), ist sie doch in einer Resolution der Ministertagung vom 23. Juli 1960 vorgesehen<sup>285</sup>), die den Generalsekretär der Genfer Organisation mit den gleichen Worten zur Teilnahme an den Arbeiten der OECD berechtigt, wie dies für die Kommissionen und die Hohe Behörde der supranationalen Gemeinschaften im Zusatzprotokoll Nr. 1 zur OECD-Konvention geschehen ist. Dem entspricht es, daß die Verfahrensordnung der OECD dem Generalsekretär der EFTA und seinen Vertretern die gleiche Stellung einräumt wie den Vertretern der Kommissionen und der Hohen Behörde<sup>286</sup>). Bemerkenswert erscheint jedoch, daß die Ministerresolution nur eine Teilnahme des Generalsekretärs der EFTA, nicht dieser Organisation selbst, an den Arbeiten der OECD vorsieht. Die Regelung entspricht einem Wunsch der EFTA-Mitglieder. Sie dürfte ihre Erklärung darin finden, daß der Generalsekretär der EFTA Organ eines Regionalverbandes klassischen Typs ist, deren Gründungsakte die absolute Bindung des Generalsekretärs an Weisungen des EFTA-Rates vorsieht, zumindest im Bereich der völkerrechtlichen Vertretung der EFTA und der Verhandlungsführung in ihrem Namen<sup>287</sup>).

*c) Die Beziehungen zu anderen öffentlichen internationalen Organisationen und privaten Verbänden*

Nicht nur das Verhältnis zur EFTA und zu den drei supranationalen Gemeinschaften ist nicht durch förmliche Verträge geregelt, an denen die Organisation als Vertragspartei beteiligt wäre, auch die Beziehungen zu anderen internationalen öffentlichen Organisationen sind, mit drei Ausnahmen, auf gleichartigem Wege geregelt worden<sup>288</sup>).

Eine Ausnahme ist der Briefwechsel mit der Europäischen Verkehrsministerkonferenz vom 20. Januar bis 1. Februar 1954 über die verwaltungs-

<sup>284</sup>) Zu dieser Charakterisierung vgl. oben S. 73, Anm. 129.

<sup>285</sup>) Résolution OECD(60)15 (Final) (Blaubuch S. 107).

<sup>286</sup>) Art. 7 b und c OECD-Verfahrensordnung.

<sup>287</sup>) Art. 32 EFTA-Konvention in Verbindung mit Art. 1(4).

<sup>288</sup>) Bei Drucklegung dieser Abhandlung stand die Billigung der vierten Ausnahme eines gegenständlich begrenzten Zusammenarbeitsabkommens mit der FAO über Fragen der Saatzucht durch den OECD-Rat unmittelbar bevor.

mäßige Eingliederung des Sekretariates dieser Konferenz in das Sekretariat der OEEC und ihr Konsultativverhältnis zur OEEC. Eine weitere Ausnahme ist der Vertrag mit der BIZ, der von der OEEC in Form eines Briefwechsels abgeschlossen wurde und dessen Weitergelten nach Inkrafttreten der OECD-Konvention unstreitig ist. Dieser Vertrag bestellt die BIZ zum Agenten der OEEC, nunmehr der OECD bei der Ausführung des EMA<sup>289)</sup> und regelt die mit dieser Bestellung zusammenhängenden Rechte und Pflichten der Vertragsparteien. Die dritte Ausnahme ist der ebenfalls schon von der OEEC geschlossene Vertrag mit der Internationalen Atom-Energie-Organisation<sup>290)</sup>.

Während sich diese Vereinbarungen der in Art. 5 c OECD-Konvention vorgesehenen Form des Vertrages mit internationalen Organisationen bedienen, gründen sich die Beziehungen zu anderen internationalen Verbänden auf einseitige Akte der OECD, nämlich Resolutionen, denen fast stets entsprechende Verlautbarungen der anderen beteiligten Verbände entsprechen und die den Austausch von Beobachtern, Dokumenten, Konsultationen zwischen den Sekretariaten und die Errichtung von Verbindungsausschüssen vorsehen oder dem Generalsekretär die nähere Ausgestaltung des Zusammenarbeitsverhältnisses überlassen<sup>291)</sup>. Diese von der OEEC übernommene Technik hat vor allem in den Beziehungen zum Europarat und zu anderen europäischen Regionalverbänden<sup>292)</sup>, aber auch im Verhältnis zu Sonderorganisationen der UN<sup>293)</sup> zu fruchtbarer Zusammenarbeit geführt.

In der gleichen Form werden die Beziehungen zu privaten internationalen Organisationen aufgenommen und unterhalten, soweit nicht der Generalsekretär von sich aus, oder auf seine Weisung das Sekretariat, mit solchen Zusammenschlüssen Verbindung aufnimmt, weil dies zur Vorberei-

---

<sup>289)</sup> Vgl. oben S. 91 f., 100 nebst Anm. 258 f. Es handelt sich um zwei Briefwechsel vom 6./13. 3. 1959 und 16./22. 12. 1959.

<sup>290)</sup> Nach dem Unterzeichnungsprotokoll vom 24. 11. 1960 (OEEC-Drs. 28 303) trat der Vertrag mit seiner Billigung durch die Generalkonferenz der IAEA und den Rat der OEEC am 30. 9. 1960 in Kraft; Text in C(60)141 (Final).

<sup>291)</sup> Die ersten einschlägigen Beschlüsse der OECD sind die Ratsresolutionen OECD/C(61)11 und OECD/C(61)12 vom 30. 9. 1961, die sich mit dem Verhältnis zur Europäischen Verkehrsministerkonferenz und zum Europarat befassen.

<sup>292)</sup> Z. B. Resolution OECD/C(61)65 (Final) vom 19. 12. 1961 über die Beziehungen zum Intergovernmental Committee on European Migration; am gleichen Tag erging die Resolution OECD/C(61)66 (Final) über die Beziehungen zum Customs Co-operation Council.

<sup>293)</sup> Z. B. Resolutionen OECD/C(61)61 (Final) über die Beziehungen zur FAO und OECD/C(61)62 (Final) über die Beziehungen zum Internationalen Währungsfonds, beide vom 19. 12. 1961.

tung oder Durchführung von Beschlüssen des Rates oder eines anderen OECD-Organs erforderlich ist.

### 5. *Der diplomatische Schutz der Bediensteten der OECD*

Seit dem Bernadotte-Gutachten des IGH setzt sich in der Praxis immer mehr der Grundsatz durch, daß eine internationale Organisation berechtigt, ja verpflichtet ist<sup>294</sup>), jeden ihrer Amtsträger gegenüber Staaten und anderen internationalen Organisationen zu vertreten, wenn diese die Rechte des Bediensteten verletzt haben. Um die Unabhängigkeit der Bediensteten zu gewährleisten – so wird mit der Mehrheit des Gerichtes im Bernadotte-Fall gefordert – müsse eine internationale Organisation in der Lage sein, bei Völkerrechtsverletzungen dieser Art gegen jeden Staat, auch den Heimatstaat des verletzten Bediensteten, Ansprüche zu erheben, ohne daß dadurch das Recht – je nach dem Verfassungsrecht des betreffenden Staates auch die Pflicht – des Heimatstaates zur Schutzgewährung berührt werde.

Diese Fortentwicklung des diplomatischen Schutzes hat, jedenfalls im Verhältnis zu Mitgliedstaaten, in der Personalordnung der OECD Anerkennung gefunden, die den Bediensteten sogar das subjektive Recht auf funktionelle Protektion durch die Organisation zugesteht<sup>295</sup>). Inwieweit die neue Regel auch gegenüber Nichtmitgliedstaaten und anderen internationalen Organisationen wirkt, zumal solchen, die die OECD weder anerkannt haben noch mit ihr in rechtlicher oder tatsächlicher Verbindung stehen, bleibe dahingestellt. Die »annähernde Universalität« der UN »und der umfassende Charakter ihrer Aufgaben in der Staatengemeinschaft«<sup>296</sup>) finden in der Tat in der OECD keine Parallele, so daß die Anwendbarkeit des neuen Rechtssatzes auf sie noch nicht abzusehen ist.

### 6. *Die OECD als Völkerrechtssubjekt*

Die OECD-Konvention läßt, vor allem durch die Formulierung des Art. 15, keinen Zweifel an der Völkerrechtsfähigkeit der OECD und trifft Vorsorge für ihre Handlungsfähigkeit<sup>297</sup>). Die OECD kann durch ihre

<sup>294</sup>) Dahm, Bd. 2 (1961), S. 82.

<sup>295</sup>) Regulation 5 b letzter Satz: "Officials shall be entitled to protection by the Organisation when carrying out their functions".

<sup>296</sup>) So Geck, WV Bd. 1 (1960), S. 386.

<sup>297</sup>) Im einzelnen hat Verf. die Frage der Völkerrechts- und Handlungsfähigkeit internationaler Organisationen im Zusammenhang mit der Völkerrechtssubjektivität der Euratom in Harvard Law Review Bd. 71 (1958), S. 1001 ff. behandelt. Zusammenfassung der verschiedenen Lehrmeinungen bei Kasme, La Capacité de l'Organisation des Nations Unies de conclure des Traités (1960), S. 13–36; neuestens bei Weißberg, The International Status of the United Nations (1961), S. 1–32; ferner Mosler, oben S. 1 ff.

zuständigen Organe Verträge schließen, nichtvertragliche Beziehungen zu anderen Völkerrechtssubjekten unterhalten, einseitige völkerrechtliche Rechtsgeschäfte (wie Kündigung, Verzicht) vornehmen und macht von diesen Befugnissen Gebrauch; sie besitzt das passive Gesandtschaftsrecht und übt in der Praxis das aktive Gesandtschaftsrecht gegenüber einem Mitgliedstaat – den USA – aus. All das zeigt, daß die im Immunitätenprotokoll ohne Beschränkung ausgesprochene Feststellung »Die Organisation besitzt Rechtspersönlichkeit« für den landesrechtlichen und den völkerrechtlichen Bereich gilt; letzteres jedoch zunächst nur für die Mitgliedstaaten, weil sie durch Unterzeichnung und Ratifizierung der Konvention und der Nebenverträge die dort vorgesehenen Rechte der Organisation gebilligt haben und deren Gebrauch in den Organen der OECD überwachen.

Gegenüber anderen Völkerrechtssubjekten wirkt die zwischenstaatliche Rechtsfähigkeit der OECD vermöge ihrer Anerkennung, die auch durch konkludente Handlungen, wie den Abschluß von Verträgen, formlose Aufnahme und Pflege von Beziehungen, erfolgen kann. Die Übersicht über die Praxis der Organisation hat ergeben, daß diese mit einer Reihe anderer internationaler Verbände, aber auch mit einigen Nichtmitgliedstaaten solche Beziehungen unterhält.

Die gegenwärtige Rechtslage dürfte daher zutreffend gekennzeichnet sein mit der Feststellung, daß die OECD völkerrechtsfähig ist, daß die Völkerrechtsfähigkeit jedoch den funktionellen und geographischen Beschränkungen unterliegt, die für einen Verband mit beschränkten Sachaufgaben und mit einem Mitgliederkreis, der gegenwärtig regional begrenzt, jedoch überregionaler Erweiterung zugänglich ist, typisch sind.

### III. S c h l u ß b e m e r k u n g

Diese Ausgangslage ist kennzeichnend für das gesamte Recht der OECD: es bedient sich zu Beginn des Wirkens dieser Organisation weitgehend der Formen, die in der innereuropäischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit der Nachkriegszeit entwickelt wurden. Die Beschränkung der Gründungsakte auf nur wenige Rechtssätze rechtstechnischer Art, die zudem noch Ausnahmen zulassen, rechtfertigt jedoch die Erwartung, daß die Konvention auch bei einer Ausdehnung der Aufgaben des Verbandes auf neue wirtschaftliche Sachbereiche, bei Anpassung an neue wirtschaftliche und politische Umstände und bei Ausdehnung ihres territorialen Geltungsbereiches ein tragfähiges Gerüst für die Zusammenarbeit der Mitglieder ergeben wird.

Als die OEEC im Jahre 1948 ins Leben trat, war die Befugnis ihres Rates zum Erlaß bindender Entscheidungen keine revolutionäre Errungen-

schaft, aber doch ein Fortschritt, der das Recht der internationalen Organisationen befruchtete <sup>298</sup>).

Im Jahre 1961 stellen die entsprechenden Bestimmungen der OECD-Konvention zwar keinen Rückschritt dar, sie treiben die rechtliche Entwicklung aber auch nicht unmittelbar voran. Gleichwohl mag die Konvention vom 14. Dezember 1960, deren rechtliche Bedeutung hinter ihrem politischen Gewicht zurücktritt <sup>299</sup>), auch Ausgangspunkt einer rechtlichen Dynamik werden. Die Bestimmungen der Konvention würden jedenfalls einer solchen Entwicklung nicht im Wege stehen.

---

<sup>298</sup>) Hierzu im einzelnen Elkin, EY Bd. 4 (1958), S. 123–125.

<sup>299</sup>) Treffend Sonnenholla. a. O. )Anm. 125): »Ihr Charakter (*silicet* der OECD) wird . . . weniger technisch und juristisch, dafür aber politischer sein als der der OEEC« (Hervorhebung vom Verf.).