

Schriften zum Völkerrecht

Band 98

Völkerrecht und Bundesstaat

Mittel des Völkerrechts zur Vereinbarung von
Staatsvertrags- und Bundesstaatsrecht

Von

Valentin Zellweger



Duncker & Humblot · Berlin

VALENTIN ZELLWEGER

Völkerrecht und Bundesstaat

Schriften zum Völkerrecht

Band 98

Völkerrecht und Bundesstaat

**Mittel des Völkerrechts zur Vereinbarung von
Staatsvertrags- und Bundesstaatsrecht**

Von

Valentin Zellweger



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Zellweger, Valentin:

Völkerrecht und Bundesstaat : Mittel des Völkerrechts zur
Vereinbarung von Staatsvertrags- und Bundesstaatsrecht / von
Valentin Zellweger. – Berlin : Duncker und Humblot, 1992

(Schriften zum Völkerrecht ; Bd. 98)

Zugl.: Basel, Univ., Diss., 1991

ISBN 3-428-07446-7

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten
© 1992 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41
Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin 65
Printed in Germany

ISSN 0582-0251
ISBN 3-428-07446-7

Vorwort

Die vorliegende Arbeit ist die überarbeitete und erweiterte Fassung einer Dissertation, welche im Sommer 1991 von der Juristischen Fakultät der Universität Basel angenommen worden ist. Später erschienene Veröffentlichungen wurden bis Ende des Jahres 1991 berücksichtigt.

Dank schulde ich allen, die auf ihre Weise zu diesem Werk beigetragen und dadurch Anteil an ihm haben. Herr Prof. Dr. Luzius Wildhaber hat mich zu dem behandelten Problembereich hingeführt und mir volle Freiheit bei der Bearbeitung gelassen. Meine Assistenzeit bot Gelegenheit zu vielfältigen Diskussionen und Anregungen. Die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Bibliothek des Juristischen Instituts der Universität Basel, der Universitätsbibliothek Basel und der Bibliothek der University of Michigan (Ann Arbor) kamen meinen zahlreichen Wünschen mit liebenswürdiger Geduld nach. Mein Bruder, Dr. Caspar Zellweger, beschaffte mir wiederholt schwer zugängliches Material und mein Assistentkollege, Dr. Roland Strauss, wies mich auf stilistische Unebenheiten des Manuskriptes hin. Prof. Dr. James Ceaser (University of Virginia) verfolgte die Entwicklung der Arbeit mit ermutigendem Interesse und Prof. Dr. W. Michael Reisman (Yale Law School) machte mich auf Mängel in wichtigen Punkten aufmerksam. Ihnen allen danke ich herzlich.

Basel, im Frühling 1992

V. Z.

Inhaltsübersicht

| | |
|--|-----|
| Einführung | 27 |
| <i>Erster Teil</i> | |
| Bundesstaat und Völkerrecht | 29 |
| 1. Kapitel: Der Bundesstaat im Völkerrecht | 29 |
| I. Staatsrechtliche Annäherungen an den Bundesstaat | 31 |
| II. Pragmatische Annäherungen an den Bundesstaat | 39 |
| III. Der Bundesstaat als souveränes Völkerrechtssubjekt | 47 |
| 2. Kapitel: Die Vertragsgewalt im Bundesstaat | 59 |
| I. Die auswärtige Gewalt | 59 |
| II. Die Vertragsschlusskompetenz | 63 |
| III. Berufung auf Verletzung verfassungsrechtlicher Bestimmungen nach Art. 46 WVK? | 76 |
| IV. Die Durchführung völkerrechtlicher Verträge im Landesrecht | 79 |
| V. Die Durchführung völkerrechtlicher Verträge im Bundesstaat | 88 |
| VI. Die föderale Zurückhaltung | 105 |
| VII. Abschliessende Zusammenfassung und Ausgangspunkt für die Untersuchung der Bundesklausel | 128 |
| <i>Zweiter Teil</i> | |
| Völkerrecht und Bundesstaat | 130 |
| 3. Kapitel: Formelle Abgrenzung der Bundesklausel | 132 |
| I. Vorläufiger Begriff der Bundesklausel | 132 |
| II. Bundesklauseln in bilateralen Verträgen | 137 |
| III. Bundesvorbehalt zu multilateralen Verträgen | 150 |
| IV. Formelle Festlegung der Bundesklausel | 169 |
| 4. Kapitel: Materielle Abgrenzung der Bundesklausel | 171 |
| I. Das Territorium als Anknüpfung | 171 |
| II. Das Individuum als Anknüpfung | 173 |
| III. Die verfassungsmässige Ordnung als Anknüpfung | 174 |
| IV. Endgültige Festlegung der Bundesklausel | 177 |

| | |
|---|------------|
| 5. Kapitel: Die Bundesklausel in der Praxis | 180 |
| I. Die Internationale Arbeitsorganisation | 181 |
| II. Die Vereinten Nationen | 212 |
| III. UN-Unterorganisationen | 256 |
| IV. Die Organisation Amerikanischer Staaten | 262 |
| V. Privatrechtskodifikationen | 273 |
| VI. Zoll- und Handelsabkommen | 294 |
| VII. Andere Organisationen und Konferenzen | 317 |
| 6. Kapitel: Typisierung der Bundesklauseln | 325 |
| I. Die Gegenseitigkeit der Vertragspflichten | 325 |
| II. Die Flüchtlingsklausel | 328 |
| III. Territoriale Einheitenklausel | 341 |
| IV. Flüchtlings- oder Einheitenklausel? | 347 |
| V. Australische Klausel | 351 |
| VI. Die GATT-Klausel | 352 |
| 7. Kapitel: Wertung und Ausblick | 355 |
| I. Bundesstaatliche v. völkerrechtliche Vereinbarungsstrategien | 355 |
| II. Komplementarität der Mechanismen | 356 |
| III. Die Leistungsbilanz der Bundesklausel | 356 |
| IV. Aufwand und Wirkung | 357 |
| V. Die verhandlungsdynamische Dimension der Flüchtlingsklausel | 358 |
| VI. Die vernachlässigte Alternative der Bundesvorbehalte | 358 |
| VII. Aussichten für die Flüchtlingsklausel | 359 |
| VIII. Die unterschiedlichen Rahmenbedingungen der Einheitenklausel | 359 |
| IX. Die materiell beschränkte Einheitenklausel als Sondertyp | 359 |
| X. Die Bundesklausel und die Europäische Integration | 360 |
| XI. Grösstmögliche Differenzierung und Flexibilisierung als Ziel völkerrechtlicher Vereinbarungsmechanismen | 362 |
| Literaturverzeichnis | 363 |
| Anhang: Liste der Bundesklauseln in multilateralen Abkommen | 369 |

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Einführung | 27 |
| <i>Erster Teil</i> | |
| Bundesstaat und Völkerrecht | 29 |
| Plan der Bearbeitung | 29 |
| Erstes Kapitel | |
| Der Bundesstaat im Völkerrecht | 29 |
| Vorbemerkung | 29 |
| I. Staatsrechtliche Annäherungen an den Bundesstaat | 31 |
| 1. Induktive oder deduktive Methode? | 31 |
| 2. Die dogmatische Fassung des Bundesstaates | 32 |
| a) Teilbarkeit der Souveränität? | 32 |
| b) Die heutige Lehre | 35 |
| 3. Die empirische Fassung des Bundesstaates | 35 |
| a) Die Strukturelemente | 35 |
| b) Die zunehmende Dezentralisierung der Einheitsstaaten | 37 |
| II. Pragmatische Annäherungen an den Bundesstaat | 39 |
| 1. Das soziologische Element | 39 |
| a) Der "federal spirit" | 39 |
| b) Der zentralisierende Einfluss von Einheitsparteien | 40 |
| 2. Das nominelle Kriterium | 42 |
| a) Die Bezeichnung als Anhaltspunkt | 42 |
| b) Die Gefahr semantischer Verfassungen | 43 |
| c) Folgen für die Untersuchung | 44 |
| 3. Exkurs: Die Vertragsgewalt in der EG | 45 |
| a) Die Bundesstaatsqualität der EG | 45 |
| b) Die Vertragsgewalt in der EG | 46 |
| III. Der Bundesstaat als souveränes Völkerrechtssubjekt | 47 |
| 1. Die Völkerrechtssubjektivität | 47 |

| | |
|---|----|
| 2. Die Souveränität als Wesensmerkmal | 48 |
| a) Die Unfassbarkeit der materiellen Souveränität | 48 |
| b) Die Bedeutung als formeller Rechtsbegriff | 49 |
| c) Die äussere und die innere Souveränität | 49 |
| d) Die Entstehung der bundesstaatlichen Ordnung | 50 |
| 3. Bundesstaaten als Völkerrechtssubjekte | 51 |
| 4. Beschränkte Völkerrechtssubjektivität der Gliedstaaten | 52 |
| a) Die beschränkte Völkerrechtssubjektivität | 52 |
| b) Die Völkerrechtssubjektivität der Gliedsstaaten | 52 |
| c) Sonderfall Kanada | 53 |
| d) Geringe praktische Bedeutung der gliedstaatlichen Völkerrechtssubjektivität | 54 |
| e) Transnationalismus | 55 |
| f) Territorialeinheiten von Einheitsstaaten als beschränkte Subjekte des Völ- kerrechts? | 56 |
| 5. Völkerrechtliche Beschränkungen der bundesstaatlichen Rechtssubjektivität? 56 | |

Zweites Kapitel

Die Vertragsgewalt im Bundesstaat 59

| | |
|--|----|
| I. Die auswärtige Gewalt | 59 |
| 1. Die materielle Komponente der auswärtigen Gewalt | 60 |
| a) Die innerstaatliche Willensbildung | 60 |
| b) Die innerstaatliche Umsetzung | 61 |
| 2. Komplikationen durch den bundesstaatlichen Aufbau | 62 |
| 3. Plan der Bearbeitung | 62 |
| II. Die Vertragsschlusskompetenz | 63 |
| 1. Die möglichen Hypothesen | 63 |
| 2. Die umfassende Vertragsschlusskompetenz als Regel | 64 |
| a) Ausschliessliche Vertragsmacht des Bundes | 64 |
| b) Australien | 64 |
| c) Kanada | 65 |
| d) Konkurrierende Kompetenz der Gliedstaaten | 65 |
| e) USA | 66 |
| f) Österreich | 67 |
| 3. Die Entwicklung am Beispiel der Schweiz | 68 |
| a) Zentralisten v. Föderalisten | 68 |
| b) Die Praxis | 69 |
| c) Schwindende Bedeutung der Kontroverse | 70 |
| d) Bestätigung föderalistischer Befürchtungen? | 71 |
| 4. Der Vorbehalt des gliedstaatlichen Kompetenzbereiches | 72 |
| a) Modalitäten des vorbehaltenen Bereiches | 72 |
| b) Die Bundesrepublik | 73 |
| 5. Zwischenergebnis | 74 |
| a) Bestätigung der Regel "Einheit nach aussen, Vielfalt im Innern" | 74 |

| | |
|---|-----------|
| b) Ausschliessliche gliedstaatliche Kompetenz | 75 |
| c) Zusammenfassung | 75 |
| III. Berufung auf Verletzung verfassungsrechtlicher Bestimmungen nach Art. 46 WVK? | 76 |
| 1. Fehlende Einwilligung der Gliedstaaten als einzig relevanter Fall | 76 |
| 2. Die Theorien und die Lösung der WVK | 76 |
| 3. Was ist eine "offenkundige Verletzung"? | 77 |
| 4. Verletzung der Bestimmungen der Vertretungsmacht | 78 |
| 5. Ist die fehlende Zustimmung der Gliedstaaten "offenkundig"? | 78 |
| a) Enge Auslegung | 78 |
| b) Weite Auslegung | 79 |
| c) Ergebnis | 79 |
| IV. Die Durchführung völkerrechtlicher Verträge im Landesrecht | 79 |
| 1. Monismus und Dualismus | 79 |
| a) Adoption | 81 |
| b) Transformation | 82 |
| c) Die deutsche Vollzugslehre | 82 |
| d) Annäherung der Standpunkte in der Praxis | 83 |
| e) Die Bundesrepublik als Beispiel | 83 |
| f) Die Schweiz als Beispiel | 84 |
| g) Ergebnis | 84 |
| 2. Self-executing und non-self-executing Charakter der Verträge | 85 |
| a) Die Frage der Anwendbarkeit von völkerrechtlichen Verträgen | 85 |
| b) Definition | 86 |
| c) Kritik der Praxis | 87 |
| d) Ausgangslage | 87 |
| V. Die Durchführung völkerrechtlicher Verträge im Bundesstaat | 88 |
| 1. Die Schweiz | 88 |
| a) Uneinheitliche Praxis | 89 |
| b) Zuordnung zur zentralistischen Fraktion | 90 |
| 2. Die Vereinigten Staaten von Amerika | 91 |
| a) Die Regelung vor 1920 | 91 |
| b) Der Fall Missouri v. Holland | 92 |
| c) Das Bricker-Amendment und sein Einfluss auf die Aussenpolitik | 93 |
| 3. Australien | 93 |
| a) Der Fall R. v. Burgess, ex parte Henry | 94 |
| b) Der Koowarta-Fall | 95 |
| c) Der Tasmanian Dam Case | 95 |
| d) Der Lemonthyme-Fall | 96 |
| 4. Kanada | 97 |
| a) Regelung in der Verfassung? | 97 |
| b) Der Labour Conventions Case | 98 |
| c) Die Folgen des Labour Conventions Case | 98 |
| d) Anzeichen einer Flexibilisierung? | 99 |
| 5. Österreich | 100 |

| | |
|---|-----|
| 6. Indien | 101 |
| 7. Die Bundesrepublik Deutschland | 102 |
| a) Durchführungskompetenz der Länder | 102 |
| b) Auswirkungen | 102 |
| 8. Zusammenfassung und vorläufige Gesamtbetrachtung | 103 |
| a) Die rechtliche Lage | 103 |
| b) Vergleich der Vertragspraxis | 104 |
| c) Gründe für die Divergenzen | 104 |
| VI. Die föderale Zurückhaltung | 105 |
| 1. Darstellung des Phänomens | 105 |
| a) Die Beobachtung | 105 |
| b) Überprüfung in der Praxis | 106 |
| 2. Das Zögern als politisches Prinzip? | 107 |
| a) Das Parlament als Ursache der Zurückhaltung? | 107 |
| b) Die Angst vor Nicht-Wiederwahl als Ursache? | 108 |
| 3. Das Zögern als Wesenselement des Bundesstaates | 108 |
| a) Der "federal spirit" | 109 |
| b) Das föderale Gleichgewicht | 109 |
| 4. Die Relativierung der normativen Kraft einer positiv-rechtlichen Normierung der Vertragsmacht | 110 |
| a) Beispiele | 110 |
| b) Die flexible Regelung der Vertragsmacht durch Richterspruch | 111 |
| c) Die Determinanten der föderalen Zurückhaltung | 112 |
| d) Rechtlicher Charakter der Zurückhaltung? | 113 |
| 5. Die Zurückhaltung als Teil der Bundestreue? | 113 |
| a) Die Bundestreue in der BRD | 113 |
| b) Die deutsche Bundestreue in der Europäischen Integration | 114 |
| c) Die Bundeskanzler-Erklärung vom 19. September 1979 | 115 |
| d) Die Einheitliche Europäische Akte | 116 |
| e) Die Berücksichtigung der Länderinteressen als rechtliche Verpflichtung der Bundesregierung | 116 |
| 6. Ist die Verknüpfung auf die Schweiz übertragbar? | 117 |
| a) Die Bundestreue in der Schweiz | 117 |
| b) Rechtliche Grundlagen der Bundestreue | 118 |
| c) Normativer Charakter der Bundestreue? | 119 |
| d) Pflicht zu bundestreuem Verhalten im Bereich der auswärtigen Gewalt? | 120 |
| e) Das fiduziarische Rechtsgeschäft als Hilfskonstruktion | 120 |
| f) Übertragung des Modells auf den Bundesstaat | 121 |
| g) Die vertraglichen Grundlagen des Bundesstaates als pactum fiduciae | 121 |
| h) Die Rücksichtnahme als Pflicht des Bundes | 122 |
| i) Gewohnheitsrechtliche Begründung der föderalen Zurückhaltung? | 122 |
| 7. Ist die Verknüpfung auf andere Bundesstaaten übertragbar? | 123 |
| 8. Interne Kooperationsmöglichkeiten zwischen Bund und Gliedern im Bereich völkerrechtlicher Verträge | 124 |
| a) Vorherige Verständigung | 125 |
| b) Konferenzen | 125 |
| c) Anpassung der Gesetzeslage | 127 |

d) Aufnahme von gliedstaatlichen Vertretern in die Verhandlungsdelegation 127

VII. Abschliessende Zusammenfassung und Ausgangspunkt für die Untersuchung der völkerrechtlichen Vereinbarungsmittel 128

Zweiter Teil

Völkerrecht und Bundesstaat 130

Einführung 130
 Plan der Bearbeitung 131

Drittes Kapitel

Formelle Abgrenzung der Bundesklausel 132

I. Vorläufiger Begriff der Bundesklausel 132

1. Die bisherige Bearbeitung 132
2. Eine Arbeitsdefinition der Bundesklausel als Ausgangspunkt 133
 - a) Die Erwähnung der bundesstaatlichen Struktur als vorerst wesentliches Element 133
 - b) Durch das Element "Vertrag" bedingte Abgrenzungen 134
 - c) Erste materielle Abgrenzung, die Montevideo-Klausel 134
 - d) Zweite materielle Abgrenzung, die UN-Ausschlussklausel 135
3. Zur Terminologie der Bundesklausel 135
 - a) Die gebräuchlichen Ausdrücke 135
 - b) Hier verwendete Ausdrücke 137

II. Bundesklauseln in bilateralen Verträgen 137

1. Einführung 137
 - a) Die Ausgangslage 137
 - b) Die Spezifika bilateraler Verträge 139
2. Verträge zwischen Bundesstaaten 139
 - a) Vertragsmaterie fällt bei beiden Vertragsparteien in den gleichen Hoheitsbereich 139
 - b) Sonderfall einer nicht-reziproken Regelung 140
 - c) Vertragsmaterie fällt in unterschiedliche Hoheitsbereiche 142
 - d) Die bilaterale territoriale Einheitenklausel 143
3. Verträge zwischen Bundes- und Einheitsstaaten 144
 - a) Ungleiche Verpflichtungen 144
 - b) Volle Gegenseitigkeit unter Missachtung des bundesstaatlichen Aufbaus 146
 - c) Volle Gegenseitigkeit unter Beachtung des bundesstaatlichen Aufbaus 147
 - d) Gegenseitigkeit auf Stufe der Untergliederungen als Sonderfall 147
4. Wertung und Zusammenfassung 148
 - a) Ungleicher Verpflichtungsgrad als Merkmal der Bundesklausel? 148
 - b) Die reziproken Klauseln 149
 - c) Unmöglichkeit der Kategorisierung bilateraler Bundesklauseln 150
 - d) Zusammenfassung 150

| | |
|---|-----|
| III. Bundesvorbehalt zu multilateralen Verträgen | 150 |
| 1. Vorbehalte zu multilateralen Verträgen im allgemeinen | 151 |
| a) Schwierigkeit der Kategorisierung multilateraler Verträge | 151 |
| b) Vorbehalte zu multilateralen Verträgen | 152 |
| c) Schranken der Zulässigkeit der Vorbehaltserklärung | 152 |
| d) Reaktionsmöglichkeiten gegenüber Vorbehalten | 153 |
| e) Die Vorteile von Vorbehaltsklauseln | 154 |
| f) Arten von Vorbehaltsklauseln | 155 |
| 2. Eigenheiten des Bundesvorbehaltes | 155 |
| a) Die Problemlage - die Schweiz und die Automobilkonvention von 1910 | 155 |
| b) Die Lösung, ein Bundesvorbehalt | 157 |
| c) Problemstellung des Bundesvorbehaltes | 158 |
| d) Am Vertrag ausgerichtete Vorbehalte | 158 |
| e) Am Landesrecht ausgerichtete Vorbehalte | 159 |
| f) Unterschiede der beiden Typen | 160 |
| 3. Rechtliche Qualifikation der Bundesvorbehalte | 161 |
| a) Materielle Typologie | 161 |
| b) Formelle Typologie | 162 |
| c) Der Fall Temeltasch | 163 |
| d) Der Belilos-Fall | 164 |
| e) Die schweizerische Reaktion auf den Belilos-Entscheid | 165 |
| f) Der Fall Weber | 166 |
| g) Die Betonung der formellen Seite in den Entscheiden | 166 |
| h) Ist die Zahl vorbehaltener gliedstaatlicher Ordnungen von Bedeutung? | 167 |
| 4. Sind Bundesklauseln Vorbehaltsklauseln? | 168 |
| a) Der dänische Entwurf für die UN-Menschenrechtspakete | 168 |
| b) Territoriale Einheitenklausel | 169 |
| IV. Formelle Festlegung der Bundesklausel | 169 |

Viertes Kapitel

Materielle Abgrenzung der Bundesklausel 171

| | |
|---|-----|
| I. Das Territorium als Anknüpfung | 171 |
| 1. Kolonial- bzw. Territorial-Klauseln | 171 |
| 2. Kolonien sind keine Gliedstaaten | 171 |
| 3. Die unterschiedliche Anknüpfung | 172 |
| 4. Der unterschiedliche Regelmechanismus | 172 |
| II. Das Individuum als Anknüpfung | 173 |
| 1. Interpersonale Klauseln | 173 |
| 2. Die beschränkte Zahl der Teilrechtsordnungen als Unterschied | 173 |
| III. Die verfassungsmässige Ordnung als Anknüpfung | 174 |
| 1. Die Verfassung als Anknüpfung | 174 |
| 2. Das Problem der Kompatibilisierung von Vertragsnormen | 175 |
| 3. Föderale Ordnungsklauseln | 176 |
| 4. Die unterschiedliche Zwecksetzung | 176 |

IV. Endgültige Festlegung der Bundesklausel 177

1. Die Fixpunkte einer Definition 177

 a) Frühere Definitionen 177

 b) Die Zielsetzung als dritter Fixpunkt 178

2. Die Definition der Bundesklausel 179

Fünftes Kapitel

Die Bundesklausel in der Praxis

Plan der Bearbeitung 180

I. Die Internationale Arbeitsorganisation 181

1. Die ILO und die Bundesstaaten 181

 a) Die Ausgangslage 181

 b) Die Gründung der ILO 181

 c) Die Entwicklung einer Superlegislative 182

 d) Das Problem der Bundesstaaten taucht auf 183

 e) Beteiligung der Gliedstaaten? 184

2. Die erste Bundesklausel von 1919 185

 a) Der erste Entwurf einer Bundesklausel 185

 b) Das Problem USA 186

 c) Die amerikanische Argumentation 187

 d) Kritik der amerikanischen Argumentation 189

 e) Übereinkommen und Empfehlungen 190

 f) "Federalism was the rock upon which the work of the Commission was almost wrecked" 191

 g) Die endgültige Fassung der ersten Klausel 191

 h) Die beabsichtigte enge Auslegung 192

3. Die erste Klausel in der Praxis 193

 a) Die Redaktionsfehler 193

 b) Die Reaktion der Bundesstaaten 195

 c) Australien 195

 d) Kanada 196

 e) Das Deutsche Reich 197

 f) Schweiz 197

 g) USA 199

 h) Andere 199

 i) Fazit und Revisionsbestrebungen 199

4. Die revidierte Bundesklausel von 1946 200

 a) Die verschiedenen Alternativen 200

 b) Die revidierte Klausel 202

 c) Der subjektivierte Mechanismus 202

 d) Der Kontrollmechanismus 203

5. Die revidierte Klausel in der Praxis 205

 a) Die schlechte Ratifikationsbilanz der Bundesstaaten 205

 b) Die Gründe 206

 c) Missbrauch des subjektiven Mechanismus in der Praxis? 206

 d) Die Schweiz im besonderen 207

| | | |
|-----|--|-----|
| e) | Die anderen Bundesstaaten | 208 |
| f) | Die Bilanz | 209 |
| 6. | Bundesklauseln in einzelnen ILO-Konventionen | 210 |
| a) | Föderale Ordnungsklauseln vor 1946 | 210 |
| b) | Föderale Ordnungsklauseln nach 1946 | 210 |
| c) | Das Übereinkommen Nr. 97 | 211 |
| d) | Die Vorteile spezieller Klauseln | 212 |
| e) | Revisionsvorschläge | 212 |
| II. | Die Vereinten Nationen | 212 |
| 1. | UN-Menschenrechtsabkommen und die Bundesstaaten | 212 |
| a) | Die Grundrechte in Bundesstaaten | 214 |
| b) | Eine Bundesklausel in die UN-Charta? | 214 |
| c) | Der Kalte Krieg als zusätzliches Hindernis | 215 |
| d) | Der erste amerikanische Entwurf | 216 |
| e) | Die Ablehnung | 217 |
| 2. | Die Menschenrechtspakte von 1966 | 218 |
| a) | Das Resultat: eine Negativklausel | 218 |
| b) | Der amerikanische Anstoss | 219 |
| c) | Das Engagement der Kolonialmächte | 220 |
| d) | Der jugoslawische Entwurf | 221 |
| e) | Die Resolution Nr. 421 der Generalversammlung | 221 |
| f) | Der dänische Entwurf | 222 |
| g) | Die Resolution Nr. 737 der Generalversammlung | 223 |
| 3. | Die Negativklauseln in den Menschenrechtspakten | 224 |
| a) | Der amerikanische Rückzug und seine Folgen | 224 |
| b) | Der australisch-indische Entwurf | 224 |
| c) | Der belgische Zusatz | 226 |
| d) | Die endgültige Ablehnung | 226 |
| e) | Alternative Szenarien | 227 |
| f) | Die Verabschiedung der Pakte | 228 |
| 4. | Die Negativ-Klauseln und die Bundesstaaten | 228 |
| a) | Sind die Negativklauseln Vorbehaltsklauseln? | 228 |
| b) | Der amerikanische Vorbehaltsentwurf | 229 |
| c) | Der australische Vorbehalt | 229 |
| d) | Der schweizerische Vorbehalt | 231 |
| e) | Die Unzulässigkeit des amerikanischen Vorbehaltes | 231 |
| f) | Folgen der Ungültigkeit? | 232 |
| g) | Auslegung als formelle Gegenofferte? | 233 |
| h) | Sind die Negativklauseln generell Vorbehaltsausschlussklauseln? | 234 |
| i) | Die grundsätzliche Zulässigkeit der australischen und schweizerischen Vorbehalte | 234 |
| 5. | Die Reaktion der Bundesstaaten auf die Pakte | 235 |
| a) | Australien und die Pakte | 235 |
| b) | Kanada und die Pakte | 236 |
| c) | Die USA und die Pakte | 237 |
| 6. | Andere UN-Konventionen ohne Klausel | 240 |
| a) | Die Convention on Declaration of Death of Missing Persons | 240 |
| b) | Die amerikanische Praxisänderung bei der Rassendiskriminierungskonvention | 240 |

| | | |
|------|--|-----|
| c) | Die amerikanische Bürgerrechtsbewegung | 241 |
| d) | Die Folterkonvention | 242 |
| 7. | Der erste Erfolg: Die Flüchtlingskonvention | 243 |
| a) | Das Resultat | 243 |
| b) | Unterschiede zu anderen Klauseln | 243 |
| c) | Das vorbereitende Memorandum der Rechtsabteilung | 245 |
| d) | Die Verhandlungen | 245 |
| e) | Der israelische Entwurf | 246 |
| f) | Der österreichische Passus | 246 |
| g) | Die kanadische Fassung | 247 |
| h) | Die Schaffung "rechtsfreier Räume" als potentielle Gefahr für die Erreichung des Vertragszweckes | 248 |
| i) | Das Flüchtlingsprotokoll von 1967 | 249 |
| 8. | Andere UN-Konventionen mit Bundesklauseln | 250 |
| a) | Das Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen | 250 |
| b) | Die Übereinkommen über die Geltendmachung von Unterhaltsansprü- chen im Ausland und die Anerkennung und Vollstreckung ausländi- scher Schiedssprüche | 250 |
| c) | Die Ehekonvention | 252 |
| 9. | Schlussbetrachtung | 252 |
| a) | Die Bandbreite der UN-Aktivitäten als Faktor | 252 |
| b) | Die Zeit als Faktor | 253 |
| c) | Der Einfluss des Regelungsgegenstandes | 253 |
| d) | Die politische Brisanz eines Abkommens | 254 |
| e) | Fazit | 255 |
| f) | Beschränkte Wirkung von Bundesklauseln | 256 |
| III. | UN-Unterorganisationen | 256 |
| 1. | UNESCO | 256 |
| a) | Das Rechtsetzungssystem der UNESCO | 256 |
| b) | Das Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturgutes der Welt | 257 |
| c) | Der australische Tasmanian Dam-Fall | 257 |
| d) | Die Bundesklausel im Kulturübereinkommen | 258 |
| e) | Die Auslegung der Klausel im Tasmanian Dam Case | 258 |
| f) | Andere Konventionen | 259 |
| 2. | UNCITRAL | 261 |
| a) | Die Konventionen | 261 |
| b) | Die Verhandlungen | 261 |
| c) | Die Umsetzung in Australien | 262 |
| d) | Die Haltung der USA | 262 |
| IV. | Die Organisation Amerikanischer Staaten | 262 |
| 1. | Die OAS und die Bundesstaaten | 262 |
| 2. | Die Amerikanische Menschenrechtskonvention | 263 |
| a) | Vorentwurf und endgültige Bundesklausel | 264 |
| b) | Die amerikanische Auslegung der Klausel | 265 |
| c) | Eine fragwürdige Interpretation der amerikanischen Verfassung | 267 |
| d) | Deckung einer mala fide vorgeschützten Gliedstaatenkompetenz? | 268 |
| e) | Die Bundesklausel als rein amerikanische Klausel | 268 |
| f) | Weiterbestehende Hindernisse eines amerikanischen Beitrittes | 269 |

| | |
|--|-----|
| g) Das Zusatzprotokoll von 1988 | 270 |
| 3. OAS-Privatrechtskodifikationen | 270 |
| a) Die amerikanische Haltung gegenüber frühen Konventionen | 271 |
| b) Gründe der Zurückhaltung | 271 |
| c) Die Wende | 272 |
| V. Privatrechtskodifikationen | 273 |
| 1. Spezifisch bundesstaatliche Probleme von Privatrechtskodifikationen | 273 |
| a) Unterschiede zu Kodifikationen der ILO | 274 |
| b) Loi uniforme und loi modèle | 275 |
| c) Die Unzulänglichkeiten der Flüchtlingsklausel in Privatrechtskodifikationen | 275 |
| 2. Die Haager Konferenzen und die Systemklausel | 277 |
| a) Die Haager Konferenzen | 277 |
| b) Die Haltung der USA | 277 |
| c) Der erste Schritt, die Systemklausel | 278 |
| d) Unterschiede zur Flüchtlingsklausel | 279 |
| e) Territoriale an Stelle der materiellen Fragmentierung | 280 |
| f) Die Stellung nicht beitretender Gliedstaaten | 280 |
| g) Andere Staaten mit Territorialjurisdiktionen | 281 |
| h) Das interpersonale Recht | 282 |
| i) Die Nachteile der Systemklausel | 283 |
| 3. Die Haager Konferenzen und die territoriale Einheitenklausel | 283 |
| a) Die Entwicklung der territorialen Einheitenklausel | 283 |
| b) Unterschiede zu einem früheren amerikanischen Vorschlag | 284 |
| c) Die modifizierte System- und die Regelklausel | 285 |
| d) Die territoriale Einheitenklausel in der Praxis | 287 |
| 4. Die Haager Konferenzen und die australische Klausel | 288 |
| a) Australiens Beitritt und die Folgen | 288 |
| b) Australiens Haltung in bezug auf Bundesklauseln | 289 |
| c) Das Eintreten Australiens für die Flüchtlingsklausel | 289 |
| d) Das federal statement | 290 |
| e) Die Australische Klausel | 290 |
| f) Reaktionen anderer Staaten auf die australische Klausel | 291 |
| g) Die Situation nach dem Tasmanian Dam Case | 292 |
| h) Die Klausel in der Praxis | 292 |
| 5. UNIDROIT | 293 |
| a) Von anderen Organisationen verabschiedete Konventionen | 293 |
| b) Eigene Konventionen | 293 |
| VI. Zoll- und Handelsabkommen | 294 |
| 1. Die bundesstaatliche Problematik in bezug auf Zoll- und Handelsabkommen | 294 |
| 2. GATT | 296 |
| a) Das GATT | 296 |
| b) Die Entstehung des GATT | 296 |
| c) Die Entwicklung der GATT-Klausel | 297 |
| d) Die Umformulierung der Klausel | 298 |
| e) Die amerikanische Auslegung der Klausel | 299 |

| | |
|--|-----|
| f) Kritik der amerikanischen Auslegung | 300 |
| g) Eine Alternativauslegung | 302 |
| 3. Die Klausel in der Praxis | 302 |
| a) Das weite Ermessen | 302 |
| b) Das Gold-Coins Panel | 303 |
| c) Das Liquor-Board Panel | 304 |
| 4. Würdigung | 305 |
| a) Die unbestimmte Formulierung | 305 |
| b) Die Auslegung der Panels | 306 |
| c) Folgen der Panel-Entscheidung | 307 |
| d) Der Entwurf einer authentischen Interpretationserklärung | 308 |
| 5. Klauseln in anderen GATT-Übereinkommen | 309 |
| a) Standards-Code | 309 |
| b) Subsidies Code | 310 |
| c) Handel mit Zivilluftfahrzeugen | 311 |
| d) Öffentliches Beschaffungswesen | 312 |
| e) Zusammenfassung | 312 |
| 6. EFTA | 313 |
| a) Die Bundesklausel | 313 |
| b) Die Umsetzung in der Schweiz | 314 |
| c) Auslegung der Klausel | 315 |
| d) Kontrollmechanismus | 315 |
| e) Die Tampere-Konvention | 316 |
| VII. Andere Organisationen und Konferenzen | 317 |
| 1. OECD | 317 |
| a) Doppelbesteuerungsabkommen | 317 |
| b) Die Liberalisierungskodizes | 318 |
| 2. WHO und FAO | 319 |
| 3. Europarat | 320 |
| a) Kolonialklauseln | 320 |
| b) Die Europäische Pharmakopöe | 320 |
| c) Föderale Ordnungsklauseln | 321 |
| d) Eine beschränkte Bundesklausel | 322 |
| e) Der Entwurf einer Bundesklausel | 322 |
| f) Zusammenfassung | 322 |
| 4. Die Bonner Konferenz betreffend das Übereinkommen zur Erhaltung der wandernden wildlebenden Tierarten | 323 |
| a) Die Bonner Konferenz | 323 |
| b) Der australische Misserfolg | 323 |
| c) Der amerikanische Vorschlag | 323 |

Sechstes Kapitel

Typisierung der Bundesklauseln 325

| | |
|--|-----|
| I. Die Gegenseitigkeit der Vertragspflichten | 325 |
| 1. Das Problem | 325 |

| | |
|--|-----|
| 2. Materielle Gleichheit | 326 |
| 3. Formelle Gegenseitigkeit | 326 |
| a) Die Gegenseitigkeit der Geltendmachung | 326 |
| b) Die Entwürfe zur ausdrücklichen Regelung | 327 |
| c) Das Erfordernis der Transparenz | 328 |
| II. Die Flüchtlingsklausel | 328 |
| 1. Vorbemerkungen | 328 |
| a) Das verhandlungspolitische Element der Flüchtlingsklauseln | 328 |
| b) Schlechte Zukunftsaussichten | 329 |
| c) Die kleine Zahl der verabschiedeten Klauseln | 329 |
| 2. Subjektives oder objektives Determinationskriterium | 330 |
| a) Art. 19 Abs. 9 der ILO-Verfassung von 1919 | 330 |
| b) Art. 19 Abs. 7 der ILO-Verfassung von 1946 | 331 |
| c) Die Durchführungszuständigkeit als Kriterium | 332 |
| d) Die interne Zuständigkeitsordnung als Kriterium | 332 |
| e) Die Gesetzgebungszuständigkeit im besonderen als Kriterium | 333 |
| f) Ist das "objektive" Kriterium wirklich objektiv? | 333 |
| g) Wertung | 334 |
| 3. Blankett-, Vorbehalts- und Erklärungsklauseln | 335 |
| a) Blankettklauseln | 335 |
| b) Blankettklauseln mit Verpflichtung zur Information | 335 |
| c) Blankettklauseln mit Verpflichtung zur befürwortenden Stellungnahme | 335 |
| d) Bedeutung der Unterscheidung in der Praxis | 336 |
| e) Blankettklauseln mit Freiheit beim Entscheid über das Ausmass der Durchführung | 337 |
| f) Vorbehaltsklauseln | 337 |
| g) Gründe für das Fehlen einer Vorbehaltsklausel | 338 |
| h) Berichtsklauseln | 338 |
| i) Wertung | 340 |
| 4. Abschliessende Wertung der Flüchtlingsklausel | 340 |
| III. Territoriale Einheitenklausel | 341 |
| 1. Die grosse Zahl der verabschiedeten Klauseln | 341 |
| 2. Die dogmatische Einordnung | 342 |
| 3. Die rechtstechnische Ausgestaltung | 342 |
| a) Fehlende Regelung der Bundespflichten | 342 |
| b) Regelung bei fehlender Erklärung | 343 |
| 4. Die beschränkte Anwendbarkeit der Einheitenklausel | 344 |
| a) "Differenzierter Föderalismus" als Folge der territorialen Fragmentie- rung | 344 |
| b) Nur in bestimmten Gliedstaaten anwendbare Bundesgesetze | 345 |
| c) Subsidiär geltende Bundesregelung | 345 |
| d) Der begrenzte Anwendungsbereich des differenzierten Föderalismus | 346 |
| e) Folgerungen für die Einheitenklausel | 346 |
| IV. Flüchtlings- oder Einheitenklausel? | 347 |
| 1. Überlegener Mechanismus der Einheitenklausel | 347 |

| | | |
|-----|---|-----|
| 2. | Die Struktur der Vertragserfüllung als Determinante | 348 |
| a) | Die Unterteilung nach der Struktur der Vertragserfüllung | 348 |
| b) | Keine Flüchtlingsklausel in Rechtsvereinheitlichungsabkommen | 349 |
| c) | Geringere Bedeutung der Reziprozität in Menschenrechtsabkommen | 349 |
| d) | Keine Einheitenklausel in Menschenrechtsabkommen | 350 |
| e) | Die fehlende Regelung der Bundespflichten in Menschenrechtsabkommen | 351 |
| V. | Australische Klausel | 351 |
| VI. | Die GATT-Klausel | 352 |
| 1. | Zuordnung beim Flüchtlingstyp | 352 |
| 2. | Weshalb keine Einheitenklausel in Handelsverträge? | 352 |
| 3. | Wertung | 353 |

Siebttes Kapitel

Wertung und Ausblick 355

| | | |
|-------|---|-----|
| I. | Bundesstaatliche v. völkerrechtliche Vereinbarungsstrategien | 355 |
| II. | Komplementarität der Mechanismen | 356 |
| III. | Die Leistungsbilanz der Bundesklausel | 356 |
| IV. | Aufwand und Wirkung | 357 |
| V. | Die verhandlungsdynamische Dimension der Flüchtlingsklausel | 358 |
| VI. | Die vernachlässigte Alternative der Bundesvorbehalte | 358 |
| VII. | Aussichten für die Flüchtlingsklausel | 359 |
| VIII. | Die unterschiedlichen Rahmenbedingungen der Einheitenklausel | 359 |
| IX. | Die materiell beschränkte Einheitenklausel als Sondertyp | 359 |
| X. | Die Bundesklausel und die Europäische Integration | 360 |
| XI. | Grösstmögliche Differenzierung und Flexibilisierung als Ziel völkerrechtlicher Vereinbarungsmechanismen | 362 |

Literaturverzeichnis 363

Anhang: Liste der Bundesklauseln in multilateralen Abkommen 369

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|------------|--|
| AFDI | Annuaire Français de Droit International |
| AJCL | American Journal of Comparative Law |
| AJIL | American Journal of International Law |
| ALR | Australian Law Reports |
| AMRK | Amerikanische Menschenrechtskonvention vom 22. November 1969 (abgedruckt in ILM 9 [1970], 673) |
| Anm. | Anmerkung (in verwiesenem Text) |
| AöR | Archiv des öffentlichen Rechts |
| Art. | Artikel |
| AS | Sammlung der eidgenössischen Gesetze (bis 1947: Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen) |
| ASIL Proc. | Procedures of the American Society of International Law |
| Aufl. | Auflage |
| AVR | Archiv des Völkerrechts (BRD) |
| AYIL | Australian Yearbook of International Law |
| B-VG | Bundes-Verfassungsgesetz (Österreich) |
| BBl | Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft |
| Bd. | Band |
| Bde. | Bände |
| BDGV | Berichte der deutschen Gesellschaft für Völkerrecht |
| Bericht VE | Schlussbericht der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Bern 1977 |
| BG | Bundesgesetz |
| BGBI. | Bundesgesetzblatt (BRD) |
| BGE | Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichtes (Amtliche Sammlung) |
| BRD | Bundesrepublik Deutschland |
| BS | Bereinigte Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen 1848-1947 |
| BVerfGE | Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BRD) |
| BYIL | British Yearbook of International Law |
| bzw. | beziehungsweise |
| CC | Hague Conference on Private International Law, Collection of Conventions, Den Haag 1982 |
| Com. | Committee |
| CYIL | Canadian Yearbook of International Law |
| d. h. | das heisst |

| | |
|----------------------|--|
| ders./dies. | derselbe (Autor)/dieselbe(n) (Autorinn/en) |
| Diss. | Dissertation |
| EG | Europäische Gemeinschaft |
| EGMR | Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte |
| EMRK | Europäische Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten; SR 0.101. |
| EPIL | Encyclopedia of Public International Law, <i>Bernhard</i> (Hrsg.), Amsterdam/New York/Oxford 1981-1990 |
| ESCOR | Economic and Social Council, Official Records |
| et al. | et alii |
| ETS | European Treaty Series |
| EuGRZ | Europäische Grundrechte Zeitschrift |
| Föderalismushearings | Föderalismushearings, Protokolle von zehn öffentlichen Befragungen in Solothurn zum Zustand des schweizerischen Föderalismus, Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit (Hrsg.), Bd. III, Zürich 1973 |
| FS | Festschrift |
| Fn. | Fussnote |
| GAOR | General Assembly, Official Records (UN) |
| GG | Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 |
| HBchAP | Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, <i>Riklin/Haug/Binswanger</i> (Hrsg.), Bern 1985 |
| Hrsg. | Herausgeber |
| I.C.J. Reports | International Court of Justice, Reports of Judgements, Advisory Opinions and Orders |
| ICLQ | International and Comparative Law Quarterly |
| IGH | Internationaler Gerichtshof |
| ILM | International Legal Materials |
| ILO | Internationale Arbeitsorganisation (International Labour Organization) |
| ILR | International Labour Review (= RIT) |
| ILawR | International Law Reports, <i>Lauterpacht</i> (Hrsg.) |
| IPR | Internationales Privatrecht |
| IPRG | Bundesgesetz über das internationale Privatrecht vom 18. Dezember 1987 (SR 291) |
| ITO | International Trade Organization |
| JöR | Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (Neue Folge) |
| Komm. BV | Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, <i>Aubert/Eichenberger/Müller/Rhinow/Schindler</i> (Hrsg.), Basel/Zürich/Bern, 1987- |
| Lexikon VR | Lexikon des Rechts - Völkerrecht, <i>Seidl-Hohenveldern</i> (Hrsg.), Neuwied/Darmstadt 1985 |
| <i>Maunz/Dürig</i> | Grundgesetz Kommentar von <i>Maunz/Dürig/Herzog/Scholz/Lerchel/Papier/Randelzhofer/Schmitt-Assmann</i> , München |
| Nr. | Nummer |

| | |
|--------------------|--|
| No. | Number; Numéro |
| NZZ | Neue Zürcher Zeitung |
| OAS | Organisation der Amerikanischen Staaten |
| OR | Schweizerisches Obligationenrecht vom 30. März 1911 |
| par. | Paragraph |
| PCIJ | Permanent Court of International Justice |
| PCIJ Ser. A | Collection of Judgments of the PCIJ (bis 1930) |
| PCIJ Ser. A/B | Judgments, Orders and Advisory Opinions of the PCIJ (seit 1930) |
| PCIJ Ser. B | Collection of Advisory Opinions of the PCIJ (bis 1930) |
| RBDI | Revue belge de droit international |
| RdC | Recueil des Cours de l'Académie de droit international, La Haye |
| RDG | Revue Générale de Droit (Ottawa) |
| RDI | Rivista di diritto internazionale |
| RDP | Revue du droit public |
| Répertoire | Répertoire suisse de droit international public. Documentation concernant la pratique de la Confédération en matière de droit international public 1914-1939, Basel 1975 |
| <i>Restatement</i> | Restatement of the Law Third, The Foreign Relations Law of the United States, St. Paul 1987 |
| RGDIP | Revue générale de droit international public |
| RIT | Revue Internationale du Travail (= ILR) |
| Rs. | Rechtssache |
| Rz. | Randziffer |
| S. | Seite |
| s. | siehe |
| S.C.R. | Canada Law Reports, Supreme Court of Canada |
| sec. | Section |
| sess | Session |
| SJIR | Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht |
| Slg. | Sammlung der Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs |
| sog. | sogenannt |
| SR | Systematische Sammlung des Bundesrechts |
| StGH | Ständiger Internationaler Gerichtshof |
| U.S. | United States Supreme Court Reports |
| UdSSR | Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken |
| UN | United Nations |
| UNESCO | United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur) |
| UNO | United Nations Organization (Vereinte Nationen) |
| UNTS | United Nations Treaty Series |
| v. | versus |
| v. a. | vor allem |

| | |
|-------|---|
| VE | Verfassungsentwurf 1977 |
| VEB | Verwaltungsentscheide der Bundesbehörden (bis Bd. 31 [1962/63]) |
| Verf. | Verfassung |
| vgl. | vergleiche |
| VPB | Verwaltungspraxis der Bundesbehörden (seit Bd. 32 [1964/65]) |
| WV | Wörterbuch des Völkerrechts, begründet von <i>Strupp/Schlochauer</i> (Hrsg.), 3. Bde., Berlin 1960/1961/1962 |
| WVK | Wiener Konvention über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969 (englischer Text abgedruckt in: ILM 8 (1969), 679-735; deutscher Text in: BB1 1989 II 802-830) |
| YBILC | Yearbook of the International Law Commission |
| ZaöRV | Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht |
| zB. | zum Beispiel |
| ZbJV | Zeitschrift des bernischen Juristenvereins |
| ZBl | Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung |
| Ziff. | Ziffer |
| zit. | zitiert |
| ZSR | Zeitschrift für Schweizerisches Recht |

Einführung

Die Revolution in der ehemaligen Sowjetunion und die vorsichtige Evolution der EG in Richtung eines bundesstaatlich organisierten Gebildes rücken die Frage nach Stellung und Bedeutung der Bundesstaaten in der Staatengemeinschaft erneut in den Mittelpunkt des Interesses. Eine im April 1991 von der *American Society of International Law* und dem *Canadian Council on International Law* gemeinsam veranstaltete Diskussionsrunde über die auswärtigen Beziehungen von Bundesstaaten befasste sich mit den Auswirkungen dieser jüngsten weltpolitischen Entwicklungen auf das Völkerrecht¹.

In der Diskussion wurde auch die Befürchtung geäußert, dass durch diesen Prozess alte, vermeintlich geheilte Wunden wieder aufbrechen könnten und verschiedene Parteien dabei möglicherweise Haare lassen müssten:

"What worries me about the discussion today, however, is the potential for another rise in the federal-state clause controversy, which international organizations and nonfederal states were getting so upset about.

Recently, I was in Geneva, and the legal adviser to the International Labor Organization was at that time tearing his hair out over the attitude of the EEC with its new-found competence in international law. The EEC was dealing rather poorly, he thought, with some of the ILO conventions which operated for states within the EEC. With the last couple of decisions by the EEC, I dare say he has lost most of his hair."²

Die tiefere Ursache der Auseinandersetzung liegt darin begründet, dass sich die Anliegen des Völkerrechts und der Bundesstaaten grundsätzlich zuwiderlaufen: Während ersteres aus Gründen der Zweckmäßigkeit nach einer Konzentration der Verhandlungs- und Vertragsgewalt bei wenigen Beteiligten strebt, ruft die föderale Idee nach der Bewahrung der Verfügungsmacht in möglichst vielen, verschiedenen Händen. Das Völkerrecht sucht die Einheit der Verfahrensbeteiligten, die Bundesstaaten deren Vielfalt.

In der Praxis der Vereinbarung beider Konzepte zeigt sich das Bundesstaatsrecht flexibler. Es stellt Mechanismen zur Verfügung, welche in sachbezogener Weise die Anpassung der gegensätzlichen Ordnungen erlauben. Die Beteiligung von gliedstaatlichen Vertretern an internationalen Verhandlungen, die vorgängige Anhörung interessierter gliedstaatlicher Kreise oder föderale

¹ ASIL/CCIL Joint Panel on the Conduct of International Relations in Federal States, ASIL Proc. 85 (1991), 132-151.

² Barry Cornell, in: ASIL Proc. 85 (1991), 149.

Vertragskonferenzen sind Strategien, die - nur in Ausnahmefällen positivrechtlich gefasst - von der Praxis entwickelt und in der Literatur ausführlich dargestellt wurden. Auf ihr Bestehen und gutes Funktionieren ist die lebhafteste Beteiligung der zahlreichen Bundesstaaten am internationalen Austausch weitgehend zurückzuführen.

Das Völkerrecht hat aus institutionellen wie auch aus dogmatischen Gründen weniger zur Verständigung mit den bundesstaatlichen Anliegen beigetragen. Zum einen sind die gängigen Vertragsmechanismen zu starr für eine teilweise Aufweichung nur den Bundesstaaten gegenüber, zum anderen widerspricht einer solchen auch der Grundsatz gleicher Vertragspflichten. Trotzdem gibt und gab es Versuche, völkerrechtliche Mittel zur Vereinbarung der beiden Ordnungen zu entwickeln. Diese Mittel, hauptsächlich die Bundesklausel und der Bundesvorbehalt, sind Gegenstand der vorliegenden Arbeit. Beide, die Bundesklausel als bekanntes und umstrittenes, der Bundesvorbehalt als noch unerforschtes Institut, harren einer umfassenden Untersuchung und abwägenden Gesamtbeurteilung. Dies soll hier versucht werden.

Die Wahl der Aufgabenstellung gibt den Aufbau vor: Ein erster Teil ("Bundesstaat und Völkerrecht") wird die Problematik aus der Sicht der Bundesstaaten, ein zweiter, umfassenderer ("Völkerrecht und Bundesstaat") aus jener des Völkerrechts zu erfassen suchen.

Erster Teil

Bundesstaat und Völkerrecht

Plan der Bearbeitung

Einer einführenden Darstellung verschiedener Aspekte der bundesstaatlichen Struktur folgt ein Rechtsvergleich der positivrechtlichen Normierungen der Vertragsmacht. Eine Untersuchung der Praxis wird zum Ergebnis führen, dass die rechtlichen Regelungen in den meisten Bundesstaaten in überraschend hohem Masse politischen Erwägungen nachgeordnet werden und damit oft toter Buchstabe bleiben. Dieses in der Literatur als "föderales Zögern" bezeichnete Phänomen wird zu ergründen und in einen rechtlichen Kontext zu stellen sein. Eine Auflistung der *bundesstaatlichen* Kompatibilisierungsmechanismen mit dem Völkerrecht rundet diesen ersten, rechtsvergleichenden Teil ab.

Erstes Kapitel

Der Bundesstaat im Völkerrecht

Vorbemerkung

Auf den Bundesstaat trifft *Werner Kägis* Diktum über den Kleinstaat zu: Der Begriff ist "unscharf, dehnbar und das Gegenteil von exakt - und trotzdem weiss jedermann, was gemeint ist."¹ Unüberblickbar ist die Masse der Literatur, die sich mit der rechtlichen Konstruktion bundesstaatlicher Ordnungen auseinandergesetzt hat², unübersehbar die Vergeblichkeit ihrer Bemühungen, eine allgemeingültige Umschreibung des Begriffes zu finden: die föderale Struktur ist nur annähernd zu beschreiben, einzelne ihrer Facetten entziehen sich enger Begriffsbildung. Eine geeignete Definition muss weit und vage gehalten werden, um die vielfältigen Erscheinungsformen des Phänomens abzudecken; denn -

¹ *Werner Kägi*, *Historische Meditationen*, 2. Folge, Zürich 1946, 47.

² Schon *Kunz*, 595, beklagt sich 1929 über die "ungeheure Literatur über den Bundesstaat". Die Situation hat sich nicht verändert; vgl. die umfangreichen Bibliographien bei *Bothe*, 289-343; *Frenkel*, 335-371.