

Ress/Schreuer

**Wechselwirkungen  
zwischen Völkerrecht  
und Verfassung  
bei der Auslegung  
völkerrechtlicher  
Verträge**

(Relationship between International  
Public Law and Constitutional Law  
in the Interpretation  
of International Treaties)

PR

2158

D 486

-23

Müller



Berichte  
der Deutschen Gesellschaft  
für Völkerrecht

---

Heft 23

18. Tagung in Salzburg  
vom 1. bis 4. April 1981

# Wechselwirkungen zwischen Völkerrecht und Verfassung bei der Auslegung völkerrechtlicher Verträge

(Relationship between International Public Law and  
Constitutional Law in the Interpretation of  
International Treaties)

Referate und Thesen von

Georg Ress

und

Christoph Schreuer

mit Diskussion

with English Summaries  
of the Reports



C.F. Müller Juristischer Verlag  
Heidelberg 1982

PR  
(PR 2108 D 480-00)

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Wechselwirkungen zwischen Völkerrecht und Verfassung bei der Auslegung völkerrechtlicher Verträge** : mit Diskussion, with Engl. summaries of the reports ; [in Salzburg vom 1. - 4. April 1981] = (Relationship between international public law and constitutional law in the interpretation of international treaties) / Referate u. Thesen von Georg Ress u. Christoph Schreuer. — Heidelberg : Müller, Juristischer Verl., 1982.

(Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht ; H. 23) (18. Tagung / Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht)

ISBN 3-8114-0682-5

NE: Ress, Georg [Mitverf.]; Schreuer, Christoph [Mitverf.]; Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht: Berichte der Deutschen . . . ; Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht: . . . Tagung; PT

Handbook of International Law  
in the German Democratic Republic  
Volume 7: International Law

© 1982 C.F. Müller Juristischer Verlag GmbH, Heidelberg

Satz: Lichtsatz M. Glaese, 6944 Hemsbach  
Druck: Gulde-Druck, Tübingen

ISBN 3-8114-0682-5

89-018

# Inhalt

1. Referat von Professor Dr. Dr. Georg Röss . . . . .	7
Thesen zum Referat . . . . .	54
Summary . . . . .	57
2. Referat von Professor Dr. Christoph Schreuer . . . . .	61
Thesen zum Referat . . . . .	88
Summary . . . . .	90
3. Diskussion . . . . .	93
4. Verzeichnis der Organe und Mitglieder der Gesellschaft . . . . .	125
5. Satzung . . . . .	137



# Wechselwirkungen zwischen Völkerrecht und Verfassung bei der Auslegung völkerrechtlicher Verträge

von Professor Dr. Dr. Georg Ress, Saarbrücken

## Vorbemerkung

Um dem komplexen Thema eine konkrete Abgrenzung zu geben, haben die beiden Referenten Schwerpunkte gesetzt. Herr *Schreuer* wird sich vorwiegend mit der Interpretation völkerrechtlicher Verträge unter dem Aspekt ihrer Stellung im innerstaatlichen Recht westeuropäischer Staaten beschäftigen, während ich mich auf einige Wechselwirkungslagen zwischen Völkerrecht und Verfassung beschränken werde, wie sie sich in der Bundesrepublik im Anschluß an die Judikatur des BVerfG zu hochpolitischen Verträgen gezeigt haben und wie sie für das Ineinandewirken zwischen dem Recht der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und dem nationalen Recht, dem Recht der Europäischen Menschenrechtskonvention und dem Recht der Mitgliedstaaten, insbesondere auch für die Auslegung von Gründungsverträgen internationaler Organisationen, kennzeichnend sind.

Zu einigen Aspekten des Themas wird es nötig sein, den Begriff der Verfassung auf die innerstaatliche Rechtsordnung generell zu erweitern. Gleiches gilt für das Verständnis des Begriffs der Auslegung, welcher in unserem Zusammenhang nicht nur als das Verstehen des Inhalts eines einzelnen Begriffs, sondern auch als die Erkenntnis der sich aus dem Gesamtzusammenhang des Vertrages unter Einschluß von Treu und Glauben und allgemeinen Rechtsgrundsätzen ergebenden Rechtspflichten verstanden wird.

## I. Einleitung

### *1. Gemengelage zwischen Staats- und Völkerrecht*

Das Thema der Wechselwirkung zwischen Völkerrecht und Verfassung trägt sowohl einem Wandel moderner Staatlichkeit, einer Veränderung des Souveränitätsverständnisses, vor allem in Westeuropa, und der Entwicklung des Völkerrechts in Richtung auf eine stärkere normative Einbindung herkömmlicher innerstaatlicher Regelungsbereiche Rechnung. Auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Basel sprach *Tomuschat* 1977 von den „völkerrechtlichen und nationalstaatlichen Ent-

scheidungsstrukturen in der Wechselbeziehung“ sowie von der Entfaltung einer völkerrechtlichen „Nebenverfassung“ mit der Ratifikation der internationalen Menschenrechtsabkommen — und man würde für die Bundesrepublik hinzufügen: auch einer Integrationsverfassung mit der Ratifikation der Verträge über die Europäischen Gemeinschaften —, womit sich Völkerrecht und Verfassungsrecht zu einem „zielidentischen Aktionsverbund“ zusammengeschlossen hätten<sup>1</sup>. In der Literatur hat insbesondere *Häberle*<sup>2</sup> mit Blick auf die verstärkten Außenwirkungen der Verfassung und die Rückwirkungen der internationalen Beziehungen einschließlich der völkerrechtlichen Verträge auf Elemente der Verfassungsordnung den „kooperativen Verfassungsstaat“ als neuen Staatstypus (unter Anlehnung an den Begriff des kooperativen Bundesstaates) zu entwickeln versucht, wobei freilich die Untersuchung der normativen Verflechtung der jeweiligen Staatsordnung mit dem Völkerrecht in den Hintergrund zu treten droht und der Eindruck eines unentwirrbaren Knäuels rechtlicher Bindungen und Verbindungen entsteht. Angesichts dieses Befundes ist die Betrachtung der Wechselwirkungen bei der Interpretation völkerrechtlicher Verträge ein offenbar zeitgerechtes und -bedingtes Phänomen weiterreichender Entwicklungszusammenhänge. Bedenkt man zusätzlich die Einbettung völkerrechtlicher Verträge in „Gemengelagen“ zwischen Völkerrecht und Staatsrecht<sup>3</sup>, wie sie sich bei Zwischenzuständen staatlicher Integrations- und Desintegrationsprozesse insbesondere auch bei der Rechtslage Deutschlands und Berlins<sup>4</sup> zeigen, wird die Aktualität des Themas vollends sichtbar.

- 
- 1 *Ch. Tomuschat*, Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen, VVDStRL Bd. 36, 1978, S. 50ff., 62.
  - 2 *P. Häberle*, *ibidem*, S. 129f. Der *kooperative Verfassungsstaat* (in begrenzter Anlehnung an den Begriff des „kooperativen Föderalismus“) begreift sich als Infragestellung des traditionellen trennenden Innen/Außenschemas auch in der Rechtsquellenlehre. Für ihn wird die Alternative „Primat des Völkerrechts“ oder „Primat des Staatsrechts“, werden Monismus und Dualismus als rechtstheoretische Konzeptionen fragwürdig. Der ‚kooperative Verfassungsstaat‘ nimmt (nach Häberle) die Momente der intensiven „internationalen Zusammenarbeit und Verantwortung“, der wachsenden weltweiten Solidarität und der „Offenheit nach außen“, die Verschränkungen und Wechselwirkungen, z. B. in der Menschenrechtsfrage in sich auf.
  - 3 *R. Bernhardt*, Deutschland nach 30 Jahren Grundgesetz, VVDStRL Bd. 38, 1980, S. 22ff.; *G. Ress*, Die Rechtslage Deutschlands nach dem Grundlagenvertrag vom 21. Dezember 1972, 1978, S. 160ff.; ders., Souveränitätsverständnis in den Europäischen Gemeinschaften, 1980, S. 16ff.; *A. Bleckmann*, Nationales und europäisches Souveränitätsverständnis. Strukturalistisches Modelldenken im europäischen Gemeinschaftsrecht und im Völkerrecht, *ibidem*, S. 34ff.; *H. Steinberger*, in: *Finis Germaniae* (Kasseler Herbert Krüger-Symposium), 1977, S. 94f.; vgl. auch die Arbeit von *W. Fiedler*, Das Kontinuitätsproblem im Völkerrecht, 1978, die besonderes Gewicht auf das „Ineingreifen von staats- und völkerrechtlichen Gesichtspunkten der Kontinuitätsfrage“ (S. 8) legt.
  - 4 Vgl. dazu *H. Schiedermaier*, Der völkerrechtliche Status Berlins nach dem Viermächte-Abkommen vom 3. September 1971, 1975, sowie ders., in: VVDStRL Bd. 38, 1980, S. 126; *D. Schröder*, Der Berlin-Status oder die gegenwärtigen Grenzen der verfassungsgebenden Gewalt des deutschen Volkes, in: Fünf Jahre Grundvertragsurteil des Bundesverfassungsgerichts, 1979, 293ff.

## 2. Die gewandelte Funktion des völkerrechtlichen Vertrages

Die Rolle des völkerrechtlichen Vertrages hat sich in diesen Entwicklungszusammenhängen nicht unmaßgeblich verändert. Für die Völkerrechtsordnung als Koordinationsrecht ist das *Konsensprinzip* wesentlich und der Vertrag nach wie vor die unentbehrliche, auch verschiedene Staats- und Gesellschaftssysteme sowie Blöcke von ideologisch geprägten Interessengemeinschaften überbrückende Form internationaler Rechtsetzung<sup>5</sup>. Neben der unvermindert wachsenden Zahl zweiseitiger Verträge ist die Zunahme begrenzt mehrseitiger und tendentiell universeller Verträge, insbesondere traditionell verfassungsrechtliche Gegenstände regelnder Verträge sowie internationaler Kodifikationsverträge ein Kennzeichen der neueren Entwicklung<sup>6</sup>, einer Entwicklung, die mit den Schwächen des universalen Völkergewohnheitsrechts, seiner nur langsamen Änderung und mangelnden Flexibilität gegenüber der raschen Entwicklung neuer Sachgebiete zusammenhängt. Für Staaten mit homogener Staatsstruktur, wie die Staaten des Europarates und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, erfüllen die Europäischen Menschenrechtskonvention und die Verträge über die Europäische Gemeinschaft partiell Funktionen einer materiellen Verfassung, ohne dadurch ihren Charakter als völkerrechtliche Verträge verloren zu haben<sup>7</sup>. Diese Entwicklung wirkt jedoch auf ihre Auslegung und ihre Einwirkung in die Verfassungsordnungen der Vertragsstaaten zurück.

Auf der anderen Seite steht eine Entwicklung, welche „schlagwortartig als Erosion des völkerrechtlichen Rechtsvertrages bezeichnet“ wurde<sup>8</sup>. Die

5 Vgl. *W. K. Geck*, Völkerrechtliche Verträge und Kodifikation, in: *ZaöRV* 36 (1976), S. 97. *G. I. Tunkin*, Völkerrechtstheorie, 1972, S. 166: „Die sowjetische Völkerrechtsdoktrin (sieht) den Vertrag als Hauptquelle des Völkerrechts an, ohne die wichtige Rolle der Gewohnheit irgendwie zu leugnen.“ *Tunkin* spricht zutreffend von der vorrangigen Rolle des internationalen Vertrages in der Entwicklung des Völkerrechts als einer „relativ neuen Erscheinung“ (S. 164).

6 Vgl. dazu *W. K. Geck*, a. a. O. (Anm. 5) S. 98 ff., zu den Kodifikationsverträgen, S. 102 ff.; siehe auch *H. Steinberger*, Bemühungen zur Kodifizierung und Weiterentwicklung des Völkerrechts im Rahmen der Organisation der Vereinten Nationen, *ZaöRV* 28 (1968), S. 615; zur geschichtlichen Entwicklung vgl. *R. P. Dhokalia*, *The Codification of Public International Law*, 1970.

7 Zur materiellen Verfassungsfunktion der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (BGBl. 1952 II, 686, 953), im folgenden EMRK abgekürzt, siehe *J. A. Frowein*, Die Europäische Menschenrechtskonvention in der neueren Praxis der Europäischen Kommission und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, *EuGRZ* 1980, S. 231 ff. mit der These (S. 237), daß die Rechtsprechung der EKMR und des EGMR zur Zeit beginne, „in die Rolle einer gemeineuropäischen Verfassungsgerichtsbarkeit hineinzuwachsen“. Zur Übertragung des materiellen Verfassungsbegriffs auf die EG siehe *A. Bleckmann*, Nationales und europäisches Souveränitätsverständnis, a. a. O. (oben Anm. 3), S. 58 ff., der damit nicht nur „die enge Verschränkung der europäischen und nationalen Hoheitsgewalten“ erklärt, sondern daraus auch „eine objektive, stärker den Bedürfnissen der Gemeinschaft als dem Willen der Vertragsschöpfer verhaftete Auslegung“ ableitet (S. 62).

8 *W. Wengler*, Rechtsvertrag, Konsensus und Absichtserklärung im Völkerrecht, *JZ* 1976, 197.

Verabschiedung unverbindlicher Verhaltenskodices<sup>9</sup>, der Abschluß von Verträgen, denen ausdrücklich wie bei der KSZE-Schlußakte der Charakter eines völkerrechtlichen Vertrages abgesprochen wird<sup>10</sup>, Phänomene, die mit dem Begriff des *soft law* umschrieben werden, dienen offensichtlich verschiedensten labilen internationalen Interessenlagen, denen ein förmlicher *völkerrechtlicher* Vertrag nicht gerecht wird<sup>11</sup>. Die bei ihnen auftretenden Auslegungsprobleme sind nicht minder fragwürdig als ihr Rechtscharakter, ihre verfassungsrechtliche Relevanz ist gleichwohl unverkennbar, sofern sich die Staaten den daraus fließenden „unterrechtlichen“ Bedingungen nicht entziehen können, wollen sie nicht aus dem internationalen Konsens ausbrechen. Die Umgehung der in den geltenden Staatsverfassungen enthaltenen Bestimmungen über die Mitwirkung der Parlamente beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge ist zwar als Problem erkannt, bislang jedoch in der Staatenpraxis nicht bewältigt worden<sup>12</sup>.

### 3. Auslegung und Wechselwirkungen

Wenn Lord McNair schreibt: „There is no part of the law of treaties which the textwriter approaches with more trepidation than the question of interpretation“<sup>13</sup>, so gilt dies erst recht für die Auslegung völkerrechtlicher Verträge in derart komplexen rechtlichen Wirkungszusammenhängen. Um diese Komplexität im Ansatz zu reduzieren, soll von den in der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVRK)<sup>14</sup> verankerten Regeln (Art. 31–33) als

---

9 Zu den Verhaltenskodices vgl. *W. Kewenig*, Technologietransfer aus völkerrechtlicher Sicht. Völkerrecht und internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit, Berlin 1978, S. 71–119; *Cousin, Marie-Elisabeth R.*, Le projet de la C. N. U. C. E. D. de code international de conduite pour le transfert des techniques, *GYIL* 19 (1976), S. 199 ff.; *Waldle, Th. W.*, Der UN-Verhaltenskodex für transnationale Unternehmen: Schritte zu einem Weltwirtschaftsrecht, *RIW/AWD* 24 (1978), S. 285 ff.

10 Zur Rechtsnatur der KSZE vgl. *T. Schweisfurth*, Zur Frage der Rechtsnatur, Verbindlichkeit und völkerrechtlichen Relevanz der KSZE-Schlußakte, *ZaöRV* 36 (1976), S. 681 ff.; *van Dijk, P.*, The Final Act of Helsinki — Basis for a Pan-European System? in: *Netherlands Yearbook of International Law*, Vol. XI (1980), S. 97 ff.

11 Zum Beispiel: Die Vermeidung der Anerkennung der Staatsqualität des Partners, der Abschluß völkerrechtlicher Repressalien bei Verletzung derartiger „Übereinkünfte“, das Bedürfnis nach einer rascheren Anpassung an neuere Entwicklungen u. ä.

12 Vgl. *W. Wengler*, a. a. O., S. 197 mit den Hinweis auf die Praxis des Senats der USA, der die Ausführung der von ihm nicht genehmigten „commitments“ der Exekutive, die keine völkerrechtlichen Verträge sind, durch Verbote der Verwendung von Haushaltsmitteln zu verhindern versucht habe.

13 *The Law of Treaties*, 1961, S. 364.

14 Die Wiener Konvention über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969 (Document A/Conf. 39/27) ist von der Bundesrepublik Deutschland bislang noch nicht ratifiziert worden. Eine deutsche Übersetzung ist abgedruckt in: *Jahrbuch für internationales Recht*, Bd. 15 (1971), S. 725 ff. und *öBGBI.* Nr. 40/1980 (S. 775 ff.). Die WVRK ist bisher auch von den USA nicht ratifiziert worden, vgl. *H. W. Briggs*, United States Ratification of the Vienna Treaty Convention, 73 *AJIL* 1979, S. 470 ff.

Leitlinien der folgenden Überlegungen ausgegangen werden. Diese Vorgangsweise bietet sich deshalb an, da die WVRK inzwischen in Kraft getreten ist<sup>15</sup>, die in ihr verankerten Auslegungsregeln<sup>16</sup> bei der Einzelabstimmung von allen Staaten, einschließlich der UdSSR, akzeptiert worden sind<sup>17</sup> und inzwischen in einer Reihe von Entscheidungen nationaler und internationaler Gerichte, z. B. des BVerfG<sup>18</sup>, des EGMR im Golder-Fall<sup>19</sup>, des IGH<sup>20</sup> und jüngst des Schiedsgerichtshofes für das Abkommen über deutsche Auslandsschulden in Koblenz<sup>21</sup> als Ausdruck des Völkergewohn-

- 15 In Kraft getreten am 27. Januar 1980 (30 Tage nach der Hinterlegung der 35. Ratifikationsurkunde (von Togo)); vgl. UN-Multilateral Treaties in Respect of which the Secretary-General Performs Depositary Functions (ST/LEG/Ser. D/13 vom 31. Dezember 1979), S. 597 ff.
- 16 Siehe dazu kritisch *H. F. Köck*, Vertragsinterpretation und Vertragsrechtskonvention. Zur Bedeutung der Art. 31 und 32 der Wiener Vertragsrechtskonvention 1969, 1976, mit weiteren Nachweisen. Zum Vorentwurf siehe *R. Bernhardt*, Interpretation and Implied (Tacit) Modification of Treaties, *ZaöRV* 27 (1967), S. 491 ff.
- 17 In der Einzelabstimmung wurden die Art. 31 – 33 WVRK (Art. 27 – 29 des ILC-Entwurfs) ohne Gegenstimmen und Enthaltungen angenommen. Siehe A/Conf. 39/11 Add. 1, S. 57 – 59. Vgl. zur Haltung der Sowjetunion *T. Schweisfurth*, Sozialistisches Völkerrecht?, 1979, S. 360 ff.
- 18 Beschluß des BVerfG vom 7. Juli 1975 über die Auslegung der Ostverträge (BVerfGE 40, 140 [166 ff.]). — Bezugnahme auf Art. 31 Abs. 1 WVRK.
- 19 Publications de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, 1975, Sér. A, Vol. 18.
- 20 Der IGH hat geschlossen, die WVRK könne „in many respects be considered as a codification of existing customary law on the subject“. Vgl. Namibia-Fall (First Advisory opinion, ICJ-Reports 1971, para. 94) zu Art. 60 WVRK (vgl. dazu *H. W. Briggs*, Unilateral Denunciation of Treaties: The Vienna Convention and the International Court of Justice, 68 AJIL 1974, 51 – 68); ICAO Council-Fall, ICJ-Reports 1972, para. 38; Fisheries Jurisdiction-Fall 1973 (United Kingdom v. Iceland) ICJ-Reports 1973, paras. 24, 36 ff., zu Art. 52, 60, 62 WVRK. Im Aegean Sea Continental Shelf-Fall (Griechenland v. Türkei) zitierte der IGH die Art. 2, 3 und 11 WVRK zur Stützung seiner Schlußfolgerung, „that it knows of no rule of international law which might preclude a joint communiqué from constituting an international agreement to submit a dispute to arbitration or judicial settlement“. (ICJ-Reports, 1978, para. 96). Mit Recht hat *Köck*, a. a. O. (S. 79 Anm. 4) gefolgert, daß dieselbe *ratio*, die den Gerichtshof Art. 60 anwenden ließ, „gegebenenfalls auch zur Anwendung von Art. 31 und 32, also der Interpretationsregeln, führen (müßte)“.
- 21 In Sachen der Regierungen von Belgien, USA, Frankreich, Großbritannien und der Schweiz gegen die Regierung der Bundesrepublik Deutschland vom 16. Mai 1980: „Nach weitgehend übereinstimmender Auffassung in Rechtsprechung und Literatur spiegelt sich . . . in der WVRK der damalige wie der gegenwärtige Stand des völkerrechtlichen Vertragsrechts zutreffend wider, da die Konvention — jedenfalls in dem Bereich der Vertragsauslegung — nur geltendes Gewohnheitsrecht kodifiziert. Diese Auffassung haben sich nicht nur alle Parteien dieses Rechtsstreits ausdrücklich zu eigen gemacht, auch der Gerichtshof selbst hat diese Auffassung schon in seiner früheren Rechtsprechung vertreten (vgl. etwa das Urteil Königreich Griechenland gegen Bundesrepublik Deutschland, in: Schiedsgerichtshof und Gemischte Kommission für das Abkommen über deutsche Auslandsschulden, Entscheidungen und Gutachten 1970/72, S. 49).“ (S. 41). Zu dieser Entscheidung siehe *H. J. Hahn/W. Braun*, Die Wertsicherung der Young-Anleihe, Ein legistisches und exegetisches Lehrstück, in: Studien zum ausländischen und internationalen Privatrecht, 1982. Vgl. auch *Hans Hablitzel*, Die Young-Anleihe von 1930 und die Entscheidung des Internationalen Schiedsgerichtshofes von 1980, *JZ* 1980, S. 49 – 53.

heitsrechts angesehen wurden<sup>22</sup>. Völkerrechtliche Verträge sind demnach „nach Treu und Glauben auszulegen, entsprechend der üblichen Bedeutung, die den Begriffen des Vertrages (terms of the treaty) in ihrem Zusammenhang und unter Berücksichtigung ihres Zieles und Zweckes (object and purpose) beizulegen sind.“

Die Konvention zählt im übrigen eine Reihe von Vereinbarungen und Instrumenten auf, welche zusätzlich zum Text einschließlich der Präambel und der Anhänge zum Zwecke der Auslegung in den Kontext des Vertrages gehören; sie erwähnt ausdrücklich nachfolgende Vereinbarungen hinsichtlich der Auslegung des Vertrages und der Anwendung seiner Bestimmung, die nachfolgende Praxis der Vertragsparteien in der Anwendung des Vertrages als Mittel, die Übereinstimmung der Parteien hinsichtlich der Auslegung zum Ausdruck zu bringen, sowie alle einschlägigen Regeln des Völkerrechts, die in den Beziehungen zwischen den Parteien anwendbar sind. Von der „ordinary meaning rule“ des Art. 31 Abs. 1 macht Abs. 4 eine Ausnahme, wonach ein Begriff eine besondere Bedeutung erhält, wenn feststeht, daß die Parteien dies beabsichtigen<sup>23</sup>. Auf sonstige zusätzliche Auslegungsmittel, wie die Materialien des Vertrages und Umstände des Vertragsabschlusses, kann nur subsidiär zurückgegriffen werden.

Wie problematisch diese Regeln sind, die weder den Vertragsbegriff von dessen Auslegung klar trennen<sup>24</sup>, noch eine Lehre von den Willenserklärungen entwickeln<sup>25</sup> und die trotz des deutlich in den Vordergrund gestell-

---

22 Vgl. auch die Äußerung in der Gegenstellungnahme von Chile im Beagle-Kanal-Schiedsverfahren: „The fourth principle which appears to be common to the two Parties is that regard must be paid in the interpretation of the Treaty to the principles now reflected in articles 31 and 32 of the Vienna Convention on the Law of Treaties.“ (The Beagle Channel Arbitration Counter Memorial of the Government of Chile, Vol. I para. 7 (d), 14, 1974). Die argentinische Regierung hielt dies für „a statement of the obvious“ (Argentine-Chilean Arbitration concerning the Region of the Beagle Channel, Reply of the Argentine Republic, Vol. I, 12 (1975). Argentinien hatte die WVRK ratifiziert, Chile nicht. Im „Award of the Britannic Majesty's Government“ (para. 15 der Entscheidung vom 18. Februar 1977; Erklärung der Queen, daß die „Decision constitutes the Award“ vom 18. April 1977, beide abgedruckt in: 17 ILM 632, 634, 1978) heißt es dann: „In accordance with the traditional canons of treaty interpretation now enshrined in the Vienna Convention on the Law of Treaties, which . . . both the Parties have accepted governing the matter, the Court will next proceed to consider what is the effect of the Treaty of 1881, interpreted „in good faith“ and „in accordance with the ordinary meaning to be given to (its) terms . . . in their context and in the light of its object and purpose“ — (Vienna Convention, article 31).“

23 Vgl. *W. Hummer*, „Ordinary“ versus „Special“ Meaning, in: 26 (NF) ÖZöR 1975, S. 87ff.

24 Zu diesen Problemen siehe *G. Ress*, Die Rechtslage Deutschlands, a. a. O. (oben Anm. 3), S. 261 Anm. 103; *W. Karl*, Vertragsauslegung — Vertragsänderung, in: *Autorität und internationale Ordnung*, hrsg. von *C. Schreuer*, 1979, S. 9ff.

25 Kritisch insofern auch *A. Bleckmann*, Die Aufgaben einer Methodenlehre des Völkerrechts, 1978, S. 9.

ten Wortlauts des Vertrages<sup>26</sup> den Streit um die subjektive und objektive Auslegung nicht gelöst haben, ist in der Literatur eingehend erörtert worden und muß nicht erneut ausgebreitet werden<sup>27</sup>. Hermeneutik läßt sich nicht abschließend rechtlich „regeln“, wohl aber das Ergebnis eingrenzen — wofür der fortdauernde Streit um die Rolle der travaux préparatoires symptomatisch ist<sup>28</sup>.

Es gehört allerdings zu den durch die WVRK hervorgerufenen Irrtümern<sup>29</sup>, daß für die Auslegung nicht zwischen rechtsetzenden und rechtsgeschäftlichen Verträgen<sup>30</sup>, nicht zwischen Integrations-, Verfassungs- und Statusverträgen sowie reinen Austauschverträgen zu unterscheiden sei<sup>31</sup>. Die

26 Das tendentielle Abrücken vom „subjektiven“ Parteiwillen hin zum „objektiven“ Textverständnis hat schon die Diskussionen in der ILC begleitet. In Art. 31 WVRK findet diese Tendenz Ausdruck in der Anknüpfung an die „ordinary meaning“ des Textes. Mit Recht macht aber Köck, a. a. O., S. 96 darauf aufmerksam, daß das Zurückgreifen auf object und purpose die intendierte Beschränkung der Interpretation auf den Text und den grundsätzlichen Ausschluß der vorbereitenden Materialien zu umgehen ermöglichen könnte, „falls man nämlich zur Feststellung dieses Zwecks gerade auf jene Materialien greift, deren Heranziehung für die eigentliche Interpretation verboten, zur Ermittlung von Zweck und Ziel des Vertrages aber nicht — jedenfalls nicht ausdrücklich — ausgeschlossen ist.“ Der „textual approach“ fand seine Kritiker vor allem in den USA: Vgl. McDougal: „The International Law Commission’s Draft Articles Upon Interpretation: Textuality Redivivus“, 61 AJIL 1967, S. 992 ff. Auf der Wiener Konferenz wandten sich die Vertreter der USA auch gegen eine Trennung der Bestimmungen von Art. 27 und 28 des Entwurfs (jetzt Art. 31 und 32 WVRK) mit der Begründung, daß „the text of those articles, as adopted by the International Law Commission, embodied over-rigid and unnecessarily restrictive requirements“. (Vgl. Köck, a. a. O., S. 93 Anm. 53).

27 Zur Kritik vgl. Köck, a. a. O., S. 89 ff., mit der Bemerkung (S. 95 f.), daß die der endgültigen Fassung der Regelung in der ILC und auf der Wiener Konferenz vorangegangene Diskussion „weitgehend von der schiefen Fragestellung: Textinterpretation oder Ermittlung des wahren Parteiwillens beherrscht war.“ Er nennt — m. E. überspitzt — die Ergebnisse, wie sie im Interpretationskanon der WVRK vorliegen, „Methodenkrampf in hermeneutischer Verpackung.“

28 R. Bernhardt, Die Auslegung völkerrechtlicher Verträge, 1963, S. 28 ff. hat mit Recht versucht, die Auslegungsregeln — oder wenigstens einen Teil von ihnen — als Rechtsregeln des Völkergewohnheitsrechts nachzuweisen. F. Köck, a. a. O., versperrt sich m. E. den Zugang, indem er den Rechtscharakter bestreitet und folglich — im Lichte der hermeneutischen Erkenntnis — jede rechtliche Regelung als an einem Scheinproblem ausgerichtet qualifiziert (S. 99).

29 Köck, a. a. O., S. 84 f.

30 Zu dieser Unterscheidung siehe A. Verdross, Völkerrecht, 5. Aufl., 1964, S. 143; zur Unterscheidung zwischen rechtsgeschäftlichen und statusrechtlichen Verträgen bzw. Vertragselementen bei Gründungsverträgen internationaler Organisationen siehe G. Ress, Die Bedeutung der Rechtsvergleichung für das Recht internationaler Organisationen, ZaöRV 36 (1976), S. 244 ff., wo auch auf die Folgen für die Auslegung eingegangen wird. Siehe dazu auch G. Jaenicke (Diskussionsbemerkung), in: Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heft 12, S. 99.

31 Zutreffend bemerkt E. Klein, Statusverträge im Völkerrecht, 1980, S. 330 f., daß die Art. 31 und 32 WVRK eine „unterschiedliche Akzentsetzung“ nicht ausschließen. Die Konvention folge nämlich hier wie anderswo „ihrer Maxime, durch die Kodifikation von Vorschriften mit hohem Abstraktionsgrad zwar einen Regelungsrahmen für alle Verträge zu schaffen, der jedoch der Berücksichtigung von Besonderheiten — soweit sie innerhalb dieses Rahmens verbleiben — durchaus nicht im Wege steht.“ Man wird hinzufügen müssen: Schon die Kriterien dieses Regelungsrahmens gebieten eine solche Berücksichtigung!

Grundregel gestattet nicht nur, sie verlangt sogar über die *object and purpose-Formel*, daß *vertragsspezifische Besonderheiten bei der Auslegung berücksichtigt werden*<sup>32</sup>. Für den Einfluß der Verfassung auf die Auslegung völkerrechtlicher Verträge sind namentlich jene Faktoren entscheidend, die mit der Feststellung nicht nur des „Zusammenhangs“ im weitesten Sinne (*context*)<sup>33</sup>, sondern der Zielsetzung und des Zwecks verbunden sind, und deren Ermittlung zwar unter Anknüpfung, jedoch gerade nicht allein aus dem Wortlaut (*ordinary meaning of the terms of the treaty*) möglich ist<sup>34</sup>.

2 In diesem Sinne wohl auch *A. Bleckmann*, Die Aufgaben einer Methodenlehre des Völkerrechts, 1978, S. 10, der die Frage, ob die von der WVRK entwickelten Prinzipien der Vertragsauslegung einheitlich auf alle Vertragskategorien Anwendung finden, als „weitgehend ungeklärt“ bezeichnet. Zu Differenzierungen anhand von Vertragstypen siehe auch *W. Lang*, Les règles d'interprétation codifiées par la Convention de Vienne sur le Droit des Traités et des divers types de traités, ÖZÖR Bd. 24 (1973), S. 113 ff., 123 f., 129 ff.; *A. Rest*, Interpretation von Rechtsbegriffen in internationalen Verträgen, 1971, S. 81 ff.; *R. Bernhardt*, ZaöRV Bd. 27 (1967), S. 491 (494 f.); *P. Reuter*, Introduction au droit des traités, 1972, S. 105; für eine Differenzierung verschiedener Vertragsarten bei der Interpretation auch Richter Alvarez (diss. opinion zum Gutachten des IGH im Fall Admission aux Nations Unis, ICJ-Reports 1950, S. 16 ff.) und Richter *de Castro* (op. individuelle im Namibia-Fall, ICJ-Reports 1971, S. 182); *H. Mosler*, Problems of Interpretation in the Case Law of the European Court of Human Rights, in: Gedächtnisschrift für *Panhuys*, 1980, S. 147 ff.

3 Zum „context“ siehe *R. Bernhardt*, Die Auslegung völkerrechtlicher Verträge, 1963, S. 81 ff. Kritisch zur Bedeutung dieses Begriffs in der WVRK *Köck*, a. a. O., S. 89 ff.

4 Die Feststellung von „Ziel und Zweck“ des Vertrages transzendiert die Regeln der WVRK und führt auf die hermeneutische Grundsituation (Verstehen der Willenserklärungen der Parteien) zurück. Deutlich tritt dieses Problem in der Stellungnahme von *R. Bernhardt*, a. a. O., S. 89 zutage: „Man wird *zundchst* festzuhalten haben, daß der Vertragszweck, der wie der ganze Vertrag von den Parteien gesetzt ist, *regelmäßig* im Vertragstext seinen Niederschlag gefunden haben muß, in der Präambel, in Grundsatzartikeln, im Wortlaut der auszulegenden Einzelbestimmungen oder im Gesamtzusammenhang des Vertrages. In wenigen besonders gelagerten Ausnahmefällen mag die Zielsetzung der Parteien nur unter Zuhilfenahme außerhalb des Textes liegender Erkenntnismittel mit Sicherheit feststellbar sein, im Regelfall muß aber der Text selbst hinreichenden Aufschluß über den Vertragszweck geben.“ Mit welchem methodischen Rüstzeug wird aber Regel und Ausnahme festgestellt? Aus welchen Umständen werden dafür Anhaltspunkte gewonnen? Zutreffend macht *Köck*, a. a. O., S. 89, darauf aufmerksam, daß mit bloßer Auslegung des Vertragstextes allein einem derartigen „hermeneutischen Zirkel“ nicht beizukommen ist. *H.-G. Gadamer*, Wahrheit und Methode, 2. Auflage 1965, S. 250 f., versteht unter einem hermeneutischen Zirkel eine *Wechselwirkung* zwischen dem Verstehen des Teils aus dem Ganzen und des Ganzen aus den Teilen. Wenn *Köck*, a. a. O., S. 89 Anm. 40, gegen das Bild des „Zirkels“ einwendet, es gehe immer um die *Ansicht* der betreffenden Sache schlechthin, „die sich so in ihrer immanenten Vernünftigkeit erschließt“, so wird dadurch das *methodische* Bemühen um dieses Erschließen, das bei *Gadamer* zum Ausdruck kommt, wieder verdunkelt. Der hermeneutische Zirkel als Wechselwirkung zwischen Wortlaut (samt *context*) und Ziel und Zweck erinnert an das sog. Münchhausen Trilemma (siehe dazu: *Hans Albert*, Traktat über kritische Vernunft, 3. Auflage 1975, S. 13 ff.), das sich von einem bestimmten Punkt an nur durch *Wertungen* — konkret: der Interessenlage der Parteien — auflösen läßt. Auf die Rolle der Interessenabwägung bei der Vertragsinterpretation weist *A. Bleckmann*, Die Aufgaben einer Methodenlehre, a. a. O., S. 10 ff., überzeugend hin.

Die Auslegungsregeln erlauben und gebieten demnach eine Differenzierung nach Vertragstypen, welche je nach Zweckrichtung und Funktion des Vertrages z. B. eine stärkere Berücksichtigung des Effektivitätsprinzips (*effet utile*)<sup>35</sup> und des Gesichtspunktes der *implied powers*<sup>36</sup> bei der Vertragsauslegung gestatten. Wieweit diese Möglichkeit von *Wertungsgesichtspunkten* abhängig ist, welche sich nicht mit hinreichender Deutlichkeit aus dem Vertragstext selbst entnehmen lassen, macht die Bemerkung von *Bernhardt* deutlich, daß eine gewisse Wechselbeziehung zwischen der Möglichkeit, nicht ausdrücklich genannte Befugnisse zu implizieren, und der Intensität der internationalen Ordnung besteht: „Je stärker das Souveränitätsdogma — und der ihm entsprechende Auslegungsgrundsatz in *dubio mitius* —, um so schwieriger die Anerkennung implizierter Rechte und Pflichten; je enger die internationale Zusammenarbeit und vertragliche Verflechtung, um so größer die Möglichkeit extensiver Auslegung. Auf den Interpreten — auch den Richter — übertragen, heißt das: Seine Auffassung über den Stand der internationalen Ordnung wird nicht unerheblich den Umfang der zu implizierenden Rechte und Pflichten bestimmen<sup>37</sup>.“ Die Auslegung des EG-Rechts durch den EuGH<sup>38</sup> mit ihrer Ausrichtung am *effet utile*<sup>39</sup> und *effet nécessaire*<sup>40</sup> der Regelungen, auch als dynamische „*interprétation télé-objective*“<sup>41</sup> bezeichnet, belegt die Richtigkeit dieser These ebenso wie die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zur „*marge d’appréciation*“ und zur evolutiven Auslegung der Konventionsbegriffe<sup>42</sup>. Die besonderen Auslegungsregeln, welche sich im europäischen

35 *R. Bernhardt*, Die Auslegung, a. a. O., S. 96.

36 *R. Bernhardt*, *ibidem*, S. 97 ff., 99.

37 *R. Bernhardt*, *ibidem*, S. 99.

38 Eine erste Würdigung findet sich bei *A. Bredimas*, *Methods of Interpretation and Community Law*, 1978; *A. Bleckmann*, *Teologische und dynamische Auslegung des Europäischen Gemeinschaftsrechts*, *EuR* 1979, S. 239.; *M. Zuleeg*, *Die Auslegung des Europäischen Gemeinschaftsrechts*, *EuR* 1969, S. 97 ff.; *H. Kutscher*, *Thesen zu den Methoden der Auslegung des Gemeinschaftsrechts aus der Sicht des Richters*, in: *Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, Begegnung von Justiz und Hochschule am 27. und 28. September 1976 (Berichte)*, I, 1 ff. Gerade auch die — in der Sache m. E. nicht überzeugende — Kritik, die *C. Hamson*, *Methoden der Auslegung. Kritische Wertung der Ergebnisse*, *ibidem*, S. II 1 ff. (10 f.) an der Entscheidung des EuGH in RS 26/62 *Van Gend en Loos* (Slg. 1963, S. 1 ff.) übt, zeigt die Bedeutung der *Wertungsgesichtspunkte*.

39 RS 8/55 (*Fédéchar*), Slg. 1955/56 S. 312; RS 20/59 und 25/59 (Italienische und Niederländische Regierung/Hohe Behörde), Slg. 1960, S. 708, 781; RS 34/62 (Bundesrepublik Deutschland/Kommission) Slg. 1963, S. 318; RS 70/72 (Kommission/Bundesrepublik Deutschland) Slg. 1973, S. 828.

40 RS 22/70 (*AETR*), Slg. 1971, 273.

41 *R. Lecourt*, *L’Europe des Juges*, 1976, S. 241 ff. Siehe auch *P. Pescatore*, *Les objectifs de la Communauté Européenne comme principes d’interprétation de la Cour de Justice*, *Miscellanea W. J. Ganshof van der Meersch*, Bd. 2 (1972), S. 325 ff.

42 Vgl. *Sunday Times Case*, Series A 1979, No. 30; *Marckx Case* Series A, 1979, No. 31. Siehe dazu *H. Mosler*, *Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte nach zwanzig Jahren*, in: „*Recht als Prozeß und Gefüge*“, *Festschrift für Hans Huber*, 1981, S. 595 ff. (600 ff.).

Gemeinschaftsrecht und im Recht der Europäischen Menschenrechtskonvention entwickelt haben, sind Ausdruck der Nähe dieser Verträge zum innerstaatlichen Recht, insbesondere zum Verfassungsrecht. Die Rechtsprechung des Straßburger Gerichtshofs ist jüngst mit den Worten charakterisiert worden, sie entwickle sich zu einer „gemeineuropäischen Verfassungsgerichtsbarkeit“<sup>43</sup>. Die „materielle Doppelnatur der Europäischen Gemeinschaftsverträge“ (völkerrechtlicher Vertrag mit materiellem Verfassungscharakter)<sup>44</sup> ist der Ansatz für eine objektive, stärker an den evolutionen Zielen der Gemeinschaft als dem Willen der Vertragsschöpfer orientierten Auslegung<sup>45</sup>.

Diese Überlegungen führen zu einem für Wechselwirkungen<sup>46</sup> zwischen Völkerrecht und Verfassungsrecht bei der Auslegung maßgeblichen Ansatz. Wechselwirkungen zeigen sich dort, wo in den Auslegungsvorgang sowohl verfassungsrechtliche als auch völkerrechtliche Erwägungen ein-

43 J. Frowein, a. a. O., EuGRZ 1980, 237; vgl. auch H.-J. Bartsch, in: NJW 1981, 495.

44 A. Bleckmann, Nationales und europäisches Souveränitätsverständnis, a. a. O., S. 61. Nicht notwendig ist damit m. E. die Auffassung verknüpft, daß die Gründung der EG sich durch einen verfassungsgebenden „Gesamtakt“ der Mitgliedstaaten vollzogen habe; eine solche Deutung geht über den materiellen Verfassungsbegriff hinaus. Vgl. die Kritik bei H. F. Köck, Der Gesamtakt in der deutschen Integrationslehre. Eine Untersuchung aus dem Grenzbereich von staatlichem Recht und Völkerrecht, 1978. Zu dieser Problematik siehe auch P. Pescatore, Die Gemeinschaftsverträge als Verfassungsrecht, in: Europäische Gerichtsbarkeit und nationale Verfassungsgerichtsbarkeit, Festschrift Hans Kutscher, 1981, S. 319 ff.

45 A. Bleckmann, Nationales und europäisches Souveränitätsverständnis, a. a. O. (oben Anm. 3), S. 62. Es liegt in der Konsequenz dieser Auffassung, in den Gemeinschaftsregeln „Grundwerte“ zu sehen, „die auf die gesamte Rechtsordnung der Staaten und der EG ausstrahlen“. Die Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft — entscheidender Maßstab des *effet utile* — verlangt eine gewisse *rechtliche* Homogenität der Teile und des Ganzen. „Sie verlangt einerseits eine *Anpassung* der EG an den Verfassungsstandard der Mitgliedstaaten, andererseits einen gewissen rechtsstaatlich demokratischen Verfassungsstandard in den Mitgliedstaaten.“

46 Mit einem rechtswissenschaftlich verstandenen *Begriff der Wechselwirkung* werden Einwirkungen und Rückwirkungen normativer Anforderungen verschiedener Rechtsnormen, hier: aus verschiedenen Rechtsordnungen, der völkerrechtlichen und der staatlichen, aufeinander erfaßt. Nicht kausal gesetzliche Wechselwirkungen, sondern normative Abhängigkeiten und hermeneutische Zusammenhänge sind Gegenstand der Betrachtung. Dabei kann jedoch an ein Begriffsverständnis angeknüpft werden, durch welches Kant (Kritik der reinen Vernunft, Erster Teil, Darmstadt 1975, S. 242) mit dem *divisiven* Urteil die Zusammenfassung von Elementen zu einem Ganzen — *einer dynamischen Gemeinschaft* — begreift (siehe dazu E. F. Apelt, Metaphysik, 1960, 221 ff., 247 ff., 577 ff.). Neben der „Einheitsvorstellung“ sind wichtige Elemente der normativen Wechselwirkung: die *Konkretisierungsbedürftigkeit* unbestimmter Rechtsbegriffe sowohl des nationalen Rechts als auch des völkerrechtlichen Vertrages in einem prozeßhaften Vorgang, der beiderseitige Beeinflussung einschließt, und der *Zeitfaktor*. Eine Wechselwirkung besteht nicht nur in der Gleichzeitigkeit der beiderseitigen Einwirkungen, sondern auch in der zeitlichen Nacheinanderfolge. Es erscheint — schon wegen der Rolle des Interpreten — nicht angebracht, die „Wechselwirkung“ nur auf die Feststellung gleichzeitiger Bedingtheit und Beeinflussung zu reduzieren und wegen begriffslogischer Bedürfnisse den temporalen Ablauf auszuklammern.

fließen. Nach völkerrechtlichen Auslegungsregeln ist dies prinzipiell bei allen völkerrechtlichen Verträgen denkbar, welche auf das Verfassungsrecht eines oder mehrerer Partner verweisen oder einen einzelnen verfassungsrechtlichen Begriff (wie Eigentum, Demokratie, Rechtsstaat) rezipieren<sup>47</sup>. Diese Wechselwirkungen verdichten sich qualitativ bei Verträgen, die wie die EMRK „ausgelagertes Staatsrecht“ zum Gegenstand haben. Gegenstand der Wechselwirkung ist in diesen Fällen die normative Durchdringung von Vertrags- und Verfassungsbegriffen unter Berücksichtigung einer durch den Vertrag geschaffenen gemeinsamen Wertordnung. Die Wechselbeziehung zwischen Verfassung der Vertragsstaaten und Konventionen garantiert hat der Straßburger Gerichtshof zur evolutiven Auslegung herangezogen<sup>48</sup>. Für den EuGH wird diese Wechselwirkung zwischen Verfassungsordnung der Mitgliedstaaten und dem Zweck und der Funktion der Vertragsgemeinschaft zum entscheidenden methodischen Weg zur interpretatorischen Entwicklung der allgemeinen Rechtsgrundsätze, insbesondere der Grundrechte der Gemeinschaft<sup>49</sup>. Die bei diesen Wechselwirkungen verwendeten Leitbegriffe wie „Harmonisierung“, „Konfliktausgleich“, „Güterabwägung“ und „Verhältnismäßigkeit“<sup>50</sup> sind auch aus der Rechtsprechung des BVerfG zur Wechselwirkungstheorie<sup>51</sup> bei der Auslegung von Grundrechtsschranken geläufig. Bedeutsam erscheint die

47 Vgl. dazu H. Strebler, Einwirkungen nationalen Rechts auf das Völkerrecht, ZaöRV 36 (1976), S. 168 ff., 181 ff.; G. Ress, Die Bedeutung der Rechtsvergleichung, ibidem, S. 253 ff.

48 H. Mosler, L'influence du droit national sur la Convention européenne des droits de l'homme, in: *Miscellanea W. J. Ganshof van der Meersch*, Bd. 1 (1972), S. 521 ff. Im Fall *Marckx* (EuGRZ 1979, S. 457) glaubte der EGMR nicht unbeeindruckt bleiben zu können von dem Phänomen, „daß sich nämlich das innerstaatliche Recht der meisten Staaten des Europarates fortentwickelt hat und in Wechselwirkung mit den einschlägigen internationalen Verträgen weiter fortentwickelt in Richtung auf die volle rechtliche Anerkennung des Satzes «mater semper certa est». Da die Konvention im Lichte heutiger Verhältnisse auszulegen sei (vgl. auch Tyrer-Fall, EuGRZ 1979, S. 164), sei es nicht erheblich, daß zur Entstehungszeit der Konvention in vielen europäischen Staaten es für zulässig und normal angesehen wurde, in diesem Bereich zwischen nichtehelichen und ehelichen Kindern zu differenzieren.

49 Deutlich schon im Fall *Stauder* (Slg. 1969, 425); vgl. auch Slg. 1970, 1134 f. und 1974, 507. Siehe dazu näher G. Ress, Die Bedeutung der Rechtsvergleichung, a. a. O., (oben Anm. 30) S. 232 f.; J. Pernice, Grundrechtsgehalte im Europäischen Gemeinschaftsrecht, 1979, S. 53 f., der sie als „grundrechtskonforme Auslegung“ bezeichnet.

50 Die entsprechenden Begriffe in der Rechtsprechung des EuGH sind gewürdigt bei J. Pernice, a. a. O., S. 55 ff., insbesondere unter Bezugnahme auf den *Nold-Fall*, Slg. 1974, 508.

51 Grundlegend im Lüth-Urteil BVerfGE 7, 198; zu dieser Wechselwirkung zwischen Grundrecht und Schutzgut, die über ihr gegenseitiges Verhältnis Auskunft geben und in einer Güterabwägung (Vorrangentscheidung) ihren Ausdruck finden soll, siehe die empirische Studie von Harald Schneider, Die Güterabwägung des Bundesverfassungsgerichts bei Grundrechtskonflikten, 1979. Kritisch zur Wechselwirkung und Güterabwägungslehre K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 12. Auflage, 1980, S. 29; F. Müller, Die Positivität der Grundrechte, 1969, S. 45 ff.; F. Ossenbühl, VVDStRL, Bd. 29, 1971, S. 53, 61.

von Kritikern dieser Wechselwirkungstheorie des BVerfG vertretene Auffassung, daß der *Maßstab* solcher „Wechselwirkung“ in einer am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ausgerichteten, ausgleichenden Optimierung der Wirksamkeit beider Kollisionsrechtsgüter, d. h. in der praktischen Konkordanz im Rahmen einer rechtlichen *Einheitsvorstellung* zu sehen ist<sup>52</sup>. Es ist nicht zu übersehen, daß auch für die Auslegung derartiger völkerrechtlicher Verträge eine die nationalen Verfassungstraditionen der Vertragsstaaten umschließende, durch Ziel und Zweck des Vertrages geprägte Einheitsvorstellung maßgeblich ist, deren materielles Substrat die *relative Homogenität der Staatsstruktur* der Mitgliedstaaten ist. Daß diese normative Durchdringung rückbezüglich sein kann, zeigt die Judikatur des Schweizerischen Bundesgerichts, wonach die Rechte der Konvention ihrer Natur nach verfassungsrechtlichen Inhalt hätten. Sie seien landesrechtskonform auszulegen, gleichwie umgekehrt die Grundrechte des Bundes und der Kantone konventionskonform zu deuten seien. Inhaltlich und verfahrensmäßig bestehe eine enge gegenseitige Wechselwirkung und Verflechtung<sup>53</sup>. *Wildhaber*<sup>54</sup> spricht aufgrund dieser Entscheidung von „neuen Interdependenzbeziehungen“<sup>55</sup>. In vergleichbarer Weise spricht das Bundesverfassungsgericht im sogenannten *Solange*-Beschuß<sup>56</sup> zum Verhältnis zwischen sekundärem europäischem Gemeinschaftsrecht und deutschem Verfassungsrecht von der Pflicht aller Auslegungssubjekte, des EuGH wie der innerstaatlichen Gerichte, sich um die „*Konkordanz* beider Rechtsordnungen,

52 Deutlich *Hesse*, a. a. O., S. 29; kritisch zum Gesichtspunkt der Einheit der Verfassung *F. Müller*, *Einheit der Verfassung*, 1980, S. 198 f., der von „zirkelhaften und leerformelhaften Orientierungshilfen“ spricht. Weitere Nachweise bei *Schneider*, a. a. O., S. 23, 228. Das BVerfG hat sich mehrfach auf die Einheit der Verfassung als eines „logisch-teleologischen Sinngebildes“ berufen (E 1, 14, 32; 19, 206, 220).

53 BGE 102 Ia, 279; siehe im übrigen die Übersicht in meinem Bericht: Die Wirkungen der Urteile des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte im innerstaatlichen Recht und vor innerstaatlichen Gerichten, *Conseil de l'Europe*, H/Coll (80) 4, S. 31.

54 *L. Wildhaber*, *Erfahrungen mit der Europäischen Menschenrechtskonvention*, Schweizerischer Juristenverein 1979, S. 331 f., verweist darauf, daß die Grundrechtsgarantien der Verfassung und der EMRK inhaltlich eng verwandt sind: „Sie stehen in einer verschränkenden, befruchtenden *Wechselwirkung* und gegenseitigen Bedingtheit.“ Der Gesetzgeber, der an die Verfassung gebunden sei, sei wegen dieser Wechselwirkungen auch gehalten, „sich den Gewährleistungen der Konvention unterzuordnen.“

55 Vergleichbare evolutive Wechselwirkungen — Einwirkungen der Entwicklung der internationalen Lage auf die sich wandelnde Verfassungsauslegung — treten auch in der Beurteilung der Rechtslage Deutschlands nach dem Grundgesetz und insbesondere in der These *Bernhardt's* (*Verfassungsrecht und internationale Lagen*, DÖV 1977, 459) zutage, man werde annehmen können, daß die Verträge von Moskau und Warschau und der Grundlagenvertrag mit der DDR, wären sie in den fünfziger Jahren geschlossen worden, in der Bundesrepublik ganz überwiegend für verfassungswidrig gehalten worden wären. „Wenn die Verträge zu Beginn der siebziger Jahre die verfassungsrechtliche Kontrolle weitgehend unbeanstandet passieren konnten, so zeigt das eine gewandelte Verfassungsauslegung an. Es bleibt die kaum lösbare Schwierigkeit, in der jeweiligen Situation das verfassungsrechtlich noch Zulässige vom verfassungsrechtlich Untersagten zu trennen“.

56 BVerfGE 37, 271 (278).

des EWG-Vertrages und der jeweiligen nationalen Verfassung, durch Auslegung zu bemühen“.

Diese Wechselwirkungen leiten zu jener Situation über, die sich aufgrund der Stellung des völkerrechtlichen Vertrages im innerstaatlichen Recht, in das er durch staatliche Geltungsanordnungen eingeführt wird, ergibt. Der Gesichtspunkt der *Einheit der innerstaatlichen Rechtsordnung* beeinflusst zwar — unabhängig von der Deutung des Vertragsgesetzes im Sinne spezieller Transformation oder als Vollzugsbefehl — in einzelnen Fällen<sup>57</sup> die Auslegung der (vertraglichen) Bestimmungen, ohne daß der Vertrag selbst als in sich geschlossene konsensuale Einheit gewürdigt wird. Gleichwohl ist — wie rechtsvergleichende Untersuchungen belegen<sup>58</sup> — in den westeuropäischen Verfassungsstaaten die Tendenz zur völkerrechtskonformen Interpretation völkerrechtlicher Verträge vorherrschend. Besondere Probleme wirft die Auslegung des völkerrechtlichen Vertrages (des Vertragsgesetzes) als Prüfungsobjekt am Maßstab der Verfassung auf. Eine derartige Normenkonfliktssituation und die damit einhergehenden Auslegungs- und Anpassungsprobleme (einerseits des völkerrechtlichen Vertrages an die innerstaatliche Norm und andererseits der innerstaatlichen Norm an den völkerrechtlichen Vertrag) entstehen auch in Staaten, die völkerrechtliche Verträge — wie die Bundesrepublik Deutschland und zum Teil Frankreich<sup>59</sup> — grundsätzlich der *lex posterior*-Regel unterwerfen.

Ehe ich mich diesen Konkordanz- und Anpassungsproblemen, die sich aus der Rechtsstellung des Vertrages im innerstaatlichen Recht ergeben, zuwende, möchte ich zunächst der Frage nachgehen, inwieweit die völkerrechtlichen Auslegungsregeln eine Berücksichtigung von Verfassungsrecht (und nationalem Recht) zulassen und welche Rolle dabei die erwähnten Auslegungsregeln bei speziellen Vertragstypen spielen.

---

57 Deutlich in BVerfGE 36, 1 [35]; BVerwGE 24, 163; kritisch dazu C. Tomuschat, in: ZaöRV 28 (1968), 142. Das BVerwG hat später seine Haltung insofern revidiert (vgl. BVerwGE 49, 202 ff.).

58 Vgl. F.-C. Zeitler, Verfassungsgericht und völkerrechtlicher Vertrag, 1974, S. 48 ff., 71 ff., 95 ff., 262 ff.; L. Wildhaber, Treaty-Making Power and Constitution, 1971, S. 183 ff.

59 Zur unterschiedlichen Judikatur der französischen Gerichte und des Conseil d'Etat im Hinblick auf das sekundäre Gemeinschaftsrecht siehe G. Ress, Der Rang französischer Verträge nach französischem Verfassungsrecht, ZaöRV 35 (1975), S. 445, 492 ff.; Vorschläge zu einer „anpassenden“ Integration im Hinblick auf die EMRK hat Labetoulle (commissaire du gouvernement) in der Sache Debout (C. E. 27. 10. 1978, Rec. 395 ff., 403) vorgetragen.

## II. Die völkerrechtlichen Auslegungsregeln und die Berücksichtigung von innerstaatlichem Verfassungsrecht

### 1. Die Relevanz der innerstaatlichen Rechtsbegriffe bei der Auslegung völkerrechtlicher Verträge

Die Regel, daß eine Vertragspartei sich nicht auf die Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts als Rechtfertigung für die Nichteinhaltung eines Vertrages durch sie berufen kann (Art. 28 WVRK), besagt nicht, daß Verfassungsrecht für die Auslegung völkerrechtlicher Verträge nicht maßgeblich sein kann. Ein solcher Schluß läßt sich auch nicht aus Art. 46 WVRK ziehen, der sich nur auf die Ungültigkeit von Verträgen bezieht und eine solche Berufung nur in den engen Grenzen offenkundiger Verletzung von Regeln über die Vertragsabschlußkompetenz von grundlegender Bedeutung gestattet. Einen Hinweis gibt auch Art. 31 Abs. 4 WVRK, wonach ein Begriff eine besondere Bedeutung erhält, wenn feststeht, daß die Parteien dies beabsichtigen<sup>60</sup>. Schon daraus ergibt sich, daß die Parteien eines völkerrechtlichen Vertrages mittelbar oder unmittelbar die Relevanz des innerstaatlichen Rechts, insbesondere auch des Verfassungsrechts, für die Auslegung der Bestimmungen eines völkerrechtlichen Vertrages vereinbaren können<sup>61</sup>. Das nationale wie internationale Auslegungssubjekt hat jedoch stets zu prüfen, ob der betreffende Begriff in dem völkerrechtlichen Text einen autonomen Sinn hat oder ob eine Verweisung auf den Sinn des Begriffes im staatlichen Recht anzunehmen ist<sup>62</sup>. Mangels entsprechender

60 Siehe *H. Mosler*, Problems of Interpretation in the Case Law of the European Court of Human Rights, in: Gedächtnisschrift für *Panhuys*, 1980, S. 147 ff.

61 Beispiele bei *W. Wengler*, Völkerrecht I, 1964, S. 351 für Verweise auf Teilinhalte staatlichen Rechts. In Konsularverträgen hat z. B. die Bundesrepublik Deutschland Wert darauf gelegt, daß der verfassungsrechtliche Begriff des Deutschen als Anknüpfungsmerkmal für den konsularischen Schutz akzeptiert wird. Siehe dazu *G. Ress*, Die Rechtslage Deutschlands, a. a. O. (oben Anm. 3), S. 207 f.; vgl. auch die in *ZaöRV* 27 (1967), S. 164 aufgeführten Beispiele.

62 *W. Wengler*, *ibidem*. Die Auslegung von Doppelbesteuerungsabkommen, von Auslieferungsverträgen und z. B. des Europäischen Gerichtsstands- und Vollstreckungsübereinkommens bieten reichhaltiges Material für die Abgrenzung zwischen autonomer und heteronomer Bestimmung und Auslegung völkerrechtlicher Vertragsbegriffe. Vgl. *U. Spellenberg*, Das Europäische Gerichtsstands- und Vollstreckungsübereinkommen als Kern eines europäischen Zivilprozeßrechts, in: *EuR* 1980, S. 329 ff., 339 ff., der eine wachsende Neigung des EuGH zu autonomer Interpretation des EuGVÜ feststellt. Der EuGH hat freilich in seiner ersten einschlägigen Entscheidung festgestellt, daß keiner der beiden Auslegungsmethoden der Vorzug gebühre, sondern daß eine sachgerechte Entscheidung nur für jede einzelne Frage gesondert getroffen werden könne (EuGH RS 12/76) (*Tessili/Dunlop*) Slg. 1976, 1473). Für die Auslegung von Begriffen wie *Doppelbesteuerungsabkommen* hat der BFH häufig auf deutsches Steuerrecht zurückgegriffen, soweit der Vertrag die entsprechenden Begriffe nicht selbst definierte (z. B. BFHE 98, 427, 430; 101, 536, 539; weitere Nachweise in *ZaöRV* 31 (1971), 332 f.; 32 (1972) 144 f. und bei *H.-W. Bayer*, Das Völkerrecht in der Rechtsprechung des BFH, *StuW* 1981, 61, 66). Einige Abkommen verweisen ausdrücklich auf das innerstaatliche Recht als subsidiäre Auslegungsquelle (siehe *ZaöRV*

völkerrechtlicher Begriffsbildung sind Vertragstermini — dafür gibt auch das interne Recht internationaler Organisationen zahlreiches Belegmaterial<sup>63</sup> — oftmals nur unter Rückgriff auf das nationale Begriffsverständnis zu interpretieren.

Häufig greifen die nationalen Gerichte jedoch vorschnell auf die entsprechende Bedeutung der Begriffe im nationalen Recht zurück. Ein bekanntes Beispiel bietet die frühere Rechtsprechung deutscher und österreichischer Gerichte zum Begriff „civil rights and obligations“ in der EMRK<sup>64</sup>. Zustimmung verdient meiner Ansicht nach die vom BFH<sup>65</sup> vertretene Auffassung, daß die Eigenständigkeit des Regelungsbereichs eines Doppelbesteuerungsabkommens es gebiete, daß Begriffe, für die eine Begriffsbestimmung im Abkommen selbst nicht enthalten sei, zunächst durch Auslegung aus dem Sinnzusammenhang in ihrem Inhalt zu bestimmen seien. Die Heranziehung innerstaatlichen Rechts sei erst dann zulässig und geboten, wenn eine Auslegung aus dem Abkommen selbst nicht möglich sei.

Zwar ist anerkannt, daß auch eine autonome Begriffsbestimmung im Rahmen des völkerrechtlichen Vertrages — wie z. B. im Rahmen der Europäischen Menschenrechtskonvention — nicht bedeutet, daß die Bedeutung der Begriffe im Rahmen des innerstaatlichen Rechts der Vertragsstaaten bei der Auslegung nicht zu berücksichtigen sind. „Wenn ein in *allen* Vertragsstaaten akzeptierter Begriffsinhalt existiert, sollten sowohl nationale wie internationale Entscheidungsorgane diese Bedeutung bei der Interpretation des entsprechenden Begriffs im völkerrechtlichen Vertrag zugrundelegen“<sup>66</sup>. Diese richtige, von *Mosler* im Anschluß an den *Golder-Fall*<sup>67</sup> aufgestellte These bewährt sich umgekehrt auch in Fällen, in denen ihre Voraussetzungen nicht vorliegen.

---

29 (1969), S. 132). Bei Lücken einer internationalen Regelung (Ausgestaltung des Schadensersatzanspruchs nach Art. 5 Abs. 5 EMRK) hat der BGH den Schluß gezogen, daß die Vertragsstaaten die nähere Festlegung des Inhalts des Anspruchs dem innerstaatlichen Recht überlassen haben (BGH NJW 1966, 1021, 1024). Im *Pohle-Fall* hat das BVerfG — wie ich meine zu Recht — die Auffassung vertreten, daß die Bestimmung dessen, was politisches Delikt sei, im Rahmen eines Auslieferungsvertrages von der einseitigen Bestimmung durch den ausliefernden Staat abhängig sei (BVerfGE 46, 214 [221]; dazu *T. Stein*, in: *EuGRZ* 1977, S. 59 ff.).

63 Vgl. *Felice Morgenstern*, *The Law Applicable to International Officials*, *ICLQ* 18 (1969), S. 739 ff., 746 ff.; zur Bedeutung der Rechtsvergleichung als Auslegungshilfe in diesem Zusammenhang siehe *G. Ress*, *Die Bedeutung der Rechtsvergleichung*, a. a. O., (oben Anm. 30), S. 253 und *B. Dutoit*, *Comparative Law and Public International Law*, in: *W. E. Butler*, *International Law in Comparative Perspective*, 1980, S. 67, 84 f.

64 Vgl. die frühere Judikatur des österreichischen VfGH: 14. 10. 1965, *ÖJZ* 1966, S. 409; 13. 3. 1973, *JBl.* 1974, S. 87. Vgl. dazu *C. Schreuer*, *The Impact of International Institutions on the Protection of Human Rights in Domestic Courts*, 4 *Israel Yearbook on Human Rights*, 1974, S. 74.

65 BFH v. 15. 1. 1971, E. 101, S. 536; vgl. auch *FG Münster EFG* 1972, 56.

66 A. a. O. (oben Anm. 60), S. 162. Vgl. auch *W. Wengler*, a. a. O. (oben Anm. 61), S. 349, der bei vagen Wertbegriffen das internationale Gericht „an übereinstimmende Vorstellungen der von dem Vertrag betroffenen Menschenverbände über den Inhalt solcher Begriffe gebunden“ hält.

## 2. Bilaterale Verträge und Verfassungsrecht

Bei bilateralen Verträgen hochpolitischer Natur (Verträge zur Überbrückung von fundamentalen Interessengegensätzen; streitpunktausklimmernde Verträge) führt der zwar nicht unbestrittene Grundsatz „in dubio mitius“<sup>68</sup> und der völkerrechtliche Vertrauensgrundsatz dazu, „daß ein übereinstimmender Wille der Vertragspartner, konkrete rechtliche Handlungs- und Verhaltenspflichten zu begründen, nur angenommen werden darf, wenn und soweit dies im Vertragstext unzweideutig zum Ausdruck kommt“. Diese vom BVerfG<sup>69</sup> im Beschluß zu den Ostverträgen verwendete Regel gestattet gerade in Zweifelsfällen, d. h. wenn nicht der eindeutige Vertragstext entgegensteht, die für die Auslegung maßgebliche Annahme, daß die Parteien die Einhaltung ihres nationalen Verfassungsrechts haben wahren wollen. Auch die von *Tomuschat*<sup>70</sup> vertretene These: „Die verfassungskräftig geprägte Gestalt der Bundesrepublik umfaßt auch das BVerfG. Auf diese Eigenart müssen sich die Partner der Bundesrepublik einstellen. Das Gemeinwesen braucht auch im Außenverhältnis seine wesensbestimmenden Charaktermerkmale nicht zu verleugnen“, weist wohl nur auf die Legitimation zur verfassungsrechtlichen Auslegung, aber nicht darauf hin, daß der Vertragspartner ein eventuelles Ergebnis einer verfassungsgerichtlichen Auslegung des völkerrechtlichen Vertrages noch als vertragsgemäß hinnehmen müßte. Auch die Auffassung des BVerfG im Streit um den Grundlagenvertrag, daß die DDR Kenntnis von dem beim BVerfG anhängigen Verfahren und von der Kompetenz des BVerfG sowie von den rechtlichen Darlegungen der Bundesregierung im Gesetzgebungsverfahren hatte, rechtfertigen allein nicht den Schluß, daß auch „in der völkerrechtlichen Auseinandersetzung, insbesondere auch gegenüber dem Vertragspartner, dem Vertrag die Auslegung (gegeben werden dürfe), die nach dem Grundgesetz erforderlich ist“<sup>71</sup>. Freilich spricht das BVerfG auch nicht davon, daß die DDR an diese Auslegung formaliter gebunden sei, sondern nur, daß „in der völkerrechtlichen Auseinandersetzung“ sich die Bundesrepublik gegenüber der DDR auf die Auslegung durch das BVerfG „berufen“ könne<sup>72</sup>. *Wengler*<sup>73</sup> hat vorsichtiger formuliert, daß eine „schwache

67 7. 5. 1974, Series A Vol. 18 = EuGRZ 1974, 91 ff., 117 ff.

68 Dieser Grundsatz, wonach Vertragsbestimmungen, welche die staatliche Gestaltungs- und Entscheidungsfreiheit beschränken, im Zweifel restriktiv auszulegen sind, hat zwar keine ausdrückliche Festschreibung in der WVRK gefunden; er läßt sich jedoch in der Rechtsprechung internationaler Gerichte als subsidiäre Auslegungsregel nachweisen. Vgl. dazu die Belege bei *R. Bernhardt*, a. a. O. (oben Anm. 33) S. 97 ff., 143 ff.; *E. Klein*, a. a. O. (oben Anm. 31), S. 337 f.

69 BVerfGE 40, 141 [164 f.].

70 VVDStRL 36 (1978), S. 56 f.

71 BVerfGE 36, 1 [36].

72 Vgl. dazu *T. Schweisfurth*, Die völkerrechtlichen Aussagen des Grundvertragsurteils, in: Fünf Jahre Grundvertragsurteil des Bundesverfassungsgerichts, Schriften zur Rechtslage Deutschlands, Bd. 1, 1979, S. 243; *Rauschnig*, ibidem, S. 258; *Wengler*, ibidem, S. 259.

Vermutung“ dafür spreche, daß ein unter Mitwirkung eines nach innerstaatlichem Recht inkompetenten Organs gebildeter Völkerrechtssatz so auszulegen sei, daß kein Widerspruch zum staatlichen Rechtssatz entstehe, wenn das innerstaatliche Recht zweifelsfrei verletzt wurde. Gegenüber einem unzweideutigen Vertragstext wäre eine solche Berufung — auch bei sogenannten hochpolitischen Verträgen<sup>74</sup> — nicht zulässig. Geht man von Art. 31 und 32 WVRK aus, so könnte zum Kontext eines Vertrages allenfalls eine klare und unmißverständliche, vor Vertragsabschluß abgegebene und vom Vertragspartner akzeptierte Erklärung gerechnet werden, den Vertrag nur in einer bestimmten Auslegung schließen zu wollen.

Auch wenn die Verfassungsgerichtsbarkeit eine in vielen westeuropäischen Staaten verbreitete Einrichtung ist, folgt daraus nicht, daß die Vertragspartner nach Treu und Glauben gehalten wären, jedwede Auslegung durch das Verfassungsgericht des Vertragspartners als völkerrechtskonform hinzunehmen.

Auch die vorvertragliche Kenntnis verschiedener verfassungsrechtlicher und völkerrechtlicher Rechtsauffassungen hilft für die Auslegung eines Vertrages gegenüber einem eindeutigen Vertragstext nicht weiter. Wollte man mit der These des BVerfG Ernst machen und verlangen, daß der Vertrag dem innerstaatlichen Recht jedes der beiden Staaten voll entsprechen müßte, so würde dies, wie der französische Jurist *Pierre Koenig* treffend sagt: „revient à dire qu'il n'y a pas de traité“<sup>75</sup>. Aus diesem Dilemma kann auch nicht der von *Simma*<sup>76</sup> empfohlene Rückgriff auf Art. 46 WVRK befreien, weil Art. 46 — entgegen einer von *Waldock* in der International Law Commission geäußerten Ansicht<sup>77</sup> — keine Berufung auf die *constitutionalité intrinsèque*, sondern nur auf die *constitutionalité extrinsèque*,

73 Völkerrecht I, S. 94. Die Vermutung läßt sich auch mit dem „Vertrauensgrundsatz“ stützen, den *J. P. Müller* (Vertrauensschutz im Völkerrecht, 1971, S. 143 ff.) generell gegen die Willentheorie anführt. Vgl. die Aussage, der Interpret müsse im Hinblick auf die „normale“, „gewöhnliche“, „natürliche“ Wortbedeutung „in erster Linie den Erwartungen gerecht werden, die die Parteien vernünftigerweise in die von ihnen gewählten Worte und Sätze setzen durften“ (S. 149). Ebenso für Formelkompromisse *A. Verdross/B. Simma*, *Universelles Völkerrecht*, 1976, S. 392.

74 Zum Begriff des hochpolitischen Vertrages siehe BVerfGE 40, 141 [164]; *H. Steinberger*, Völkerrechtliche Aspekte des deutsch-sowjetischen Vertragswerkes vom 12. August 1970, *ZaöRV* 31 (1971) S. 64, 68; *F.-C. Zeitler*, *Judicial Review and Judicial Restraint* gegenüber der auswärtigen Gewalt, *JöR NF* 25 (1976), S. 634; *Blumenwitz*, in: *EuGRZ* 1975, 536 ff.

75 *F. Koenig*, *Le traité fondamental entre les deux Républiques allemandes et son interprétation par le Tribunal constitutionnel fédéral*, *AFDI* Bd. 19 (1973) S. 147 f., 168; vgl. dazu näher *Ress*, *Die Rechtslage Deutschlands*, a. a. O. (oben Anm. 3), S. 355 f.

76 *B. Simma*, *Der Grundvertrag und das Recht der völkerrechtlichen Verträge*, *AöR* Bd. 100 (1975), S. 18 ff.

77 *YBILC* 1965, Bd. II, S. 71 Nr. 6; nur wenige Autoren haben in der Vergangenheit diese These vertreten (vgl. Nachweise bei *Wildhaber*, a. a. O. (oben Anm. 54), S. 347 f.).

d.h. die Berufung auf die formalen Bestimmungen über die Abschlußbefugnis gestattet<sup>78</sup>.

### 3. Nachträgliche Vertragspraxis und Verfassungsrecht

Ein wenig erforschtes Gebiet betreten wir mit der — angesichts des geschilderten Ergebnisses naheliegenden — Frage, welche Wechselbeziehungen zwischen Interpretation des Vertrages, nachträglicher Vertragspraxis und Verfassungsrecht bestehen. Das Schweizerische Bundesgericht ließ die Bedenken, die in der Regel gegen eine ausdehnende Auslegung staatsvertraglicher Abmachungen bestehen mögen, fallen, wenn die „Praxis aller Vertragsstaaten oder doch die Praxis der Staaten, die an dem zu beurteilenden Falle unmittelbar interessiert sind, der Auslegung zustimmen.“<sup>79</sup> Um eine nachfolgende Praxis in der Anwendung des Vertrages unter Berücksichtigung verfassungsrechtlicher Anforderungen bei der Auslegung zu berücksichtigen, muß sie die Übereinstimmung der Parteien hinsichtlich der Auslegung zum Ausdruck bringen: das bedeutet, daß eine einseitige Praxis allenfalls *gegen* den die Praxis ausübenden Staat im Rahmen des estoppel-Prinzips, nicht jedoch als gemeinsame Praxis für die Auslegung relevant ist<sup>80</sup>. Es ist deshalb nicht entscheidend, ob eine offizielle Rechtsverwahrung der Regierung der DDR oder der Volksrepublik Polen gegen die vom

78 *Wildhaber*, *ibidem*; *F. Zehetner*, Staatliche Außenvertretungsbefugnis im Völkerrecht, *ZaöRV* 37 (1977), 244 ff.; grundlegend *W. K. Geck*, Die völkerrechtlichen Wirkungen verfassungswidriger Verträge, 1963 und ders., The Conclusion of Treaties in Violation of the Internal Law of a Party, *ZaöRV* 27 (1967), S. 429 ff. *J. P. Müller*, Vertrauensschutz, a. a. O. (oben Anm. 73) hält demgegenüber eine Relevanz des Grundrechtsteils der Verfassungen für vertretbar (S. 207 f.). Wenn mit dem Vordringen des völkerrechtlichen Schutzes der Menschenrechte in der internationalen Praxis auch die Zumutbarkeit der Kenntnis z. B. des Grundrechtsteils der Verfassung in diesem Zusammenhang generell nach Vertrauensgesichtspunkten als möglich angesehen wird, so ist der Schritt zur Relevanz der gesamten Verfassungsordnung nicht mehr weit. Eine derartige Relevanz wird aber weder durch die WVRK noch durch das völkergewohnheitsrechtliche Vertragsrecht getragen. Der funktionale Zusammenhang zur Vertragsinterpretation besteht darin, daß die erweiterte Möglichkeit, sich auf die Ungültigkeit der Zustimmung zu einem völkerrechtlichen Vertrag zu berufen, die innerstaatlichen Rechtsanwendungsorgane aus der Zwangslage befreien würde, zwischen verfassungskonformer Auslegung des völkerrechtlichen Vertrages oder vertragskonformer Auslegung der Verfassung wählen zu müssen. Gleichwohl entspricht dieser Weg weder der Rechtslage *de lege lata*, noch ist dieser Ausweg empfehlenswert. Die Zurückdrängung der Berufung auf das materielle Verfassungsrecht entspricht den Erfordernissen des internationalen Rechtsverkehrs und der internationalen Rechtssicherheit. Berufungen auf die Ungültigkeit völkerrechtlicher Verträge würden in der völkerrechtlichen Praxis nicht nur deshalb geschehen, um elementares Verfassungsrecht zu wahren, sondern um aufgrund konkreter politischer oder wirtschaftlicher Interessen einem unbequem gewordenen Vertrag zu entgehen. In vielen Staaten der Welt sind die Inhalte der nationalen Verfassungsordnung flexibel und einer im einzelnen nicht vorhersehbaren Auslegung zugänglich.

79 BGE 94 (1968) I 667 f.

80 *J. P. Müller*, a. a. O., S. 189

BVerfG vorgenommene Auslegung der genannten Verträge vorliegt<sup>81</sup>. Müller hält es allerdings für ausreichend, wenn der Vertragspartner von der Praxis Kenntnis hat und sie duldet<sup>82</sup>. Liegt eine übereinstimmende Praxis vor, so soll nach dem Schiedsspruch über die Interpretation des amerikanisch-französischen Luftverkehrsabkommens von 1963 nicht nur eine Interpretation, sondern auch eine Vertragsänderung dann möglich sein, wenn die Revisionsklauseln nicht eingehalten werden<sup>83</sup>. Eine solche Deutung führt in die Problematik des Luxemburger Kompromißbeschlusses von 1966<sup>84</sup> hinein und zu der Frage, ob durch eine solche nachwirkende Praxis die zur Vertragsänderung berufenen verfassungsgemäßen Vertretungsorgane ausgeschaltet werden können. Müller<sup>85</sup> bejaht aus dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes das Zurücktreten verfassungsrechtlicher Anforderungen, insbesondere auch parlamentarischer Teilnahme an einer derartigen Gestaltung der völkerrechtlichen Beziehungen eines Staates. Ich würde dazu neigen, umgekehrt in diesen Fällen eine vom Vertragstext nicht gedeckte Praxis so zu deuten, daß nicht angenommen werden kann, daß die Parteien eine Änderung unter Umgehung ihrer verfassungsrechtlichen Vertretungsorgane beabsichtigt haben.

Bei bilateralen Interessenausgleichsverträgen kommt der nachfolgenden Praxis der Vertragsstaaten als zusätzlichem Auslegungsmittel möglicherweise eine größere Bedeutung zu als bei multilateralen Verträgen, insbesondere bei Verfassungs- und Interpretationsverträgen, die über eine von der Vertragsgemeinschaft eingesetzte internationale Gerichtsbarkeit verfügen. Geht man davon aus, daß auch die interne Praxis aller Mitgliedstaaten, die getragen ist durch eine entsprechende Rechtsüberzeugung, Verträge authentisch interpretieren bzw. sogar abändern kann, müssen einige Urteile des EuGH und des EGMR im Lichte dieser Regel zunächst Erstaunen

81 Offizielle diplomatische Schritte sind nicht bekannt geworden, wohl aber kritische Stimmen in der Literatur der betreffenden Staaten; sie sind zusammengestellt bei H.-J. Uibopuu, Die sowjetische Interpretation der Ostverträge, in: Auslegung der Ostverträge und gesamtdeutsche Staatsangehörigkeit, 1980, S. 11 ff., 34 f.; A. Uschakow, Die polnische Auslegung des Warschauer Vertrages, ibidem, S. 49 ff. Zu den Gründen der unterschiedlichen Auslegung siehe treffend E. Klein, ibidem, S. 77 f.; W. Völkel, Zur Reaktion der DDR auf das Karlsruher Urteil zum Grundlagenvertrag, Deutschland-Archiv, Jg. 7 (1974), S. 140 ff.

82 A. a. O. (oben Anm. 73), S. 190.

83 RGDIP 69 (1965), 189 ff., 249; ILM 3 (1963), S. 668; siehe Müller, a. a. O., S. 174 f. mit weiteren Nachweisen.

84 H. Mosler, National- und Gemeinschaftsinteressen im Verfahren des EWG-Ministerrats. Die Beschlüsse der außerordentlichen Tagung des EWG-Rates in Luxemburg vom 29. Januar 1966, ZaöRV 26 (1966), S. 1 ff., hält durch eine längere Praxis, keine Mehrheitsentscheidungen zu treffen, eine Einwirkung auf den Vertrag und dessen Änderung immerhin für möglich (S. 27). Zur Qualifikation des Luxemburger Beschlusses siehe auch Bellanger, Contribution à l'étude de la nature juridique des Accords de Luxembourg du 29 janvier 1966, NTIR 1968, S. 179 ff.; Dickschat, Die rechtliche Wertung der Erklärungen des Ministerrates der EWG vom 29. 1. 1966, ArchVR 1967, 412.

85 A. a. O., S. 187 f.

verursachen<sup>86</sup>. Im Fall *Marckx*<sup>87</sup>, in dem über Jahre hinweg eine bestimmte Praxis unangefochten und in vollem Bewußtsein der Rechtmäßigkeit durchgeführt wurde — eine Praxis, die sich nicht auf Belgien beschränkte —, wurde diese Praxis deshalb nicht als relevant angesehen, weil zwei Abkommen, die nur vier Mitgliedstaaten bisher ratifiziert hatten (das Brüsseler Übereinkommen vom 12. September 1962 über die Feststellung der mütterlichen Abstammung nichtehelicher Kinder und das europäische Übereinkommen vom 15. Oktober 1975 über die Rechtsstellung der außerhalb der Ehe geborenen Kinder), eine Fortentwicklung andeuteten. Anknüpfungspunkt ist hier nicht die bisherige tatsächliche innerstaatliche Praxis, sondern die sich abzeichnende zukünftige<sup>88</sup>. Eine erhebliche Unsicherheit darüber, was als Praxis Relevanz beanspruchen kann, läßt sich dabei nicht übersehen. Ähnliche Erwägungen könnten angesichts der EuGH-Rechtsprechung im Fall *Defrenne*<sup>89</sup> oder zur unmittelbaren Anwendbarkeit der Art. 52 und 59 EWG-V angestellt werden<sup>90</sup>.

#### 4. Auslegung von Interpretationsinstrumenten

Demgegenüber sind einseitige Interpretationsinstrumente einer Partei, welche im Zusammenhang mit Verträgen von der anderen Partei ausdrücklich oder stillschweigend akzeptiert worden sind, im Zweifel, d. h. bei Mehrdeutigkeit des Textes, im Lichte des nationalen Verfassungsverständnisses des Erklärenden, soweit dieses Verfassungsverständnis für den Erklärungsempfänger aus dem Zusammenhang erkenntlich war, zu interpretieren. Ein Beispiel für ein derartiges Zusammenwirken zwischen Verfassungsrecht und Interpretationsinstrument bietet der „Brief zur Deutschen Einheit“<sup>91</sup>, bei welchem der Zweck der Erklärung dem Erklärungsempfänger bekannt

86 So zutreffend C. Tomuschat in der Diskussion auf dem 5. Internationalen Kolloquium über die EMRK, Frankfurt, 9. – 12. April 1980 (Diskussionsbericht erscheint im C.F. Müller-Verlag 1982).

87 Urteil des EGMR 1979, Series A, Nr. 31.

88 Der EGMR (EuGRZ 1979, 460) schließt, daß ungeachtet der niedrigen Zahl der Ratifikationen die Existenz dieser beiden Verträge tatsächlich eine bestimmte Übereinstimmung der Auffassungen in den modernen Gesellschaften kennzeichne.

89 *Defrenne II* RS 43/75, Urteil vom 8. April 1976 (Slg. 1976, 455, 473 = EuGRZ 1976, 169 Nr. 71), in welchem der EuGH die langjährige Praxis der Mitgliedstaaten (und der Kommission) als rechtlich irrelevant für die Auslegung von Art. 119 EWG-V. ansieht. „Daher kann bei der Auslegung dieser Bestimmung nichts aus den Langsamkeiten und Widerständen hergeleitet werden, welche die tatsächliche Anwendung dieses wesentlichen Grundsatzes in einigen Mitgliedstaaten verzögert haben.“ Im Hinblick auf diese Praxis wird jedoch eine Modifikation der rechtlichen Tragweite des Urteils in zeitlicher Hinsicht (ex nunc-Wirkung) für angebracht gehalten. Ebenso der EGMR im *Marckx*-Fall. Siehe dazu G. Ress, Die Wirkungen der Urteile, a. a. O., S. 7. Vgl. auch EuGH Rs 61/79 Slg. 1980, 1205, 1223 ff.

90 EuGH RS 2/74 (*Reyners*), Slg. 1974, 631, 637.

91 Vgl. B. Zündorf, Die Ostverträge, 1979, S. 274 ff.; G. Ress, Die Rechtslage Deutschlands, a. a. O., S. 120 ff.

war, nämlich, daß er zur Wahrung bestimmter verfassungsrechtlicher Grundpositionen, wie sie zum Zeitpunkt der Erklärung erkennbar waren, abgegeben wurde. Der verwendete Begriff des „deutschen Volkes“, der Begriff der freien Selbstbestimmung und schließlich die Befugnis der Bundesrepublik zur Hinwirkung auf einen Zustand der Einheit bezeichnen Elemente, welche das verfassungsrechtliche Wiedervereinigungsgebot absichern sollen. In diesem Zusammenhang war die Beziehung zum Verfassungsrecht eines Vertragspartners offenkundig<sup>92</sup>.

##### 5. Wechselwirkung zwischen Rechtsvergleichung und Auslegung multilateraler Verträge, insbesondere Gründungsverträge internationaler Organisationen

Bei der Auslegung von Interessenvergemeinschaftungsverträgen, insbesondere von Gründungsverträgen internationaler Organisationen ist das Verfassungsrecht der Mitgliedstaaten — und das nationale, insbesondere öffentliche Recht<sup>93</sup> — im Rahmen teleologisch-funktionaler Interpretation heranzuziehen. Die Rechtsvergleichung erhält Richtschnur und Maßstab, wenn sie an den Aufgaben und Zielen eines völkerrechtlichen Zweckverbandes ausgerichtet wird. Die Wechselbeziehung zum Verbandszweck verleiht der Rechtsvergleichung die Funktion des entscheidenden Erkenntnismittels für die allgemeinen Rechtsgrundsätze einer organisierten Vertragsgemeinschaft<sup>94</sup>. Die schon erwähnte Anknüpfung an die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten in der Rechtsprechung des EuGH zur Ermittlung gemeinschaftsspezifischer Grundrechte wird gleichzeitig durch Ziel und Struktur der Gemeinschaft, in die sie sich einfügen, bestimmt. Im Rahmen homogener Verfassungsstrukturen der Mitgliedstaaten ist zur Lückenfüllung auch die Anknüpfung an gemeinsame Verfassungsorganisationselemente zulässig<sup>95</sup>. Entscheidende Bedeutung bei diesem methodischen Vorgehen gewinnt der vor allem von *Zemanek*<sup>96</sup> hervorgehobene negative Test, daß bei der Entwicklung derartiger Rechtsgrundsätze zur Auslegung des Verbandsrechts — insbesondere des europäischen Gemeinschaftsrechts — kein Widerspruch zu wichtigen verfassungs-

92 *Zündorf*, a. a. O., S. 276.

93 Dazu *K. Zemanek*, Was kann die Vergleichung staatlichen öffentlichen Rechts für das Recht der internationalen Organisationen leisten, *ZaöRV* 24 (1964), S. 453 ff.

94 Näher dazu *G. Ress*, Die Bedeutung der Rechtsvergleichung a. a. O. (oben Anm. 30), S. 231 ff.; *M. Bothe/G. Ress*, The Comparative Method and Public International Law, in: *Butler*, a. a. O. (oben Anm. 67), S. 49 ff., 53 ff.; vgl. auch die Beiträge von *R. H. Man- kiewicz*, Comparative Law and the International Civil Aviation Organisation, *ibidem*, S. 269 ff.; *N. Valticos*, Comparative Law and International Labor Law, *ibidem*, S. 277 ff.

95 Näher dazu *M. Hilf*, Die Organisationsstruktur der Europäischen Gemeinschaften — Rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten und -grenzen (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht 1982), und *Georg Ress*, a. a. O. (Anm. 30), S. 247 ff.

96 A. a. O. (oben Anm. 93), S. 463 f.

rechtlichen Geboten eines Mitgliedstaates bestehen darf. Dem trägt die Rechtsprechung des EuGH tendentiell Rechnung. Die materielle Wechselwirkungslage, die in dieser Rechtsprechung zum Ausdruck kommt, wird von Seiten des Gemeinschaftsrechts durch die Struktur und die Ziele der Gemeinschaft, die allgemeinen Rechtsgrundsätze<sup>97</sup> sowie die zahlreichen, in den Rahmen des Verhältnismäßigkeitsprinzips gehörenden gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen an die Anwendung und Handhabung der jeweiligen Grundrechte im Einzelfall getragen. Aus den nationalen Verfassungsordnungen übernimmt der EuGH grundsätzlich alle diejenigen rechtlichen Elemente, die zum Nachweis der Existenz von Einzelgrundrechten sowie für die Ermittlung von deren inhaltlichen und verfahrensrechtlichen Gehalt erforderlich sind.

Gerade die Entwicklung der Judikatur des EuGH zum Grundrechtsschutz zeigt freilich, daß eine methodische Absicherung dieser Einwirkungen nationaler Verfassungsordnungen auf die Auslegung des Gemeinschaftsrechts in befriedigender Weise nicht gelungen ist und die Literatur sich häufig mit dem Verweis auf die rechtsschöpfende Funktion des EuGH begnügt. Welchen Rechtsgehalt soll er aus dem nationalen Grundrecht im Rahmen des Gemeinschaftsrechts für sachdienlich und welche Schranken für maßgeblich erachten? Das Modell des maximalen oder das des minimalen Grundrechtsschutzes oder eine Kombination, die sich an den in den Mitgliedstaaten überhaupt geschützten Grundrechten und im besonderen an denen im Verfahrensstaat ausrichtet<sup>98</sup>? Denn bei der Auslegung des Gemeinschaftsrechts ist zu beachten, daß in der Gemeinschaft — so der EuGH<sup>99</sup> — keine Maßnahme als rechtens anerkannt werden könne, die unvereinbar ist mit den von den Verfassungen der Mitgliedstaaten geschützten Grundrechten.

Diese Wendung entspricht den Bedürfnissen des erwähnten negativen Tests, darf aber nicht mit der von *Friauf*<sup>100</sup> vertretenen Auffassung einer

97 Vgl. *K. M. Meessen*, Zur Theorie allgemeiner Rechtsgrundsätze des internationalen Rechts: Der Nachweis allgemeiner Rechtsgrundsätze des Europäischen Gemeinschaftsrechts, JIR 17 (1974), S. 283 ff.; *A. Bleckmann*, Zur Entwicklung europäischer Grundrechte, DVBl. 1978, 457 ff. m.w.N.

98 Vgl. zu diesen „Methoden“ *A. Bleckmann*, a. a. O. (oben Anm. 97), der die Methode der Interessenabwägung mit der zu weitgehenden These vertritt, der europäische Richter müsse „aus der unmittelbaren Anschauung der nationalen Rechtsordnungen in Verbindung mit den Erfordernissen der Europäischen Gemeinschaften und der Mitgliedstaaten durch freie Rechtsschöpfung entscheiden, wo die Grenze zwischen den privaten und öffentlichen Interessen zu verlaufen“ habe. Der Hinweis auf das Übermaßverbot, das in der Judikatur des EuGH anerkannt ist (EuGH Slg. XV, 419; XVI, 1125, 1161), vermag den Spielraum methodisch nicht ausreichend einzuengen. Die vorrangige Anknüpfung an das Verfassungsrecht des Ausgangsfalles, eingebettet in die „gemeinsame Verfassungsüberlieferung“, muß zur dogmatischen Eingrenzung hinzukommen.

99 EuGH Slg. 1974, 491.

100 *K. H. Friauf*, Die Notwendigkeit einer verfassungskonformen Auslegung im Recht der westeuropäischen Gemeinschaften, AöR 85 (1960) 224, 231 ff.; siehe dazu *K. M. Mees-*

verfassungskonformen Auslegung des Gemeinschaftsrechts gleichgesetzt werden. Zwar hätte die Methode eines jeweils europäisierten nationalen Verfassungsrechts den Vorteil, daß der EuGH sich nicht in Widerspruch zu den nationalen Verfassungsgerichten setzen müßte. Sie überzeugt aber schon deshalb nicht, weil sie die Hoheitsgewalt der EG als Bündelung nationaler Hoheitsgewalten begreift, die sozusagen mit der Verfassungshypothek belastet auf die EG übergegangen sind<sup>101</sup>.

Der im Rahmen dieser Wechselwirkung angelegten Hinwendung zu den innerstaatlichen Grundrechten und dem erwähnten negativen Test entspricht es jedoch, daß das Verfassungsrecht des Ausgangsstaates des Verfahrens (Kläger/vorlegendes Gericht) zumindest so weit zur Auslegung herangezogen wird, daß ein möglicher Konflikt auf marginale Elemente reduziert wird<sup>102</sup>. Die im Fall *Hauer* (Weinrebenanbau-Verbot)<sup>103</sup> ersichtliche sorgfältige normative Rückorientierung auf die Verfassungsordnung einzelner Mitgliedstaaten und insbesondere die des Ausgangsstaates (den deutschen Eigentumsschutz nach Art. 14 GG und die Wesensgehaltsgarantie) läßt sich auch als Anknüpfung an die Grenzen der verfassungsrechtlichen Ausgangslage (in der Bundesrepublik Art. 24 Abs. 1 GG) deuten<sup>104</sup>.

#### 6. Wechselwirkungen bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe

Bei universellen multilateralen Verträgen, einschließlich universeller internationaler Organisationen, ist die Wechselwirkung zwischen dem Verfassungsrecht der Vertragsstaaten und der Auslegung von Vertragsbegriffen sowie die Herausbildung besonderer allgemeiner Rechtsgrundsätze deshalb fragwürdig, weil es an einem tragfähigen Konsens über die gemeinsame

---

sen, Staatsverträge zum Internationalen Privatrecht, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heft 16, 1975, S. 77f.

101 *Bleckmann*, a. a. O., S. 458.

102 Dieses Modell führt weder zu einer „relativen Grundrechtgeltung“, wie *Bleckmann*, S. 458, die Hinwendung zum Ausgangsfall nennt, noch zu einer „maximalen Grundrechtgeltung“, wohl aber zu einer stufenartigen dogmatischen Konkretisierung (Zusammen„setzung“) und Präzisierung von Inhalt und Schranken des europäischen Grundrechts — was nicht notwendig zu einem wesentlichen liberaleren Inhalt führt (a. A. wohl *Bleckmann*, S. 459).

103 NJW 1980, S. 505.

104 Wie notwendig eine solche Rückorientierung ist, zeigt auch die problematische „Abkopplung von den legitimierenden demokratischen nationalen Grundlagen“ bei der Interpretation von Art. 235 EWG-Vertrag (*C. Tomuschat*, Die Rechtssetzungsbefugnisse der EWG in Generalermächtigungen, insbesondere in Art. 235 EWGV, *Europarecht* 1976, Sonderheft, S. 45 ff.). *R. Schmidt* (Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen, *VVDStRL* 36 (1978), S. 79) fordert deshalb zu Recht eine sorgfältige Rückorientierung auf die gemeinsame Verfassungstradition der Mitgliedstaaten, um aufzuzeigen, daß z. B. über Art. 24 GG einer supranationalen Organisation „pauschal zielorientierte Kompetenzen ohne faßbare gegenständliche Inhaltsbestimmung“ (*Tomuschat*, S. 63) nicht eingeräumt werden können.

materielle Wertgrundlage fehlt<sup>105</sup>. Bei Integrations- und Verfassungsverträgen, wie dem EWG-Vertrag und der Europäischen Menschenrechtskonvention, ist dagegen eine Berücksichtigung der gemeinsamen Verfassungsgrundsätze der Mitgliedstaaten bei der Auslegung von Vertragsbegriffen erforderlich.

Dabei tritt jedoch ein deutlicher Unterschied zwischen dem Recht der Europäischen Gemeinschaften und dem der Europäischen Menschenrechtskonvention zutage. Die Begriffe im europäischen Gemeinschaftsrecht werden vom EuGH selbst dann autonom gemeinschaftsrechtlich interpretiert, wenn ihr Bezug zum nationalen Verwaltungs- und Verfassungsrecht, wie beim Begriff der öffentlichen Gewalt in Art. 48 Abs. 4 EWG-V. naheliegt<sup>106</sup>. Das nationale Verfassungsrecht der Mitgliedstaaten prägt sicher einen Kernbereich öffentlicher Gewalt<sup>107</sup>, den die autonome Begriffsbestimmung nicht verlassen darf. Ein Beispiel für eine dynamische Wechselwirkungslage zwischen nationalem Verfassungsrecht (öffentlichem Recht) und Völkerrecht bietet die Interpretation des *ordre-public*-Vorbehalts beim Recht auf Freizügigkeit, welchen der EuGH seit der van Duyn-Entscheidung fortschreitend zu einem Konzept einer sich schrittweise verwirklichenden gemeinschaftlichen Ordnungskonzeption entwickelt. Zur Herausbildung gemeinschaftsrechtlich geltender Ordnungsvorschriften, welche das jeweils nationale Ausländerrecht — und damit eine Sphäre der *Staatsräson par excellence* — prägen, muß nicht nur auf Akte der Gemeinschaftsorgane und die erwähnten allgemeinen Rechtsgrundsätze im Grundrechtsbereich, sondern auch auf nationale, insbesondere verfassungsrechtliche Ordnungsvorstellungen der Mitgliedstaaten zurückgegriffen werden. Einer wertenden Rechtsvergleichung kommt bei der Auslegung, wie *Hailbronner*<sup>108</sup> hervorhebt, die Aufgabe zu, die nationalen Ordnungsvorstellungen

105 Begriffe, wie „common heritage of mankind“ oder in internationalen Konventionen vorgesehene Verteilungsmechanismen lassen sich sicher nicht einseitig mit westeuropäischen Grundrechts- oder Sozialstaatsvorstellungen auffüllen, freilich ebensowenig allein mit Konzeptionen der sozialistischen Staaten oder denen der Dritten Welt. Zum Streit um den Inhalt des common heritage-Konzeptes im Seerecht siehe *Eitel*, Völkerrecht und Meeresnutzung, JZ 1980, S. 41; *Wildberg*, Auf der Suche nach dem Nomos im Meeresvölkerrecht, ZRP 1981, S. 207. Die amerikanische Delegation erläuterte dazu ihre Haltung (Phillips, in: UN-Doc. A/AC. 138/SR. 28, S. 118): „Though it has never been able to accept the ‚common heritage‘ concept, it has never rejected the possibility of including the concept in a statement of principles.“

106 EuGH Rs 152/73 (Sotgiu), Slg. 1974, S. 153; Rs 149/79, Urteil vom 17. 12. 1980 (Kommission/Belgien), Slg. 1980, S. 162f. Der EuGH betont, daß der Begriff der öffentlichen Verwaltung „in der gesamten Gemeinschaft eine *einheitliche* Auslegung und Anwendung erfahren muß“.

107 Der EuGH (Slg. 1980, S. 3881) lehnt es ab, daß der Begriff der öffentlichen Verwaltung durch Auslegungen begrenzt wird, die *allein* aus dem nationalen Recht gewonnen werden. Damit ist nicht gesagt, daß das nationale Recht nicht zur Bestimmung dessen, was *typischerweise* zu den spezifischen Tätigkeiten öffentlicher Verwaltung gehört, heranzuziehen ist; denn dies ergibt sich *nicht* aus dem Gemeinschaftsrecht.

108 *K. Hailbronner*, Die Freizügigkeit im Spannungsfeld zwischen Staatsräson und europäischem Gemeinschaftsrecht, DÖV 1978, 857 ff., 865.

lungen unter Berücksichtigung der Gemeinschaftsziele zu einer Synthese zu bringen. Daraus ließen sich zugleich Anhaltspunkte dafür gewinnen, welche Interessen die Mitgliedstaaten als so gewichtig betrachten, daß sie Freizügigkeitsbeschränkungen bei EG-Angehörigen für unerläßlich halten.

Daß bei diesem Interpretationsvorgang wiederum auf das Verhältnis-mäßigkeitsprinzip, die Güterabwägung und den Interessenausgleich zurückgegriffen wird, ist sachgerecht und nicht überraschend, vermag freilich auch nicht darüber hinwegzutäuschen, daß diesem „topischen“ Vorgehen ein erheblicher Unsicherheitsgrad innewohnt.

Die Auslegung der EMRK durch den EGMR wie auch durch die Kommission enthält vielfältige Belege für die These, daß bei unbestimmten Vertragsbegriffen in dieser Konvention, ausgehend vom Wortlaut und Gesamtzusammenhang, die nationalen Wertvorstellungen der Mitgliedstaaten, wie sie in den Verfassungen und in der sonstigen innerstaatlichen Rechtsordnung zum Ausdruck kommen, berücksichtigt werden müssen. Im *Engel-Fall*<sup>109</sup> wird der Wehrdienstbegriff, wie man ihn im Recht der Vertragsstaaten antrifft, zugrundegelegt, im *Tyrer-Fall*<sup>110</sup> das Strafen-system in der Mehrzahl der Mitgliedstaaten, und schließlich wird auch im *Sunday-Times-Fall*<sup>111</sup>, in dem es um das Verhältnis der Pressefreiheit zum Contempt of Court ging, festgestellt, daß die innerstaatliche Gesetzgebung und Praxis der Vertragsstaaten ein weitgehendes Maß an Übereinstimmung in diesem Bereich offenbaren. Im *Paton-Fall*<sup>112</sup> erachtete es die Kommission für den Umfang des Schutzes des Lebens, also eines verfassungsrechtlich geschützten Grundwertes par excellence, für beachtlich,

„daß — mit einer möglichen Ausnahme — alle Vertragsstaaten schon zur Zeit der Unterzeichnung der Konvention eine Abtreibung zuließen, die zur Erhaltung des Lebens der Mutter erforderlich war.“

Diese Rechtsprechung zeigt, daß der Gerichtshof und die Kommission sich selbst zu den autonom aus der Konvention zu interpretierenden Begriffen soweit wie möglich an den gemeinsamen Wertvorstellungen aus den Verfassungsordnungen der Mitgliedstaaten orientieren<sup>113</sup>.

109 *Engel and others*, 1976, Series A, Nr. 22.

110 *Tyrer*, 1978 Series A, Nr. 26.

111 *Sunday Times*, 1979, Series A, Nr. 30. Auch im schon erwähnten *Marckx-Fall* (1979 Series A, Nr. 317) wird auf die Fortentwicklung des innerstaatlichen Rechts der Vertragsstaaten Bezug genommen.

112 EuGRZ 1981, S. 21. Die Kommission zieht bei der Auslegung des „Rechts jedes Menschen auf Leben“ die Rechtsprechung des deutschen BVerfG, des österreichischen VfGH und sogar des US Supreme Court heran.

113 Diese Orientierung darf freilich nicht zu einer mit Ziel und Zweck der EMRK unvereinbaren unterschiedlichen Handhabung in den einzelnen Mitgliedstaaten führen; vgl. z. B. *Engel-Fall* bezüglich der Unterscheidung zwischen Strafrecht und Disziplinarrecht (Urteil vom 8. Juni 1976, Series A, Nr. 22, S. 34): „If the Contracting States were able at their discretion to classify an offence as disciplinary instead of criminal, . . . the opera-

Wechselwirkungen zwischen den nationalen Verfassungsordnungen und der Auslegung der Konvention kennzeichnen insbesondere solche Begriffe, in denen den Mitgliedstaaten ein *Beurteilungsspielraum*, sowohl hinsichtlich der Würdigung des Sachverhalts als auch der Rechtsfragen eingeräumt wird<sup>114</sup>. Zur Beantwortung der Frage, ob der Beurteilungsspielraum im Einzelfall überschritten worden ist, greift der Gerichtshof entweder auf das Verhältnismäßigkeitsprinzip oder auf die in einer Reihe von Artikeln erwähnte Wendung, daß die Maßnahme in einer demokratischen Gesellschaft zum Schutz bestimmter Rechtsgüter notwendig ist, zurück<sup>115</sup>.

### 7. Wechselbeziehungen bei evolutiver Vertragsauslegung

Wechselbeziehungen zwischen nationalem Recht, insbesondere auch Verfassungsrecht und einzelnen Vertragsbegriffen prägen bei diesen Verträgen eine Auslegung, welche nicht an die Rechtslage zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses<sup>116</sup>, sondern im Zeitpunkt der Auslegung anknüpft. Auch allgemeine Rechtsgrundsätze des EWG-Rechts können und werden sich im Zuge fortschreitender Verfassungsentwicklung (wie z. B. durch die Einfügung sozialer Grundrechte in die niederländische Verfassung) wandeln<sup>117</sup>.

---

tion of the fundamental clauses of Articles 6 and 7 would be subordinated to their sovereign will. A latitude extending thus far might lead to results incompatible with the purpose and object of the Convention. The Court therefore has jurisdiction, to satisfy itself that the disciplinary does not improperly encroach upon the criminal". In die gleiche Richtung weist die Interpretation der Begriffe „civil rights and obligations“ (Ringeisen-Fall, Urteil vom 16. Juli 1971, Series A, Nr. 13, S. 39).

- 114 Zur „marge d'appréciation“ siehe *H. Mosler*, a. a. O. (Gedächtnisschrift *Panhuy*s, oben Anm. 60) S. 161 ff. Der in diesem Zusammenhang von *Mosler* (Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte nach zwanzig Jahren, Festschrift *Huber*, 1981, S. 601) befürwortete und für unverzichtbar gehaltene Rückgriff auf die „Einzelfallgerechtigkeit“ bietet nur dann einen rechtsstaatlichen Anforderungen genügenden Ansatz, wenn weitere generelle Beurteilungsgesichtspunkte hinzutreten. Sonst geht ein bei abstrakter Abwägung vorhandener „letzter Rest regulativer Substanz“ verloren (so die Kritik an der Einzelfall-Judikatur des BVerfG durch *W. Kries*, Schranken der Kunstfreiheit als verfassungsrechtliches Problem, 1967, S. 41).
- 115 Besonders deutlich im *Handyside-Fall*, Urteil vom 7. Dezember 1976, Series A, Nr. 24, S. 23 ff.
- 116 Dazu *E. Klein*, a. a. O. (oben Anm. 31), S. 339 ff., m. w. Nachweisen. Aus der internationalen Rechtsprechung sind Beispiele sowohl für das Festhalten an dem zur Zeit des Vertragsschlusses geltenden historischen Recht als auch für die Einbeziehung späterer Entwicklungen bekannt. Zu letzteren zählen der *Ägäis-Fall* (ICJ-Reports 1978, S. 3 ff., 32; vgl. dazu *K. Oellers-Frahm*, ArchVR Bd. 18 (1979/80), S. 377 ff., 382 ff.) und das Gutachten im *Namibia-Fall* (ICJ-Reports, 1971, S. 31; dazu *R. Bernhardt*, ZaöRV Bd. 33 (1973), S. 1 ff., 33 ff.). Der internationale Richter geht bei der Auslegung des maßgeblichen Rechts nicht von einer intertemporalrechtlichen Vermutung aus (so nach *Max Huber* im *Palmas-Fall*, RIAA, Bd. 2, S. 827 ff. (845)), sondern versucht zu ermitteln, „ob es im Sinne des — ja nur im Wege der Auslegung definierbaren — Parteiwillens ist, daß nachvertragliche Einwirkungen berücksichtigt werden.“ (*Klein* a. a. O., S. 342).
- 117 Vgl. dazu *K. Hailbronner*, Ziele und Methoden völkerrechtlich relevanter Rechtsvergleichung, ZaöRV 36 (1976), S. 220 ff.

Sicher ist es nicht unproblematisch, bestimmte Rechtsbegriffe ihrer Substanz nach als evolutiv zu deklarieren und von dieser Festlegung aus auf die entsprechende Intention der Parteien zu schließen; denn derartige Begriffe erhalten ihren evolutiven Charakter erst von den nach den üblichen Auslegungsmethoden zu ermittelnden Intentionen der Vertragsparteien<sup>118</sup>. Zumindest bei Gesetzesverträgen hat die Auffassung Anhänger gefunden, daß sie im Licht des jeweils im Zeitpunkt der Interpretation in Kraft stehenden Völkerrechts zu interpretieren sind<sup>119</sup>. Schon im Fall *Tyrer* bezog sich der Gerichtshof darauf, daß er die Konvention als ein „living instrument“ „in the light of present day conditions“ interpretieren müsse<sup>120</sup>. Die gleiche Formulierung findet sich im *Marckx*-Fall und im *Sunday-Times*-Fall. Die prinzipiell zulässige evolutive Interpretation von Gesetzesverträgen, welche es erlaubt, auch an ein sich wandelndes Begriffsverständnis, das seinen Niederschlag in den nationalen Rechtsordnungen, insbesondere Verfassungsbestimmungen findet, anzuknüpfen, darf weder in eine auf wenige Anhaltspunkte aufbauende Trendanalyse münden, noch dürfen, wie es zutreffend im *Sunday-Times*-Urteil heißt<sup>121</sup>, die materiell- oder verfahrensrechtlichen Eigenheiten der innerstaatlichen Gesetzgebung unbeachtet bleiben. Die evolutive Auslegung muß, denkt man z. B. an die zurtückhaltende, die rechtsschöpferische Funktion des Parlaments wahrende Verfassungsinterpretation in Österreich<sup>122</sup>, bemüht sein, mit einem derartigen Verfassungsverständnis in den Mitgliedstaaten „zum Ausgleich zu kommen“, oder besser: im Einklang zu bleiben. Dieses Verständnis ist ein maßgeblicher Auslegungsfaktor<sup>123</sup>.

118 So zutreffend *E. Klein*, a. a. O., S. 342 f.

119 Die bei Integrations- und Verfassungsverträgen praktizierte Auslegungsmethode nach dem Effektivitätsprinzip (effet utile) unter Einbeziehung der Rechtsentwicklung zur Zeit der Auslegung (evolutive/dynamische Methode) läßt sich — obwohl die Methoden in der WVRK keine ausdrückliche Erwähnung gefunden haben — unter Anknüpfung an den jeweiligen Gegenstand, das Ziel und den Zweck des Vertrages rechtfertigen. Vgl. *M. K. Yasseen*, *L'interprétation des traités d'après la Convention de Vienne sur le droit des traités*, RdC Bd. 151 (1976 III), S. 1 ff., 66 f.; *H. W. Baade*, *Intertemporales Völkerrecht*, JIR Bd. 7 (1956), S. 229 ff. (247 ff.); *H. Mosler*, a. a. O. (Gedächtnisschrift *Panhuy*s, oben Anm. 60), S. 158 ff.; ebenso sprach sich *M. Sørensen* auf dem 4. Internationalen Kolloquium über die EMRK (Rom, 5. – 8. November 1975) dafür aus, „to introduce an element of dynamism and progress to keep pace with general social change.“ (Proceedings, Strasbourg 1976, S. 86). Vgl. auch *Mosler/Bernhardt/Hilf*, *Grundrechtsschutz in Europa*, 1977, S. 212. Weitere Nachweise bei *E. Klein*, a. a. O., S. 343 Anm. 77.

120 *Tyrer*-Fall, 1978, Series A, Nr. 26 (EuGRZ 1979, 164); *Sunday Times*-Fall, 1979, Series A, Nr. 30 (EuGRZ 1979, S. 387); *Marckx*-Fall, 1979, Series A, Nr. 31 (EuGRZ 1979, 460).

121 Series A, Nr. 30, para. 61 = EuGRZ 1979, 389.

122 Dazu *K. Korinek*, *Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen*, in: *VVDStRL* 39 (1981), S. 7 ff., 32 f.

123 Vgl. *T. Öhlinger*, *Diskussionsbemerkung auf dem 5. Internationalen Menschenrechtskolloquium*, Frankfurt, 9. – 12. April 1980 (a. a. O., oben Anm. 86).

## 8. „Konfliktlösung“ als Auslegungsmaxime?

In die gleiche Richtung weist die Frage, ob für die Auslegung auch aufgrund der verfassungsrechtlichen Lage bestehende Anwendungsschwierigkeiten maßgeblich sein können. Das Problem ist im Verhältnis zwischen Europäischem Gemeinschaftsrecht und staatlichem Recht diskutiert worden<sup>124</sup>. Es spricht viel für die These, daß bei Integrationsverträgen die internationalen Entscheidungsorgane verfassungsrechtliche Anwendungsschwierigkeiten in den Mitgliedstaaten zu berücksichtigen haben, insoweit dadurch das Funktionieren der Gemeinschaft nicht beeinträchtigt wird. Diese Verpflichtung ist eine wechselseitige.

Im sogenannten Solange-Beschluß<sup>125</sup> hat das BVerfG die These aufgestellt, daß die Berufung auf einen Konflikt zwischen unaufgebbaren Verfassungsnormen und bindenden Normen des Gemeinschaftsrechts nicht schon eine Vertragsverletzung sei, weil die sich aus den Gemeinschaftsverträgen ergebende Bindung nicht einseitig, sondern gegenseitig sei und auch die Gemeinschaft verpflichte, nach einer Regelung zu suchen, die sich mit einem zwingenden Gebot des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland verträgt.

Als Ausweg auf der verfassungsrechtlichen Seite ist von *Ipsen*<sup>126</sup> vorgeschlagen worden, im Anschluß an die Rechtsprechung zur Annäherung an das Grundgesetz grundrechtsdefizitäres Gemeinschaftsrecht hinzunehmen, aber die politischen Organe zu einer alsbaldigen Überwindung dieser Lage durch weiteren Ausbau des Grundrechtsschutzes in den Gemeinschaften aufzufordern. Diese Lösung würde einem weitgefaßten Grundsatz des gemeinschaftsfreundlichen Verhaltens entsprechen, der m. E. auf Art. 24 Abs. 1 GG gestützt werden kann.

Dem Prinzip, wonach Gemeinschaft und Mitgliedstaat Konkordanz beider Rechtsordnungen anstreben, entspricht es, daß auch Gemeinschaft und andere Mitgliedstaaten sich in einem solchen Fall nach Kräften um eine rechtliche Lösung bemühen<sup>127</sup>. Die Gemeinschaftsorgane haben, wie der gemeinsame Beschluß von Rat, Parlament und Kommission über den

124 Vgl. *J. A. Frowein*, Europäisches Gemeinschaftsrecht und Bundesverfassungsgericht, in: Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, Bd. II, 1976, S. 187 ff.; 205 ff.; *Pestalozza*, DVBl. 1974, 716 f.; *H. P. Ipsen*, EuR 1975, 1 ff., 16.

125 BVerfGE 37, 271 [279].

126 EuR 1975, 16.

127 So *J. A. Frowein*, a. a. O., S. 213; vgl. auch den Beschluß der 2. Kammer der Niederländischen Generalstaaten vom 18. März 1980, daß „im Fall von Zweifeln“ die Verfassung so ausgelegt werden soll, daß der europäische Integrationsprozeß dadurch nicht behindert wird (Tweede Kamer der Staten-Generaal, Zitting 1979–1980, 15049 (R 1100), nr. 16/Motie van het Lid Brinkhorst, voorgesteld 18 maart 1980). Freilich löst auch ein solcher Beschluß, dessen Rechtswirkung im niederländischen Recht nicht näher geprüft werden soll, die Probleme nicht, weil auf den Zweifelsfall abgestellt wird.

Grundrechtsschutz in der Europäischen Gemeinschaft zeigt und wie die Bemühungen um einen Beitritt der EG zur EMRK belegen<sup>128</sup>, in einer Weise gehandelt, als wenn eine derartige Bemühungspflicht im Rahmen des Vertrages bestünde. Man könnte darin aber trotz aller Kritik, die der Beschluß des BVerfG auch von seiten der Kommission gefunden hat<sup>129</sup>, die Anerkennung eines Grundsatzes sehen, welcher bei der Auslegung des Gemeinschaftsrechts zu berücksichtigen ist. Dieser Grundsatz würde besagen, daß die Berufung auf einen solchen möglichen Konflikt als solche noch keine Vertragsverletzung ist, sofern der Konflikt nicht in eine tatsächliche Anwendungsunterlassung mündet.

Ausdruck findet diese europarechtliche Berücksichtigungspflicht bei der Auslegung auch durch den Rückgriff auf den Gesichtspunkt der Rechtssicherheit (Rechtsstaatlichkeit), der im *Defrenne-Fall*<sup>130</sup> (im übrigen auch im *Marckx-Fall* für die EMRK<sup>131</sup>) unter dem Gesichtspunkt der sorgfältigen Erwägung der praktischen Auswirkung einer bisher nicht vorhersehbaren Auswirkung in der ex nunc-Wirkung seinen Niederschlag gefunden hat<sup>132</sup>. Zu dem Kreis der Berücksichtigungs- und der Kollisionsvermeidungspflicht gehört auch die seit dem *Rewe-Urteil*<sup>133</sup> von 1976 gängige For-

128 Gemeinsame Entschließung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission zum Grundrechtsschutz in der EG vom 5. 4. 1977, EuGRZ 1977, S. 157; Entschließung des Europäischen Parlaments zum Beitritt der EG zur EMRK vom 27. 4. 1979 (Dok. 80/79), EuGRZ 1979, 257.

129 Antwort der EG-Kommission auf Anfrage des Abgeordneten Cousté in: EuGRZ 1975, 316; siehe auch die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15. Juni 1976 (Dok. 390/75) EuGRZ 1976, 264 f.

130 Siehe oben, Anm. 89; wegen seiner zögernden Haltung bei der Auslegung des Art. 119 EWG-V. in den *Defrenne-Entscheidungen* II (Slg. 1976, 455) und III (Slg. 1978, 1365) hat sich der EuGH auf dem Brüsseler Europarechtskolloquium vom 25. 1. 1980 im übrigen Vorhaltungen gefallen lassen müssen (siehe dazu auch EuGH, NJW 1980, 2014).

131 Die Rechtssicherheit ist ein der EMRK (wie auch dem europäischen Gemeinschaftsrecht) notwendigerweise inhärentes Prinzip (siehe *Marckx-Fall*, EuGRZ 1979, 460).

132 Dazu näher G. Ress, Die Wirkungen der Urteile, a. a. O., S. 6ff. (oben Anm. 53).

133 Rs 33/76, Urteil vom 16. 12. 1976, Slg. 1976, 1389; die Formel taucht seither öfter auf. Rs 811/79, NJW 1981, 508; Rs 119 u. 126/79, NJW 1981, 510; vgl. auch Rs 52/80, NJW 1980, 2010. Die Wendung wird auch in der Literatur zur Kennzeichnung des unfertigen Zustandes der Gemeinschaftsrechtsordnung, gemessen an einer Zielvorgabe, die dem Bundesstaat nahekommt, verwendet (*Zuleeg*, Das Recht der Europäischen Gemeinschaften im innerstaatlichen Bereich, KSE 9, S. 135). In der Judikatur des EuGH dient diese Formel jeweils als Rechtfertigung dafür, daß voneinander teilweise erheblich abweichendes nationales Verfahrensrecht einschließlich entsprechender Erstattungsregelungen über die Rückzahlung zu Unrecht erhobener Abgaben aus Gründen der Rechtssicherheit zur Anwendung kommt, was zu einer mit dem Gebot der Einheitlichkeit des unmittelbar anwendbaren Gemeinschaftsrechts grundsätzlich nicht zu vereinbarenden Relativierung von Gemeinschaftsgrundsätzen führt. Der Grund für diese — nach der Formel auf die Dauer nicht hinnehmbare — Einschränkung der Einheitlichkeit liegt in der noch fehlenden Abstimmung von Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht und ist Kennzeichen eines im Werden befindlichen vereinheitlichten Rechtssystems. Insofern kann durchaus eine de lege lata nicht vermeidbare Relativierung von Vertragsgrundsätzen dem Stand der Integration entsprechen.

mulierung „vom gegenwärtigen Stand der Integration“ als Grenze gemeinschaftsrechtlicher Pflichten<sup>134</sup>.

### III. Die Auswirkungen der innerstaatlichen Rechtsstellung völkerrechtlicher Verträge auf die Auslegung

#### 1. Harmonisierungsstrategien

Wechselwirkungen zwischen Völkerrecht und Verfassung bei der Interpretation völkerrechtlicher Verträge erreichen bei der Praxis nationaler Gerichte und Exekutiv-Organen wegen der unterschiedlichen Rechtsstellung völkerrechtlicher Verträge im Forumstaat und den spezifisch verfassungsrechtlichen Anforderungen eine andere Qualität als vor internationalen Gerichten. Mit der Rechtsstellung des völkerrechtlichen Vertrages im innerstaatlichen Recht sind gewöhnlich die Fragen verbunden, ob im Fall der speziellen Transformation durch Gesetz die für die Gesetzesinterpretation geltenden Regeln Anwendung finden, wie die Einordnung des Vertrages in die Einheit der innerstaatlichen Rechtsordnung interpretatorisch zu lösen und wie einem Konflikt mit höherrangigem Verfassungsrecht ausgewichen werden kann.

Die dabei in den westeuropäischen Staaten zutage tretende „Tendenz zur Bejahung der Verfassungsmäßigkeit“<sup>135</sup>, der Versuch, die lex posterior-Regel durch Einstufung der Vertragsbestimmung als lex specialis<sup>136</sup> zu überspielen, die grundsätzliche<sup>137</sup> oder fallweise<sup>138</sup> Ablehnung einer ge-

134 In den oben Anm. 133 erwähnten Urteilen des EuGH finden sich z. T. Hinweise darauf, daß eine Harmonisierung des nationalen Rechts gemäß Art. 100ff. EWG-V. zumindest „wünschenswert“ wäre. Damit wäre die Pflicht der anderen EG-Organen und Mitgliedstaaten im Rahmen dieser „Bemühungen um Konkordanz“, wenngleich nicht mit der nötigen Deutlichkeit, angesprochen. Vgl. auch *Karpenstein*, Zur Wiedergutmachung von Vertragsverstößen der Mitgliedstaaten gegen das Gemeinschaftsrecht, DVBl. 1977, S. 61 ff.

135 *F.-C. Zeitler*, a. a. O. (oben Anm. 58), S. 48 f.

136 Siehe dazu näher *G. Ress*, Die Wirkungen der Urteile, a. a. O. (oben Anm. 53), S. 35 ff. mit Beispielen aus der deutschen Judikatur. Vgl. als Gegenbeispiel OVG Münster, NJW 1981, 1920, wo hervorgehoben wird, daß der völkerrechtliche Vertrag im deutschen innerstaatlichen Bereich den Rang lediglich einfachen Gesetzesrechts besitzt und daher einer durch die Verfassung gebotenen einschränkenden Auslegung unterliegt. Gutes Anschauungsmaterial bietet auch die Judikatur in Frankreich, vgl. z. B. Nîmes, 22. 5. 1968, *Société S. A. M. A. c. Garnier et autres*, RCDIP 1970, S. 687 note *Ch. Gavalda*; weitere Nachweise bei *Ress*, Der Rang, a. a. O. (oben Anm. 59), S. 480, 487 f.; *E. Bergsten*, Community Law in the French Courts, 1973, S. 100 bezeichnet die von den französischen Gerichten angewendeten „techniques of reconciliation“ als flexibel genug, um die „functional supremacy of a treaty by use of the techniques of interpretation“ zu sichern.

137 Zur grundsätzlichen Ablehnung einer gerichtlichen Kontrolle völkerrechtlicher Akte in England siehe *C.-F. Zeitler*, a. a. O., S. 51 ff.

138 Die vom US Supreme Court entwickelte political question doctrine in bezug auf Akte der auswärtigen Gewalt einschließlich völkerrechtlicher Verträge ist insbesondere eingeschränkt worden, um Individualrechtsverletzungen gerichtlich zu kontrollieren. Nachweise bei *C.-F. Zeitler*, a. a. O., S. 85 ff. 116 ff.

richtlichen Kontrolle, die Theorie des acte de gouvernement<sup>139</sup> und schließlich der Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit<sup>140</sup> oder gar die in der deutschen verfassungsgerichtlichen Judikatur entwickelte Annäherungstheorie<sup>141</sup> sind nur Beispiele aus dem Arsenal verschiedener Rechtsordnungen, die bewirken sollen, daß der völkerrechtliche Vertrag auch im innerstaatlichen Rechtsraum im Einklang mit den völkerrechtlichen Auslegungsregeln interpretiert und angewendet werden kann. Um zwei Beispiele (ohne eine rechtsvergleichende Untersuchung anstellen zu wollen) zu zitieren: In Großbritannien gilt die Regel: „if the terms of the legislation are not clear, however, but are reasonably capable of more than one meaning, the treaty itself becomes relevant, for there is a prima facie presumption, that Parliament does not intend to act in breach of international law, including therein specific treaty obligations“<sup>142</sup>. Die französische Doktrin *Matter*<sup>143</sup>, die genau genommen besagte, daß in Frankreich der völkerrechtliche Vertrag durch restriktive Auslegung an das Gesetz anzugleichen sei, wurde von den französischen Gerichten häufig als stillschweigender Vorbehalt zu-

- 139 Zur Theorie des acte diplomatique und der davon abtrennbaren Akte (actes détachables) im französischen Recht siehe *G. Ress*, Mangelhafte diplomatische Protektion und Staatshaftung. Überlegungen zum gerichtlichen Rechtsschutz gegen Akte der auswärtigen Gewalt im französischen und deutschen Recht, *ZaöRV* 32 (1972), S. 420 ff., 448 ff.; *C.-F. Zeitler*, a. a. O., S. 120 ff.
- 140 *A. Bleckmann*, Die Völkerrechtsfreundlichkeit der deutschen Rechtsordnung, *DÖV* 1979, S. 309 ff.; grundlegend *K. Vogel*, Die Verfassungsentscheidung des Grundgesetzes für eine internationale Zusammenarbeit, 1964. Es handelt sich um eine auch in der Rechtsprechung des BVerfG anerkannte (BVerfGE 6, 309 [362]; 18, 112 [121]) „Auslegungsregel“ (vgl. *K. Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, 1977, S. 351), welche jedoch nicht besagt, daß etwaige Widersprüche zwischen Völkerrecht und Verfassungsrecht stets zugunsten des Völkerrechts aufzulösen sind. Es kann vielmehr durchaus verfassungswidrige Verträge und Vertragsauslegungen geben, die verfassungsrechtlich nicht mehr akzeptiert werden können. Inhalt des Grundsatzes ist jedoch — trotz aller Kritik, die an dieser „fast euphorischen Hinwendung zum Völkerrecht“ (*K. Stern*) geübt wird —, daß bei der Verfassungsauslegung das Völkerrecht auch in der sich wandelnden internationalen Situation in die Prüfung einbezogen werden muß und — soweit möglich — nach einer widerspruchsfreien Lösung zu suchen ist (*R. Bernhardt*, *VVDStRL* Bd. 38 (1980), S. 9).
- 141 BVerfGE 4, 157 [170]; 6, 290 [296]; 12, 281 [290]; 14, 1 [7]; 15, 337 [346, 349], 18, 353 [366]; 24, 203 [205]; 27, 253, [282]; 27, 326 [339]. Siehe dazu *P. Lerche*, Das Bundesverfassungsgericht und die Vorstellung der Annäherung an den verfassungsgewollten Zustand, *DÖV* 1971, 721 ff.; *C.-F. Zeitler*, a. a. O., S. 262 ff.; *C. Tomuschat*, Auswärtige Gewalt und verfassungsgerichtliche Kontrolle, *DÖV* 1973, 801 ff.; *R. Bernhardt*, Bundesverfassungsgericht und völkerrechtliche Verträge, in: *Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz*, Bd. II, 1976, S. 154 ff.; vgl. auch *W. Fiedler*, Fortbildung der Verfassung durch das Bundesverfassungsgericht, *JZ* 1979, 417 ff., 424 f.
- 142 *Justice Diplock* in: *Salomon v. Commissioners of Customs and Excise*, [1966] 3 All E. R. 871 (875). Weitere Nachweise vgl. *Ress*, Die Wirkungen der Urteile, a. a. O. (oben Anm. 53), S. 24 f.
- 143 *Procureur général Matter*, *Sir* 1932 I, S. 261 ff., 268 (Schlußanträge zu *Cour cass. civ.* 22. 12. 1931, *Sanchez c. Gozland*, *Sir.* 1932 I, S. 257).

gunsten des Vertrages interpretiert, ohne daß sich freilich damit Fälle manifester Unvereinbarkeit beheben ließen<sup>144</sup>.

## 2. Das Vertragsgesetz und die völkerrechtskonforme Auslegung des Vertrages

Da der Grundsatz *pacta sunt servanda* nur eine vertragsgemäße Erfüllung, aber nicht vorschreibt, welche Rechtsstellung dem völkerrechtlichen Vertrag im innerstaatlichen Rechtsraum zukommen soll, läßt sich ihm unmittelbar auch keine Antwort für die Interpretation entnehmen<sup>145</sup>. Daß in der Bundesrepublik völkerrechtliche Verträge nach völkerrechtlichen Auslegungsregeln zu interpretieren sind und nicht nach den Regeln, die für die Auslegung nationaler Gesetze gelten<sup>146</sup>, begründet die Transformations-  
theorie mit der Vermutung, daß der Gesetzgeber den Vertrag so übernehmen wollte, wie er auf der Völkerrechtsebene gilt<sup>147</sup>. Für die Vollzugslehre<sup>148</sup> ergibt sich dieses Ergebnis schon daraus, daß der Vollzugsbefehl als innerstaatliche Geltungsanweisung den völkerrechtlichen Geltungsgrund unangetastet läßt. Das Ergebnis läßt sich zusätzlich, was zumindest für die Transformationstheorie hilfreich ist, mit dem in der Rechtsprechung des BVerfG<sup>149</sup> anerkannten Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit der deutschen Rechtsordnung stützen, wengleich dieser Grundsatz ambivalent ist und eine verfassungskonforme Auslegung nicht *ipso iure* ausschließt. Ihm ist die Suche nach widerspruchsfreien Lösungen, nicht ein Entweder — Oder immanent<sup>150</sup>. *Mosler* konnte schon 1957 feststellen, daß die Auffassung, für die Auslegung seien völkerrechtliche Auslegungsregeln

144 Siehe dazu Nachweise bei *Gavalda*, a. a. O. (oben Anm. 136), S. 692 f. Die seit der Entscheidung der Cour de Cassation in Sachen Société des cafés Jacques Vabre (Chambre mixte, 24. 5. 1975, D. 1975, 497) — mit der der Vorrang des EWG-V. vor nachfolgenden französischen Gesetzen festgestellt wurde — geführte Debatte fand ihren vorläufigen Höhepunkt im Gesetzesvorschlag von *M. Aurillac* (J. O. Ass. Nat. (CR) 10. 10. 1980, S. 2634 — 2645), wonach unter Strafe gestellt werden sollte, wenn ein französischer Richter einem ordnungsgemäß verkündeten Gesetz die Anwendung versagen sollte, „pour quelque cause que ce soit“.

145 Siehe *K. J. Partsch*, Die Anwendung des Völkerrechts im innerstaatlichen Recht (Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heft 6), 1964, S. 18; *M. Kronauer*, Die Auslegung von Staatsverträgen durch das Schweizerische Bundesgericht, 1972, S. 118.

146 *H. Mosler*, Das Völkerrecht in der Praxis der deutschen Gerichte, 1957, S. 25 ff.; *Partsch*, a. a. O. (Anm. 145), S. 109 ff.; *W. Rudolf*, Völkerrecht und deutsches Recht, 1967, S. 219; *G. Boehmer*, Der völkerrechtliche Vertrag im deutschen Recht, 1965, S. 88 ff.; *M. Hilf*, Die Auslegung mehrsprachiger Verträge, 1973, S. 124 ff., 144 ff.

147 *W. Rudolf*, a. a. O., S. 168, 171; *A. Bleckmann*, Grundgesetz und Völkerrecht, 1975, S. 288 ebenfalls m. w. Nachweisen der Judikatur.

148 *Partsch*, a. a. O., S. 109 ff.; *Boehmer*, S. 88 ff.

149 Siehe oben, Anm. 140.

150 Ansätze dazu bei *A. Bleckmann*, a. a. O. (oben Anm. 140), S. 312.

anzuwenden, Gemeingut der richterlichen Praxis in Deutschland geworden ist<sup>151</sup>. Der BGH hat diesen Standpunkt in der Entscheidung vom 27. Juni 1969 über die Auslegung des deutsch-französischen Abkommens über den Schutz von Herkunftsangaben ausdrücklich bestätigt<sup>152</sup>. Das BVerfG zieht zur Auslegung die WVRK heran<sup>153</sup>. Ein Satz wie derjenige im Grundlagenvertragsurteil: „Die vorstehende Begründung behandelt den Vertrag wie ein vom Bundesgesetzgeber erlassenes Gesetz, läßt also beiseite, daß es auch spezifische Grenzen für die *Vertragsauslegung* gibt“<sup>154</sup>, verfälscht dagegen den Willen des Gesetzgebers und wird schon vom Ansatz her dem Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit nicht gerecht.

### 3. Der Konflikt zwischen der Anwendung völkerrechtlicher Auslegungsregeln und Verfassungsrecht

Da in der Bundesrepublik Deutschland Vertragsgesetze wie andere Gesetze der Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht — sogar schon präventiv vom Gesetzesbeschluß an (besser wäre: ab Einbringung der Vorlage)<sup>155</sup> — am Maßstab der Verfassung unterliegen, erklärt sich das Übergewicht dieser Fragestellung, die sich in anderen Staaten, z. B. der Schweiz<sup>156</sup>, in dieser Perspektive gar nicht stellt, oder die, wie in Frankreich, auf seltene

151 A. a. O. (oben Anm. 146), S. 25.

152 BGHZ 52, 216, 220 (Champagner-Weizenbier-Fall) zum Abkommen vom 8. März 1960, BGBl. 1961, II, 23.

153 BVerfGE 40, 141 [167].

154 BVerfGE 36, 1 [35]. Sperrung im Original. Vgl. auch die kritischen Bemerkungen von F. A. Mann „Zur Auslegung von Verwaltungsabkommen durch den Bundesgerichtshof“ (ZaöRV 35 (1975), S. 723 ff.), der zutreffend hervorhebt, daß Verwaltungsabkommen nach völkerrechtlichen Auslegungsregeln auszulegen sind. „Diese gestatten nur selten eine ergänzende, nie aber eine berichtigende Auslegung.“ (S. 740). Ein Beispiel für ergänzende Auslegung eines Zwischen-Länder-Staatsvertrages — unter Rückgriff auf völkerrechtliche Auslegungsregeln und unter Ausrichtung „an dem hypothetischen Parteiwillen als einem objektiv zu ermittelnden, die Rechtsanwendung bestimmenden Element der im Vertrag angelegten rechtlichen Ordnung“ — ist das Urteil des BVerwG vom 28. 5. 1980 (DVBl. 1980, S. 845 ff., 851) zum Staatsvertrag Norddeutscher Rundfunk.

155 Dazu N. Holzer, Präventive Normenkontrolle durch das Bundesverfassungsgericht, 1978, S. 131 ff., 152.

156 In der Schweiz spielt zwar die verfassungskonforme Auslegung kantonaler Erlasse und eidgenössischer Verordnungen in der Judikatur des Bundesgerichts eine bedeutende Rolle, mangels einer Kontrolle der Verträge am Maßstab der Verfassung fehlt aber eine entsprechende Konfliktsituation. Das Bundesgericht legt das sonstige innerstaatliche Recht völkerrechtskonform aus, das heißt so, „daß ein Widerspruch mit dem Völkerrecht nicht besteht. Diese Auslegungsregel erlaubt es, Konflikte zwischen beiden Rechtsordnungen zu vermeiden.“ (BGE 94 I, 678; 99 Ib, 40; 102 Ia, 284; 102 I 1, 308). Zum Problem, ob völkerrechtliche Verträge auch (nachträglich ergangene) Bundesgesetze zu derogieren vermögen, vgl. E. Campiche, Die verfassungskonforme Auslegung (Zürcher Studien zum öffentlichen Recht, 5), 1978, S. 29 ff.; M. Kronauer, a. a. O. (oben Anm. 145), S. 9, 124 ff.

Fälle einer a priori Anrufung des Conseil Constitutionnel reduziert ist<sup>157</sup>. Zur Lösung der Konfliktsituation herrscht in der Literatur eine „do ut des“-Vorstellung vor: Harmonisierung in der Weise, daß schon bei Anwendung der völkerrechtlichen Auslegungsregeln „grundsätzlich davon ausgegangen werden muß, daß die politischen Organe der Bundesrepublik Deutschland, die am Zustandekommen eines völkerrechtlichen Vertrages beteiligt waren, nicht grundgesetzwidrige Bindungen haben eingehen wollen, daß sie vielmehr die Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz geprüft haben und auch weiter auf eine grundgesetzmäßige Auslegung und Anwendung des Vertrages achten werden. Solange und soweit die Auslegung offen ist, muß deshalb unter verschiedenen in Betracht kommenden Auslegungsmöglichkeiten derjenigen der Vorzug gegeben werden, bei der der Vertrag vor dem Grundgesetz bestehen kann“<sup>158</sup>. Deshalb wird der Inhalt völkerrechtlicher Verträge vom Verfassungsgericht auf seine Verfassungsmäßigkeit geprüft — nach der schon klassisch zu nennenden Formulierung des BVerfG im Urteil zum Saar-Statut —, Auslegungsmöglichkeiten, die bei den in solchen Verträgen oft verwandten vagen und mehrdeutigen Formulierungen an sich denkbar wären, außer Betracht zu lassen, falls sie fernliegen. Es wäre nicht vertretbar, einen Vertrag für vereinbar mit dem Grundgesetz zu erklären, weil bei einer fernliegenden Auslegung das Grundgesetz in der Tat verletzt wäre<sup>159</sup>. Dem stehen auf der anderen Seite Versuche gegenüber, internationale Lagen bei der Auslegung der Verfassung entweder in Ausnahmefällen oder generell zu berücksichtigen und damit das Maß verfassungsrechtlicher Anforderungen bei der Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit völkerrechtlicher Verträge von vorneherein zu vermindern. Trotz aller Harmonisierungsbemühungen wird dadurch nicht ausgeschlossen, wie der einzig bisher relevant Fall zeigt<sup>160</sup> (und vielleicht der zur Zeit

157 Ein markantes Beispiel für eine verfassungskonforme restriktive Auslegung bildet die Entscheidung des C. C. vom 30. Dezember 1976 (J. O. 31. 12. 1976, S. 7651) zum Beschluß des Rates der EG und Akt vom 20. 9. 1976 zur Einführung der Direktwahl des Europäischen Parlaments. Vgl. *J.-P. Jacqué*, La souveraineté française et l'élection du Parlement Européen au suffrage universel direct, in: Souveränitätsverständnis (oben Anm. 3), S. 72f. m.w. Nachweisen. Zur Prüfungsbefugnis des C. C. a priori siehe *G. Ress*, JÖR Bd. 23 (1974), S. 157 ff.

158 BVerfGE 4, 157 [168]. Die Rechtfertigung der verfassungskonformen Auslegung durch eine „Vermutung der Verfassungsmäßigkeit“ ist in der Literatur auf nahezu einhellige Ablehnung gestoßen (*Bogs*, Die verfassungskonforme Auslegung von Gesetzen, 1966, S. 21 ff.; *J. Burmeister*, Die Verfassungsorientierung der Gesetzesauslegung 1966, S. 29 ff., 105 ff.), insbesondere bei völkerrechtlichen Verträgen, bei denen das Parlament wegen des ne varietur-Grundsatzes (§§ 78, 83 GOBT) inhaltliche Korrekturen an ihm verfassungswidrig erscheinenden Einzelpositionen gar nicht vornehmen kann. Vgl. *C.-F. Zeitler*, a. a. O. (Anm. 58), S. 222 ff., 225. Wegen der Bindung des Vertragspartners hält *W. K. Geck* (Diskussionsbemerkung in: Fünf Jahre Grundvertragsurteil, a. a. O. (oben, Anm. 72), S. 255) die verfassungskonforme Auslegung grundsätzlich nur bei rein innerstaatlichen Normen für angebracht.

159 BVerfGE 4, 157 [168].

160 BVerfGE 30, 272.

anhängige Fall der deutsch-österreichischen Vereinbarung über den Betrieb des Flughafens Salzburg zeigen könnte<sup>161</sup>), daß das BVerfG völkerrechtlich verbindliche Verträge wegen Verstoßes gegen das Grundgesetz und insbesondere gegen die Grundrechte innerstaatlich außer Vollzug setzen kann. Die Entscheidung der Bundesrepublik für eine „weltoffene Staatlichkeit“ erlaubt zwar, internationale Lagen bei der Auslegung der Verfassung zu berücksichtigen, führt aber zu keinem verfassungsdurchbrechenden favor conventionis<sup>162</sup>.

161 Vgl. Beschluß des BGH vom 10. März 1978 (DVBl. 1979, S. 226 ff. m. zustimmender Anm. von K. Küppers), mit dem der BGH das Verfahren gemäß Art. 100 Abs. 1 GG aussetzte und die Frage dem BVerfG vorlegte, ob Art. 1 und 2 des Gesetzes zu dem Vertrag vom 19. 12. 1967 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich über Auswirkungen der Anlage und des Betriebs des Flughafens Salzburg auf das Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland vom 9. 1. 1974 (BGBl. II 13) insoweit verfassungswidrig (Verstoß gegen Art. 14 Abs. 1 GG und das Rechtsstaatsprinzip) sind, als auf Ansprüche zur Abwehr von Lärmimmissionen § 14 BImSchG sinngemäß Anwendung findet und der Flughafen für die anzuwendenden deutschen Rechtsvorschriften als „auf deutschem Hoheitsgebiet gelegen gilt“. Vgl. dazu aus der Sicht österreichischen Rechts und des Völkerrechts: C. Schreuer, Zur verwaltungs- und völkerrechtlichen Problematik des Salzburger Flughafenfalles, ÖJZ 1971, 542 ff.

In diesem Rechtsfall wird eine *grenzüberschreitende Wechselwirkung* deutlich. Der BGH hält das Zustimmungsgesetz nicht nur wegen Verstoßes gegen Art. 14 I 1 GG, sondern auch wegen Entzugs effektiven Rechtsschutzes (Rechtsstaatsprinzip) für verfassungswidrig. Hätte der österreichische VerwGH den deutschen Anrainern die Beschwerdelegitimation zugesprochen, hätte der BGH wohl auch den effektiven Rechtsschutz gegen die fingierte Administrativenteignung für gegeben angesehen. Der österreichische VerwGH zieht bei der Auslegung des Parteibegriffs im Verwaltungsverfahren (subjektive Betroffenheit) aber weder die Normen des zwischenstaatlichen Nachbarrechts, also völkerrechtliche Verpflichtungen Österreichs, noch Vorwirkungen der mit der Bundesrepublik abgeschlossenen Vereinbarung heran. Dies wäre im Hinblick auf Art. 9 B.-VG. aber „nicht unangebracht“ gewesen (S. 545). Schreuer charakterisiert die Haltung als „völkerrechtsfeindlich“ (S. 544).

162 R. Bernhardt, Bundesverfassungsgericht und völkerrechtliche Verträge, a. a. O. (oben, Anm. 141), S. 183 f.; vgl. auch die Diskussion im Anschluß an die Referate von E. Jayme/K. M. Meessen, Staatsverträge zum Internationalen Privatrecht, a. a. O. (oben Anm. 100), S. 96 ff., 106 ff., 113 ff., 119 ff. Ein solcher favor conventionis läßt sich auch nicht der Entscheidung des BVerfG zum deutsch-schweizerischen Vermögensabkommen (E 6, 290) entnehmen, wo nur gesagt wird, daß die rechtliche Ausgangslage, auch soweit sie durch Eingriffe ausländischer Hoheitsgewalt, die nicht am Grundgesetz gemessen werden können, entstanden ist, mit der Lage verglichen werden muß, die durch das Abkommen geschaffen wurde.

Eine unerläßliche Folge des Grundsatzes der Völkerrechtsfreundlichkeit ist m. E. aber die Befugnis des BVerfG, bei *Gründungsverträgen internationaler Organisationen* — gegebenenfalls auch bei multilateralen Kodifikationsverträgen — eine *Übergangslösung* beschränkter innerstaatlicher Fortgeltung der verfassungsrechtlich unvereinbaren Verfassungsbestimmungen anzuordnen (vgl. J. A. Frowein, Die Bindungswirkung von Akten der auswärtigen Gewalt, insbesondere von rechtsfeststellenden Akten, in: Recht im Dienste des Friedens, Festschrift für Eberhard Menzel, 1975, S. 125 ff., 129). Die Bundesregierung ist aufgrund des Rechtsstaatsprinzips nur verpflichtet, von ihrem völkerrechtlichen Kündigungsrecht ihren Vertragspartnern gegenüber Gebrauch zu machen, um auf diese Weise *innerhalb angemessener Frist* den verfassungsgemäßen Zustand herzustellen (vgl. Bleckmann, Die Völkerrechtsfreundlichkeit, a. a. O. (oben Anm. 140), S. 315); auch R. Bernhardt, Verfassungsrecht und internationale Lagen, DÖV 1977, S. 462 tendiert zur „schrittweisen“ Überwindung des Konflikts.

#### 4. Vermutung eingeschränkter Vertragspflichten?

Dem Konflikt zwischen den völkerrechtlichen Interpretationsregeln und verfassungsrechtlichen Anforderungen läßt sich im Regelfall nicht mit der Annahme eingeschränkter Vertragspflichten ausweichen. Bei der internen Anwendung mehrsprachiger Verträge ist erwogen worden, ob sich die Staaten nicht gegenseitig eine Vertragsanwendung in der jeweiligen Landessprache solange konzederen, bis sie gemeinsam eine entgegenstehende Vertragsinterpretation für die Zukunft festgelegt haben<sup>163</sup>. Ich teile die von *Hilf*<sup>164</sup> vorgetragenen Bedenken, daß es von der Grundstruktur des Vertrages her ungewöhnlich wäre, wenn sich nach dem Willen der Vertragspartner die Vertragspflichten je nach dem landesrechtlichen Bereich, in dem der Vertrag zur Anwendung kommt, ändern könnten. Ebenso teile ich das Ergebnis, daß das Rechtsstaatsprinzip (oder der Bestimmtheitsgrundsatz) keinen nur deutschen Vertragstext fordert.

Übrig bleibt, wie erwähnt, folglich die Möglichkeit, daß im Rahmen der Rechtsanwendung innerhalb eines abgesteckten Rahmens „mehrere Ergebnisse als vertragskonform auch nach Anwendung völkerrechtlicher Auslegungsregeln anerkannt werden können“<sup>165</sup>. Das gilt insbesondere für den Bereich, in dem durch Formelkompromisse oder durch Dissensklauseln durch eine am Text des Vertrages orientierte Auslegung ersichtlich ist, daß eine Einigung nicht zustande gekommen ist und den Vertragspartnern nach

163 *M. Hilf*, a. a. O. (oben Anm. 146), S. 178 unter Hinweis auf *H. Mosler*, Praxis, a. a. O. (oben Anm. 146), S. 30.

164 A. a. O., S. 179. Allenfalls kämen Sonderlagen in Betracht, in denen die Vertragspartner die rechtlichen Schwierigkeiten des innerstaatlichen Vollzugs oder gar die Verfassungsmäßigkeit des Vertrages selbst zum Bestandteil des vertraglichen Konsenses gemacht haben.

165 Vgl. *M. Hilf*, a. a. O., S. 179. Auslegung setzt nicht erst bei „unklaren“ Bestimmungen an. Denn die Antwort darauf, ob diese Bestimmung klar ist oder nicht, bedarf bereits der Auslegung, vgl. *Köck*, a. a. O. (oben, Anm. 16), S. 20, in kritischer Auseinandersetzung mit dem Satz von *E. de Vattel* (*Le droit des gens ou principes de la loi naturelle*, II, 1758, Chap. XVII § 263: „La première Maxime générale sur l'Interprétation est, qu'il n'est pas permis d'interpréter ce qui n'a pas besoin d'interprétation.“ Vgl. auch *Campiche*, a. a. O. (oben, Anm. 156), S. 36; das BVerfG 4, 157 [168] spricht von verschiedenen in Betracht kommenden „Auslegungsmöglichkeiten“ bei vagen und mehrdeutigen Formulierungen und gebraucht die Wendung: „solange und soweit die Auslegung *offen* ist“. Zur „Mehrdeutigkeit“ siehe auch *C.-F. Zeitler*, a. a. O. (oben Anm. 58), S. 261; *M. Schröder*, Zur verfassungskonformen Auslegung völkerrechtlicher Verträge, JR 1974, 182ff., 184. Man muß sich die Frage stellen, ob das Gericht — ein nationales ebenso wie ein internationales — nicht verpflichtet ist, anhand der Interpretationsregeln zu einer klaren Sinndeutung der Vertragsbegriffe zu gelangen, so daß „Mehrdeutigkeit“ nur eine Etappe auf einem nicht zu Ende geführten Auslegungsvorgang ist. Ein *internationales* Gericht darf sicher „die Rechtsfindung an Hand einer für die Beantwortung einer Rechtsfrage als maßgeblich erklärten gesetzten Völkerrechtsnorm nicht mit der Begründung verweigern, die Rechtsnorm sei zu unbestimmt, oder könne in verschiedener Weise verstanden werden, und die Entscheidung darüber, welche der zur Debatte stehenden Deutungen vorzuziehen sei, sei Sache der rechtssetzenden Instanz.“ (*Wengler*, Völkerrecht I, 1964, S. 349.)

wie vor die Aufrechterhaltung unterschiedlicher Rechtspositionen und damit auch eine unterschiedliche nationale Handhabung offen bleiben sollte<sup>166</sup>. Das „*agreement not to agree*“ in der Präambel des Grundlagenvertrages<sup>167</sup> oder die Formelkompromisse im Viermächte-Abkommen über Berlin<sup>168</sup> zeigen, völkerrechtsgemäß interpretiert, welcher erheblicher Handlungsspielraum den Vertragsstaaten verblieben ist. In diesen Bereich fallen auch Vertragsbestimmungen, in denen die Vertragsparteien sich — wie etwa im innerdeutschen Transitabkommen — verpflichten, im Rahmen ihrer Möglichkeiten auf bestimmte Zustände hinzuwirken oder für bestimmte Zustände Verantwortung zu tragen<sup>169</sup>. Die Bezugnahme auf diese Möglichkeiten umschließt auch Begrenzungen, die sich gerade aus nationalem Verfassungsrecht (wie dem Freizügigkeitsrecht aller Deutschen)<sup>170</sup> ergeben. Zu erwähnen sind schließlich auch jene Fälle, in denen der Vertrag im Rahmen von Schutzklauseln oder des *ordre public* eine Berufung auf nationales Verfassungsrecht zuläßt oder in denen Anforderungen des nationalen Verfassungsrechts mit Normen des völkerrechtlichen *ordre public* (wie sie *Jaenicke* 1965 und *Meessen* 1976 auf den Tagungen der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht behandelt haben) übereinstimmen<sup>171</sup>.

##### 5. Verfassungskonforme Auslegung und der Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit

Wäre verfassungskonforme Auslegung nur Ausschöpfung des nach völkerrechtlichen Auslegungsregeln festzustellenden Spielraums, Bedenken gegen diese „Methode“ würden verstummen. Völlig zutreffend nennt *Zeitler*<sup>172</sup> die verfassungskonforme Auslegung von Vertragsgesetzen nicht Auslegung im herkömmlichen Sinne, sondern „verfassungskonforme Rechtsbildung“. Die hermeneutische Hinwendung des Normenkontrollrichters zur Konfliktvermeidung, d. h. zu einem gewünschten Ergebnis, prägt den Auslegungsvorgang. Es liegt die Annahme nahe, daß die Auslegung des Vertrages rascher mit der Schlußfolgerung der Vertretbarkeit mehrerer Möglich-

166 *A. Verdross/B. Simma*, Universelles Völkerrecht, 1976, S. 382 f., 392; *Wengler*, a. a. O., S. 349 Anm. 1, hält bei einer zu vagen Bestimmung in einer Völkerrechtsquelle den Rechtscharakter für zweifelhaft.

167 Näher dazu *G. Ress*, Die Rechtslage Deutschlands, a. a. O., (oben, Anm. 3), S. 85 ff.; 100 ff.; *B. Simma*, Der Grundvertrag, a. a. O. (oben Anm. 76), S. 13 f.

168 *H. Schiedermaier*, Der völkerrechtliche Status Berlins, a. a. O. (oben Anm. 4), S. 9, 90.

169 Vgl. dazu meine Überlegungen: *La disciplina giuridica del traffico in transito fra la Repubblica Federale di Germania e Berlino-Ovest*, in: *La comunità internazionale*, 1973, 41 ff.

170 BGH Urteil vom 29. 9. 1977, NJW 1977, 2357 m. Anm. *Wengler*, JZ 1978, 64; BGH, Urteil vom 12. 4. 1978, NJW 1979, 72 ff., 73.

171 *G. Jaenicke*, Zur Frage des internationalen *ordre public*, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Bd. 7 (1965), S. 77, 127 f.; *K. M. Meessen*, a. a. O. (oben Anm. 162), S. 84 ff.

172 A. a. O. (oben Anm. 53), S. 260.

keiten abgebrochen oder daß nicht einmal bis zu dieser Phase des Auslegungsvorganges vorgezogen wird. Im Urteil über den Grundlagenvertrag finden sich zur entscheidenden Auslegungsfrage, die das gesamte Ergebnis trägt, nämlich, daß der Vertrag nach seiner Präambel „unbeschadet der unterschiedlichen Auffassungen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik zu grundsätzlichen Fragen, darunter zur nationalen Frage“ abgeschlossen worden ist, kaum nähere Ausführungen<sup>173</sup>. Die nationale Frage wird, ohne daß verschiedene Auslegungsmöglichkeiten erörtert werden, dem Wiedervereinigungsgebot des Grundgesetzes gleichgestellt<sup>174</sup>. Welchen Inhalt die anderen ausgeklammerten grundsätzlichen Fragen haben könnten, bleibt offen. Mit keinem Wort wird auf das Problem eingegangen, ob der Dissens der Präambel dort endet, wo im operativen Teil des Vertrages positive Feststellungen getroffen wurden<sup>175</sup> — d. h. Reichweite und Auswirkung der Dissens-Klausel werden nicht ausgelegt, sondern von vorneherein die vom Grundgesetz geforderte Rechtslage als damit in Übereinstimmung stehend behauptet. Das vom Gericht gefundene Ergebnis mag dennoch zutreffend sein<sup>176</sup>, es ist aber kaum anzunehmen, daß ein internationales Gericht bei der Auslegung in gleicher Weise verfahren wäre. Auffallend ist ebenfalls, daß vor einer Auslegung des Textes eine Darstellung des politisch-geschichtlichen Hintergrunds erfolgt, der für die Auslegung als „bestimmend“ bezeichnet wird, also der Ausgangslage und Begleitumstände<sup>177</sup>, die nach der von *Bernhardt*<sup>178</sup> zusammengetragenen Praxis nur in den seltensten Fällen den Hauptpfeiler des Auslegungsergebnisses darstellen, zur Bestätigung und Bekräftigung anderer Gesichtspunkte aber durchaus geeignet seien. Die WVRK behandelt Begleitumstände nur im Art. 32, also sekundär — konfirmatorisch. Der rasche Zugriff auf die Gesamt- oder Begleitumstände beim Abschluß des Vertrages ermöglicht es, von vorneherein verfassungsrechtliche Gesichtspunkte, die vor dem Vertragsabschluß eine Rolle gespielt haben, in die Auslegung einzubeziehen. Denn nur wenn man die dargelegten Zusammenhänge berücksichtigt, so werde deutlich, welche Bedeutung der in der politischen Diskussion verwendeten Formel „zwischen den beiden Staaten bestehende besondere Beziehungen“ und „der Vertrag besitze eine diesen besonderen Verhältnissen entsprechenden besonderen Charakter“ zukomme<sup>179</sup>. Auch hier ist nicht entscheidend, ob dieses Ergebnis zutref-

173 Vgl. die Kritik bei *T. Schweisfurth*, Die völkerrechtlichen Aussagen des Grundvertragsurteils, in: Fünf Jahre Grundvertragsurteil, a. a. O., (oben Anm. 72), S. 246 ff.; *D. Wilke/G. H. Koch*, Außenpolitik nach Anweisung des Bundesverfassungsgerichts?, JZ 1975, 233 ff., 237 f.

174 BVerfGE 36, 1 [18, 25].

175 Vgl. *C.-F. Zeitler*, a. a. O., S. 217 f., 254 f.

176 Vgl. dazu im einzelnen *G. Ress*, Die Rechtslage Deutschlands, a. a. O., S. 85 ff., 186 ff.

177 Siehe BVerfGE 40, 141 [164]; vgl. auch BVerfGE 36, 1 [20].

178 *R. Bernhardt*, Die Auslegung, a. a. O. (oben Anm. 28), S. 120 ff.

179 BVerfGE 36, 1 [22].

fend ist, sondern das methodische Vorgehen. Der Rückgriff auf die Ausgangslage und die Begleitumstände hätte bei der Dissensklausele und bei der Unberührtheitsklausele<sup>180</sup> der Verträge unschwer ansetzen können. Dort vermißt man ihn im Urteil über den Grundlagenvertrag. Im sorgfältig begründeten Beschluß über die Ostverträge wird zur Auslegung über die Grenzklausel und zur Unberührtheitsklausele auf Erklärungen der Bundesregierung bei Vertragsabschluß oder in parlamentarischen Druckschriften verwiesen<sup>181</sup>. Es wäre angebracht gewesen, näher darauf hinzuweisen, wie die Vertragspartner diese Erklärungen aufgenommen und welche Erklärungen sie ihrerseits abgegeben haben. Das Ergebnis ist nicht nur durch verständliche Informationslücken, sondern auch dadurch mitbeeinflußt, daß sich vor dem BVerfG, anders als vor einem internationalen Gericht, nicht die Vertragsparteien gegenüberstehen.

Ein Grundsatz, daß fernliegende Möglichkeiten der Auslegung wenigstens dann erwogen werden müssen, wenn sie eine *Grundrechtsverletzung* involvieren, läßt sich der Rechtsprechung nicht eindeutig entnehmen, obwohl die Erwägungen zur diplomatischen Schutzpflicht beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge in diese Richtung weisen<sup>182</sup>.

Diese kritischen Bemerkungen bedeuten nicht, daß eine verfassungskonforme Auslegung nicht zulässig wäre. Nicht nur die Vermutung der Verfassungsmäßigkeit des Handelns des Gesetzgebers (besser wohl angesichts des *ne varietur*-Grundsatzes: der politischen Organe)<sup>183</sup>, nicht nur funktionellrechtliche Erklärungen<sup>184</sup>, sondern vor allem der ambivalente Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit<sup>185</sup> selbst legen die verfassungskonforme

180 Zu deren Auslegung siehe *W. Wengler*, Der Moskauer Vertrag und das Völkerrecht, JZ 1970, 632; *D. Blumenwitz*, Die Unberührtheitsklausele in der Deutschlandpolitik, in: Festschrift für *F. Berber*, 1973, S. 83 ff.; *H. Steinberger*, Völkerrechtliche Aspekte, a. a. O. (oben Anm. 74), S. 140 f.; *G. Röss*, a. a. O. (oben Anm. 3), S. 372 ff.

181 BVerfGE 40, 141 [172 ff.]. Im Beschluß werden auf der anderen Seite das polnische Informationsschreiben (konkret freilich nur zur Familienzusammenführung) und darüber hinaus erwähnt, daß die Erklärungen der deutschen Seite widerspruchlos hingenommen worden seien (ibidem, S. 176 f.).

182 BVerfGE 40, 141 [177 f.]; siehe dazu *E. Klein*, Grundrechtliche Schutzpflicht und Auslandsschutz, in: Bundesverfassungsgericht und Ostverträge 1977, S. 15 ff.

183 Worauf *C.-F. Zeitler*, a. a. O., S. 225, mit Recht hinweist. Vgl. auch BVerfGE 4, 157 ff. Zu den Bedenken gegen diese „Vermutung“ siehe oben, Anm. 158.

184 Solche Erwägungen hält *C.-F. Zeitler*, a. a. O., S. 227 ff. als Rechtfertigung für maßgeblich. Die Möglichkeit der verfassungskonformen Auslegung ergebe sich aus dem richterlichen Prüfungsrecht, die Pflicht dazu aus „einem funktionellrechtlichen favor legis bzw. favor conventionis“ (S. 229). Zur Kritik siehe oben, Anm. 162.

185 *A. Bleckmann*, Völkerrechtsfreundlichkeit, a. a. O., S. 311 ff. Zur „Vertragserhaltung“ als Auslegungsgesichtspunkt siehe auch *R. Bernhardt*, Verfassungsrecht und internationale Lagen, DÖV 1977, S. 460 f.; *C.-F. Zeitler*, a. a. O., S. 250, 257; vgl. auch den Bericht in EuGRZ 1974, S. 85 ff.

Nicht zu überzeugen vermag mich die These, daß nur solche völkerrechtlichen Verträge, die innerstaatlich unmittelbar anwendbar (self-executing) sind, der verfassungskonformen Auslegung zugänglich sind (vgl. *H. G. Rupp*, EuGRZ 1974, S. 100); ders., Judicial

Auslegung im Rahmen vertretbarer Auslegungsmöglichkeiten nahe. Denn der Grundsatz schützt auch den Vertragspartner und ist auf Vertragserhaltung ausgerichtet. Es ist die Tendenz erkennbar, die verfassungskonforme Auslegung zuzulassen, soweit dadurch die Erfüllung des Vertrages nicht — oder nicht mehr — gestört wird. Ob z. B. entgegen dem Klageausschluß im deutsch-holländischen Finanzvertrag Normenkontrollverfahren weiterhin zulässig sind, beeinträchtigt als solche die Vertragserfüllung noch nicht<sup>186</sup>. Wenn die Bundesrepublik bestimmte Dispositionen nicht treffen darf (z. B. in Folgeverträgen zum Grundlagenvertrag; Pflicht zur Berlin-Klausel)<sup>187</sup>, wird die Vertragserfüllung nicht berührt. Ebenso hätte<sup>188</sup> das deutsch-schweizerische Doppelbesteuerungsabkommen ohne Belastung des Schweizer Partners so ausgelegt werden können, daß der vereinbarte Progressionsvorbehalt nicht in abgeschlossene, der Vergangenheit angehörende Tatbestände einwirken sollte. Denn gewollt war eine klarstellende Regelung für die Zukunft<sup>189</sup>. Das Vertragsgesetz hätte insoweit wenigstens für die Zukunft aufrechterhalten werden können. Die These, daß zumindest das verfassungskonforme Minus einer Regelung aufrechtzuerhalten ist, liegt nahe, sie müßte jedoch auf einen *hypothetischen* Parteiwillen zurückgreifen. Ein derartiger Rückgriff erscheint mir auch bei völkerrechtlichen Verträgen nicht ausgeschlossen<sup>190</sup>. Erwägungen darüber sucht man in der Judikatur des BVerfG freilich vergebens.

#### 6. *Vertragskonforme Auslegung des innerstaatlichen Rechts?*

Läßt die Praxis der verfassungskonformen Auslegung eine deutliche Beeinflussung des Interpretationsvorganges durch verfassungsrechtliches Vorverständnis erkennen, so wirkt andererseits in der gerichtlichen Praxis die völkerrechtskonforme Auslegung auf die Interpretation der Verfassung zurück. In der Literatur findet sich die These, daß „Verfassung und Gesetz in

---

Review of International Agreements: Federal Republic of Germany, AJIL 25 (1977), S. 286 ff., 298 f.; *W. K. Geck*, a. a. O. (oben, Anm. 72), S. 255. Denn die auswärtige Gewalt ist, wie jeder andere Bereich der Exekutive, an die Verfassung und insbesondere die Grundrechte gebunden (vgl. die Meinungsverschiedenheiten in: VVDStRL 36, 1978, S. 18 ff., 154 ff., 160 ff., 163 f., 165 f.), deren Einhaltung auch im Wege des Organstreits kontrolliert werden könnte.

186 BVerfGE 24, 33.

187 BVerfGE 36, 1 [32 f., 33 ff.].

188 *W. Seuffert* in seinem Sondervotum zu BVerfGE 30, 272 [289 ff.].

189 Vgl. derartige Erwägungen bei *R. Bernhardt*, a. a. O. (oben Anm. 185), S. 460 f.

190 Ansätze zur Berücksichtigung des hypothetischen (typischen) Parteiwillens beim Genocid-Abkommen, IGH Reports 1951, 19; vgl. dazu *A. Bleckmann*, Die Aufgaben einer Methodenlehre, a. a. O., S. 17 f. Die nationalen Gerichte haben es aber häufig abgelehnt, unerwünschte Vertragsfolgen durch Auslegung abzuwenden (vgl. z. B. ZaöRV 32 (1972), S. 145).

Übereinstimmung mit dem Völkerrecht auszulegen“ sind<sup>191</sup>. Dies kann freilich weder bedeuten, daß die Verfassung hinter den allgemeinen Regeln des Völkerrechts (Art. 25 GG), die nur Übergesetzesrang haben<sup>192</sup>, noch gar hinter völkerrechtlichen Verträgen zurücktreten müsse. Ein favor conventionis dieser Art ist mit dem Grundgesetz unvereinbar<sup>193</sup>. Dafür bietet auch die Annäherungstheorie des BVerfG keine Grundlage. Diese dogmatisch schwer zu begründende Theorie besagt, daß Verträge, die mit dem Grundgesetz nicht übereinstimmen, dann nicht beanstandet werden können, wenn sie eine „besatzungsrechtliche Ordnung schrittweise abbauen“ und wenn ihr Inhalt den bisherigen Zustand näher an das Grundgesetz heranführt<sup>194</sup>.

Die Berücksichtigung internationaler Lagen, die sich dem Einfluß der Bundesrepublik entziehen, dürfte bei der Auslegung der Verfassung in begrenztem Umfang auch über die Ausgangsfälle der Annäherungstheorie zulässig sein, soweit damit keine Grundrechtsverkürzung und keine Aufgabe unverzichtbarer Staatsstrukturen verbunden ist<sup>195</sup>. Das BVerfG hat diese Erwägungen — ohne auf den theoretischen Ansatz der Annäherungstheorie zurückzugreifen — auf vertragliche Vereinbarungen, die „dem großen Komplex der Kriegs- und Kriegsfolgelasten zuzurechnen sind“<sup>196</sup>, angewandt.

191 A. Bleckmann, Grundgesetz und Völkerrecht, 1975, S. 298; R. Bernhardt, a. a. O. (oben Anm. 141), S. 159 spricht vom „Streben nach Übereinstimmung von internationaler und nationaler Rechtsordnung als Verfassungsprinzip“. Vgl. auch W. Fiedler, a. a. O. (oben, Anm. 141), S. 425, der die „verstärkte Einbeziehung ‚supranationaler‘, ‚internationaler‘ Erkenntnisse in den Prozeß bereits der Verfassungsinterpretation“ — und sogar die „Entwicklung von Interpretationsmethoden, die der Funktionsveränderung der Verfassung angemessen sind“ — verlangt. Für dieses Bemühen, wenngleich ohne methodische Reflexion, enthält die Judikatur des BVerfG Ansätze. Der Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit, der ansonsten aus einer Zusammenschau der Präambel und Art. 1 Abs. 2, Art. 24 und 25 GG hergeleitet wird (vgl. BVerfGE 31, 58 [75]), erhält durch den Grundsatz „pacta sunt servanda“ eine — wie das BVerfG sagt — „Grundrichtung“ (BVerfGE 45, 83 [97]). Daraus folgt nicht nur, daß der Gesetzgeber gehalten ist, alle „Möglichkeiten eines sonstwie gearteten Ausgleichs“ (BVerfGE 38, 49 [51]) auszuschöpfen, „um auf diese Weise den Erfordernissen beider Rechtskreise Rechnung zu tragen“, sondern auch das Zurücktreten verfassungsrechtlicher Anforderungen (vgl. BVerfGE 45, 83 [96 f.]).

192 W. K. Geck, Das Bundesverfassungsgericht und die allgemeinen Regeln des Völkerrechts, in: Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, Bd. II, 1976, S. 125 ff., 137; M. Silagi, EuGRZ 1980, 632 ff.

193 K. M. Meessen, a. a. O., 69 ff., 72 ff.

194 Insbesondere seit dem Saar-Urteil, BVerfGE 4, 157 [174]; siehe weitere Nachweise oben, Anm. 141. Zur Kritik vgl. G. Ress, Das Wiedervereinigungsgebot des Grundgesetzes, in: Fünf Jahre Grundvertragsurteil, a. a. O. (oben Anm. 72), S. 290 ff.

195 Wenn man den „Grundgedanken dieser Rechtsprechung“ als Prämisse akzeptiert, liegt diese Konsequenz nahe: vgl. R. Bernhardt, a. a. O. (oben Anm. 185), S. 182 f.; ders., Verfassungsrecht und internationale Lagen, DÖV 1977, S. 460. Das BVerfG hat in völkerrechtlichen Verträgen nur in engen Grenzen den Verzicht auf bestehende Rechte im Widerspruch zur Verfassung für zulässig gehalten, wenn dieser Verlust als „geringfügig“ angesehen wurde und dadurch de facto keine Schlechterstellung des Betroffenen eintrat (BVerfGE 27, 253 [282]).

196 BVerfGE 45, 83 [104].

Dieser, wie ich meine, begrüßenswerten Tendenz zur Vertragserhaltung dient der Verzicht auf die Beachtung der Junktim-Klausel in Art. 14 GG<sup>197</sup>, das Zurücknehmen der Anforderungen an Verordnungsermächtigungen<sup>198</sup>, und die Neigung, die unmittelbare Anwendbarkeit und damit die individuelle Betroffenheit<sup>199</sup> abzulehnen.

### 7. Vertragsauslegung und Verfassungswandel

Das BVerfG hat bei der Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit völkerrechtlicher Verträge schließlich den, wie ich meine, unglücklichen Ausdruck des „judicial self-restraint“ eingeführt<sup>200</sup>, der den Anschein erweckt, als gäbe es hier einen Bereich subjektiver Zweckmäßigkeitserwägungen. Die geringere Kontrolldichte gegenüber der auswärtigen Gewalt beruht auf der Art ihrer normativen Einbindung, auf dem relativ weiten Ermessensspielraum, nicht jedoch auf richterlicher Selbstzurückhaltung<sup>201</sup>.

Für die Auslegung völkerrechtlicher Verträge ist in diesem Zusammenhang bedeutsam, ob und inwieweit ein inhaltlicher Verfassungswandel die verfassungsgerichtliche Kontrolle beeinflussen kann. Der Begriff des Verfassungswandels ist in diesem Zusammenhang auf solche Wandlungen zu beschränken, in denen das Verfassungsrecht auf bestimmte völkerrechtliche Vorgänge oder Rechtslagen — ausdrücklich oder sinngemäß — Bezug nimmt und der Inhalt der verfassungsrechtlichen Regelungen normativ mit dem Wandel der internationalen Rechtslage verknüpft und in diesem Sinne auch inhaltlich von deren Wandel abhängig ist<sup>202</sup>. So lassen sich, da die Verfassung den völkerrechtlichen Bestand des Deutschen Reiches nicht festschreiben könnte, aus der Verfassung (z. B. über das sogenannte „ver-

197 BVerfGE 41, 126 [152 ff.]; 45, 83 [97].

198 Als Möglichkeit angedeutet in BVerfGE 45, 142 [166].

199 BVerfGE 40, 141 [165 f.]; vgl. auch BGH, NJW 1977, 2356 zum Transitabkommen, das ausschließlich Beziehungen zwischen den Vertragsstaaten regelt, „ohne Rechte und insbesondere Pflichten privater Personen zu begründen“.

200 BVerfGE 35, 262; 36, 1 [14]. Dazu *W.-R. Schenke*, NJW 1979, S. 1321 ff., 1324 ff., der darin ein „echtes verfassungsrechtliches Gebot“ erblickt, bei dem die Thematik des ungeschriebenen Rechtsprinzips der Verfassungsorgantreue anklinge.

201 Zutreffend *K. Schlaich*, VVDStRL 39 (1981), S. 112; *Bernhardt*, VVDStRL 38 (1980), S. 11 Anm. 10; auch *Tomuschat* (VVDStRL 36 (1978), S. 57) mit Hinweis auf die Schwierigkeiten der tatsächlichen Bewertung komplexer weltpolitischer Geschehensabläufe.

202 Eingehender dazu *R. Bernhardt*, DÖV 1977, 458 und *G. Ress*, Das Wiedervereinigungsgebot, a. a. O. (oben, Anm. 194), S. 266 f. Ein anderes Problem stellt die Anpassung „alter“ völkerrechtlicher Verträge an eine sich „still“ (*P. Lerche*, in: Festschrift *T. Maunz* 1971, S. 285 ff.) oder abrupt aufgrund eines Urteils des BVerfG wandelnde Verfassung dar. *Bernhardt*, a. a. O., S. 461, hat insoweit die sehr weitgehende These vertreten, daß Verträge, die früher für verfassungsrechtlich unbedenklich gehalten wurden, bei fortbestehender völkerrechtlicher Bindung trotz inzwischen gewandelter Verfassungsinterpretation auch innerstaatlich weiter zu respektieren und anzuwenden sind.

fassungsrechtliche Selbstverständnis“<sup>203</sup> zur Beantwortung dieser Frage zwar Anhaltspunkte, jedoch keine maßgeblichen Antworten gewinnen. Hierbei hätte — entgegen der Vorgangsweise des BVerfG im Grundlagenvertragsurteil — das Gericht auf die internationalen Vorgänge zurückgreifen und sich nicht mit einer rein verfassungsrechtlichen Würdigung begnügen dürfen<sup>204</sup>. Ebenso wenig läßt sich der Rechtsstatus Berlins rein verfassungsrechtlich deuten<sup>205</sup>; da das Grundgesetz jedoch von einer Zugehörigkeit Berlins zur Bundesrepublik ausgeht, wäre die Bundesrepublik gehindert, auf die Einbeziehung Westberlins in die Ordnung der Bundesrepublik zu verzichten oder diese Einbeziehung zu mindern<sup>206</sup>.

Diese Beispiele, zu denen solche aus dem Bereich der Staatsangehörigkeit<sup>207</sup> und insbesondere der Berücksichtigung auslandsbezogener Sachverhalte bei der Grundrechtsauslegung gehören<sup>208</sup>, sollen nur zur Illustration des Problems dienen. Bei der Annahme eines Verfassungswandels durch Veränderungen des Völkerrechts oder gar durch internationale Verträge ist Vorsicht geboten. Die normative Eigenständigkeit des Verfassungsrechts, die Ausdruck der staatlichen Selbstbestimmung ist, verbietet es, Verfassungsnormen als in jeder Beziehung offen für völkerrechtliche Veränderungen zu interpretieren. Die Regelung in Art. 25 GG, wonach die allgemeinen Regeln des Völkerrechts Bestandteil des Bundesrechts sind und den innerstaatlichen Gesetzen vorgehen, statuiert keinen Vorrang vor der Verfassung. Das Beispiel des Asylrechts im Anschluß an die neuere Judikatur des BVerwG<sup>209</sup> zeigt deutlich, daß völkerrechtliche, völkervertragliche und

203 Vgl. *W. Fiedler*, Staats- und völkerrechtliche Probleme des Staatsuntergangs, ZfP 1973, S. 150 ff., 174 ff.

204 Vgl. dazu *G. Ress*, Die Rechtslage Deutschlands, a. a. O. (oben Anm. 3), S. 216 ff., 219 f.

205 *D. Schröder*, a. a. O. (oben Anm. 4), S. 293 ff., 300 ff., 303 und *H. Schiedermaier*, VVDStRL 38 (1980), S. 126.

206 BVerfGE 36, 1 [18, 32]; vgl. dazu auch *K. Doehring/G. Ress*, Staats- und völkerrechtliche Aspekte der Berlin-Regelung, 1972, S. 12 ff., 29 ff.

207 *R. Bernhardt*, a. a. O. (oben Anm. 185), S. 460.

208 *Meessen*, a. a. O. (oben Anm. 162), S. 61 ff.; *Habscheid*, ibidem, S. 108 ff.; weitergehend *Jayme*, ibidem, S. 34 f.

209 BVerwGE 49, 202 ff. Ursprünglich hatte das BVerwG (E 4, 235 (238)) das verfassungsrechtliche Asylrecht durch Rückgriff auf Art. 32 und 33 der Genfer Flüchtlingskonvention *beschränkt*: „Daß dieser Anspruch (des Asylsuchenden) aber noch darüber hinaus reichen sollte, ist mit dem Sinn des Art. 16 GG nicht zu vereinen“. Es ging dabei vornehmlich um die Frage, ob einem politisch Verfolgten, der die Sicherheit des Zufluchtstaates gefährdet, weiterhin Asyl zu gewähren sei. *Kimminich* hatte demgegenüber bemerkt, daß ein völkerrechtlicher Vertrag nicht als Rechtsgrundlage für die Einschränkung eines Grundrechts verwendet werden könne (Asylrecht, 1968, 122 ff., 149 f.). Von dieser schlichten Auffüllung der Grenzen des Asylrechts durch die Genfer Flüchtlingskonvention ist das BVerwG in der neueren Entscheidung abgerückt mit der These, der Entstehungsgeschichte des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG lasse sich nicht mit der für die Annahme einer Grundrechtseinschränkung erforderlichen Gewißheit entnehmen, daß das Asylrecht „nur im Rahmen von im Völkerrecht bereits allgemein anerkannten Grundsätzen gewährt werden sollte.“

gsrechtliche Gewährleistungen nicht kongruent verlaufen müs-

es brisantes Beispiel bildet der europarechtliche und der deutsche  
gsrechtliche Parteienbegriff<sup>211</sup>. Der Begriff der politischen Partei  
GG, entscheidend geprägt durch den Grundsatz der streitbaren  
ie<sup>212</sup>, steht in deutlicher normativer Abschichtung zum europä-  
n Parteienbegriff, der in untrennbarem Zusammenhang mit dem  
und Akt des Rates der EG vom 20. September 1976 über die  
il des Europäischen Parlaments steht<sup>213</sup>. Hier ergibt sich eine bis-  
sgelotete rechtliche Doppelgleisigkeit, aber keine Kongruenz<sup>214</sup>.  
egung des europarechtlichen Parteienbegriffs, auf den das  
5 Differenzierungen wie auf nationale Parteien für anwendbar  
t diesen europarechtlichen Besonderheiten — mit dem Hinweis  
Übergangslage — nicht vollständig Rechnung.

europäische Gemeinschaftsrecht, das im Rahmen nationalen Ver-  
chts vollzogen wird, kommt der auch vom BVerfG<sup>216</sup> anerkannt-  
ndlichen Auslegung durch den EuGH Einheitlichkeit stiftende  
zu. Der Wechselwirkung zwischen Art. 24 Abs. 1 GG und dem  
des EG-Rechts, wie er vom EuGH entwickelt wurde, trägt die  
r Vorrang des sekundären Gemeinschaftsrechts sei erst nach Ein-  
ines vom Parlament verabschiedeten Grundrechtskatalogs anzu-  
schon aus methodischen Gründen nicht Rechnung<sup>217</sup>. Denn der

—  
*Doehring*, Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage 1980, S. 358.  
*Wiesing*, Die Verfassungswidrigkeit der 5%-Sperrklausel im Europawahlgesetz, JZ  
S. 48 ff.; *Grabitz/Meyer*, Die Direktwahl des Europäischen Parlaments, NJW  
S. 1709.

n, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung in aktiver und kämp-  
fer Weise tätig werden, sind verfassungswidrig. Zum Parteiverbot vgl. BVerfGE 2,  
S. 85 ff.; *H. Maurer*, AöR N. F. 57, Bd. 96, 1971, S. 203 ff.; *K. Doehring*, a. a. O.,  
S. 1709.

1. September 1976, ABl. L 278/1 v. 1976. Der Begriff der „Partei“ wird zwar we-  
Beschluß noch im Akt erwähnt, ist aber mittelbar mit der Wahlregelung untrenn-  
verbunden. Im deutschen Europa-Wahlgesetz (EuWG, BGBl. 1978 I, 709) ist die  
vorschlagsberechtigung der Parteien und sonstigen politischen Vereinigungen in § 9  
t. Die Abgeordneten im Europäischen Parlament haben sich in parteipolitisch  
erten Fraktionen zusammengefunden (Art. 36 Geschäftsordnung des Europ.  
Parlaments).

zu *G. Ress*, Rechtsprobleme der Direktwahl des Europäischen Parlaments, in: *C.*  
*Beck*, Rechtliche Probleme der Einigung Europas, 1979, S. 115.

§E 51, 222 ff. Das Gericht legt zwar nicht direkt den Akt vom 20. 9. 1976 aus, wür-  
er seine Auswirkungen bei der Interpretation des deutschen EuWG. Seiner An-  
sach läßt sich während der Übergangszeit — bis zur Verabschiedung eines einheit-  
Wahlgesetzes für die EG — „die Gleichbehandlung aller an der Europawahl teil-  
nehmenden Parteien und sonstigen politischen Vereinigungen nicht voll verwirklichen.“

§E 45, 142 [162].

er vom BVerfG (E 37, 271 [280, 285]) aufgestellten These vgl. die Kritik im Son-  
ntam, ibidem S. 297 f.; weitere Nachweise zur überwiegend kritischen Resonanz bei  
*Wiesing*, AöR 1975, S. 30 ff.

Mangel eines derartigen Katalogs haftet dem Vertrag als solchem an und müßte daher bei der Auslegung und verfassungsrechtlichen Kontrolle des Vertragsgesetzes relevant werden. Nur wenn die Gemeinschaftsorgane ultra vires über die attributiven Kompetenzen hinaus Recht gesetzt hätte, käme der These Gewicht zu. Das BVerfG hat aber eine solche Überschreitung nicht erwogen, sondern die vom EuGH gegebene Auslegung ohne Bedenken zugrundegelegt. Daß das BVerfG im sogenannten Vielleicht-Beschluß<sup>218</sup> angesichts der inzwischen eingetretenen europarechtlichen Fortentwicklung des Grundrechtsschutzes ein „prospective overruling“ seiner Rechtsprechung angekündigt hat, entspricht den dem Gemeinschaftsrecht immanenten Verpflichtungen<sup>219</sup>. Bei der Würdigung des Beschlusses ist eine viel weitergehende europarechtsfreundliche Auslegung nahezu übersehen worden, wonach sich seine Aufgabe darauf beschränke, den Normtext des Primärvertrages (also das Zustimmungsgesetz) daraufhin zu überprüfen, ob er Mängel aufweise, nicht jedoch dessen Auslegung durch den EuGH. Die spezifische Dynamik des primären Gemeinschaftsrechts ist damit der verfassungsgerichtlichen Kontrolle entzogen<sup>220</sup>.

#### 8. Die innerstaatliche Wirkung von Entscheidungen internationaler Organe über die Auslegung völkerrechtlicher Verträge

Die geschilderten Auslegungsprobleme im Lichte des Verfassungsrechts stellen sich nur, wenn internationale Organe und Gerichte zu verbindlichen Auslegungsentscheidungen gegenüber dem Staat berufen sind. Sofern Organe internationaler Organisationen zur *verbindlichen* Interpretation befugt sind, tritt nicht nur eine Bindung des Staates, sondern der innerstaatlichen Rechtsanwendungsorgane ein, weil davon auszugehen ist, daß der Gesetzgeber mit der Zustimmung zum Vertrag die maßgebliche Auslegung antizipiert hat<sup>221</sup>. Die Urteile des EGMR entscheiden dagegen nicht über die „Auslegung“, sondern über den konkreten Streitgegenstand, die Konventionsverletzung<sup>222</sup>.

218 BVerfGE 52, 187.

219 C. Tomuschat, BVerfG contra EuGH — Friedensschluß in Sicht, NJW 1980, 2611, 2612; H. P. Ipsen, EuR 1980, S. 71 ff.

220 BVerfGE 52, 187 [200] mit der Begründung, daß mitgliedstaatliche Rechtsordnung und Gemeinschaftsrechtsordnung nicht unvermittelt und isoliert nebeneinander stehen, sondern „in vielfältiger Weise aufeinander bezogen, miteinander verschränkt und wechselseitigen Einwirkungen ... geöffnet (sind)“. Art. 177 EWG-V. spreche dem EuGH im Verhältnis zu den Gerichten der Mitgliedstaaten „die abschließende Entscheidungsfunktion über die Auslegung des Vertrages sowie über die Gültigkeit und die Auslegung der dort genannten abgeleiteten gemeinschaftsrechtlichen Akte zu“. Siehe auch C. Tomuschat, a. a. O., S. 2613 mit dem zutreffenden Hinweis auf die qualitative Gleichwertigkeit der beiden Gerichte.

221 Das BVerfG (E 52, 187 [201 f.]) spricht insoweit von einer „Gewährleistungsfunktion“ des Art. 177 und 164 EWGV.

222 Näher dazu G. Ress, Die Wirkungen der Urteile, a. a. O. (oben Anm. 53), S. 3 f.

Dennoch haben die deutschen Gerichte derartige Entscheidungen als maßgebliche Interpretationshilfe bei der innerstaatlichen Anwendung des europäischen Gemeinschaftsrechts und der EMRK in anderen Fällen vorrangig zu beachten<sup>223</sup>.

Vergleicht man derartige Präzedenzwirkungen und Urteile des EuGH mit denen höchster nationaler Gerichte, so liegt die Annahme nahe, daß der vom EMRK vertretenen Auslegung wegen des internationalen Charakters des Verfahrens, seiner Seltenheit, der Schwierigkeiten der erneuten Anrufung und der Pflicht der Staaten zu konventionsfreundlichem Verhalten eine erhöhte Beachtung zukommt. Es ist deshalb von Interesse zu vermerken, daß die staatlichen Gerichte diesem Aspekt in jenen Interpretationsfragen Rechnung getragen haben, zu denen sie bisher eine andere Aus-

---

223 Unter Anknüpfung an die Rechtsprechung des Schweizerischen Bundesgerichts zur „verschränkenden, befruchtenden Wechselwirkung“ (vgl. dazu *Wildhaber*, a. a. O., oben Anm. 54) zwischen Grundrechtsgarantien der Verfassung und EMRK ist in der Bundesrepublik vielfach dem BVerfG gegenüber die Forderung erhoben worden, es möge die Rechtsprechung der Straßburger Organe, insbesondere des Gerichtshofs, stärker zur Interpretation nationalen Verfassungsrechts heranziehen. Dabei sind meiner Ansicht nach zwei Aspekte zu beachten: Die Lehre in der Schweiz geht davon aus, daß der EMRK angesichts ihres objektiven Verpflichtungscharakters eine Sonderstellung zukommt. Selbst wenn anderen internationalen Verträgen kein Vorrang gegenüber späteren Gesetzen einzuräumen ist, wird insoweit für die EMRK eine Ausnahme gemacht. Diese Sonderstellung wegen des spezifischen Rechtscharakters sollte auch in der Bundesrepublik Anerkennung finden. Der Ausschluß der *lex-posterior*-Regel für die EMRK läßt sich nicht auf Art. 25 GG, wohl aber auf ein dem besonderen Rechtscharakter der EMRK entsprechendes stillschweigendes Votum des Gesetzgebers stützen. Bei der Frage der materiellen Berücksichtigung der EMRK in Wechselwirkung zu den Grundrechten muß differenziert werden. Bisher hat das BVerfG die EMRK als solche zutreffend nicht als Prüfungsmaßstab herangezogen. Es könnte m. E. jedoch prüfen, ob die Gerichte dem verfassungsrechtlichen Gebot, weitestmögliche Harmonie von Völkerrecht und innerstaatlichem Recht herzustellen (vgl. *Bernhardt*, a. a. O., oben Anm. 141, S. 159 f.), bei der Auslegung und Anwendung der EMRK durch die „vorrangige Beachtung“ der Urteile des EGMR gerecht geworden sind. Diese Kontrolle hätte die Einhaltung des Grundsatzes der vorrangigen Beachtung sicherzustellen, nicht jedoch eine Nachprüfung der richtigen Auslegung und Anwendung der EMRK zum Gegenstand. Ob darüber hinaus bei der Auslegung von Grundrechten ähnlich wie in der Schweiz eine materielle Berücksichtigung der EMRK-Garantien und der dazu ergangenen Rechtsprechung der Straßburger Organe möglich ist, hängt davon ab, welche normative „Ausstrahlung“ der EMRK im Rahmen von Art. 1 Abs. 2 GG (Das deutsche Volk bekennt sich zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt) zukommt. Daß eine Berücksichtigung möglich ist, beweisen die Entscheidungen des BVerfG zur Unschuldsvermutung (BVerfGE 19, 342 [347]) und zur Eheschließungsfreiheit (BVerfGE 31, 58 [68]). Ein wesentlicher Unterschied zur Schweizer Rechtslage dürfte darin bestehen, daß dort zur Konkretisierung ungeschriebener persönlicher Freiheitsrechte als Ausdruck auch eines entsprechenden verfassungsrechtlich relevanten Rechtsbildungswillens auf die EMRK zurückgegriffen werden kann. Angesichts der im Grundgesetz sorgfältig ausformulierten Grundrechte ist dies jedoch für die Bundesrepublik Deutschland nicht in gleicher Weise möglich. Dies schließt jedoch nicht aus, daß zur *Präzisierung* und *Ergänzung* über Art. 1 Abs. 2 GG, keinesfalls jedoch zur Verminderung auf die Garantien der EMRK auch bei der Auslegung von Grundrechtsbestimmungen zurückgegriffen werden darf.

legung der EMRK als der EGMR vertreten haben<sup>224</sup>. Die Tendenz zur Anpassung an die Rechtsprechung des EGMR tritt deutlich zutage. In dieser Praxis könnte ein in der Gerichtsbarkeit der Vertragsstaaten zutage tretender allgemeiner Grundsatz über die Pflicht zur vorrangigen Beachtung der Urteile des EGMR zum Ausdruck kommen<sup>225</sup>. Grundsätzlich verbleibt dem nationalen Richter die Freiheit, der vom EGMR vertretenen Auslegung zu folgen oder nicht. Will er jedoch abweichen, trägt er die Argumentationslast dafür, daß die abweichende Auslegung die entscheidend besseren Gründe für sich hat. Beeindruckend ist insofern die Stellungnahme von *Lord Scarman* im Urteil des House of Lords vom 14. Februar 1980, in der er eine nicht überzeugende Auslegung der EMRK nicht eher übernehmen wollte, „unless and until the European Court of Human Rights declares that it is correct“<sup>226</sup>.

Daß verfassungsrechtliche Grundsätze, wie das Demokratie- und Rechtsstaatsgebot sowie die Wahrung der rechtsschöpfenden Funktion des nationalen Parlaments, die Gerichte an der Befolgung der evolutiven oder dynamischen Auslegung je hindern könnten, ist bislang nicht ersichtlich. Theoretisch ist das Problem, daß ein evolutiv ausgelegter Vertrag verfassungswidrig werden kann, freilich denkbar<sup>227</sup>.

#### IV. Schlußbemerkung

Eine allgemein akzeptable „Harmonisierungsmethode“ zwischen völkerrechtlicher Auslegung und verfassungsrechtlichen Geboten habe ich nicht finden können. Es gibt keine *besonderen* harmonisierenden Interpretationsmethoden, welche für alle Fälle einen „Ausgleich“ zwischen verfassungsrechtlichen Anforderungen und völkerrechtlichen Regelungen herbeiführen könnten. Die verfassungskonforme Auslegung ist zulässig und zur Vertragserhaltung geboten, soweit die Erfüllung der Pflichten auf der völkerrechtlichen Ebene nicht in Frage gestellt werden. Dem Ergebnis, daß der völkerrechtliche Vertrag wegen Verfassungswidrigkeit gekündigt oder diese durch Verfassungsänderung behoben werden muß, vermag auch eine „weltoffene Staatlichkeit“ im Extremfall nicht auszuweichen.

---

224 Nachweise aus allen maßgeblichen Rechtsordnungen in meinem oben (Anm. 53) zitierten Bericht.

225 Ibidem, S. 22.

226 United Kingdom Association of Professional Engineers and Another v. Advisory, Conciliation and Arbitration Service, House of Lords, 4. 2. 1980 [1980] 2 W. L. R. 254 (266).

227 Als theoretische Möglichkeit wohl auch bejaht bei *Tomuschat*, a. a. O. S. 2613.

# Thesen

*zum Referat von Professor Dr. Dr. Georg Ress, Saarbrücken*

1. Für die Auslegung völkerrechtlicher Verträge sind die Auslegungsregeln der Wiener Vertragsrechtskonvention, welche als gewohnheitsrechtlich in Geltung stehend angesehen werden können, maßgeblich. Diese Auslegungsregeln erlauben eine Differenzierung nach Vertragstypen und lassen eine je nach Funktion des Vertrages unterschiedliche Berücksichtigung nationalen Verfassungsrechts (und nationalen Rechts allgemein) zu. Charakteristisch ist die Entwicklung besonderer Auslegungsregeln im Rahmen des EWG-Rechts (Integrationsvertrag) und des Rechts der Europäischen Menschenrechtskonvention (Verfassungsvertrag).
2. Wechselwirkungen zwischen Völkerrecht und Verfassung, die für die Auslegung relevant sein können, bestehen bei völkerrechtlichen Verträgen, die auf das Verfassungsrecht der Vertragsstaaten verweisen oder verfassungsrechtliche Begriffe rezipieren, sie verdichten sich qualitativ bei Verträgen, die vertraglich „ausgelagertes“ Staatsrecht betreffen. Gegenstand der Wechselwirkung ist in diesen Fällen die normative Durchdringung von Vertrags- und Verfassungsbegriffen unter Berücksichtigung einer durch den Vertrag geschaffenen gemeinsamen Wertordnung.
3. Die Stellung des völkerrechtlichen Vertrages im innerstaatlichen Recht führt zu Wechselwirkungen zwischen Anforderungen des nationalen Rechts, insbesondere des Verfassungsrechts und des Völkerrechts bei der Auslegung durch nationale Gerichte und andere staatliche Organe. In den westeuropäischen Verfassungsstaaten ist die Tendenz zur völkerrechtskonformen Interpretation völkerrechtlicher Verträge vorherrschend. Besondere Probleme bietet die Auslegung des völkerrechtlichen Vertrages (des Vertragsgesetzes) als Prüfungsobjekt am Maßstab der Verfassung (Harmonisierung von völkerrechtskonformer und verfassungskonformer Auslegung).
4. Die Regel, daß eine Vertragspartei sich nicht auf die Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts als Rechtfertigung für die Nichteinhaltung eines Vertrages durch sie berufen kann (Art. 27 WVRK), besagt nicht, daß Verfassungsrecht für die Auslegung völkerrechtlicher Verträge nicht maßgeblich sein kann. Ein solcher Schluß läßt sich auch nicht aus Art. 46 WVRK ziehen. Abgesehen von den Fällen, in denen aus-

drücklich oder stillschweigend auf innerstaatliche Bestimmungen Bezug genommen wird, sind Vertragstermini (mangels entsprechender völkerrechtlicher Begriffsbildung) häufig nur unter Rückgriff auf das nationale Begriffsverständnis der Vertragsparteien zu interpretieren.

5. Bei bilateralen Verträgen hochpolitischer Natur führen der Grundsatz „in dubio mitius“ und der völkerrechtliche Vertrauensgrundsatz dazu, daß die Parteien verfassungsrechtliche Anforderungen bei der Auslegung im Zweifel berücksichtigen dürfen, soweit nicht der eindeutige Vertragstext entgegensteht. Auch wenn die Verfassungsgerichtsbarkeit eine in vielen westeuropäischen Staaten verbreitete Einrichtung ist, folgt daraus nicht, daß die Vertragspartner nach Treu und Glauben gehalten wären, jedwede Vertragsauslegung durch das Verfassungsgericht des Vertragspartners als völkerrechtskonform hinzunehmen.
6. Bei bilateralen Interessenausgleichsverträgen kommt der nachfolgenden Praxis der Vertragsstaaten, die sich auch bei der Vertragsanwendung im Rahmen verfassungsrechtlicher Anforderungen manifestieren kann, als zusätzlichem Auslegungsmittel möglicherweise eine größere Bedeutung zu als bei multilateralen Verträgen, insbesondere als bei Verfassungs- und Integrationsverträgen, die über eine von der Vertragsgemeinschaft eingesetzte internationale Gerichtsbarkeit verfügen.
7. Einseitige Interpretationsinstrumente einer Partei, welche im Zusammenhang mit bilateralen Verträgen von der anderen Partei ausdrücklich oder stillschweigend akzeptiert worden sind, sind im Zweifel im Lichte des nationalen Verfassungsverständnisses des Erklärenden, soweit dieses Verfassungsverständnis für den Erklärungsempfänger aus dem Zusammenhang erkennbar war, zu interpretieren.
8. Bei Gründungsverträgen internationaler Organisationen, insbesondere bei Integrationsverträgen ist das Verfassungsrecht der Vertragsstaaten (und das nationale Recht im weiteren Sinne) im Rahmen teleologischer Interpretation mittels Rechtsvergleichung zur Ermittlung von spezifischen allgemeinen Rechtsgrundsätzen, welche für die Auslegung von Vertragsbestimmungen und für die Lückenfüllung von Bedeutung sind, heranzuziehen.
9. Bei der evolutiven/dynamischen Auslegung von Gesetzes- und Integrationsverträgen, welche eine Anknüpfung an die sich wandelnde Verfassungsordnung (Rechtsordnung) der Vertragsstaaten erlaubt, sind auch materiell- und verfahrensrechtliche Eigenheiten der innerstaatlichen Rechtsordnungen zu berücksichtigen.

10. Bei Integrationsverträgen haben die internationalen Entscheidungsgane verfassungsrechtliche Schwierigkeiten, die im Mitgliedstaat bei der Vertragsanwendung entstehen, bei einer an der Konkordanz beider Rechtsordnungen orientierten Auslegung zu berücksichtigen, soweit dadurch das Funktionieren der Gemeinschaft nicht beeinträchtigt wird.
11. Der Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes gebietet, daß völkerrechtliche Verträge nach völkerrechtlichen Auslegungsregeln und nicht nach den Regeln der Gesetzesinterpretation auszulegen sind; er steht jedoch einer verfassungskonformen Auslegung im Rahmen vertretbarer Auslegungsmöglichkeiten nicht entgegen. Es ist die Tendenz erkennbar, die verfassungskonforme Auslegung zuzulassen, soweit dadurch die Erfüllung des Vertrages nicht gestört wird.
12. Dem Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit läßt sich ein verfassungsvorrangiger „favor conventionis“ nicht entnehmen. Die Berücksichtigung internationaler Lagen bei der Auslegung der Verfassung ist in begrenztem Umfang über die Ausgangsfälle der Annäherungstheorie zulässig, soweit damit keine Grundrechtsverkürzungen und keine Eingriffe in unverzichtbare Staatsstrukturen verbunden sind.
13. Die nationalen Gerichte in der Bundesrepublik haben Entscheidungen des EGMR und des EuGH, auch wenn diese Rechtskraft nur für den entschiedenen Fall entfalten, als maßgebliche Interpretationshilfe bei der Auslegung der EMRK und des Europäischen Gemeinschaftsrechts vorrangig zu beachten. Die Beachtungspflicht ist Ausfluß der Pflicht zur völkerrechtsfreundlichen Interpretation.
14. Es gibt keine besonderen „harmonisierenden“ Interpretationsmethoden, welche für alle Fälle einen „Ausgleich“ zwischen verfassungsrechtlichen Anforderungen und völkerrechtlichen Regelungen herbeiführen könnten.

## Summary

### Interdependence of International Public Law and Constitutional Law in the Interpretation of International Treaties

*by Professor Dr. Dr. Georg Ress, Saarbrücken*

1. For interpreting international treaties, the rules of interpretation as set out in the Vienna Convention on the Law of Treaties are to be considered valid as rules of customary law. In application of these rules of interpretation, it is possible and even necessary to differentiate between varying types of treaties and to take account of domestic constitutional law (and domestic law in general) depending on the specific function of the treaty. It is a characteristic feature of this fact that particular rules of interpretation have been developed in regard of EEC law (integration treaty) and of the law of the European Human Rights Convention (constitutional treaty).
2. There is an interaction of international public and constitutional law, which might be relevant for the interpretation, to be established in the case of international treaties which refer to the constitutional law of the contracting states or which concern constitutional law terms; this interaction is qualitatively stronger in the case of treaties of a quasi constitutional nature. Interaction in these cases emanates from the normative dependence of treaty and constitutional terms with due consideration of a common standard of values set up by the treaty.
3. The legal position assigned in domestic law to the international treaty entails an interaction of requirements under domestic law, in particular between constitutional and international public law, when interpreted by domestic courts or other state organs. The tendency to construe international treaties in conformity with international public law is prevailing in Western European States. Interpreting an international treaty (the ratification statute) in the course of constitutional review raises particular problems (harmonization of an interpretation in conformity with international public law and an interpretation in conformity with constitutional law).
4. The rule according to which a contracting party may not invoke the provisions of its domestic law as justification for its failure to perform the treaty (Art. 27 of the VCLT) does not imply that constitutional law may not be relevant for the interpretation of international treaties.

Art. 46 VCLT does not suggest this conclusion either. Apart from those instances where explicit or implicit reference is made to domestic law provisions, the terms of a treaty (by reason of the fact that international law is relatively poor as to autonomous terms in international public law) often are to be interpreted only by a resort to the contracting parties' domestic definition of terms.

5. In the case of bilateral treaties of a highly political nature, the principle of „in dubio mitius“ and the international principle of good faith enable contracting parties which are in doubt about an interpretation to consider constitutional requirements, in so far as these are not contradictory to the unequivocal treaty provisions. Notwithstanding the existence of constitutional review in most Western European countries, contracting parties are not bound by the principle of good faith to consider any interpretation of the treaty by the partner's constitutional court as conforming to international public law.
6. In the case of bilateral treaties (with a balance and respect of mutual interests) the subsequent practice of the contracting parties which may also become manifest in the application of the treaty with respect to constitutional requirements, can be of a greater relevance as an additional means of interpretation than in the case of multilateral treaties and in particular of „constitutional“ or „integration“ treaties, if for their interpretation there exists an international court set up by the contracting parties.
7. The instruments of interpretation used by one party and explicitly or implicitly accepted by the other in the context of the conclusion of bilateral treaties, shall, in case of doubt, be construed in the light of the declaring party's constitutional implications insofar as these are discernable from the context to the addressee of the declaration.
8. In the case of treaties on the establishment of international organizations and in particular of integration treaties, the comparison of the constitutional law of the contracting parties (and of their domestic law in general) shall be considered for the teleological interpretation in order to determine particular common principles of law which are relevant for the interpretation of the treaty provisions and for filling lop-holes of the treaty.
9. The substantive and procedural particularities of domestic law are equally to be considered when interpreting law-making treaties or treaties of integration insofar as their dynamic interpretation allows for referring to the changing constitutional (legal) system of the contracting parties.

10. In the case of treaties of integration, the international decision-making authorities have to take domestic constitutional difficulties into account which may arise in the application of a treaty in a member-state. They have to align the interpretation with the compatibility (concordance) of both legal systems, without prejudice, however, to the functioning of the community.
11. Under the constitutional „principle of construction in conformity with international law“ (Völkerrechtsfreundlichkeit), international treaties are to be construed according to the international law rules of interpretation and not according to the rules of interpretation of domestic law provisions. This principle does not preclude a „construction in conformity with the constitution“ within the scope of justifiable possibilities of interpretation. In the courts, there is a clear tendency to be discerned to allow for such an interpretation in conformity with the constitution, if this latter does not impair the performance of the treaty.
12. The principle of „construction in conformity with international law“ does not suggest a „favor conventionis“ according to which treaties would have priority over the constitution. In the interpretation of the constitution, the consideration of the international legal situation is, to a limited extent, admissible even beyond the basic cases of the „doctrine of approximate constitutionality“ („Annäherungstheorie“ of the German Federal Constitutional Court), provided that it does not imply any injury of fundamental rights nor any interference with vital state structures.
13. Domestic courts in the Federal Republic of Germany, in their interpretation of the European Convention on Human Rights and of the European Community Law, have to give due regard to the decisions of the European Court of Human Rights and of the European Court of Justice as relevant auxiliary means of interpretation, although these decisions are conclusive only for the particular case in which they were passed. The obligation to give priority consideration to these decisions derives from the „principle of construction in conformity with international law“.
14. There do not exist such „harmonizing“ rules of interpretation which for any instance could establish a balance between the constitutional requirements and international regulations or treaties.



# Wechselwirkungen zwischen Völkerrecht und Verfassung bei der Auslegung völkerrechtlicher Verträge

*von Professor Dr. Christoph Schreuer, Salzburg*

## 1. Einleitung

Einem unvoreingenommenen Betrachter, der versucht, sich über die Auslegung völkerrechtlicher Verträge zu informieren, bietet sich ein recht verwirrendes Bild. Er stößt im Schrifttum und in der Entscheidungspraxis auf eine ganze Reihe von Regeln, Prinzipien und Methoden, die in keinem klar erkennbaren logischen Zusammenhang stehen. Diese verschiedenen Interpretationsmaximen scheinen zum Teil sogar gegensätzliche Tendenzen aufzuzeigen. Eine klare Anleitung, welche dieser Interpretationsmethoden im Einzelfall heranzuziehen sind, findet sich nicht. Die einschlägigen Bestimmungen der Wiener Vertragsrechtskonvention scheinen zwar auf den ersten Blick die Wahl der Verfahren zur Vertragsauslegung stark einzuschränken, letztlich lassen sie aber doch wieder alles offen.

Das Hinzutreten staatsrechtlicher Gesichtspunkte macht das an sich schon reichlich unübersichtliche Bild der Vertragsauslegung noch erheblich komplizierter. Wir befinden uns dann sozusagen an der Nahtstelle zweier umstrittener Fragenkomplexe, nämlich der völkerrechtlichen Vertragsinterpretation und des Verhältnisses von Völkerrecht und Landesrecht. Kontakte mit dem Staatsrecht bei der Auslegung völkerrechtlicher Verträge haben im wesentlichen zwei Ursachen: Die eine ist die Stellung des Auslegers als eines vom Staatsrecht geschaffenen Entscheidungsorgans, also etwa ein staatliches Gericht, ein Exekutivorgan, allenfalls auch der Gesetzgeber. Die andere ist die Verknüpfung des materiellen Vertragsinhaltes mit staatlichem Recht, also etwa internationaler Menschenrechtsschutz und staatliche Grundrechte, Auslieferungsverträge und Strafrecht, Doppelbesteuerungsverträge und Steuerrecht. In der Praxis treten häufig beide Aspekte, also der organisatorische und der materielle zusammen.

Einer Absprache mit dem Erstreferenten folgend werde ich mich vor allem auf die Tätigkeit staatlicher Interpretationsorgane konzentrieren. Bei der Untersuchung der Praxis steht dabei notgedrungen die Tätigkeit der Gerichte im Vordergrund, da von anderen Auslegungsorganen nur ausnahmsweise wohlbegründete und ausgeführte Entscheidungen zugänglich sind.

Auf eine grundsätzliche Problematik bei der Analyse jeder Interpretationspraxis muß gleich eingangs verwiesen werden. Bei der Untersuchung ein-

ger Entscheidungen ergibt sich alsbald die Frage, ob das Augenmerk darauf zu richten ist, was das Auslegungsorgan bezüglich der Aus- sagt, oder ob darüber hinaus noch zu überlegen ist, welche Motive danklichen Prozesse einer Auslegung wohl tatsächlich zugrunde Juristisch geschulte Ausleger zeigen verständlicherweise eine starke z, ihre Entscheidungen mit Hilfe der anerkannten Auslegungsmaxi- d -regeln zu rechtfertigen. Ob das gewählte Ergebnis tatsächlich das t der textorientierten, der teleologischen oder der systematischen In- terpretationsmethode ist, auf welche sich der Ausleger beruft, ist aber eine Frage. Das Phänomen eines möglichen Auseinanderklaffens von In- terpretation und wahrer Motivation ist natürlich keine Besonderheit der Auslegung. Allerdings scheint dieser Gesichtspunkt, gerade im Zusammenhang mit der eingangs erwähnte große Auswahl an Auslegungs- methoden, hier besonders wichtig. Selbstverständlich sind der Erforschung nicht explizit herangezogenen Auslegungsfaktoren gewisse Grenzen zu setzen. Die Erkenntnis, daß sich Auslegung nicht mit Hilfe einiger Lehr- sätze erfassen läßt, darf nicht in das andere Extrem uferloser psycho- logischer Spekulationen ausarten. Wo eine Entscheidungssituation aber nicht auf Faktoren bietet, die das Entscheidungsorgan bewußt oder un- bewußt beeinflußt haben, können diese Hinweise nicht einfach übergangen werden. Um ein vordergründiges Beispiel zu wählen: Es ist sicher kein Zufall, daß die deutschen Gerichte, unter der Führung des Reichsgerichts, die so genannte restriktive Interpretationsmethode gerade beim Friedens- vertrag von Versailles besonders gepflegt haben<sup>1</sup>.

## 2. Verfassungsrechtliche Ausgangslage

Die Beurteilung der völkerrechtlichen Vertragsinterpretation im staats- rechtlichen Bereich ist die verfassungsrechtliche Ausgangslage zweifellos von zentraler Bedeutung. Die verschiedenen Methoden der Inkorporation völker- rechtlichen Vertragsrechts in den Verfassungsordnungen einzelner Staaten können hier nicht rechtsvergleichend abgehandelt werden<sup>2</sup>. Diese unterschiedlichen Vorgangsweisen haben selbstverständlich einen Einfluß auf die Stellung der Verträge im Rahmen des Staatsrechts und damit auch auf die rechtliche Bedeutung für ihre Auslegung. Allerdings können diese Ver- tragsbestimmungen und Praktiken nur Ausgangspunkt und nicht Ende der Untersuchung über die Auslegung völkerrechtlicher Verträge im staats- rechtlichen Rahmen sein. Die Diskussion in der Bundesrepublik um

---

<sup>1</sup> RGZ 104, 189; RGZ 107, 407; RGZ 112, 81; IPRspr. 1930, S. 262; *Bayer*, Auslegung und Wirkung international vereinheitlichter Normen durch staatliche Gerichte, *RabelsZ* 603, 155).

<sup>2</sup> Insbesondere *Wildhaber*, *Treaty-Making Power and Constitution* (1971).

Transformations- und Vollzugstheorie<sup>3</sup> illustriert anschaulich, daß die einschlägigen positivrechtlichen Verfassungsbestimmungen keineswegs Klarheit über die innerstaatliche Stellung von völkerrechtlichem Vertragsrecht schaffen.

Bevor auf die Frage der Interpretation völkerrechtlicher Verträge im staatsrechtlichen Rahmen detaillierter eingegangen werden kann, ist noch eine verfassungsrechtliche Vorfrage zu klären. Die interne Rollenverteilung bei der Vertragsinterpretation wird in verschiedenen Staaten recht unterschiedlich gehandhabt. Dabei ist auffallend, daß stets das Konzept der Gewaltenteilung bemüht wird, allerdings mit höchst unterschiedlichem Ergebnis. In einer Gruppe von Staaten, welcher die Bundesrepublik Deutschland, Österreich, die Schweiz, aber auch Italien, angehören, zögern die Gerichte nicht, bei der Interpretation völkerrechtlicher Verträge selbständig vorzugehen. Von der Haltung der Exekutive wird zwar Notiz genommen, bisweilen wird sogar eine Stellungnahme eingeholt, von einer Bindung an die Auslegung der Regierung kann jedoch keine Rede sein. Die Auslegung bleibt eine essentiell richterliche Funktion<sup>4</sup>. Die Gerichte der USA bestehen zwar ebenfalls auf ihrer prinzipiell eigenständigen Kompetenz zur Vertragsauslegung, zeigen sich gegenüber der Haltung der Exekutive aber sehr aufgeschlossen. Ein Abweichen von der Auslegung der Regierung wird nur in zwingenden Fällen für möglich gehalten<sup>5</sup>.

Die französischen Gerichte haben in Sachen Vertragsauslegung eine recht eigenwillige Praxis entwickelt<sup>6</sup>. Das oberste Verwaltungsgericht, der Conseil d'Etat, steht auf dem Standpunkt, daß Vertragsauslegung, ebenso wie Vertragsabschluß, ein Teil der diplomatischen Funktion ist und als „acte de gouvernement“ den Gerichten entzogen ist. Falls die Auslegung

---

3 Siehe insb. *Partsch*, Die Anwendung des Völkerrechts im innerstaatlichen Recht, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht 6 (1964); *Boehmer*, Der völkerrechtliche Vertrag im deutschen Recht (1965).

4 *Bleckmann*, Grundgesetz und Völkerrecht (1975) S. 255 f.; *Partsch*, Anm. 3, S. 153 f.; *Wildhaber*, Anm. 2, S. 234 ff.; *Mosler*, L'application du droit international public par les tribunaux nationaux, 91 RC (1957, I) 619, 670 ff.; *Kronauer*, Die Auslegung von Staatsverträgen durch das Schweizerische Bundesgericht (1972), S. 23 ff.; *Schreuer*, The Interpretation of Treaties by Domestic Courts, 45 BYIL 255, 263 (1971).

5 *Ross v. McIntyre* 140 U. S. 453, 468; *Jones v. Meehan*, 175 U. S. 1, 32; *Charlton v. Kelly* 229 U. S. 447, 468; *Sullivan et Al. v. Kidd*, 254 U. S. 433, 442; *Factor v. Laubenheimer*, 290 U. S. 276, 295; *Kolovrat et Al. v. Oregon* 366 U. S. 187, 194. Siehe auch *Moore*, Digest Bd. 5, S. 241 ff.; *Hackworth*, Digest, Bd. 5, S. 267; *Hyde*, International Law (1947) Bd. 2, S. 1484 f.

6 Vgl. dazu insbes. *Stassinopoulos*, Remarques sur la jurisprudence française relative à l'interprétation des traités internationaux, 73 Revue générale de droit international public 5 (1969); *Wildhaber*, Anm. 2, S. 236 ff.; *Schreuer*, Anm. 4, S. 261 ff.; *Rideau*, Droit international et droit interne français (1971) S. 14 ff., 73 ff.; *Blondeau*, L'application du droit conventionnel par les juridictions françaises de l'ordre judiciaire, in *Reuter et al.*, L'application du droit international par le juge français (1972) S. 43 ff.; *Questiaux*, L'application du droit international conventionnel par le Conseil d'État, *loc. cit.* S. 63 ff.

dem Conseil d'Etat nicht klar erscheint, stützt er sich entweder auf eine frühere Interpretationserklärung des Außenministers oder holt eine solche ein. In beiden Fällen wird die Interpretationserklärung für bindend gehalten<sup>7</sup>. Die ordentlichen Gerichte, insbesondere die Cour de cassation, gehen etwas differenzierter vor. Sie unterscheiden zwischen „intérêts privés“ und „intérêts publics“, bisweilen ist auch die Rede von „questions de droit public international“ oder „questions d'ordre public international“. Nur in Fällen, welche bloß private Interessen berühren, ist eine selbständige gerichtliche Interpretation zulässig. In allen anderen Fällen wird die vom Außenministerium oder einem anderen zuständigen Ministerium gegebene Interpretation für verbindlich gehalten<sup>8</sup>. Bei der Durchsicht der Judikatur ist die genaue Trennlinie zwischen justiziablen und nichtjustiziablen Interpretationsfragen für jemanden, der in der französischen juristischen Begriffswelt nicht geschult ist, oft schwer einsehbar<sup>9</sup>.

Rechtspolitisch gesehen spricht erheblich mehr für ein selbständiges Vorgehen der Gerichte<sup>10</sup>. Die Gefahr diplomatischer Schwierigkeiten wegen eigenwilliger Interpretationen durch die Gerichte ist im allgemeinen recht gering. Rechtsstaatliche Erwägungen, insbesondere die Unabhängigkeit richterlicher Tätigkeit sowie das Recht auf den gesetzlichen Richter, sind demgegenüber starke Argumente für selbständige Entscheidungen der Gerichte auch bei der Interpretation von Normen völkerrechtlichen Ursprungs. Schlechterdings unerträglich erscheint ein Eingreifen der Exekutive in die richterliche Auslegung in jenen Fällen, in denen der Forumstaat selbst interessierte Partei des Verfahrens ist. Diese Situation kann mit Hilfe eines Fallbeispiels illustriert werden: Art. VIII Abs. 5 des NATO-Truppenstationierungsabkommens von 1951<sup>11</sup> sieht vor, daß Ansprüche von Personen, welche durch deliktische Handlungen dienstlicher Natur von ausländischen NATO-Truppenangehörigen geschädigt worden sind, gegen den Gaststaat zu richten sind. In diesem Fall ist dann ein teilweiser Regreß beim Sendestaat vorgesehen. Der Artikel sieht zwar ein zwischenstaatliches Schiedsverfahren für den Fall vor, daß über die dienstliche oder private Natur der schädigenden Handlung Streit herrscht<sup>12</sup>, in der Praxis kam es jedoch regelmäßig nicht zur Einleitung des Schiedsverfahrens. Staatliche Gerichte standen nun vor der Aufgabe, die dienstliche oder private Natur

---

7 Zur umfangreichen Judikatur siehe insbes. die Literatur in Anm. 6. Siehe jedoch eine interessante neuere Entwicklung zu Art. 6 EMRK: *Debout*, Conseil d'État, Recueil 1978 S. 395.

8 Zur umfangreichen Judikatur siehe insbes. die Literatur in Anm. 6. Vgl. auch *Agent judiciaire du trésor c/ Dame et demoiselle Humbert*, Cour de cassation, 101 Clunet 110 (1974); *Procureur général et Dame Eisner Rosa*, sowie *Agent judiciaire du Trésor c/ Fauran et Société de financement industriel et commercial*, Cour de cassation, 103 Clunet 903 (1976).

9 Dazu *Schreuer*, Anm. 4, S. 262.

10 Vgl. auch *Wildhaber*, Anm. 2, S. 239.

11 199 UNTS 67.

12 Art. VIII Abs. 8.

der schädigenden Handlung zu beurteilen. In einem italienischen Fall<sup>13</sup> teilte die Regierung mit, sie sei sich mit der Regierung des Entsendestaates darüber einig, daß die deliktische Handlung, die zu einem Autounfall geführt hatte, nicht im Rahmen einer Dienstverrichtung geschehen sei. Das Berufungsgericht wies daraufhin die Klage gegen den italienischen Staat ab. Der Kassationshof hob dieses Urteil jedoch auf. Er lehnte die Interpretation durch die Regierung, welche hier sozusagen in eigener Sache erfolgt war, als unvereinbar mit dem Recht auf gerichtlichen Schutz nach Art. 24 der italienischen Verfassung ab. Die Beurteilung der deliktischen Handlung aufgrund des Vertrages konnte nur durch die Gerichte selbst erfolgen. Demgegenüber haben die Gerichte in gleichgelagerten französischen<sup>14</sup>, kanadischen<sup>15</sup> und amerikanischen<sup>16</sup> Fällen die Klagen der Geschädigten aufgrund der Haltung der Regierung abgewiesen oder *ad infinitum* suspendiert.

### 3. Vertragsauslegung oder Gesetzesauslegung?

Wie werden völkerrechtliche Verträge nun in der Praxis interpretiert? Werden sie wie Gesetze behandelt oder wird auf ihren internationalen Ursprung und Zusammenhang Rücksicht genommen? Die Frage, welche Auslegungsmethode für den Vertrag angemessen ist, spielt vor allem dort eine Rolle, wo die Inkorporation regelmäßig mittels eines förmlichen Gesetzes erfolgt, wie etwa in der Bundesrepublik<sup>17</sup>. Für jene, welche im Vertragsgesetz eine echte Transformation in staatliches Recht sehen, ist es einigermaßen schwierig, eine Auslegung nach Gesichtspunkten des völkerrechtlichen Vertragsrechts zu rechtfertigen. Manchmal wird versucht, das Dilemma dadurch zu lösen, daß man fingiert, die völkerrechtskonforme Auslegung sei mit dem Vertragstext mittransformiert. Dieser Erklärungsversuch hat aber den Nachteil, daß er notgedrungen zu einer Versteinerung der Auslegung mit dem Datum des Vertragsgesetzes führen muß. Spätere Gesichtspunkte, wie nachfolgende internationale und ausländische Praxis und Judikatur können dann konsequenterweise nicht berücksichtigt werden. Die Vollzugslehre hingegen will im Vertragsgesetz bekanntlich nur einen Anwendungsbefehl für den Vertrag sehen, ohne dessen internationalen und

13 *Goretti C. Ministero difesa*, 50 *Rivista DI* 171 (1967); 54 *Rivista DI* 253 (1971); vgl. auch *Ministero della Difesa v. Massimo Esposito*, 2 *Italian YBIL* 358 (1976).

14 *Jallais v. Compagnie d'Assurances La Zurich*, 42 *ILR* 136; *Air Liquide and Another v. Coody and Another*, 42 *ILR* 135; *Agent judiciaire du Trésor c/ Dame veuve Gaulet et autres*, 98 *Clunet* 308 (1971).

15 *Gagnon v. R.*, 10 *CanYIL* 322 (1972).

16 *Robertson v. U.S.*, 294 F. 2d 920, 32 *ILR* 359.

17 Dazu insbes. *Partsch*, Anm. 3, S. 111 f.; *Boehmer*, Anm. 3, S. 88 ff.; *Bleckmann*, Anm. 4, S. 288; *Mann*, Zur Wirkung des Zustimmungsgesetzes nach Artikel 59 Abs. 2 des Grundgesetzes, 18 *Jahrb. IR* 373, 378 f. (1975).

ensuellen Charakter zu ändern. Für sie ist eine Auslegung im völkerlichen Zusammenhang daher nur natürlich.

Blick auf die deutsche Entscheidungspraxis zeigt, daß die Gerichte in roßen Mehrzahl aller Fälle eine Auslegung nach Gesichtspunkten des ervertragsrechts für selbstverständlich gehalten haben. Es werden die lehungsgeschichte, die mutmaßliche Absicht der Parteien oder andere völkerrechtliche Verträge typische Auslegungshilfen herangezogen, : ohne daß überhaupt auf die prinzipielle Frage eingegangen wird<sup>18</sup>. Bundesgerichtshof hat im *Champagner-Weizenbier-Fall* im Jahre<sup>19</sup> diese Haltung wie folgt zusammengefaßt:

Der vorliegende Staatsvertrag ist durch das Gesetz vom 21. Januar 1961 innerstaatliches Recht geworden (Art. 59 Abs. 2 GG). Staatsverträge verlieren durch ihre Transformierung in das innerstaatliche Recht nicht ihre Eigenschaft als Vertrag zwischen Staaten. Der doppelte Charakter des Zustimmungsgesetzes nach Art. 59 Abs. 2 GG, nämlich als Ermächtigung zum endgültigen Abschluß des Staatsvertrages und als Einverleibung seiner Regelung in das innerstaatliche Recht . . . , bedingt vielmehr in bezug auf den Staatsvertrag die Anwendung besonderer Auslegungsgrundsätze, die sich nicht völlig mit den bei der Auslegung innerstaatlicher Gesetze zu beachtenden Grundsätzen decken<sup>20</sup>.

Diesem Hintergrund nimmt sich eine kleine Gruppe von Entscheidungen des Bundesgerichtshofs<sup>21</sup> und des Bundesverwaltungsgerichts<sup>22</sup> zum loner Schuldenabkommen<sup>23</sup> umso befremdlicher aus. Art. 5 dieses mmens sieht ein Moratorium von Forderungen ausländischer Staaten staatsangehöriger gegen Deutschland, die mit dem Zweiten Weltkrieg sammenhang stehen, vor. Der Bundesgerichtshof und das Bundesveringungsgericht legten diese Bestimmung in der Folge wie gesetzliche Benungen allgemeiner Natur aus. Das hatte zur Folge, daß auch Klagen staatsbürgern, deren Heimatstaaten dem Londoner Schuldenabkomgar nicht beigetreten waren, abgewiesen wurden. Ich zitiere aus der indung des Bundesverwaltungsgerichts:

Für die Frage, ob dieser Anspruch dem Art. 5 Abs. 2 LSchA unterfällt oder icht, kann deshalb diese Vorschrift nicht in ihrer Eigenschaft als völkerrechtliche Vertragsbestimmung, sondern nur kraft ihrer daneben bestehenden Gelung als transformiertes innerdeutsches Recht maßgeblich sein. Als innerdeutsches Recht besitzt Art. 5 Abs. 2 LSchA keinen Vertragscharakter mehr. Er hat liesen durch den Transformationsvorgang (Art. 59 Abs. 2 GG . . . ) verloren.

---

he etwa RGZ 104, 352; RGZ 106, 56; RGZ 114, 188; RGZ 117, 286; RGZ 130, 220; iZ 137, 1; RGZ 140, 353; RGZ 142, 241; BVerfGE 4, 168; BGH NJW 1963, 1744; iHSt 10, 221; BGHSt 12, 36. Siehe auch *Bayer*, Anm. 1, S. 611 ff.

iHZ 52, 216.

f S. 219.

iHZ 16, 207; WM 1963, 372; WM 1973, 871.

erwGE 35, 262.

iBl. 1953 II, 333.

Denn staatliche Gesetze gelten — weil nicht auf einem Konsensus der Vertragsparteien, sondern auf einseitigem Befehl des Gesetzgebers beruhend — *inter omnes*, d. h. für alle Personen, die sie mit ihrem sachlichen Inhalt erfassen wollen. Ihrem sachlichen Inhalt nach gilt die Gesetzesvorschrift des Art. 5 Abs. 2 LschA aber auch für den Kläger<sup>24</sup>.

Es soll hier dahingestellt bleiben, ob im Londoner Schuldenabkommen auch die Forderungen von Nicht-Vertragspartnern und deren Staatsbürgern erfaßt werden sollten. Es soll auch nicht auf die Frage eingegangen werden, ob eine derartige Vertragsbestimmung zulasten Dritter nach allgemeinem Völkervertragsrecht bestehen kann. Frappierend ist jedenfalls die untypisch dualistische Haltung zur Auslegung in diesen Urteilen<sup>25</sup>. Es drängt sich der Verdacht auf, daß die Interpretationsmethode stark vom Ergebnis beeinflußt wurde. Eine Verallgemeinerung dieses Vorgehens in der Vertragsauslegung erscheint mir jedenfalls nicht empfehlenswert.

In Ländern wie der Schweiz und Österreich, in welchen die Inkorporation nicht durch Gesetz, sondern durch einen eigenständigen Genehmigungsakt der Legislative sowie die anschließende Kundmachung des Vertrags erfolgt, präsentiert sich das Problem von vorneherein etwas anders<sup>26</sup>. Es drängt sich hier schon von der positiven Verfassungslage her eine Lösung auf, die der deutschen Vollzugslehre entspricht. D. h., es bestehen kaum dogmatische Bedenken, den Vertrag im völkerrechtlichen Zusammenhang zu sehen und nach völkerrechtlichen Gesichtspunkten zu interpretieren<sup>27</sup>. Daß mit dieser grundsätzlichen Feststellung noch lange nicht alle Detailprobleme gelöst sind, wird noch zu zeigen sein.

Besonders kritisch ist die Frage der Auslegung nach staatsrechtlichen oder völkerrechtlichen Gesichtspunkten natürlich in Staaten wie Großbritannien, wo die Legislative in aller Regel am Vertragsabschlußverfahren nicht mitwirkt<sup>28</sup>. Die Anpassung der nationalen Rechtsordnung an den materiellen Inhalt der Verträge erfolgt durch gewöhnliche staatliche Gesetze. Diese Anpassung wird aber nur vorgenommen, wenn das für nötig oder nützlich gehalten wird<sup>29</sup>. So ist etwa die Europäische Menschenrechtskonvention bis heute nicht englisches Recht geworden. Die Gerichte greifen allerdings bisweilen auf sie zurück, um staatliche Rechtsnormen mit ihrer Hilfe zu

24 BVerwGE 35, 265 f.

25 Vgl. zu diesen Fällen auch *Bleckmann*, 32 ZaöRV 80 ff. (1972); *Mann*, Anm. 17, S. 382 ff.

26 Siehe Art. 48, 49, 50 österr. Bundesverfassungsgesetz; Art. 85 (1) (b) der Schweizerischen Bundesverfassung.

27 Zur Gerichtspraxis der Schweiz siehe insbes. *Kronauer*, Die Auslegung von Staatsverträgen durch das Schweizerische Bundesgericht (1972) S. 74, 142, 146.

28 Lord *McNair*, *The Law of Treaties* (1961) S. 81 ff.; *Schreuer*, Anm. 4, S. 256 ff. m. w. H.

29 Zur Gesetzgebungstechnik bei der Durchführung von Verträgen siehe *Crawford*, *The International Law Standard in the Statutes of Australia and the United Kingdom*, 73 AJIL 628 (1979).

interpretieren<sup>30</sup>. Streng genommen gibt es daher in Großbritannien und anderen Ländern, die diesem Modell folgen, in gewöhnlichen Gerichtsverfahren gar keine Auslegung völkerrechtlicher Verträge. Allerdings haben sich die englischen Gerichte getreu ihrer Tradition auch in dieser Frage von pragmatischen und nicht von formalen Gesichtspunkten leiten lassen<sup>31</sup>. In einer beträchtlichen Anzahl von Fällen, die eine Zeitspanne von über 100 Jahren umfassen, haben die Gerichte, einschließlich des House of Lords, eine wachsende Tendenz zur Interpretation der entsprechenden Gesetze im Lichte der zugrundeliegenden Verträge gezeigt<sup>32</sup>. Dies nicht nur in Fällen, in denen diese Gesetze *expressis verbis* auf den völkerrechtlichen Vertrag verwiesen, den sie durchführen sollten, sondern auch dann, wenn das Gesetz keinen Hinweis auf seinen internationalen Ursprung enthielt<sup>33</sup>. Die logische Konsequenz war die Ablehnung der für die englische Gesetzesauslegung typischen Regeln<sup>34</sup> und der Versuch einer internationalistischen Interpretation etwa unter Beziehung der *travaux préparatoires*<sup>35</sup>. Die Entwicklung dieser Praxis ist noch keineswegs abgeschlossen, und es gibt noch deutliche graduelle Unterschiede in der Bereitwilligkeit der Lordrichter, sich den internationalen Materialien zuzuwenden. Die grundsätzliche Frage der Auslegung dieser Durchführungsgesetze im Hinblick auf die zugrunde-

30 Wallington, *The European Convention on Human Rights and English Law*, 34 *Camb LJ* (1975); Jakobs, *The European Convention on Human Rights in the English Courts*, 2 *EuGRZ* 569 (1975); Drzemczewski, *European Human Rights Law and the United Kingdom*, 29 *LQR* 33 (1976); *ibid.*, *The Domestic Status of the European Convention on Human Rights: New dimensions*, 1 *Legal Issues of European Integration* 1 (1977); *ibid.*, *British Courts and the European Human Rights Convention: An Unsatisfactory Situation*, *Topical Law* 38 (Oct. 1979).

31 Siehe dazu die eher kritischen Bemerkungen in einer 35 Jahre zurückliegenden Studie: Mann, *The Interpretation of Uniform Statutes*, 62 *LQR* 278 (1946).

32 *Marshall v. Nicholls* (1852) 18 *Q.B.* 882; *Kramer v. Attorney General*, [1923] *A.C.* 528, 537; *Josef Inwald A.G. v. Pfeiffer*, (1928) 44 *T.L.R.* 352; *The Croxteth Hall* [1930] *P.* 197; *Ellerman Lines Ltd. v. Murray* [1931] *A.C.* 126; *Gosse Millard Ltd. v. Canadian Government Merchant Marine Ltd.* [1929] *A.C.* 223; *Stag Line Ltd. v. Foscolo, Mango & Co.* [1932] *A.C.* 328, 350; *Grein v. Imperial Airways Ltd.* [1937] 1 *K.B.* 50, 74; *Philippson v. Imperial Airways Ltd.*, [1930] *A.C.* 332; *Parke Davis & Co. v. Comptroller-General of Patents etc.*, [1954] *A.C.* 321; *Riverstone Meat Co. Pty. Ltd. v. Lancashire Shipping Co., Ltd.*, [1961] *A.C.* 807; *Post Office v. Estuary Radio* [1967] 3 *All.E.R.* 663; *Corocraft v. Pan American Airways* [1969] 1 *All.E.R.*, zu diesem Fall siehe insbes. Keith, *Treaties and Legislation*, 19 *ICLQ* 127 (1970); *Federal Steam Navigation Co Ltd. v. Department of Trade and Industry* [1974] 1 *W.L.R.* 505; *James Buchanan & Co. Ltd. v. Babco Forwarding and Shipping (UK) Ltd.* [1977] 1 *All.E.R.* 518 (CA), [1978] *A.C.* 141 (HL); *Fothergill v. Monarch Airlines Ltd.* [1979] 3 *W.L.R.* 491; *Joyce v. Joyce & O'Hare* [1979] 2 *W.L.R.* 770; *Quazi v. Quazi* [1979] 3 *W.L.R.* 833.

33 *Solomon v. Commissioners of Customs and Excise* [1966] 3 *All.E.R.* 871, 874ff.; *The Jade, The Eschersheim* [1976] 1 *All.E.R.* 920; *Rio Tinto Zinc Corporation v. Westinghouse Electric Corporation* [1978] 1 *All.E.R.* 434.

34 Siehe jedoch die vereinzelt Fälle bei Schreuer, *Anm.* 4, S. 270f.

35 Zu den *travaux préparatoires* siehe insbes. *Fothergill v. Monarch Airlines Ltd.* [1979] 3 *W.L.R.* 491.

liegenden Verträge und mit Hilfe der Maximen völkerrechtlicher Vertragsinterpretation kann jedoch als geklärt betrachtet werden<sup>36</sup>.

Das Problem der Auslegung von Gesetzen, die in Entsprechung völkervertragsrechtlicher Verpflichtungen erlassen werden, ist aber natürlich keine Besonderheit des britischen Verfassungsmodells. Die Frage kann sich in ähnlicher Weise auch in Ländern stellen, in denen Verträge grundsätzlich als solche inkorporiert werden. Im Falle der speziellen Transformation werden materielle Vertragsbestimmungen durch staatliche Gesetze durchgeführt. Formal präsentiert sich die Norm dann als staatliches Gesetzesrecht, ihr internationaler Ursprung ist oft bloß aus den parlamentarischen Materialien erkennbar. Sofern der Text oder der Titel des Gesetzes sich ausdrücklich auf den völkerrechtlichen Vertrag bezieht, ist seine Natur als Durchführungsgesetz offenkundig. Man wird dann legitimerweise von der Vermutung ausgehen können, der Gesetzgeber habe das Gesetz als technisches Hilfsmittel zur Erfüllung des Vertrages betrachtet. Der Rückgriff auf den Vertrag und seine Auslegung im völkerrechtlichen Kontext erscheinen dann nicht nur unbedenklich, sondern auch empfehlenswert<sup>37</sup>. In anderen Fällen kann die spezielle Transformation aber gerade dem Wunsch entspringen sein, den Vertragsinhalt harmonisch in die staatliche Rechtsordnung einzufügen. Es steht dann dem Postulat nach völkerrechtskonformer Auslegung das rechtspolitisch gleichwertige Verlangen nach Interpretation im systematischen Rahmen des staatlichen Rechts gegenüber.

Eine Analyse der Praxis zu dieser Frage ist schwierig, weil Fälle, in denen die internationale Genealogie eines staatlichen Gesetzes verschwiegen wird, nur schwer zu identifizieren sind. Immerhin gibt es beispielsweise Entscheidungen zum Wechsel- und Scheckrecht, das in einer großen Zahl von Ländern ja materiell das Produkt internationaler Übereinkommen ist. Es wurde dann in nationale Wechsel- und Scheckgesetze umgegossen bzw. in der Schweiz in das Obligationenrecht aufgenommen. Die Gerichte haben mehrfach zu erkennen gegeben, daß sie sich des internationalen Ursprungs wohl bewußt sind und die betreffenden Bestimmungen im Lichte der travaux préparatoires der Abkommen und im Hinblick auf ausländische Entscheidungen ausgelegt<sup>38</sup>. Es wäre jedoch bedenklich, aus diesen Fällen allgemeine Schlußfolgerungen zu ziehen. Es gibt eine ungleich größere Zahl

36 Siehe im Gegensatz dazu die Entscheidung des Court of Appeal for Eastern Africa in *The Katakiri of Buganda v. Attorney-General of Uganda*, 27 ILR 260, wo auf der Notwendigkeit beharrt wird, auf transformierte Verträge die Regeln der Gesetzesauslegung und nicht der Vertragsauslegung anzuwenden.

37 Vgl. dazu auch den StIG im Falle der Interpretation of the Statute of the Memel Territory, PCIJ Ser. A/B No. 49, S. 24f. In ähnlichem Sinne zum Staatsvertrag auch der österreichische OGH in ÖJZ 516 (1968).

38 Siehe etwa BGHZ 10, 149; BGHZ 22, 148; BGHZ 56, 323; Zur Situation in der Schweiz siehe BGE 77 II 250; BGE 90 II 121, sowie die Ausführungen bei *Kronauer*, Anm. 4, S. 5 und 33 f.

von Fällen zu diesen und anderen speziell transformierten Verträgen, in denen diese Vorgangsweise nicht gewählt wurde<sup>39</sup>. So versichern mir etwa Kollegen aus dem Arbeitsrecht, daß in der Judikatur hinsichtlich jenes Teils des österreichischen Arbeits- und Sozialrechts, der inhaltlich auf ILO-Konventionen zurückgeht, eine Berücksichtigung des internationalen Ursprungs dieser Bestimmungen unbekannt ist. Das Hauptproblem dürfte hier nicht in rechtsdogmatischen Erwägungen zum Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht liegen, sondern einfach in Informationsschwierigkeiten seitens der Ausleger.

Zu dieser Frage scheinen mir Patentlösungen unpassend. Eine unreflektierte Anwendung der völkerrechtlichen Interpretationsmethode auf diese gesetzlichen Bestimmungen ist ebenso unangemessen wie ein Verbot, ihren internationalen Ursprung in Betracht zu ziehen. Der Anwender wird nicht umhin können, sich mit den besonderen Umständen des Falles auseinanderzusetzen: wie stark etwa beim Abschluß des Vertrages der Gesichtspunkt der Rechtsvereinheitlichung eine Rolle gespielt hat und wie stark andererseits bei der Transformation die Anpassung an das nationale Rechtssystem im Vordergrund gestanden ist. Er muß dann bei der Auslegungsmethode einen vernünftigen Kompromiß suchen, der sowohl der staatsrechtlichen Natur der Norm als auch deren internationalem Ursprung gerecht wird.

Eine vollständige und zuverlässige Untersuchung des Verhaltens staatlicher Auslegungsorgane gegenüber völkerrechtlichen Verträgen kann sich selbstverständlich nicht in der Feststellung erschöpfen, daß eine allgemeine Bereitschaft zum Gebrauch der internationalen Interpretationsmethoden erkennbar ist. An sich wäre eine detaillierte Überprüfung zu verschiedenen, im Völkerrecht anerkannten Auslegungsmaximen und Auslegungshilfen erforderlich. Eine umfassende Überprüfung dieser Art ist im Rahmen dieser Untersuchung selbstverständlich unmöglich. Es sollen daher zwei Detailfragen aus der Fülle des Materials herausgegriffen werden, die für die Probleme beim Zusammentreffen völkerrechtlicher Vertragsauslegung und Staatsrecht besonders anschaulich sind.

#### 4. Die Sprachenfrage

Eine dieser Sonderfragen der Auslegung ist das Sprachenproblem; für unsere spezielle Thematik das Spannungsverhältnis zwischen örtlicher Amtssprache und der authentischen Vertragssprache (bzw. den authentischen Vertragssprachen). Auf die rein völkerrechtliche Seite, insbesondere die

---

<sup>39</sup> Dazu *Bayer*, Anm. 1, S. 617f.; *Kronauer*, Anm. 4, S. 7. Vgl. auch *Hilf*, Anm. 40, S. 225 ff.

Regelung des Art. 33 der Wiener Vertragsrechtskonvention, braucht hier nicht weiter eingegangen zu werden. Das Problem für das staatliche Auslegungsorgan stellt sich etwas unterschiedlich dar, je nachdem, ob die örtliche Amtssprache eine von mehreren authentischen Vertragssprachen ist oder lediglich eine nichtauthentische Übersetzung in die Amtssprache vorliegt. In beiden Fällen ist die Grundfrage aber die gleiche: Soll der Vertrag gemäß den völkerrechtlich ausschlaggebenden authentischen Versionen ausgelegt werden oder nur in der Version bzw. der Übersetzung der Amtssprache des Forumstaats<sup>40</sup>? Für die Vollzugslehre ist die Antwort auf diese Frage klar: Sämtliche authentischen Sprachen des Vertrages und nur diese sind gleichrangig zu beachten, unabhängig davon, ob sich die örtliche Amtssprache unter ihnen befindet<sup>41</sup>. Aber auch die Transformationstheorie, etwa in der Bundesrepublik, kommt nicht zur Auslegung des Vertrags bloß in der deutschen Version<sup>42</sup>. Immerhin werden Verträge regelmäßig auch in fremdsprachigen authentischen Versionen im Bundesgesetzblatt kundgemacht. Problematisch wird die Sache, wenn nicht alle authentischen Versionen örtlich kundgemacht sind. Allerdings enthalten die Verträge regelmäßig Sprachenklauseln, welche die authentischen Sprachen bestimmen. Diese Sprachenklauseln können dann allenfalls als mittransformiert angesehen werden.

Die deutschen Gerichte haben völkerrechtliche Verträge fast immer auch unter Berücksichtigung der authentischen Sprachen ausgelegt<sup>43</sup>. Eine gewisse Tendenz, sich mehr auf die deutsche Version zu stützen bzw. zunächst einmal von der deutschen Übersetzung auszugehen, ist dabei verständlich, entspringt aber offensichtlich nicht dogmatischen Überlegungen. Jedenfalls gibt es meines Wissens kein deutsches höchstgerichtliches Urteil, das fremdsprachige authentische Texte zugunsten einer deutschen Version oder Übersetzung ablehnt.

Die englische Judikatur zeigt auch in der Sprachenfrage eine praktische Haltung: Sofern auf Verträge zurückgegriffen wird, die auch in einer anderen Sprache als Englisch authentisch sind, haben sich einzelne Richter immer wieder auch mit den französischen Texten befaßt<sup>44</sup>.

40 Allgemein zu dieser Frage siehe *Hilf*, Die Auslegung mehrsprachiger Verträge (1973).

41 Vgl. *Boehmer*, Anm. 3, S. 84f.; *Partsch*, Anm. 3, S. 119ff.; *Mosler*, Anm. 4, S. 674; *Seidl-Hohenveldern*, Transformation or Adoption of International Law into Municipal Law, 12 ICLQ 88, 121f. (1963).

42 *Boehmer*, Anm. 3, S. 81; *Partsch*, Anm. 3, S. 119ff.; *Bleckmann*, Anm. 4, S. 288f.; *Hilf*, Anm. 40, S. 144f.

43 Detailliert dazu *Hilf*, Anm. 40, S. 119ff. mit Nachweisen zur Judikatur.

44 *Pyrene Co. Ltd. v. Scindia Navigation Co. Ltd.*, [1954] 2 Q.B. 403; *Corocraft v. Pan American Airways*, [1969] 1 All.E.R. 82; *James Buchanan & Co. Ltd. v. Babco Forwarding and Shipping (UK) Ltd.*, [1977] Q.B. 208 (CA), [1978] A.C. 141 (HL); *Quazi v. Quazi* [1979] 3 W.L.R. 833.

In der Schweiz ist das Problem der Mehrsprachigkeit auch im staatlichen Bereich bekannt. Es ist daher nicht verwunderlich, daß im Zusammenhang mit der Frage der authentischen Vertragssprachen keine wesentlichen Probleme aufgetreten sind<sup>45</sup>.

In Österreich sind vereinzelt Stimmen laut geworden, welche die Bestimmung des Art. 8 Bundesverfassungsgesetz über die deutsche Sprache als Staatssprache der Republik auch auf völkerrechtliches Vertragsrecht angewendet wissen wollten<sup>46</sup>. Es wurde gefordert, Behörden wie Staatsbürger seien berechtigt, sich allein auf eine im Bundesgesetzblatt kundgemachte Übersetzung zu berufen<sup>47</sup>. Allerdings hat sich diese Ansicht nicht durchsetzen können. Es gibt zwar vereinzelte, meist ältere Entscheidungen, die ausschließlich auf die deutsche Version bzw. Übersetzung abstellen<sup>48</sup>. In der großen Mehrzahl der Entscheidungen der letzten 50 Jahre haben sich die österreichischen Gerichte aber mit den authentischen fremdsprachigen Versionen auseinandergesetzt<sup>49</sup>. Der Verfassungsgerichtshof zitiert und analysiert etwa bei der Anwendung der Europäischen Menschenrechtskonvention regelmäßig die englischen und französischen Vertragstexte und betont deren Maßgeblichkeit<sup>50</sup>. In einem Fall wurde die amtliche deutsche Übersetzung im Bundesgesetzblatt sogar ausdrücklich als unrichtig befunden und verworfen<sup>51</sup>.

Für die praktische Lösung des Sprachenproblems bei der Vertragsauslegung scheinen mir weniger Gesichtspunkte der Transformation oder der offiziellen Staatssprache wesentlich als solche der Rechtssicherheit und der Allgemeinverständlichkeit. Vor allem, wenn der Vertrag auch in einer oder mehreren exotischen Sprachen authentisch ist, wird der Grundsatz der Gleich-

---

45 Dazu *Kronauer*, Anm. 4, S. 31 f., mit Nachweisen zur Judikatur.

46 In den erläuternden Bemerkungen zum Interimsabkommen zwischen Österreich und der EWG, 441 Blg. XIII GP S. 175 wird erklärt, daß Deutsch als eine der authentischen Vertragssprachen mit Rücksicht auf Art. 8 B-VG bei der innerstaatlichen Vollziehung jedenfalls den Vorrang genießen werde. In den Erläuterungen zur Regierungsvorlage der Novelle zum Bundesgesetz über das BGBI., 461 Blg. XII GP S. 2 wird erklärt, daß die Kundmachung einer deutschen Übersetzung von Staatsverträgen, bei denen Deutsch nicht authentische Vertragssprache ist, auf Grund des Art. 8 B-VG notwendig sei.

47 *Neisser, Schantl, Welan*, Betrachtungen zur Verfassungsgerichtsbarkeit, 27 ÖJZ 649 (1972); Für die EMRK, welche in Österreich Verfassungsrang hat, mußte folgerichtig eine Derogation des Art. 8 B-VG durch die Sprachenklausel der Konvention angenommen werden: *Kneucker*, in 19 ÖZöR 349 f. (1969). Nach einer von *Korinek*, (Authentische Sprache der Menschenrechtskonvention, 19 Der Staatsbürger, Folge 12, 1966) vertretenen Meinung soll die Sprachklausel der EMRK jedoch nur für den internationalen Bereich gelten und hat daher dem Art. 8 B-VG nicht derogiert.

48 VerFGH 60/1920; OGH SZ XIV/128; VerwGH 4362 (A). Vgl. auch einen ägyptischen Fall in diesem Sinne: *Chammas v. Ministry of the Interior*, 18 ILR 429 (1951).

49 Siehe etwa folgende Erkenntnisse des Verwaltungsgerichtshofs: 12.828 (A); 12.830 (A); 12.965 (A); 13.004 (A); 13.777 (A); 14.312 (A); 15.524 (F); 17.493 (A); N.F. 4362 (A). VerFGH 1405.

50 Z.B. VerFGH: 4710; 5100; 5102; 6275; 7400.

51 VerFGH 6288.

rangigkeit der offiziellen Vertragssprachen zur Fiktion. Das hat etwa in der Veröffentlichungspraxis des österreichischen Bundesgesetzblattes zu einer Veränderung geführt: Während man früher oft viele mit orientalischen Schriftzeichen bedeckte Seiten finden konnte, beschränkt sich die neuere Praxis im wesentlichen auf Englisch und Französisch<sup>52</sup>.

Hier scheint der einzig gangbare Weg ein vernünftiger Kompromiß zwischen der Treue zur Authentizität und den tatsächlichen sprachlichen Fähigkeiten der Normadressaten und Ausleger zu sein. Weder die eine Extremlösung, die fremdsprachigen Fassungen rundweg zu verwerfen, noch die andere Extremlösung, die Kundmachung einer landessprachigen nichtauthentischen Übersetzung als gefährliches Trugbild abzulehnen, ist realistisch<sup>53</sup>. Jenen, die in jedem Gebrauch von Fremdsprachen in der staatlichen Rechtsordnung eine Gefährdung des Rechtsstaatsprinzips sehen, muß entgegengehalten werden, daß leider oft auch die in der Landessprache verfaßten Gesetzestexte an allgemeiner Verständlichkeit viel zu wünschen übrig lassen.

## 5. Die Auslegung im Lichte der späteren Praxis

Die zweite Detailfrage, die für unsere Fragestellung besonders bedeutsam ist, ist der Gebrauch der späteren internationalen Praxis, insbesondere formloser Interpretationsvereinbarungen der Vertragspartner, der Auslegungspraxis internationaler Gerichte sowie autoritativer Interpretations-erklärungen gewisser internationaler Organe.

### *a) Informelle Auslegungsvereinbarungen*

Interpretationsvereinbarungen der Vertragspartner folgen meist nicht den für solenne Verträge verfassungsrechtlich vorgezeichneten Bahnen, insbesondere, was die Mitwirkung der Legislative betrifft. Das allein wäre noch nicht bedenklich, weil entweder die positiven Verfassungen oder die Verfassungspraxis der meisten Staaten Verträge in vereinfachter Form kennen<sup>54</sup>. Die Problematik beginnt erst bei der Inkorporation solcher Vereinbarungen. Sofern sie als auf Verordnungsstufe stehende Verträge oder in der Form eigener Verordnungen gehörig kundgemacht werden, ist ihre Anwendung unbedenklich. Das ist aber sehr oft nicht der Fall<sup>55</sup>. Abgesehen von der formalen Frage der innerstaatlichen Geltung mangels einer Transformation, können solche informelle Auslegungsabsprachen auch Anlaß

52 Eine grundsätzliche Diskussion dieser Frage findet sich in 972 und 977 Blg. XI. GP.

53 Dazu detailliert *Hilf*, Anm. 40, insbes. S. 147 ff., 190 ff.

54 Rechtsvergleichend dazu insbes. *Wildhaber*, Anm. 2, S. 106 ff.

55 Dazu insbes. *Partsch*, Anm. 3, S. 116; *Seidl-Hohenveldern*, Anm. 41, S. 119.

zu schwerwiegenden Bedenken aus dem Blickwinkel der Rechtsstaatlichkeit geben<sup>56</sup>. Bei Verträgen, die Individualrechte betreffen — man denke etwa an Auslieferungs- oder Doppelbesteuerungsverträge —, kann eine nicht-publizierte informelle Verständigung der Regierung zur Auslegung unvorhersehbare Folgen für die Betroffenen haben. Ob eine Verwaltungsbehörde oder ein Gericht von einer solchen Auslegungsvereinbarung Kenntnis erlangt, kann einfach von Zufällen abhängen.

Ein Entscheid des Schweizerischen Bundesgerichts<sup>57</sup> aus dem Jahre 1968 bietet ein anschauliches Beispiel. In diesem Falle stützte sich das Gericht auf einen formlosen Notenwechsel zur Auslegung eines Niederlassungs- und Konsularvertrags. Dieser Notenwechsel war dem Gericht vom eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement im Laufe des Verfahrens in Fotokopie übermittelt worden. Das Bundesgericht bekennt ganz freimütig, daß es nunmehr von früheren Entscheidungen abweiche, bei deren Erlaß ihm der viele Jahre zurückliegende Notenwechsel entgangen war.

Noch erheblich fragwürdiger wird eine Interpretationsverständigung zwischen den Regierungen in einem schwebenden Verfahren zum Nachteil einer Prozeßpartei. Die eingangs kurz dargestellten Fälle zum NATO-Truppenstationierungsabkommen<sup>58</sup> bieten auch dazu Anschauungsmaterial. Wie erinnerlich, steht dem Geschädigten nur dann ein Schadenersatz gegen den Gaststaat zu, wenn die deliktische Handlung des ausländischen Truppenangehörigen dienstlicher Natur ist. Der italienische Kassationshof lehnte es ab, sich mit der übereinstimmenden Ansicht von Gaststaat und Entsendestaat abzufinden, die fragliche Handlung sei privater Natur gewesen<sup>59</sup>. In einem gleichgelagerten Fall vor einem Bundesgericht der Vereinigten Staaten erklärte das Gericht jedoch, falls die beklagte US-Regierung beweisen könne, daß zwischen ihr und dem Entsendestaat Einigkeit über diese Auslegungsfrage herrsche, würde dies vom Gericht akzeptiert werden<sup>60</sup>.

Die Ablehnung einer Bindung an informelle exekutive Auslegungsabsprachen aus rechtsstaatlichen Erwägungen, insbesondere der gerichtlichen Unabhängigkeit und der Rechtssicherheit, sollte aber nicht über das Ziel hinausschießen. Informelle Interpretationsvereinbarungen sind sicherlich

---

56 Siehe etwa ein Urteil des Finanzgerichts Schleswig-Holstein vom 29. 7. 1971, *Fontes Juris Gentium* A, II, 7, No 27. Zur französischen Praxis siehe insbes. *Rousseau, Principes Généraux du Droit International Public* (1944) S. 635; *Becker v. Préfet de la Moselle*, 15 AD 321 (1948); *Consorts Friedmann c. Procureur de la République*, 77 Clunet 528 (1950); *Caditazi et autres*, 6 AFDI 1024 (1960).

57 BGE 94 III 35. Siehe auch bereits BGE 38 I 165 sowie *Kronauer*, Anm. 4, S. 42 ff. Für einen niederländischen Fall in ähnlichem Sinne siehe *Van Galen v. Breigoederenfabriek Achiel Cockelbergh*, 24 ILR 638.

58 Anm. 11 – 16.

59 Oben Anm. 13.

60 Oben Anm. 16.

nicht unbeachtlich. Sie können etwa wesentliche Hinweise auf die Absicht der Parteien bei Vertragsabschluß liefern. Sie sind als ein Auslegungsfaktor im breiteren Zusammenhang der späteren Praxis zu sehen. Das entspricht auch durchaus der Systematik des Art. 31 der Wiener Vertragsrechtskonvention. Danach ist eine „spätere Übereinkunft zwischen den Vertragsparteien über die Auslegung des Vertrags“ ebenso zu berücksichtigen wie jede andere „spätere Übung bei der Anwendung des Vertrags, aus der die Übereinstimmung der Vertragsparteien über seine Auslegung hervorgeht.“

### *b) Internationale Entscheidungspraxis*

Die Heranziehung der späteren internationalen gerichtlichen und schiedsgerichtlichen Entscheidungspraxis zur Vertragsauslegung im staatlichen Bereich wirft besonders interessante Fragen zum Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht auf<sup>61</sup>. Eine Rechtfertigung dieser Vorgangsweise im Lichte der Transformationstheorie erscheint mir nicht möglich. Die Konstruktion einer antizipatorischen Transformation späterer internationaler Spruchpraxis zum Vertrag ist einfach zu weit hergeholt, um noch zu überzeugen. In der Literatur finden sich kühne Theorien und Vorschläge zur Lösung des Problems<sup>62</sup>. So wurde gefordert, internationale Entscheidungen müßten zum Zwecke ihrer Anwendung als Präzedenzfälle durch staatliche Auslegungsorgane eigens transformiert werden<sup>63</sup>. Dieser Vorschlag ist unrealistisch und entspricht in keiner Weise der Praxis. Ein anderer Versuch, das Dilemma zu lösen, bestand darin, die vertragliche Unterwerfung unter die Zuständigkeit des internationalen Entscheidungsorgans gleichzeitig als Anwendungsbefehl für dessen Praxis im Bereiche des staatlichen Rechts zu konstruieren<sup>64</sup>. Abgesehen davon, daß dieser Gedanke stark gekünstelt ist, ist er außerstande, die Spruchpraxis eines internationalen Entscheidungsorgans zu erfassen, dem sich der Formstaat nicht unterworfen hat. Man denke etwa an Mitgliedstaaten der Europäischen Menschenrechtskonvention, die keine Unterwerfung unter den Gerichtshof nach Art. 46 erklärt haben. Noch am ehesten läßt sich die Beachtung der internationalen Spruchpraxis mittels einer großzügig verstandenen Vollzugslehre rechtfertigen. Der internationale Zusammenhang, in dem der Vertrag aus-

61 Allgemein dazu *Schreuer*, *The Authority of International Judicial Practice in Domestic Courts*, 23 ICLQ 681 (1974).

62 Detailliert dazu *Schreuer*, *Die Behandlung internationaler Organakte durch staatliche Gerichte* (1977) S. 210ff. m.w.H.

63 Z.B.: *Heise*, *Internationale Rechtspflege und nationale Staatsgewalt* (1964) S. 86ff., 153ff.

64 Z.B.: *Waelbroek*, *Nature juridique des actes des organisations et des juridictions internationales et leurs effets en droit interne. Rapports belges au VIIIe Congrès international de droit compare*, Pescara (1970) S. 503, 515; *Dominicé*, *La nature juridique des actes des organisations et des juridictions internationales et leurs effets en droit interne, Recueil de travaux suisses présentés au VIIIe Congrès international de droit comparé* (1970) S. 249, 262.

zulegen ist, würde dann auch die einschlägige internationale Spruchpraxis mitumfassen<sup>65</sup>.

Die staatliche Gerichtspraxis zeigt so gut wie keine Anzeichen irgendwelcher grundsätzlicher Bedenken gegen die Heranziehung der internationalen Praxis<sup>66</sup>. Eine Ablehnung dieser Quelle zur Vertragsauslegung aus dualistischen Erwägungen kommt fast nicht vor. Es erscheint müßig, über die Motive jener Entscheidungen zu spekulieren, die eine allenfalls vorhandene einschlägige Praxis übergehen.

Praktisch bedeutsamer als ihre innerstaatliche Geltung ist die rechtliche Wirkung der internationalen Entscheidungspraxis. Die Bedeutung der internationalen Praxis für die Tätigkeit staatlicher Ausleger, insbesondere der Gerichte, ist offenkundig und bedarf keiner weiteren Erläuterung. Vor allem im Bereich des Europarechts und der Europäischen Menschenrechtskonvention ist die Praxis des EuGH und der Straßburger Organe auch bei der Auslegung im staatlichen Bereich eminent wichtig. Die anfangs zögernde Haltung der staatlichen Gerichte ist im Laufe der Zeit einer immer größeren Bereitwilligkeit gewichen, diese internationale Praxis auch anzuwenden<sup>67</sup>.

Hier geht meines Erachtens die traditionelle Fragestellung nach der Bindungswirkung der internationalen Auslegungspraxis am Kern der Sache vorbei. Die rechtliche Bedeutsamkeit der internationalen Spruchpraxis läßt sich nicht mittels einer einfachen Dichotomie zwischen Bindung und rechtlicher Irrelevanz erfassen. Dem Phänomen zwar nicht bindender, wohl aber auch rechtlich bedeutsamer Vorentscheidungen läßt sich viel eher mit dem relativen Konzept der Autorität näherkommen<sup>68</sup>. Diese Autorität hängt von einer Reihe von Faktoren ab, die in einer besonderen Entscheidungssituation abgewogen werden müssen. Zu diesen Faktoren oder Elementen der Autorität einer internationalen Auslegungspraxis gehören etwa die Ähnlichkeit der Sachverhalte, die Qualität der internationalen Entscheidungen, der Status und der Ruf des internationalen Entscheidungsorgans, seine Permanenz und damit im Zusammenhang die Beständigkeit

65 Siehe dazu *Partsch*, Anm. 3, S. 81 ff.

66 Detaillierte Judikatur dazu bei *Schreuer*, Anm. 61, sowie *ibid.* Anm. 62, S. 87 ff., 210 ff.

67 Zur Einwirkung der Entscheidungspraxis der Überwachungsorgane der EMRK auf die Tätigkeit staatlicher Gerichte siehe insbes. *Drzemczewski*, The Authority of the Findings of the Organs of the European Human Rights Convention in Domestic Courts, *Legal Issues of European Integration* 1 (1979); *Schreuer*, The Impact of International Institutions on the Protection of Human Rights in Domestic Courts, 4 *Israel Yearbook on Human Rights* 60 (1974); *ibid.*, Anm. 62, S. 105 ff.; *Ress*, Die Wirkungen der Urteile des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte im innerstaatlichen Recht und vor innerstaatlichen Gerichten, Bericht zum Fünften Internationalen Kolloquium über die Europäische Menschenrechtskonvention, Frankfurt/Main 9. – 12. April 1980.

68 Dazu auch *Schreuer*, Anm. 61, S. 694 ff.; *ibid.*, Anm. 62, S. 93 ff.; *Miehler*, Zur Autorität von Beschlüssen internationaler Institutionen, in *Autorität und internationale Ordnung* (Hrsg. *Schreuer*, 1979) S. 35.

seiner Spruchpraxis. Besonders wichtig ist eine etwaige institutionelle Verbindung des internationalen Organs mit dem ausgelegten Vertrag. Entscheidungen von Organen wie der Europäischen Menschenrechtskommission und dem Menschenrechtsgerichtshof, die spezifisch zur Überwachung der Beachtung der Konvention eingerichtet sind, genießen daher ein besonderes Gewicht. Ähnliches muß natürlich für die Spruchpraxis des EuGH gelten. Obwohl auch dort von einer Bindung im formellen Sinne schwerlich gesprochen werden kann, besteht für ein staatliches Gericht angesichts einschlägiger früherer Vorabentscheidungen zur gleichen Auslegungsfrage kaum eine Wahlmöglichkeit<sup>69</sup>. Der EuGH hat erklärt, daß selbst ein staatliches Gericht letzter Instanz von einer Vorlage Abstand nehmen kann, wenn die anstehende Rechtsfrage bereits in einer früheren Vorabentscheidung geklärt worden ist<sup>70</sup>. Das Höchstgericht hat hier sinnvollerweise nur die Wahl zwischen einer Orientierung an der früheren Entscheidung des EuGH<sup>71</sup> oder einer erneuten Vorlage<sup>72</sup>. Aber auch für die Gerichte der unteren Instanzen, die ja zur Vorlage nicht verpflichtet sind, bleibt kaum ein Spielraum gegenüber einer klaren Entscheidungspraxis des EuGH. Ein Abweichen von der internationalen Spruchpraxis muß mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einer Korrektur in den oberen Instanzen führen<sup>73</sup>.

### c) Offizielle Auslegungserklärungen internationaler Organisationen

Manchen internationalen Organisationen ist eine ausdrückliche Befugnis zur Abgabe autoritativer Interpretationserklärungen übertragen worden. Diese Befugnis spielt vor allem bei den Finanzorganisationen eine Rolle<sup>74</sup>. Eine Interpretationserklärung des Internationalen Währungsfonds zu Art.

69 Siehe auch Schreuer, Anm. 62, S. 111 ff. m. w. H.

70 *Da Costa en Schaake N. V. et al. v. Niederländische Finanzverwaltung*, Slg. IX, S. 63, 80 f.; *Rotterdam und Puttershoek v. Minister für Landwirtschaft und Fischerei in Den Haag*, Slg. X, S. 1, 26.

71 Z. B.: Bundesfinanzhof, 8 CMLRep. 221 (1969); Bundesgerichtshof, 8 CMLRep. 123 (1969); Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 31, 145; Bundesverwaltungsgericht 20 CMLRep. 255 (1977); Bundesgerichtshof, NJW 1978, S. 1113; *State v. Cornet*, Cour de cassation (Fr.), 6 CMLRep. 351 (1967); *Garoche v. Soc. Striker Boats*, Cour de cassation (Fr.) 13 CMLRep. 469 (1974); *Ministero delle Finanze v. Isolabella e Figlio*, Corte di cassazione, 97 Il Foro Italiano 1963 (1972); *Schiavello v. Nesci*, Corte di cassazione, 16 CMLRep. 198 (1975).

72 Z. B.: Bundesfinanzhof, 6 CMLRep. 326 (1967).

73 Siehe jedoch die ungewöhnliche Entscheidung *Ministre de l'Intérieur c/ Cohn Bendit*, 27 CMLRep. 543 (1980), wo der französische Conseil d'Etat eine Vorlage zur Vorabentscheidung beim EuGH verweigerte und von der Judikatur des EuGH abwich.

74 Art. XXIX (früher XVIII) IMF; Art. IX IBRD; Art. VIII IFC; Art. X IIDA. *Gold*, The Interpretation by the International Monetary Fund of its Articles of Agreement, 3 ICLQ 256 (1954); *Hexner*, Die Rechtsnatur der interpretativen Entscheidungen des Internationalen Währungsfonds, 20 ZaöRV 73 (1959/60); *ibid.*, Interpretation by Public International Organizations of their Basic Instruments, 53 AJIL 341 (1959); *Treves*, Les décisions d'interprétation des Statuts du Fonds monétaire international, 79 RGDIP 5 (1975).

VIII Abs. 2 lit. b des Internationalen Währungsfondsabkommens<sup>75</sup> zeigt, daß solche offiziellen Interpretationserklärungen durchaus auch bei der innerstaatlichen Auslegung der betreffenden Bestimmung bedeutsam sein können. Art. VIII/2/b beschäftigt sich mit der Unerzwingbarkeit privatrechtlicher Verträge, die gegen ausländische Devisenkontrollbestimmungen verstoßen. Die Frage der Rechtswirkung dieser Auslegungserklärungen spielt hier keine besondere Rolle. Überwiegend wird eine bindende Wirkung angenommen<sup>76</sup>. Dafür ist die innerstaatliche Geltung umso problematischer. Irgendwelche Transformations- oder Inkorporationsmaßnahmen für diese Auslegungserklärung sind nicht bekannt<sup>77</sup>. Die Gerichte sind, sofern sie sich mit dieser offiziellen Auslegung auseinandersetzen, von diesem Problem gänzlich unbeeindruckt<sup>78</sup>. Eine Zurückweisung der Interpretationserklärung wegen des Fehlens ihrer Transformation ist nicht bekannt. Die verhältnismäßig große Anzahl von Fällen, in denen die Auslegungserklärung zu Art. VIII/2/b des IMF-Abkommens unerwähnt bleibt<sup>79</sup>, ist vermutlich mehr auf Unkenntnis bei der Anwaltschaft und auf der Richterbank zurückzuführen, als auf grundsätzliche Erwägungen zum Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht.

Zur Rechtfertigung der Heranziehung dieser offiziellen Auslegung bleibt wohl auch hier nur eine sehr großzügig verstandene Vollzugstheorie. Der zweifellos anwendbare Vertrag ist dann eben so auszulegen, wie dies im

75 10. Juni 1949. Die Interpretationserklärung ist abgedruckt bei *Gold*, *The Fund Agreement in the Courts* (1962) S. 12. Dazu auch *Nussbaum*, *Exchange Control and the International Monetary Fund*, 59 *Yale LJ* 421 (1950); *Meyer*, *Recognition of Exchange Controls after the International Monetary Fund Agreement*, 62 *Yale LJ* 867 (1953); *Seidl-Hohenveldern*, *Probleme der Anerkennung ausländischer Devisenbewirtschaftungsmaßnahmen*, 8 *ÖZBR* 82, 90 (1957).

76 *Aufricht*, *The Fund Agreement: Living Law and Emerging Practice* (1969) S. 16; *Gold*, Anm. 74, S. 273; *ibid.*, *Certain Aspects of the Law and Practice of the International Monetary Fund, in The Effectiveness of International Decisions* (*Schwebel*, Hrsg. 1971), S. 71, 87 f.; *ibid.*, *The Bretton Woods Agreement of July 22, 1944 in the Courts, Part IV*, 38 *RabelsZ* 683, 687 (1974); *ibid.*, *Interpretation by the Fund, International Monetary Fund Pamphlet Series No. 11*, S. 31 f.; *ibid.*, *Voting and Decisions in the International Monetary Fund*, S. 104 f. (1972). Siehe jedoch *Mann*, *The „Interpretation“ of the Constitutions of International Financial Organisations*, 43 *BYIL*, 1, 12 f. (1968–69); *Williams*, *Extraterritorial Enforcement of Exchange Control Regulations Under the International Monetary Fund Agreement*, 15 *VaJIL* 319, 329 f. (1975).

77 Dazu *Schreuer*, Anm. 62, S. 214 ff.

78 *Société Filature et Tissage X. Jourdain c/ Epoux Heynen-Binter*, *Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg*, 83 *Clunet* 957 (1956); *Moajen v. Von Reichert*, *Cour d'Appel Paris*, 89 *Clunet* 718 (1962); *Southwestern Shipping Corp. v. The National City Bank of New York*, *New York Supreme Court*, 23 *ILR* 581 (1956); *Banco do Brasil S. A. v. A. C. Israel Commodity Co. Inc.*, *Court of Appeals of New York*, 32 *ILR* 371; *Theye y Ajuria v. Pan American Life Insurance Co.*, *Court of Appeal of Louisiana 4th Circ.*, 58 *AJIL* 190 (1964); *BGH*, *JZ* 728 (1970).

79 Eine detaillierte Auseinandersetzung mit der umfangreichen Judikatur siehe insbes. bei *Gold*, *The Fund Agreement in the Courts* (1962), sowie eine Anzahl gleichnamiger Aufsätze in *International Monetary Fund Staff Papers*. Vgl. auch die Übersicht bei *Schreuer*, Anm. 62, S. 119 ff.

völkerrechtlichen Zusammenhang unter Einschluß offizieller Auslegungserklärungen geboten ist<sup>80</sup>. Allerdings scheint mir selbst die Vollzugstheorie hier an die Grenzen ihrer Glaubwürdigkeit zu stoßen. Die Miterfassung späterer autonomer Auslegungserklärungen im Vollzugsbefehl für den Vertrag selbst hat schon stark fiktiven Charakter. Der offiziellen Auslegungserklärung einer internationalen Organisation einfach bloß deklaratorischen Effekt beizumessen, um so der Frage ihrer eigenständigen Geltung auszuweichen, ist nicht sehr überzeugend<sup>81</sup>. Das gleiche Problem, wenn auch weniger akut, ergibt sich natürlich auch für die oben abgehandelte Spruchpraxis internationaler rechtsprechender Organe. In beiden Fällen handelt es sich um selbständige, vom Vertragstext losgelöste Elemente der internationalen Rechtsfortbildung. Die Ausdehnung des staatlichen Anwendungsbefehls für den Vertrag auch auf diese internationalen Entscheidungen ist wohl nicht mehr als eine Hilfskonstruktion. Es ergibt sich hier die Frage, ob die vorherrschende Auffassung von der innerstaatlichen Anwendbarkeit des Völkerrechts ausschließlich kraft staatlicher Anordnung, sei es ein Vollzugsbefehl oder eine Transformation, nicht revisionsbedürftig ist<sup>82</sup>. Die Erfahrungen mit der autonomen Geltung des sekundären europäischen Gemeinschaftsrechts könnten sich in diesem Zusammenhang als wertvoll erweisen.

## 6. Materielles Staatsrecht und Vertragsauslegung

Die bisherigen Betrachtungen haben sich auf die Frage der Auslegung inkorporierter Verträge im Lichte des Völkerrechts konzentriert. Ein anderer Bereich, in dem staatsrechtliche Aspekte eine Rolle bei der Auslegung völkerrechtlicher Verträge spielen, ist die Einwirkung des materiellen staatlichen Rechts auf die Interpretation. Dieses Phänomen tritt im wesentlichen in zwei Erscheinungsformen auf. Einerseits in der verfassungskonformen oder überhaupt staatsrechtskonformen Interpretation völkerrechtlicher Verträge, andererseits in der Auslegung einzelner Vertragsbegriffe im Lichte des staatlichen Rechts.

### a) Staatsrechtliche Begriffe in völkerrechtlichen Verträgen

Die Frage der Begriffsanleihen im staatlichen Recht ist zwar bedeutend weniger spektakulär als die verfassungskonforme Interpretation, dafür tritt

80 In diesem Sinne *Gold*, *Certain Aspects*, Anm. 76, S. 88; *Skubiszewski*, *Resolutions of International Organisations and Municipal Law*, 2 *The Polish YBIL* 80, 87 (1968/69); *Meyer*, Anm. 75, S. 884.

81 Dazu auch *Hexner*, *Die Rechtsnatur*, Anm. 74, S. 80 f.; *ibid.*, *Interpretation*, Anm. 74, S. 370.

82 Allgemein dazu *Schreuer*, Anm. 62, S. 177 ff., 226 ff.

sie um so häufiger auf. Völkerrechtliche Verträge enthalten oft *termini*, die aus dem staatlichen Recht einer oder mehrerer Vertragspartner stammen. Häufig bietet das staatliche Recht auch Definitionen oder sonstige Präzisierungen. Die Versuchung zum Rückgriff auf das Staatsrecht ist daher groß. Hier ergibt sich eine wichtige Querverbindung zum vorhin behandelten Sprachenproblem. Sofern der Vertrag nur in der örtlichen Amtssprache ausgelegt wird, ist auch die Neigung, einzelne Vertragsausdrücke im Sinne der örtlichen Rechtsterminologie zu verstehen, viel größer. Es ist aber natürlich höchst fraglich, ob die Bedeutung eines in einem völkerrechtlichen Vertrag gebrauchten Wortes tatsächlich mit einem gleichlautenden Begriff des staatlichen Rechts identisch ist.

Möglich wäre natürlich auch eine beabsichtigte Verweisung auf staatliches Recht der Mitgliedstaaten. Man denke etwa an eine Vertragsbestimmung, die sich auf „Staatsbürger“ der Vertragspartner bezieht. Manchmal enthalten Verträge sogar ausdrückliche Verweisungen auf staatliches Recht zu ihrer Auslegung<sup>83</sup>. Doppelbesteuerungsverträge etwa verweisen zum Zwecke der Auslegung bisweilen auf die *lex fori*<sup>84</sup>. Ältere Darlehensverträge der Weltbank knüpfen für ihre Auslegung am Recht des Staates New York an<sup>85</sup>.

Im Zweifel, d. h. sofern keine konkreten Hinweise vorliegen, daß eine Anknüpfung an staatliches Recht beabsichtigt war, wird jedoch nicht davon auszugehen sein, daß der Vertrag an einen Begriff in der Rechtsordnung eines Vertragspartners anknüpfen wollte. Die Auslegung wird daher nach autonomen Gesichtspunkten der völkerrechtlichen Vertragsinterpretation, allenfalls mit Hilfe der Rechtsvergleichung, vorzunehmen sein<sup>86</sup>.

---

83 Dazu *Aselmann*, Anwendbarkeit innerstaatlichen Rechts auf zwischenstaatliche Verträge (1971) S. 219 ff.; *Hilf*, Anm. 40, S. 36, 157 ff.

84 Allgemein dazu *Debatin*, Auslegungsmaximen zum internationalen Steuerrecht, 15 AWD 477 (1969); *Guggenheim*, Landesrechtliche Begriffe im Völkerrecht, FS *Wehberg* (1956) S. 133, 137. Zur deutschen Gerichtspraxis siehe Finanzgericht Münster, *Fontes Juris Gentium* A, II, 6 No. 11; Finanzgericht Bremen, *Fontes A*, II, 6 No. 22; Schleswig-Holsteinisches Finanzgericht, *Fontes A*, II, 6 No. 95. Die Praxis zum Deutsch-Schweizerischen Doppelbesteuerungsabkommen, BGBl. 1959 II 1252, welches eine derartige allgemeine Auslegungsklausel nicht kennt, ist widersprüchlich: Bundesfinanzhof, *Fontes A*, II, 6 No. 33 sowie *Fontes A*, II, 7 No. 1; Finanzgericht Baden-Württemberg, *Fontes A*, II, 6 No. 73; Finanzgericht Hamburg, *Fontes A*, II, 6 No. 103; Finanzgericht Düsseldorf, *Fontes A*, II, 6 No. 104. Zur Schweizerischen Praxis siehe *Kronauer*, Anm. 4, S. 61.

85 Z.B. Art. IX Section 2 der Abkommen mit Indien in 154 UNTS S. 393 und 155 UNTS S. 117.

86 Vgl. dazu *Rabel*, Rechtsvergleichung und internationale Rechtsprechung, 1 *RabelsZ* 5, 14 f. (1927); *Bayer*, Anm. 1, S. 626 ff.; *Mosler*, Rechtsvergleichung vor völkerrechtlichen Gerichten, FS *Verdroß* (1971) S. 384; *Hailbronner*, Ziele und Methoden völkerrechtlich relevanter Rechtsvergleichung, 36 *ZaöRV* 190, 222 f. (1976); *Strebel*, Einwirkungen nationalen Rechts auf das Völkerrecht, 36 *ZaöRV* 168, 181 f. (1976).

Ein Blick auf die Praxis internationaler Gerichte und Schiedsgerichte zeigt, daß sich diese Organe nur höchst selten dazu entschließen konnten, Vertragsbegriffe im Lichte einer staatlichen Rechtsordnung auszulegen<sup>87</sup>.

Die Judikatur staatlicher Gerichte dagegen bietet ein recht gemischtes Bild. Ein anschauliches Beispiel für eine unreflektierte Begriffsübernahme aus dem staatlichen Recht bei der völkerrechtlichen Vertragsauslegung bietet ein Erkenntnis des österreichischen Verwaltungsgerichtshofs aus dem Jahre 1957<sup>88</sup>. In diesem Fall wollte ein österreichischer Segelfliegerklub ein Segelflugzeug deutscher Bauart erwerben. Er geriet dabei in Konflikt mit Art. 16 des österreichischen Staatsvertrags, der den Erwerb von Luftfahrzeugen deutscher oder japanischer Bauart verbietet. Zur Auslegung des Begriffes Luftfahrzeug greift der Verwaltungsgerichtshof auf die Legaldefinition des Luftverkehrsgesetzes zurück. Es handelt sich dabei um das deutsche Reichsgesetz von 1922, das in österreichisches Recht übergeleitet worden war<sup>89</sup>. Da nach der Definition des Luftverkehrsgesetzes der Begriff „Luftfahrzeug“ neben Flugzeugen auch Luftschiffe, Segelflugzeuge, Ballone, Drachen und ähnliche, für die Bewegung im Luftraum bestimmte Geräte umfaßt, mußte das Verbot im Staatsvertrag für deutsche und japanische Modelle auch für unseren Segelfliegerklub gelten. Es bedarf keiner weiteren Erläuterung, daß die in diesem Falle angewandte Interpretationsmethode unbefriedigend ist.

Ein Blick auf die Praxis der Gerichte anderer Staaten zeigt, daß diese Vorgangsweise keineswegs ungewöhnlich ist. Der Rückgriff auf das örtliche materielle Recht zur Ausfüllung eines Vertragsbegriffes ist ein immer wieder auftretendes Phänomen<sup>90</sup>. Dem stehen wieder andere Entscheidungen gegenüber, in denen diese Auslegungsmethode kategorisch abgelehnt wird<sup>91</sup>. So führt etwa das Schweizerische Bundesgericht in einem Entscheid zum Haager Übereinkommen betreffend Zivilprozeßrecht von 1905 aus:

87 Siehe den StIG im Rechtsgutachten über Exchange of Greek and Turkish Populations, Ser. B, No. 10, S. 19ff.; *UN Tribunal for Libya in Italy v. Libya*, 22 ILR 103, 105f.; Franco-Italian Conciliation Commission in *Re Rizzo and Others*, 19 ILR 478, 482ff.; Italian-US Conciliation Commission im *Flegenheimer Claim*, 25 ILR 91, 136f.; Anglo-Italian Conciliation Commission im *Raibl Claim*, 40 ILR 260. Siehe jedoch auch die Griechisch-Britische Schiedskommission im *Ambatielos Fall*, 23 ILR 306, 321f.

88 Erkenntnisse und Beschlüsse des Verwaltungsgerichtshofs, N. F. Nr. 4362 (A). Im gleichen Sinne siehe bereits zwei Erkenntnisse aus den 20er Jahren: VerwGH 13 285 (F) und 13 303 (F).

89 RGBl. 1922 I S. 681 i. d. F. RGBl. 1936 I S. 653.

90 Vgl. etwa RGSt 66, 165, 169f.; OVG Münster, *Fontes A*, II, 5 No. 137; Belgische Cour de cassation in *Jadin c/ Truyens*, 24 ILR 594; Supreme Court of New York in *Bochory v. Pan American Airways*, 24 ILR 630; US International Claims Commission im *Bogovic Claim*, 21 ILR 156. Zur Schweizerischen Praxis detailliert *Kronauer*, Anm. 4, S. 59ff.

91 RGSt 27, 126; Reichsgericht JW 1932 S. 243; RGZ 131, 250 (256); BGHZ 52, 194 (205); BGHZ 52, 216 (255); Bundesfinanzhof, *Fontes A*, II, 4 No. 347.

Wie jede internationale Rechtsnorm, so muß auch die erwähnte Übereinkunft aus sich heraus ausgelegt werden. Es kann daher nicht die im jeweiligen Prozeßstaate übliche Terminologie, sondern einzig der Sinn maßgebend sein, der sich aus einer auf Zusammenhang und Zweck der Bestimmung selbst zurückgehenden Auslegung ergibt<sup>92</sup>.

Bezeichnend für die Uneinheitlichkeit der staatlichen Gerichtspraxis zu dieser Frage ist, daß das Bundesgericht selbst, wenig später, bei der Auslegung derselben Vertragsbestimmung von dieser Methode abrückt und für die Auslegung auf die nationale Gesetzgebung abstellt<sup>93</sup>.

Ein vergleichbares Beispiel bietet das deutsche Bundesverwaltungsgericht. In einer Entscheidung aus dem Jahre 1962 zur Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 wird erklärt:

Die Vorschriften der Genfer Konvention sind innerstaatliches Recht geworden. Sie müssen im Rahmen der Verfassung ausgelegt werden. Sie bilden Teile einer einheitlichen Rechtsordnung<sup>94</sup>.

Der Konventionsbegriff „Furcht vor Verfolgung“ wird daher mit dem Begriff „Verfolgter“ in Art. 16 GG gleichgesetzt. Wenige Jahre später unterzieht sich das Bundesverwaltungsgericht in einer anderen Entscheidung aber dann doch der Mühe, seine Interpretation des Begriffes der „Verfolgung“ in der Flüchtlingskonvention mit den in anderen Staaten zu dieser Auslegungsfrage entwickelten Rechtsvorstellungen zu harmonisieren<sup>95</sup>.

Besonders kritisch wird ein Rückgriff auf die materielle staatliche Rechtsordnung bei der Interpretation von Verträgen, deren Zweck die Schaffung von Mindeststandards für die staatliche Rechtsordnung ist, wie das bei Konventionen zum Schutz der Menschenrechte der Fall ist. Hier kann wohl nur eine autonome Auslegung des Vertragstextes, die von einzelstaatlichen Begriffsanleihen unabhängig ist, der Aufgabe des Vertrags gerecht werden. Eine rechtsvergleichende Schau kann dabei für die Gewinnung eines gemeinsamen Standards der Mitgliedsländer sehr wertvoll sein<sup>96</sup>.

Das Problem der autonomen Auslegung der Europäischen Menschenrechtskonvention wird vielleicht am deutlichsten bei der Interpretation des Art. 6, insbesondere des Begriffes der „civil rights and obligations“. Kommission und Gerichtshof haben wiederholt auf die autonome Bedeutung

92 BGE 43 I 99, 101.

93 BGE 45 I 380.

94 Fontes A, II, 5 No. 77.

95 28 ZaöRV 144 (1968).

96 Zu dieser Problematik vor allem *Mosler*, Anm. 86; *ibid.*, L'influence du droit international sur la Convention européenne des droits de l'homme, *Miscellanea, W. J. Ganshof van der Meersch*, Bd. 1 (1972) S. 521; *ibid.*, Problems of Interpretation in the Case Law of the European Court of Human Rights, in *Essays on the Development of the International Legal Order in memory, of H. F. van Panhuyus* (1980) S. 149.

dieser Vertragsbestimmung verwiesen<sup>97</sup>. Der Gedanke ist im König-Urteil besonders klar herausgearbeitet, wo der Gerichtshof unter anderem ausführt:

Whether or not a right is to be regarded as civil within the meaning of this expression in the Convention must be determined by reference to the substantive content and effects of the right — and not its legal classification — under the domestic law of the State concerned<sup>98</sup>.

Die staatlichen Gerichte haben bei der Bewältigung dieses Problems erhebliche Schwierigkeiten gehabt. Die vordergründigste, aber im Ergebnis sicher am wenigsten befriedigende Lösung bestand darin, dem Art. 6 einfach die im Forumstaat vorgesehene Kompetenzzuweisung für die ordentlichen Gerichte zu unterlegen. Der österreichische Verwaltungsgerichtshof etwa interpretierte „civil rights and obligations“ einfach im Sinne der „bürgerlichen Rechtssachen“ des § 1 Jurisdiktionsnorm<sup>99</sup>. In ähnlicher Weise meint das Bundesverwaltungsgericht, Art. 6 gelte nicht für das verwaltungsgerichtliche Verfahren, und fügt begütigend hinzu: „Überdies erübrigt sich ein Rückgriff auf die MRK dann, wenn bereits die eigenstaatlichen Gesetze einen hinreichenden Schutz gewährleisten ...“<sup>100</sup>.

Die Judikatur des österreichischen Verfassungsgerichtshofs zu dieser Konventionsbestimmung ist zwar differenzierter, aber dennoch auch von der ständigen Tendenz geprägt, in der eigenen Rechtsordnung Anhaltspunkte für die Auslegung dieser schwierigen Bestimmung zu finden. Der Verfassungsgerichtshof bedient sich dabei im Unterschied zu den erwähnten Verwaltungsgerichtsentscheidungen nicht eines organisatorischen Ansatzes. Vielmehr versucht er aus der materiellen Rechtsordnung Kriterien für die „civil rights and obligations“ zu finden. Dabei steht er allerdings völlig im Banne der für das österreichische Recht traditionellen Unterscheidung zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht. Einmal knüpft er am ABGB an und meint, die dort behandelten „bürgerlichen Rechtssachen“ seien jedenfalls von den „civil rights“ mitumfaßt<sup>101</sup>. In anderen Erkenntnissen knüpft der Verfassungsgerichtshof am Begriff des „Zivilrechtswesens“ in der Kompetenzbestimmung für Bundessachen des Art. 10 Abs. 1 Z. 6 des Bundesverfassungsgesetzes an<sup>102</sup>. In wieder anderen Erkenntnissen meint er, da

---

97 Siehe insbes. die Kommission in Application No. 1931/63, 7 YBEuConv. HR 212, 222 (1964); Application No. 808/60, 5 YBEuConv. HR 108, 122 (1962); Application No. 2145/64, 8 YBEuConv. HR 282, 312 (1965); Fall *Le Compte* EuGRZ 1980, S. 590. Dazu auch die Gegenüberstellung des Gerichtshofs im Falle *Neumeister*, Ser. A Vol. 8, S. 28, 36; Vgl. auch den Fall *Engel*, Ser. A Vol. 22, S. 35 f. zur Interpretation der „criminal charge“.

98 Ser. A. Vol. 27 S. 30.

99 3654 (F).

100 *Fontes Juris Gentium* A, II, 7 Nor. 73. Ebenso: Oberverwaltungsgericht Münster, NJW 1956 S. 1374.

101 5100/1965; 6134/1970.

102 5102/1965; 5666/1968.

das Patentwesen sowie der Schutz von Mustern und Marken und anderen Warenbezeichnungen im B-VG von der Materie Zivilrechtswesen getrennt sei, seien diese Bereiche nicht dem Zivilrecht zuzuordnen und fielen folglich nicht unter den Schutz des Art. 6 EMRK<sup>103</sup>. Das Baurecht, erklärt der Verfassungsgerichtshof, falle in das öffentliche Recht, der Art. 6 sei daher unanwendbar<sup>104</sup>. Allerdings ist der Verfassungsgerichtshof von der Judikatur des Menschenrechtsgerichtshofs nicht unbeeindruckt geblieben. Im Anschluß an das Ringeisen-Urteil ist er etwa von der Ansicht abgegangen, daß der Grundverkehr, also die behördliche Überwachung von Liegenschaftstransaktionen, nicht unter die „civil rights and obligations“ des Art. 6 falle<sup>105</sup>.

Dieser kurze Überblick über die Judikatur des Verfassungsgerichtshofs zeigt, daß dieses Qualifikationsproblem für staatliche Gerichte nicht einfach nur die Folge von Unbedachtheit oder Unwissenheit gegenüber der internationalen Natur der auszulegenden Vertragsbestimmung ist. Selbst ein Gericht, das ehrlich um eine angemessene Interpretation bemüht ist, kann sich nur sehr schwer aus der vertrauten Begriffswelt des örtlichen staatlichen Rechts lösen.

Schließlich enthält die EMRK aber auch Begriffe, die ganz offenkundig an Einrichtungen und Bestimmungen des staatlichen Rechts der Mitglieder anknüpfen. Man denke an Wendungen wie „zuständiges Gericht“ oder „rechtmäßige Haft“ in Art. 5<sup>106</sup>, „öffentliche Behörde“ in Art. 8, „Heiratsalter“ in Art. 12, oder den in der Konvention häufig gebrauchten Begriff des Gesetzes. Es scheint klar, daß in diesen Fällen eine autonome, vom staatlichen Recht der Mitgliedstaaten unabhängige Interpretation nicht gangbar ist. Damit ist aber nicht notwendigerweise ein Blankoscheck für die staatliche Rechtsordnung ausgestellt. Auch wenn den staatlichen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten in diesen Fällen ein gewisser Spielraum bleibt, gibt es sicher eine äußere Grenze auch für die Interpretation von Begriffen, die auf Landesrecht verweisen<sup>107</sup>. Das gilt insbesondere dort, wo über die Auslegung dieser Begriffe, die zur Anknüpfung oder Abgrenzung des international garantierten Rechtes dienen, die Aushöhlung dieses Rechtes selbst droht.

### *b) Staatsrechtskonforme Auslegung*

Der zweite Aspekt der Einwirkung materiellen staatlichen Rechts auf die Vertragsinterpretation ist die verfassungskonforme Interpretation. Bei-

103 5684/1968; 6490/1971.

104 5627/1967; 6911/1972.

105 7068/1973; 7099/1973.

106 Zur Auslegung dieser Bestimmung siehe insbes. die eingehende Auseinandersetzung in BGHZ 57, 33.

107 Dazu eingehend Mosler, L'influence, Anm. 96, S. 533 ff.

spiele für diese Auslegungsmethode gibt es vor allem in der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts und der Gerichte in den Vereinigten Staaten. Dabei fällt auf, daß die in beiden Ländern auftretenden Rechtsfragen ganz unterschiedlich sind. In der Bundesrepublik geht es bei der verfassungskonformen Vertragsinterpretation meist entweder um Nachwirkungen des Zweiten Weltkriegs, vor allem territorialer Natur, man denke an das Saarurteil<sup>108</sup> und das Grundlagenvertragsurteil<sup>109</sup>, oder um die Grundrechte<sup>110</sup>. In den Vereinigten Staaten stehen Probleme des Föderalismus, insbesondere die Unantastbarkeit von Kompetenzen der Bundesstaaten, im Mittelpunkt der verfassungskonformen Vertragsauslegung<sup>111</sup>. In Österreich tritt das Problem, trotz der strengen Auffassung von den Anforderungen der Verfassung auch an die Verträge, praktisch nicht auf. Das liegt vor allem an der österreichischen Inkorporationspraxis. Sobald verfassungsrechtliche Bedenken im Zusammenhang mit Verträgen auftreten, werden die betreffenden Vertragsbestimmungen vorsorglich in Verfassungsrang erhoben. Diese Vorgangsweise hat zu mehreren hundert in Verträgen verstreuten Verfassungsbestimmungen geführt<sup>112</sup>.

Im Zusammenhang mit der verfassungskonformen Interpretation sollte man immer im Auge behalten, daß im Spannungsfeld zwischen staatlichem Recht und Völkerrecht die harmonisierende Interpretation nur eine von mehreren möglichen Entscheidungsstrategien darstellt. Eine andere Möglichkeit ist die Erklärung des Vorranges einer der Normen, meist der Verfassung. Dieser Gedanke des Vorranges steht in der theoretischen Diskussion meist im Vordergrund, wird in der Praxis aber verhältnismäßig selten gebraucht. Eine vom Bundesverfassungsgericht im Saarurteil<sup>113</sup> geprägte Kompromißformel ist natürlich die Annäherungstheorie, wonach ein Vertrag dann nicht gegen das Grundgesetz verstößt, wenn sein Inhalt, ohne dem Grundgesetz voll zu entsprechen, einen verfassungskonformeren Zustand herbeiführt als dies vorher der Fall war. Bei der wissenschaftlichen Erfassung dieses Problemkreises erscheint es ratsam, die formalen Argumente der Auslegung, der Normenkollision und des Vorrangs mit Vorsicht und einer gewissen Distanz zu gebrauchen. Sowohl der Ausgang einer Entscheidung als auch die ihr zugrundegelegte Begründung hängen gerade hier

108 BVerfGE 4, 157.

109 BVerfGE 36, 1. Vgl. auch BGHZ 52, 216 (221).

110 Siehe dazu den Gedanken von *Stöcker*, Grund- und Menschenrechte bleiben im Zweifel unberührt, 31 JZ 45 (1976), wonach die grundrechtskonforme Interpretation völkerrechtlicher Verpflichtungen eine Art der völkerrechtsfreundlichen Interpretation sei, da die staatlichen Grund- und Freiheitsrechte auf einen Auftrag der UN Charta zurückgeführt werden könnten.

111 Siehe insbes. *Missouri v. Holland*, 252 U. S. 416.

112 Dazu vor allem *Öhlinger*, Der völkerrechtliche Vertrag im staatlichen Recht (1973) S. 196 ff.; vgl. auch *Schreuer*, Beschlüsse internationaler Organe im österreichischen Staatsrecht, 37 ZaöRV 468 (1977).

113 BVerfGE 4, 157.

sehr stark von den individuellen Umständen des Falles ab. Dazu gehören insbesondere die besonderen Interessen und Werte, die auf dem Spiele stehen, und das Selbstverständnis und die politische Loyalität des Entscheidungsorgans. Ich glaube, daß das Grundlagenvertragsurteil gutes Anschauungsmaterial zu diesem Gedanken bietet.

Praktisch bedeutsamer als die verfassungskonforme Auslegung im strengen Sinne ist vielleicht eine Tendenz nationaler Entscheidungsorgane, die man als systemkonforme Auslegung bezeichnen könnte. Es ist dies das Bestreben, eine Interpretation völkerrechtlicher Verträge im Einklang mit dem System der örtlichen Rechtsordnung, aber auch dem Gesellschaftssystem des Forumstaates zu finden. Diese Tendenz ist fast allgegenwärtig, wird aber vom Ausleger selten artikuliert und mag ihm oft auch gar nicht bewußt sein. Sie ist daher im einzelnen nur schwer zu belegen<sup>114</sup>. Dennoch möchte ich versuchen, diesen Gedanken an zwei sehr unterschiedlichen Beispielen zu illustrieren.

In einem grundlegenden Erkenntnis zu Art. 6 der EMRK setzt sich der österreichische Verfassungsgerichtshof mit der Frage auseinander, ob eine bloß nachprüfende Kontrolle des Verwaltungsgerichtshofs ausreicht, wenn die Entscheidung über „civil rights and obligations“ primär Verwaltungsbehörden übertragen ist. Er bejaht diese Frage, fügt aber hinzu:

Der Verfassungsgerichtshof verkennt nicht, daß hier vom Standpunkt der Konvention aus eine bessere Lösung getroffen werden könnte. Er konnte sich aber nicht zur Annahme der Verfassungswidrigkeit der seit langem bestehenden, im großen und ganzen ausreichenden Regelung entschließen. Angesichts der so verschiedenartigen Vorstellung, die sich aus den Rechtsordnungen der vertragsschließenden Staaten über das Wesen eines Gerichts und eines angemessenen Verfahrens ergeben, kann nicht die weittragende, die österreichische Rechtsordnung geradezu umstürzende Folgerung gezogen werden, daß die österreichische Regelung der Menschenrechtskonvention widerspricht<sup>115</sup>.

Das zweite Beispiel bezieht sich auf die unterschiedliche Menschenrechtsauffassung in Ost und West. Die von unseren Anschauungen erheblich abweichenden ideologischen und gesellschaftspolitischen Vorstellungen etwa in der Sowjetunion haben bei der Interpretation der Menschenrechtspakte zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen geführt. Dabei möchte ich jetzt nicht auf die Frage der Gutgläubigkeit der Sowjetunion und anderer Ostblockstaaten bei der Beteiligung an internationalen Bemühungen zum Schutze der Menschenrechte eingehen. Von sowjetischer Seite wird jedenfalls auf die unterschiedliche sozioökonomische Ausgangslage bei der Auslegung der UN-Menschenrechtspakte zur Begründung der vom Westen abweichenden

---

114 Vgl. aber auch die Auslegung der Genfer Flüchtlingskonvention „im Rahmen der Wertordnung des Grundgesetzes“ durch das Bundesverwaltungsgericht, BVerwGE 49, 44.

115 5100/1965; ebenso: 5102/1965.

den Praxis bei der Durchführung verwiesen. Dieser Hinweis dient auch als Argument gegen eine weitreichende internationale Überwachung der Verpflichtungen aus diesen Verträgen<sup>116</sup>.

In einem weiteren Sinne gehört auch das Prinzip der restriktiven Interpretation zu dieser Tendenz der systemkonformen Auslegung. Durch die restriktive Interpretation von Verträgen, die in den Regelungsbereich der staatlichen Rechtsordnung eingreifen, wird der Freiraum des staatlichen Rechts bewahrt und der verändernde Einfluß des Vertragsrechts zurückgedrängt. Die restriktive Interpretationsmethode, die sich einst, vor allem im deutschsprachigen Bereich, großer Beliebtheit erfreut hat, wird allerdings heute nur mehr selten herangezogen<sup>117</sup>.

## 7. Schluß

Insgesamt ergibt dieser kurze Überblick über die Auslegung von Verträgen im Spannungsfeld von Völkerrecht und Verfassungsrecht ein recht uneinheitliches Bild. Typische Verhaltensweisen für bestimmte Problemstellungen oder für bestimmte Ausleger lassen sich nur bedingt nachweisen. Dabei fällt auf, daß die verfassungsrechtliche Ausgangslage einen verhältnismäßig geringen Einfluß auf das Verhalten der Auslegungsorgane, insbesondere der Gerichte, hat. Die unterschiedlichen Methoden der Inkorporation haben nicht zu entsprechend unterschiedlichen Methoden der Auslegung geführt. Diese Erfahrung sollte vielleicht mit ein Anlaß dafür sein, die vielfach vertretene Meinung von der ausschließlichen Kontrolle des Staatsrechts über das Verhalten staatlicher Entscheidungsorgane gegenüber dem Völkerrecht zu überdenken. Die Auseinandersetzung um Transformationstheorie und Vollzugslehre könnte damit eine neue Dimension erhalten.

---

<sup>116</sup> Kartaškin, *Meždunarodnye pakty o pravach čeloveka* (Internationale Menschenrechtspakte), *Sovetskij, ežegodnik meždunarodnogo prava* (Soviet Year-Book of International Law) (1975) S. 151.

<sup>117</sup> Siehe insbes. *Bernhardt*, *Die Auslegung völkerrechtlicher Verträge insbesondere in der neueren Rechtsprechung internationaler Gerichte* (1963) S. 143 ff.; *Schreuer*, *Anm. 4*, S. 283 ff.

# Thesen

*zum Referat von Professor Dr. Schreuer, Salzburg*

1. Wechselwirkungen zwischen Völkerrecht und Verfassung bei der Auslegung völkerrechtlicher Verträge entstehen einerseits aus der Stellung staatlicher Auslegungsorgane, andererseits aus der Verknüpfung der Vertragsinhalte mit materiellem staatlichem Recht.
2. Bei der Beurteilung der Auslegungspraxis ist neben der jeweils gegebenen Begründung auch auf allfällige nicht explizite Motive zu achten.
3. Die verfassungsrechtliche Ausgangslage zur Durchführung völkerrechtlicher Verträge in einem bestimmten Staat ist ein möglicher Faktor für das Verhalten staatlicher Ausleger.
4. Die Gerichte der hier näher untersuchten Länder (Bundesrepublik Deutschland, Österreich, Schweiz, England) bekennen sich in der überwiegenden Mehrzahl aller Fälle zu einer am Völkerrecht orientierten Auslegungsmethode.
5. Die spezielle Transformation von Verträgen nötigt die Ausleger zu einem Ausgleich zwischen den Erfordernissen der Gesetzesauslegung und der Vertragsauslegung.
6. Im Spannungsfeld zwischen authentischer Vertragssprache (authentischen Vertragssprachen) und örtlicher Amtssprache ist ein vernünftiger Kompromiß zwischen der Treue zur Authentizität und den sprachlichen Möglichkeiten der Ausleger zu suchen.
7. Nicht transformierte und gehörig kundgemachte Auslegungsabsprachen der Regierungen sind von den Vollzugsorganen nicht als verbindliche Vereinbarungen, wohl aber als Faktor im weiteren Zusammenhang der späteren Praxis zu berücksichtigen.
8. Die Auslegungspraxis internationaler rechtsprechender Organe ist ein wichtiger Faktor für die Tätigkeit staatlicher Ausleger. Bei der Beurteilung dieser Praxis ist nicht nach ihrer bindenden Wirkung zu fragen, sondern nach dem Ausmaß ihrer Autorität, welches von einer Reihe von Elementen bestimmt wird.

9. Die Erklärungen bestimmter internationaler Organisationen, denen die Befugnis zur Abgabe offizieller Auslegungen übertragen worden ist, sind unabhängig von staatlichen Durchführungsmaßnahmen zu beachten.
10. Beim Rückgriff auf eine einzelstaatliche Rechtsterminologie zur Auslegung von Vertragsbegriffen ist große Vorsicht geboten. Die Erfahrung mit der EMRK zeigt deutlich die Problematik solcher Begriffsanleihen.
11. Neben der verfassungskonformen Interpretation im herkömmlichen Sinne zeigt die staatliche Auslegungspraxis eine Tendenz zur systemkonformen Auslegung im Rahmen der örtlichen Rechtsordnung, aber auch der Gesellschaftsstruktur.
12. Die Auslegung völkerrechtlicher Verträge durch staatliche Organe insbesondere die Gerichte, läßt sich nicht ausschließlich aus den staatsrechtlichen Anwendungsbefehlen für die Verträge erklären.

## Summary

Interactions of International Law and Constitution in the Interpretation of Treaties

by Professor Dr. Christoph Schreuer, LL. B., J. S. D., Salzburg

Interactions of international law and constitution in the interpretation of treaties arise both from the position of domestic agencies of interpretation and from the relationship between treaty provisions and substantive domestic law.

In evaluating decisions involving treaty interpretation it is imperative not to restrict one's focus to the reasons given by a decision-maker but to look also for non explicit motives.

The constitutional framework for the incorporation of treaties in a particular country is a possible contributing factor to the behaviour of domestic agencies of interpretation.

The courts of the countries examined in this paper (Federal Republic of Germany, Austria, Switzerland, England) usually subscribe to a method of interpretation which takes due account of international law.

An incorporation of treaties by specific legislation requires an agency of interpretation to seek a compromise between the requirements of statutory interpretation and those of treaty interpretation.

Problems arising with the interpretation of treaties, which are authentic only in a language (in languages) other than the official language of the forum, can only be resolved through a reasonable compromise between strict adherence to the authentic text(s) and the linguistic capabilities of the agencies of interpretation.

Informal understandings between governments concerning questions of treaty interpretation, which are neither incorporated nor duly promulgated, are to be regarded by applying organs not as binding agreements but as part of the wider context of subsequent practice.

8. The practice of international judicial organs in interpreting treaties is an important aspect for domestic agencies of interpretation. In evaluating this practice it is not helpful to concentrate on the question of its binding force. Its legal relevance is determined by a number of factors contributing to a higher or lower degree of authority.
9. Deference must be given to decisions of certain international institutions which have been endowed with powers to adopt official authoritative interpretations, irrespective of their incorporation into domestic law.
10. In interpreting treaty terms domestic legal terminology has to be treated with much caution. Experience with the European Convention on Human Rights shows clearly the dangers of projecting domestic legal concepts into treaties.
11. Apart from the well-known phenomenon of treaty interpretation in conformity with the constitution of the forum, the practice in many States displays a tendency towards interpreting treaties in the light of the local legal and social systems.
12. The practice of domestic decision-makers, especially courts, in interpreting treaties, cannot be explained exclusively by reference to the prescriptions of domestic law providing for the application of treaties.



# Diskussion

zu den Referaten *Ress* und *Schreuer*

*Bernhardt*: Es scheint mir ein besonderes Verdienst der beiden Referate zu sein, daß sie in das Dickicht der Auslegungsregeln, -methoden und -faktoren erheblich mehr Licht gebracht haben. In der Praxis werden wohl, wenn ich das richtig sehe, methodische Überlegungen nur sehr begrenzt an gestellt. Ich bin überzeugt, daß sich das Bundesverfassungsgericht, als es einige Urteile mit völkerrechtlichen Implikationen gefällt hat, der methodischen Fragen allenfalls sehr begrenzt bewußt war, und wahrscheinlich gilt nichts anderes für die tägliche Praxis internationaler und vielleicht auch europäischer Gerichte im engeren Sinne. Deshalb scheint es mir besonders wichtig zu sein, daß in den beiden Referaten eine Reihe wichtiger Gesichtspunkte aufgezeigt worden ist und daß man versucht hat, eine gewisse Ordnung hineinzubringen. Daß das nur in begrenztem Umfang gelingen konnte, liegt am Gegenstand und zweifellos nicht an den Referenten. Ich möchte aus der Vielzahl der Gesichtspunkte zwei Beispiele oder zwei Bereiche herausgreifen, in denen mir die Standortbestimmung besonders schwierig erscheint und wo es kaum möglich ist, zu klaren Ergebnissen zu kommen.

Das ist einmal die sogenannte evolutive Vertragsauslegung: Sie ist in der These 9 von *Herrn Ress* angesprochen und klingt auch in anderen Zusammenhängen an, und sie erscheint auch, z.T. in einer besonderen Ausprägung, in den Thesen 7 bis 9 von *Herrn Schreuer*. Wir wissen, daß in den letzten Jahren die früher kaum diskutierte und weitgehend unbekannte evolutive Vertragsauslegung beträchtliche Anerkennung gefunden hat. Man findet sie nun in einigen Entscheidungen und Gutachten des Internationalen Gerichtshofs; ich erinnere an das Namibia-Gutachten oder neuerdings auch an den Ägäis-Streit, wo dieser Gesichtspunkt in einer ganz speziellen Ausprägung eine Rolle gespielt hat. Wir haben gehört und wissen, daß sich bei der Europäischen Menschenrechtskonvention eine — wenn auch vorsichtige — evolutive Auslegung weitgehend durchzusetzen scheint. Zugleich aber ist außerordentlich schwer zu bestimmen, was eigentlich unter evolutiver Vertragsauslegung zu verstehen ist. Hier scheint mir zunächst eines wesentlich zu sein, daß nämlich kaum jemals die einzelstaatliche Praxis einschließlich der Entwicklung des nationalen Verfassungsrechts dazu führen kann, daß Völkervertragsrecht nur im Hinblick auf diese einzelstaatliche Praxis interpretiert wird. Insoweit muß es dabei bleiben, daß kein Staat sich auf sein Verfassungsrecht berufen kann, er kann auch sein Verfassungsrecht nicht eigenständig und unabhängig von den

völkerrechtlichen Verpflichtungen fortentwickeln, sondern das Vertragsrecht verlangt Vorrang und kann durch einseitige staatliche Maßnahmen nicht beiseite gedrängt werden. Wesentlich ist deshalb bei der evolutiven Auslegung, daß in der Regel eine mehr oder weniger übereinstimmende Praxis der verschiedenen Partner vorliegen muß; dabei kann es auch so sein, daß ein Vertragspartner eine Regelung einführt und andere Partner das hinnehmen und die neue Praxis billigen. Wichtig ist also die übereinstimmende Fortentwicklung eines Vertrags durch die Vertragspartner. Eine andere schwierige Frage betrifft die Einwirkung der Beschlüsse und der Maßnahmen internationaler Organisationen und ihrer Organe auf die Auslegung der Verträge und Satzungen. Auch dazu gibt es, wie Sie wissen, Beispiele, ich erwähne etwa die Rechtsprechung des IGH zur Bedeutung des Vetorechts, also zu Art. 27 Abs. 3 der Satzung der Vereinten Nationen. Wenn eine längere Praxis einer internationalen Organisation weitgehende Anerkennung gefunden hat, obwohl ihre Vereinbarkeit mit dem Satzungstext zweifelhaft ist, kann und muß man wohl dieser Praxis bei der Auslegung folgen.

Eine weitere schwierige Frage im Rahmen der evolutiven Vertragsauslegung: Wie weit kann die allgemeine Entwicklung der sozialen Bedingungen und Anschauungen eine Rolle spielen? Ich glaube, daß diese Frage gerade im Rahmen der Europäischen Menschenrechtskonvention eine gewichtige Rolle spielen kann.

Bei den Europäischen Gemeinschaften sehe ich eine besondere Problematik, die sich grundlegend von der evolutiven Auslegung allgemeiner völkerrechtlicher Verträge unterscheidet, und zwar in folgender Hinsicht: Während bei den meisten und den normalen völkerrechtlichen Verträgen die Vertragspartner weiter Herren der Verträge sind und als solche das Vertragsrecht eigenständig fortentwickeln können, ist das bei den Europäischen Gemeinschaften allenfalls begrenzt der Fall, weil hier nach vorherrschender Auffassung selbst einstimmig beschlossene oder praktizierte Maßnahmen der Mitgliedstaaten nicht in der Lage sind, sich einfach über die Gemeinschaftsverträge hinwegzusetzen.

Erlauben Sie, daß ich noch ganz kurz zu einem zweiten Punkt ein paar Anmerkungen mache, er ist mehrfach in den Referaten angeklungen, u. a. in der These 10 von *Herrn Schreuer*. Es geht um das Problem einer Verweisung auf das innerstaatliche Recht. Hier würde ich zumindest in gewissen Fällen lieber nicht von einer Verweisung sprechen, sondern die besonders schwer zu beantwortende Frage stellen, wie weit die einzelne vertragliche Norm einen Gestaltungsspielraum für autonome und unterschiedliche einzelstaatliche Maßnahmen läßt. Wir kennen das etwa im Zusammenhang mit Art. 15 der Europäischen Menschenrechtskonvention, also der Notstandsklausel, wo die Frage erstmals wohl im *Lawless-Fall* diskutiert wurde, ob nämlich den Staaten ein autonomer Beurteilungs- und Entscheidungsspielraum zusteht. Dieses Problem scheint sich mir auch bei vielen

anderen, und zwar auch bei materiellen Vorschriften etwa der Europäischen Menschenrechtskonvention zu stellen, wo man fragen muß, ob die 21 Mitgliedstaaten mit sehr unterschiedlichen sozialen und gesellschaftlichen Bedingungen nicht eigenständige Regelungsmöglichkeiten im Rahmen der vertraglichen Bindungen behalten. Auch dieses Problem ist m.E. weder methodisch ganz erkannt noch in der Praxis gelöst.

*Doehring:* Ich schließe an das an, was *Herr Bernhardt* gerade gesagt hat. Drei Bemerkungen möchte ich machen, die wohl beide Referate gleichermaßen angehen.

Einmal geht es um die evolutiv-dynamische Auslegung, wenn sie autonom durch Organe oder Gerichte der Organisation vorgenommen wird. Mein Hauptbedenken gegen eine Überstrapazierung einer solchen Auslegungsmethode betrifft das Problem der Rechtssicherheit der Vertragspartner, nicht dasjenige der subjektiven oder objektiven Auslegung. Ich würde doch meinen, daß Rechtsänderungen, die Umsetzung geläuterter Rechtsauffassungen, die Fortentwicklung des Rechts und seine Ausgestaltung besser durch klare Textänderungen vorgenommen würden und so der Entwicklung Rechnung getragen wird. Denn bei der bisher immer noch begrenzten Integration obliegt die Totalverantwortung doch dem Nationalstaat, der die eigenen Zuständigkeitsgrenzen klar muß erkennen können. Dieser Zustand ist noch nicht überwunden. Eine andere Frage ist, ob man ihn überwinden will.

Eine zweite Bemerkung betrifft eine Verpflichtung, die oft angeklungen und auch anzuerkennen ist, nämlich bei der Auslegung solcher Verträge gemeinsame innerstaatliche Rechtsgrundsätze der Partner zu beachten. Das ist für die EWG eigentlich eine Selbstverständlichkeit und auch relativ problemlos. Es geht um den Grundsatz des *venire contra factum proprium*; jeder wird sich festhalten lassen müssen an dem, was er auch innerstaatlich akzeptiert, dem *volenti non fit iniuria*. Problematisch wird diese Auslegungsmethode aber dann, wenn in einer Organisation, wie etwa in den Vereinten Nationen, homogene und heterogene Wertsysteme zusammengeköpelt sind. Dann erhebt sich die Frage: Darf ein Vertrag bei Streitigkeiten zwischen homogenen Staaten anders ausgelegt werden als zwischen heterogenen Staaten? Das darf sicherlich nicht sein. Ein Vertrag darf nur einheitlich in allen Partnerbeziehungen ausgelegt werden. Hier liegt eine unüberwindbare Grenze für die Anwendung von *principes généraux*.

Mein dritter Hinweis gilt der für mich etwas dubiosen Verwendung des Begriffs der Beachtlichkeit der Entscheidungen internationaler Gerichte, auch derjenigen des EuGH und des Menschenrechtsgerichtshofs, für den nationalen Richter. Wenn man hier zu weit geht, könnte diese Verbindung den nationalen Richter von einer Mitwirkung an der Rechtsfortbildung ausschließen. Wir sehen nach dem Statut des IGH die nationalen Gerichts-

entscheidungen als subsidiäre Rechtsquellen an und sind darauf angewiesen, daß die staatlichen Gerichte bei der Erzeugung von Gewohnheitsrecht und auch bei der Fortentwicklung von Verträgen mitarbeiten und mitwirken. Diese „Beachtlichkeit“ — was immer das ist, müßten die Referenten noch einmal genauer erklären — unterläuft möglicherweise auch die Begrenzung der Entscheidungen im Hinblick auf die inter partes-Wirkung, die doch gerade gewollt ist. Die inter partes-Wirkung hat auch, wie der dilatorische Formelkompromiß im Verfassungsrecht, den Zweck, weitere Entwicklungen offenzuhalten. Wenn man das will, sollte man die inter partes-Wirkung ernst nehmen. Daß es hier Übergänge gibt, weiß ich, und ich würde auch nicht jede „Beachtlichkeit“ leugnen wollen. Nur eine Warnung sollte zum Ausdruck kommen.

*Uibopuu:* Darf ich, Herr Vorsitzender, auf ein besonderes Kapitel der Vertragsinterpretation kurz zu sprechen kommen, nämlich auf die systemkonforme Vertragsinterpretation. Diese ist sicherlich zunächst legitim, weil ja, wie wir gerade hörten, die Vertragspartner vorerst einmal die Herren des Vertrages sind, und solch eine systemkonforme Vertragsinterpretation kann man letztlich als einen Teil des Vertragsvollzuges oder des Vertragserfüllungsprozesses sehen. Ein gutes Beispiel für einen Versuch einer systemkonformen Vertragsinterpretation waren die Berichte der UdSSR, der ukrainischen und der belorussischen Unionsrepubliken an das Menschenrechtskomitee, in denen im wesentlichen steht, daß die Bestimmungen des Menschenrechtspaktes über politische und bürgerliche Rechte dadurch erfüllt wurden, daß entsprechende sowjetische Verfassungs- oder Gesetzesbestimmungen bestehen. Also die Vertragserfüllung durch den Erlaß innerstaatlichen Rechts. Es genügt aber nicht — und ich möchte auf die Gefährlichkeit der Hinnahme solch einer Interpretation hinweisen —, wenn in diesem Menschenrechtskomitee etwa *Herr Tomuschat* oder *Sir Francis Vallat* Zweifel daran geäußert haben, daß durch den Erlaß solcher innerstaatlicher Rechtsnormen die Verträge erfüllt sind. Ich glaube, hier sind die Mitgliedstaaten der Pakte aufgerufen, ihrerseits die Nichtübereinstimmung derartiger Vertragserfüllung mit ihrer Ansicht zu bemängeln. Ich möchte hier auf einen Gedanken hinweisen, der von *Herrn Simma* gestern kurz gestreift wurde, daß aus solchen multilateralen Verträgen ja letztlich Verpflichtungen gegenüber allen Vertragspartnern erwachsen. Ich glaube, daß die Mitgliedstaaten aufgerufen sein müßten, solch einer einseitigen systemkonformen Vertragsinterpretation entgegenzustehen, damit hier nicht wieder gegen die Intention der meisten Vertragsstaaten eine Art von internationalem menschenrechtlichem soft law entsteht.

*Geiger:* Ich möchte kurz Stellung nehmen zu einer These unter Nr. 4 des Vortrags von *Herrn Ress*. Es handelt sich um den Anwendungsbereich des Art. 46 der Wiener Vertragskonvention, der sich nach Ihrer Auffassung,

*Herr Ress*, auf die Verletzung formellen Rechts beschränkt. Das ist sicherlich die herrschende Meinung. Ich möchte aber doch einige Bedenken anmelden. Ich glaube, daß eine Unterscheidung zwischen materiellen Verfassungsbestimmungen einerseits und formellen Bestimmungen auf der anderen Seite beim Art. 46 nicht gerechtfertigt ist. Die ratio dieser Bestimmung liegt ja wohl darin, daß ausnahmsweise der Konflikt zwischen innerstaatlichem Recht und völkerrechtlichem Vertrag zugunsten besonders wichtiger Normen des Landesrechts entschieden werden kann, und zwar bei voller Wahrung des Vertrauensschutzes. Warum soll man hier nicht auch die wichtigsten Normen des *materiellen* Verfassungsrechts miteinbeziehen und auf diese Weise schützen? Sie werden sicher auf den Wortlaut des Art. 46 verweisen, nämlich auf den Ausdruck „regarding competence“. Aber ich glaube, daß dieser Wortlaut hier keine besonderen Schwierigkeiten bietet, denn man kann ohnehin das formelle Recht in diesem Zusammenhang nicht vollständig vom materiellen Recht trennen. Jede Kompetenz bezieht sich ja auf einen materiellen Sachbereich und hat damit ihre Grenzen; denn die Grenzen des Sachbereichs bilden zugleich die Grenzen dieser Kompetenz. Auch die herrschende Meinung müßte im Falle der Nichtigkeit eines deutschen, gemäß Art. 59 Abs. 2 GG ergangenen Vertragsgesetzes die Verknüpfung des materiellen Rechts und des formellen Rechts anerkennen, denn das Verfahren nach Art. 59 Abs. 2 ist ja nur dann fehlerfrei, wenn ein *wirksames* Zustimmungsgesetz vorliegt; das Zustimmungsgesetz ist aber möglicherweise unwirksam auf Grund eines Verstoßes gegen materielles Verfassungsrecht. Ich glaube also, daß es weder einen Anlaß gibt, noch gar einen Zwang, bei der Anwendung des Art. 46 der Wiener Vertragskonvention die Verletzung materiellen Rechts auszuschließen.

*Schweisfurth*: Ich möchte mich zur These 11 von *Herrn Schreuer* äußern. In dieser These sagen Sie, *Herr Schreuer*, daß es neben der verfassungskonformen Auslegung die systemkonforme Auslegung gebe. Ich möchte Sie fragen, ob es sich dabei im Grunde genommen nicht um ein und dasselbe handelt, ob nicht die sogenannte systemkonforme Auslegung auch der Versuch einer verfassungskonformen Auslegung ist. Anknüpfend an das, was *Herr Uibopuu* gerade gesagt hat, meine ich, daß man doch unterscheiden muß einerseits zwischen der Behauptung, durch den Erlaß innerstaatlicher Normen seien die Menschenrechtspakte erfüllt — das ist erst einmal die Frage ihrer Implementierung — und andererseits der Frage ihrer Interpretation, die sich anschließt. Bei der sogenannten systemkonformen Interpretation haben wir keine höchstrichterliche Rechtsprechung zur Verfügung, aber wir haben die Äußerungen in der Wissenschaft, und aus diesen Äußerungen wird doch deutlich, daß die Menschenrechtspakte einen Zuschnitt bekommen sollen, welcher der innerstaatlich geschaffenen Rechtsordnung entspricht; es handelt sich also auch hier um eine verfassungskonforme Interpretation. Daran zeigen sich doch, worauf *Herr Doehring* eben hin-

gewiesen hat, sehr deutlich die Grenzen der Anwendung verfassungskonformer Interpretationsmethoden. *Herr Röss* hat nicht zufällig immer wieder auf die relative Homogenität der Staaten hingewiesen, und sein ganzes Material bezog sich ja eigentlich nur auf EMRK- und EWG-Staaten, bei denen diese relative Homogenität vorhanden ist. Universell gesehen, meine ich, kann man im Interesse der Rechtssicherheit und der gleichartigen allgemeinen Anwendung dieser Verträge mit der verfassungskonformen Auslegung nicht so sehr viel anfangen, denn sie birgt die Gefahr in sich, einen einheitlichen Vertrag durch Anpassung an die Landesrechte interpretatorisch zu zersplittern.

*Zieger:* *Herr Röss*, Sie haben das Berlin-Abkommen in Ihre Überlegungen einbezogen und von einer Einflußwirkung auf das Bundesverfassungsgericht gesprochen. Vielleicht könnten Sie in Ihrem Schlußwort dazu noch etwas Näheres sagen.

Ich selbst meine, daß wir bei dem Berlin-Abkommen durchaus mit Ihrer These 1 arbeiten könnten, der dort dargelegten Möglichkeit der Differenzierung nach Vertragstypen. Sie haben aus der Reihe dieser Typen den Integrations- und den Verfassungsvertrag besonders herausgestellt. Bei dem Berlin-Abkommen handelt es sich wohl um einen Abkommenstyp eigener Art. Man könnte ihn als janusköpfig bezeichnen, wegen der ihn charakterisierenden Wechselbeziehung von Völkerrecht zum deutschen Verfassungsrecht. Primär handelt es sich bei ihm um eine Art besatzungsrechtlichen Vertrag, wobei wir heute durchaus auch die Schutzfunktion der Besatzungsmächte als eine besondere Qualität mit in Rechnung stellen müßten. Über das besatzungsrechtliche Element der Vier-Mächte-Verantwortung tritt der Vertrag mit dem deutschen Verfassungsrecht in Berührung und überlagert es. Soweit es in dieser Janusköpfigkeit um besatzungsrechtliche Elemente geht, müßte man eine sehr enge, zurückhaltende Auslegung pflegen. Ich würde — kurz gesagt — meinen, daß man bei der Auslegung des Berlin-Abkommens in seiner Auswirkung auf das deutsche Verfassungsrecht nicht über die Grenzlinie der Vorbehalte der Alliierten zum Grundgesetz hinausgehen dürfte. Man könnte dies theoretisch damit begründen, daß der Grundsatz der völkerrechtsfreundlichen Haltung des Grundgesetzes, auf den Sie mit Recht Ihre Ausführungen gestützt haben, sicher nicht für Besatzungsrecht zutrifft. Denn man kann die Entscheidung des Grundgesetzes für eine bewußte Einordnung in die internationale Gemeinschaft nicht auch dahin verstehen, daß eine solche bewußte Ein- und Unterordnung gleichfalls für das Besatzungsrecht Rechtens sein soll. Hier würde aus der Natur der Sache etwas anderes gelten müssen. Insofern war es für mich ganz interessant, daß im Korreferat über die zurückhaltende Auslegung der Bestimmungen des Friedensvertrages von Versailles durch die deutschen Gerichte gesprochen wurde.

Meine zweite Frage geht dahin, ob unter dem Stichwort der Differenzierung nicht auch dem Grundvertrag Besonderheiten zugute zu halten sind. Der Grundvertrag ist gewiß kein normaler, üblicher Vertrag zwischen zwei sich völkerrechtlich anerkennenden Staaten, er ist vielmehr ein politischer Vertrag zwischen den „beiden Staaten in Deutschland“. Hier schwingen gewissermaßen staatsrechtliche Elemente in der einen oder anderen Form mit hinein. Man könnte an dieser Stelle Ihre Thesen 2 und 4 mit heranziehen: das Stichwort des „ausgelagerten Staatsrechts“ und die Fälle, in denen „ausdrücklich oder stillschweigend auf innerstaatliche Bestimmungen Bezug genommen“ worden ist. Ich glaube, daß letzteres gerade bei der Aushandlung des Grundvertrages in besonders nachdrücklicher Weise geschehen ist. Auch die These 5 von den „bilateralen Verträgen hochpolitischer Natur“ ließe sich mit einbeziehen, mit der Konsequenz, daß auch unter diesem Gesichtspunkt verfassungsrechtliche Anforderungen bei der Auslegung mit berücksichtigt werden dürfen. Ich würde allerdings aus alledem die Schlußfolgerung ziehen, daß durch die Berücksichtigung dieser besonderen Elemente der von Ihnen vorgetragenen Kritik an dem Grundvertragsurteil zu einem guten Teil der Boden entzogen wird.

*Miehler:* Die Referenten haben von verschiedenen Schwierigkeiten gesprochen, die sich bei der Auslegung ergeben: Formelkompromiß, Dissens, aber auch die in Verträgen enthaltene Begriffswelt, die auf den Verschiedenheiten der Rechtsordnungen beruht und in der Mehrsprachigkeit ihren Ausdruck findet. Mit diesen Schwierigkeiten hängt eine andere zusammen, die vielleicht ein wenig allgemeiner und manchmal, aber nicht immer, mit ihnen identisch ist. Das ist die Schwierigkeit, eine Vertragsbestimmung von hohem Abstraktionsniveau auf einen konkreten Fall anzuwenden. Denken Sie auch an die verschiedenen Abstraktionsniveaus, denen wir begegnen, etwa in einem bilateralen Doppelbesteuerungsabkommen oder in multilateralen Verträgen hochpolitischen Charakters. Man könnte versucht sein zu sagen, je abstrakter ein Vertrag, desto mehr Gewicht ist bei der Interpretation auf die Erklärung zu legen, je konkreter er ist, desto mehr Gewicht auf den Willen. Aber in diese dünne Luft, meine Herren Kollegen, werde ich nicht hinaufsteigen, weil ich mich nicht von den Referenten auf unsanfte Weise auf den Boden zurückholen lassen möchte. Ich will aber doch ganz kurz auf eine Schwierigkeit eingehen, die eine Folge hohen Abstraktionsniveaus ist und namentlich staatliche Gerichte beträchtlich gequält hat und auch in Zukunft noch quälen wird: Das ist die Art und Weise, in der die unmittelbare Anwendbarkeit eines Staatsvertrages bestimmt wird. Mir geht es dabei nur um ein Detail, das mit dem heutigen Thema eng verbunden ist. Die deutsche herrschende Lehre knüpft bei den subjektiven Rechten und Pflichten an staatsrechtliche Vorstellungen an, aber genau dasselbe gilt auch für die österreichische höchstrichterliche Judikatur. Der österreichische Verfassungsgerichtshof hat im Erkenntnis Slg. 4049/1961 gesagt:

„Eine nicht unmittelbar anwendbare Vorschrift und eine unmittelbar anwendbare Vorschrift stehen in keinem einander ausschließenden Widerspruch, daher kann eine nicht unmittelbar anwendbare Vorschrift einer unmittelbar anwendbaren derogieren.“ Diesen Gedanken hat der Verfassungsgerichtshof später wiederholt (z. B. Slg. 4122/1961), er hat ihn aber nicht für die Europäische Menschenrechtskonvention erfunden (vgl. auch VerfGH. Slg. 3767/1960), er liegt schon einem wesentlich älteren Erkenntnis zugrunde, in welchem es um den programmatischen oder normativen Charakter einer Bestimmung der österreichischen Bundesverfassung (VerfGH. Slg. 2455/1952), also um eine rein staatsrechtliche Frage ging. Mit diesem Beispiel will ich nur sagen, daß wahrscheinlich bei der Beurteilung der unmittelbaren Anwendbarkeit von Staatsverträgen eine staatsrechtliche Betrachtungsweise häufig überwiegen wird. Daraus auf eine im allgemeinen völkerrechtsfeindliche Attitüde zu schließen, schiene mir falsch zu sein. Man muß nämlich bedenken, daß es zwar die Aufgabe des Staates und seiner Organe ist, das Völkerrecht im internen Bereich zu vollziehen, daß diese aber gegen eine andere, für die Staatsorgane in gleicher Weise verbindliche abgegrenzt und ausgewogen werden muß, nämlich das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit zu beachten. In dem Bestreben, völkerrechtliche Pflichten unter gleichzeitiger Achtung der in staatsrechtlichen Verfahren geschaffenen Normen nach Treu und Glauben zu erfüllen, erweist sich eine staatsrechtliche Betrachtungsweise schon deshalb als unerläßlich, weil die staatsrechtliche Ordnung formalistischer zu sein pflegt und weniger Spielraum bietet.

*von Overbeck:* Ich möchte als Internationalprivatrechtler den Völkerrechtlern ein Beispiel zur Illustration vorlegen, um zu wissen, was namentlich *Herr Schreuer* davon denken würde. Es gibt ein Haager Übereinkommen über das auf Mobiliarkäufe anwendbare Recht von 1955. Diesem Abkommen gehören acht Staaten an, die nordischen Staaten, Frankreich, Belgien, Italien und die Schweiz, sowie Niger. Dieses Kaufrechtsabkommen wurde schon 1951 ausgearbeitet; damals sprach man noch nicht viel von Konsumentenschutz. Das Abkommen spricht einfach von Käufen beweglicher Sachen. In den letzten Jahren hatten nun namentlich die nordischen Staaten den Wunsch, Konsumentenkäufe diesem Abkommen zu entziehen. Es ging im wesentlichen darum, auf Konsumentenkäufe Käuferrecht anzuwenden und nicht Verkäuferrecht. Der korrekte Weg wäre gewesen, die Konvention zu revidieren und diese Käufe auszuschließen — ein sehr kompliziertes Verfahren. Da hat man nun etwas Einfacheres gesucht. Man hat auf der letzten Tagung der Haager Konferenz eine Erklärung angenommen, wonach die Vertragsstaaten frei sind, eigene Kollisionsnormen für Konsumentenkäufe aufzustellen. Solange also die Vertragsstaaten nichts tun, bleibt es im wesentlichen bei der allgemeinen Regelung; aber man erlaubt den Vertragsstaaten, eine *lex specialis* aufzustellen mit besonderen

Kollisionsnormen für den Konsumentenkauf. Das Problem ist nun folgendes: Die Haager Konferenz ist zwar eine zwischenstaatliche Organisation, hat aber auch nach ihrem Statut keinerlei Kompetenzen, um authentische Auslegungen ihrer Konventionen zu geben. Die Konvention selbst sieht auch keinerlei Revisionsklausel irgendeiner Art vor. Der eingeschlagene Weg erweckte gewisse Bedenken, wobei zu sagen ist, daß alle Vertragsstaaten dieser Erklärung zugestimmt haben. Sie waren (außer Niger) durch Delegierte vertreten. Dies zur Illustration. Man hat das getan, vielleicht nicht mit ganz gutem Gewissen, und ferner im Hinblick darauf, daß für eine nähere Zukunft eine Revision dieser Konvention vorgesehen ist, bei der man die Konsumentenkäufe ausdrücklich regeln will. Es würde mich interessieren, was die Völkerrechtler davon denken, auch im Hinblick auf die heutige Problematik.

*Zemanek:* Als einer der Tatzeugen der Wiener Vertragskonvention möchte ich ein paar Worte zum Verhältnis von Art. 27 und Art. 46 sagen. Art. 27 richtete sich in erster Linie gegen die manchmal von lateinamerikanischen Staaten gegenüber Verträgen mit den Vereinigten Staaten erhobenen Präventionen. Es war zumindest die erklärte Absicht der Konferenz — ob sie wirklich im Text völlig zum Ausdruck kommt, mag dahingestellt sein — im Verhältnis von Art. 27 zu Art. 46 auszudrücken: Wenn ein Vertrag verfassungskonform zustande gekommen ist, d.h. nicht wesentliche Bestimmungen über die Zuständigkeit des abschließenden Organs verletzt worden sind, dann ist dieser Vertrag völkerrechtlich gültig, auch wenn materielles Verfassungsrecht in schwerster Art verletzt worden ist. Ich wollte das illustrieren, weil die gegenteilige These verfochten worden ist.

*Balekjian:* Vom Sprachlichen her möchte ich einige von anderen schon angeführte Punkte wiederholen:

Betreffend die These Nummer 5 von *Professor Schreuer* enthalten die heutigen sehr wertvollen Referate m. E. teils schon explizite und teils implizite Schlußfolgerungen, die an erster Stelle innerstaatliche Gesetzestechner und Richter betreffen.

Was den funktionellen Zusammenhang oder die Wechselbeziehung zwischen Vertragszielen und Vertragsinhalt anbelangt, so kann man von einem Grundmuster als Ausgangspunkt reden: Sind die Vertragsziele oder ist der Vertragsinhalt verfassungsrechtlicher, d.h. langfristiger Natur, so tendiert der Vertragstext oder die Vertragssprache dazu, allgemein abgefaßter, weitmaschiger oder programmatischer Natur zu sein, um einer evolutiven Entwicklung und den Erfordernissen einer evolutiven Auslegung gerecht zu werden, und auch nicht zuletzt um die kontrahierenden Partner auf der Ebene eines gemeinsamen, einfachen Nenners zu einer grundsätzlichen Einigung zu bringen. Dabei ist eine solche Einigung nicht ein Schlußpunkt,

sondern möglicherweise der Anfang von weiteren diplomatisch, wirtschaftlich, politisch usw. bedingten evolutiven (fortschreitenden) Einigungen. In dieser Hinsicht kann man als ein sehr gutes Beispiel die kurz-, mittel- und langfristigen Integrationsziele des als Rahmen konzipierten EWG-Vertrages und ihre Formulierung im Vertragswerk anführen und aufschlußreich vergleichen. Folglich ist, als Gebot, bei der Rezeption oder Adoption solcher oder vergleichbarer Vertragstexte oder Vertragstextteile in die innerstaatliche Gesetzessprache die sprachlich allgemein gehaltene Natur der relevanten Texte entsprechend zu berücksichtigen. D. h., wie *Professor Schreuer* es schon erwähnt hat, ist eine zunächst präzisere, aber auf lange Sicht zu einer Versteinerung führende und eine evolutive Auslegung hemmende Gesetzessprache zu vermeiden. Dies bedeutet natürlich, daß bei der Anwendung von solchen auf allgemein formulierten völkerrechtlichen Vertragstexten beruhenden Gesetzestexten dem innerstaatlichen Richter eine bedeutende evolutive, extensive Auslegungsfunktion und auch eine offiziöse koordinierende Funktion zukommen kann. Dies wirft aber auch weitere Probleme auf. Als Schlußfolgerung möchte ich betonen, daß die zunehmende Wechselwirkung zwischen Völkerrecht und innerstaatlichem Recht in unserer Zeit von innerstaatlichen Gesetzestechnikern als auch Richtern eine mehr als bisher gelungene oder mehr als bisher für genügend gehaltene Völkerrechtsorientiertheit verlangt, z. B. fundierte Vertragsauslegungskennntnisse, auch Kennntnisse aus vergleichendem Recht. Dies sind Wissensgebiete, die dem Aufgabenbereich innerstaatlicher Gesetzestechniker und Richter sehr zugute kommen können. Nicht zuletzt deutet diese Schlußfolgerung gleichzeitig auf die wachsende Bedeutung interdisziplinärer Studien zwischen den Fachbereichen Völkerrecht, internationalem Privatrecht, Verfassungsrecht, Staatsrecht und vergleichendem Recht hin.

*Ress:* Lassen Sie mich zunächst eine kurze Bemerkung zu den Ausführungen von *Herrn Geiger* machen. *Herr Zemanek* hat den historischen Hintergrund schon zurechtgerückt. Wir dürfen nicht aus dem Auge verlieren, daß die Unterscheidung zwischen formellen Kompetenzen und materiellem Recht eine im Staatsrecht geläufige und unerläßliche Unterscheidung darstellt; sie ist bei uns auch im verfassungsgerichtlichen Verfahren entscheidend und maßgeblich. Diese Unterscheidung ist zweifellos auch prägend für die Abfassung von Art. 46 WVRK gewesen, wenn dort auf die Vertragsabschlußkompetenz, und nur auf diese, abgestellt wird. Es würde meiner Ansicht nach über den nach dem Wortlaut erkennbaren Inhalt dieser Bestimmung hinausgehen, wenn das gesamte Recht, welches neben der formellen Kompetenz besteht, in den Kompetenzbegriff miteinbezogen würde. Auch die internationale Praxis kennt, abgesehen von der zitierten jüngeren Stellungnahme *Waldock's* in der ILC (YBILC 1965 II 71), relativ wenige Fälle (wie z. B. das obiter dictum im Cleveland-Award von 1888), in denen die These vertreten wurde, das gesamte materielle Recht sei im

Rahmen der formellen Abschlußkompetenz mitzubeachten. Eine derartige These bzw. Auslegung von Art. 46 WVRK kann sich deshalb nicht auf eine breite internationale Praxis stützen; ich würde sie deshalb nicht für richtig halten.

Im übrigen darf ich vielleicht eine kurze Zwischenbilanz ziehen. Den Bemerkungen von *Herrn Bernhardt* und *Herrn Doehring* habe ich wenig hinzuzufügen. Die Schwierigkeiten der evolutiven Auslegung sind nochmals beschrieben worden. Diese Probleme habe ich in meinem Referat, wie ich meine, deutlich skizziert und mich distanziert zu den methodischen Voraussetzungen dieser Auslegung und der bisherigen Auslegungspraxis geäußert. Man registriert nicht ohne Bedenken, wenn ein internationales Gericht ohne weitere Anhaltspunkte etwa an zwei noch nicht in Kraft getretene Konventionen anknüpft, um eine für die Auslegung maßgebliche „Evolution“ festzustellen. Diese Tendenz ist bei der Auslegung der EMRK nicht ohne Zurückhaltung zu betrachten. Hinzu kommt das von *Herrn Doehring* angesprochene Problem der Rechtssicherheit. Nun ist jeder, der sich mit der Verfassungsinterpretation durch das Bundesverfassungsgericht näher befaßt, oft in einer vergleichbaren Überraschungslage. Die Rechtssicherheit erscheint mir bei der evolutiven Vertragsauslegung dann gewährt zu sein, wenn gewährleistet ist, was *Herr Bernhardt* als Voraussetzung für die evolutive Auslegung genannt hat: nämlich eine wirklich weitgehend übereinstimmende Praxis in den Vertrags- bzw. Mitgliedstaaten. Ist diese Anknüpfung gewährleistet, so bleibt die Auslegung im Rahmen überprüfbarer und *vorab* feststellbarer rechtlich maßgeblicher Praxis der Mitgliedstaaten. Unter dieser Voraussetzung halte ich den Gesichtspunkt der Rechtssicherheit für gewahrt.

Eine zweite Bemerkung betrifft die in der Diskussion aufgegriffene Frage, wie weit der nationale Richter bei der Auslegung völkerrechtlicher Verträge die von internationalen Gerichten und Organen internationaler Organisationen vertretene Auslegung zu beachten oder gar zu übernehmen hat.

Den Begriff der „Beachtlichkeit“ habe ich im Referat näher definiert als Argumentationslast. Der Begriff der „Bindung“ ist von mir deshalb vermieden worden, weil eine rechtliche „Bindung“ des nationalen Richters an Auslegungsentscheidungen internationaler Gerichte, von konkreten Vorlageverfahren abgesehen, nicht eintritt. Die von internationalen Gerichten vertretene Auslegung entfaltet keine erga omnes-Wirkung. Der nationale Richter darf daher von dieser Auslegung grundsätzlich abweichen. Gleichwohl lassen eine Reihe von Entscheidungen nationaler Gerichte einen mehr oder weniger deutlichen Schluß auf „indirekte“ Wirkungen der Urteile internationaler Gerichte zu. So ist z. B. die Tendenz der nationalen Gerichte zur Anpassung an die vom EGMR vertretene Auslegung eindeutig vorhanden. Dieser Tendenz zur Anpassung liegen nicht nur Gesichtspunkte zugrunde, die zur entsprechenden „Beachtung“ höchstrichterlicher nationa-

ler Entscheidungen führen (Befolgung einer durch Dauer und Stetigkeit und die Qualität der Argumente gefestigten Rechtsprechung), sondern auch das Bemühen, künftigen Feststellungen eines staatlichen Konventionsverstößes durch den EGMR oder das Ministerkomitee vorzubeugen. Der vom EGMR vertretenen Auslegung der EMRK kommt — um bei diesem Verfahren zu bleiben — wegen des objektiven Charakters des Verfahrens, der Schwierigkeiten der erneuten Anrufung des EGMR und der Pflicht der Staaten zu konventionsfreundlichem Verhalten eine erhöhte „Beachtlichkeit“ zu. Der nationale Richter muß die vom internationalen Gericht bei der Auslegung eines völkerrechtlichen Vertrages vorgebrachten Argumente sorgfältig prüfen und sich mit ihnen auseinandersetzen. Will er von der im Präzedenzfall vertretenen Auslegung abweichen, trägt er die Argumentationslast dafür, daß seine Auslegung die entscheidend besseren Gründe für sich hat. *Herr Schreuer* hat für diese Präzedenzwirkung den Begriff der Autorität eingeführt und ihn mit der internationalen Stellung des Spruchkörpers verknüpft. In der Sache sehe ich insofern keinen Unterschied zu der von mir vertretenen Auffassung.

Noch eine dritte kurze Bemerkung. Ich stimme mit dem Standpunkt von *Herrn Miehsler* überein, daß bei der Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge innerstaatliche Aspekte hinzutreten. Der völkerrechtliche Vertrag intendiert nur selten unmittelbar aufgrund seines Wortlautes schon die innerstaatliche Anwendbarkeit. Daher entscheidet in der Regel das innerstaatliche Recht über diese Frage. Die von mir zusammengetragene Praxis läßt sich freilich nur schwer auf einen einheitlichen Nenner bringen. Die Gerichte haben erhebliche Schwierigkeiten bei der Beantwortung der Frage, ob und nach welchen Kriterien eine Vertragsbestimmung als unmittelbar anwendbar zu qualifizieren ist. Ich darf in diesem Zusammenhang nur darauf hinweisen, daß die Frage nach der unmittelbaren Anwendbarkeit und die Frage nach den aus einer Vertragsbestimmung sich ergebenden subjektiven Rechten zwei verschiedene Kategorien darstellen, die sauber voneinander zu trennen sind.

*Schreuer:* Ich wollte mir eigentlich Zwischenbemerkungen im Interesse der Diskussionsredner sparen. Ich möchte aber jetzt doch ganz kurz auf zwei mir sehr wichtig scheinende Gesichtspunkte, die von *Herrn Doehring* vorgebracht worden sind, eingehen. Das sind Gesichtspunkte, die mir persönlich sehr nahe gehen. Zunächst zum Argument der möglicherweise gefährdeten Rechtssicherheit bei der evolutiven Auslegung. *Herr Doehring* hat gemeint, eine klare Rechtsänderung wäre besser. Darin stimme ich mit ihm durchaus überein. Eine formelle Rechtsänderung etwa durch eine Änderung des Vertrages wäre im Interesse der Rechtssicherheit sicherlich besser. Nur glaube ich, ist die evolutive Auslegung oder überhaupt die Evolution des Rechts ein Faktum, das man nicht beseitigen kann, sondern akzeptieren muß. *Herr Balekjian* hat schon auf die evolutive Natur der

Rechtsordnung an sich hingewiesen. Ich glaube, daß man Regeln als statisches Phänomen nur beschränkt als Erklärung für die Rechtsordnung heranziehen kann. Mit anderen Worten, die Rechtsordnung als solche ist etwas Dynamisches. Daher meine ich, daß jeder Versuch, Statik hineinzuinterpretieren, einfach an der Realität vorbeigeht. Damit will ich *Herrn Doebling* aber natürlich nicht unterstellen, daß er das gemeint hat.

Ein zweiter Gesichtspunkt zur Beachtlichkeit der internationalen Judikatur: Ich wäre der Letzte, der die rechtsfortbildende Wirkung der Judikatur staatlicher Gerichte leugnet. Ich glaube auch nicht, daß durch die Beachtung der internationalen Rechtsprechung durch die staatlichen Gerichte diese Bedeutung für die Rechtsfortbildung gemindert würde. Ich glaube eher, daß es sich hier um einen gegenseitigen Prozeß der Befruchtung handelt. Die internationale Judikatur muß vor einem staatlichen Gericht nicht immer vorgehen. Ich bin ganz bewußt von dem relativen Konzept der Autorität, also einer Gewichtung, ausgegangen. Es gibt durchaus Situationen, in denen ein staatliches Gericht von einer internationalen Judikatur abweichen kann und sogar soll. Es muß sie aber gutgläubig überprüfen und muß an Hand gewisser Kriterien feststellen, wie autoritativ sie ist.

Noch ein allerletztes Wort zur Unterscheidung der Präzedenzwirkung von der inter partes-Wirkung. Ich glaube, daß es sich hier um zwei verschiedene Begriffe handelt. Die inter partes-Wirkung einer gerichtlichen oder schiedsgerichtlichen Entscheidung ist etwas völlig anderes als die Präzedenzwirkung. Im Leuchttürme-Schiedsspruch wurde der Art. 59 des IGH-Statuts, der diese inter partes-Wirkung ausdrücklich ausspricht, auch sehr scharf aufs Korn genommen. Dort wurde zum Ausdruck gebracht, daß die Ausdehnung dieser Bestimmung auf die Frage der Präzedenzwirkung auf einer Verwechslung zwischen zwei rechtlichen Phänomenen beruht, die nur sehr marginal miteinander zu tun haben (12 RIAA, S. 194).

*Beitzke:* Die Dinge, die ich aus meiner Praxis als Mitglied einer Sachverständigenkommission bei der Internationalen Arbeitsorganisation erwähnen wollte, greifen in vielfältiger Hinsicht in die hier erörterten Fragen und auch in die Grundsatzfragen ein. *Herr Schreuer* hatte ja freundlicherweise schon die ILO-Problematik mit angesprochen.

Zunächst ein kleines Wort zur Sprachenfrage. Es gibt eine Kommission, die die authentischen englischen, französischen, spanischen und russischen Texte ins Deutsche überträgt für die Länder, die deutscher Zunge sind, also für die Schweiz, die BRD, die DDR und Österreich. Diese Texte, obwohl sie eine Absegnung dadurch erfahren, daß der Vorsitzende der Rechtsabteilung der Internationalen Arbeitsorganisation diese Kommission leitet, sind keine authentischen Texte, und wir beurteilen in der Kommission die Frage, ob die betreffenden deutschsprachigen Staaten ihre Verpflichtungen erfüllen, natürlich nach den authentischen Texten, bei denen sich aber immer

wieder Divergenzen ergeben. Französische, englische und spanische Texte sind eigentlich die wichtigsten, die wir in Betracht ziehen; Russisch können unsere Kommissionsmitglieder zum größten Teil jedenfalls nicht. Wenn wir Divergenzen feststellen, so suchen wir, da es ja um Mindestnormen im allgemeinen geht, immer die mildeste Auslegung, und wir machen keinem Staat eine Verletzung einer Konvention zum Vorwurf, wenn es nicht nach allen authentischen Texten gleichmäßig eine Verletzung wäre.

Ein ähnliches Problem wie das, was *Herr Bernhardt* bei den Menschenrechtskonventionen angesprochen hat, daß die sozialen Anschauungen der einzelnen Staaten sehr verschieden sind, kann eine gewisse Rolle spielen. Wir finden immer wieder, daß von Seiten des Ostblocks geltend gemacht wird, unsere Kommission berücksichtige nicht hinreichend die wirtschaftlichen und sozialen Situationen, die in den Oststaaten anders seien als im Westen. Darüber geben die von dort kommenden Mitglieder in der Kommission gewohnheitsmäßig eine „dissenting opinion“ zu Protokoll, und die Kommission erwidert darauf, daß sie die Texte des Vertrages gleichmäßig anwenden müsse, auf alle Staaten, egal, welcher sozialen oder wirtschaftlichen oder religiösen Struktur sie auch seien. In diesem Jahr wurde eine Intervention gebracht, die einiges hinzufügte. Es wurde nämlich gesagt, nicht nur die sozialen Anschauungen, sondern auch die Verfassungen dieser Staaten seien zu berücksichtigen, die anders seien als die Verfassungen der Weststaaten. Nachdem uns diese Intervention vorgelegt war, hat unser italienischer Kollege *Ago* für die übrigen Kommissionsmitglieder eine Antwort formuliert, in der prägnant gesagt wurde, es sei schon lange anerkanntes Völkerrecht, daß kein Staat sich unter Berufung auf seine Verfassung den einmal übernommenen internationalen Verpflichtungen entziehen könne. Nachdem dieser Text vorgelegt war, wurde die neue, zu weitgehende „dissenting opinion“ wieder zurückgezogen, und man ging auf die alte Formel zurück, daß die sozialen und kulturellen Anschauungen berücksichtigt werden müßten.

Ein weiterer Punkt in diesem Zusammenhang: Evolutive Auslegung ist ein Thema, das uns in der Kommission ständig beschäftigt. Erstens, weil immer wieder infolge neuer arbeitsrechtlicher Entwicklungen Fragen auftauchen, die in den einschlägigen Konventionen nicht entsprechend geregelt sind, und man sich immer wieder vor die Frage gestellt sieht: Wie weit kann man eine Konvention, die eigentlich auf andere Verhältnisse abgestellt war, hier noch anwenden? Wir sind da meistens auf dem Wege eines gewissen Rückzuges, d. h. wir gehen von einer allzu strengen Interpretation im Hinblick auf neue Verhältnisse eher zurück und sagen, dann muß u. U. eine neue Konvention gemacht werden, eine verbesserte Konvention. Ich gebe ein besonders markantes Beispiel: Konvention 102 über soziale Sicherheit hat eine besonders strenge Bestimmung hinsichtlich der Frage der Arbeitslosenunterstützung im Streikfall. Eine außerordentlich wichtige Be-

stimmung. Wir hatten dazu einen zunächst sehr strengen und auch für die damalige Regierung der BRD nicht sympathischen Standpunkt eingenommen. Da damals das europäische Übereinkommen über die soziale Sicherheit gerade angenommen war, bekamen die europäischen Staaten sozusagen kalte Füße, als sie unsere Interpretation sahen, denn die europäische Konvention ist weitgehend der Genfer Konvention 102 entsprechend gestaltet. Es wurde schleunigst ins Protokoll eine Bestimmung aufgenommen, daß die einschlägige Bestimmung von jedem Staat nach seinem internen Recht ausgelegt werden könne. So ist praktisch die Bestimmung des europäischen Übereinkommens ihres Inhalts völlig entkleidet. Sofort hat unsere Kommission bei der evolutiven Auslegung zurückgesteckt und nunmehr die Bestimmung der Konvention 102 nicht mehr in dem strengen bisherigen Sinne ausgelegt. *Herr Doehring*, Ihre Rechtssicherheitsbedenken, die Sie haben, verstehe ich durchaus. In unserer Kommission wird ihnen dadurch Rechnung getragen, daß wir eher milder werden in unserer Auslegung als strenger, so daß die Staaten insoweit keinen Schaden haben.

Ein Punkt, der uns noch besonders im Verhältnis zum Verfassungsrecht beschäftigt: Nach der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation müssen alle neuen Konventionen den „*autorités compétentes*“ vorgelegt werden. *Autorité compétente* ist ein Thema, das uns jedes Jahr neu eingehend beschäftigt, weil wir bei den verschiedenen Staaten immer prüfen, wer eigentlich heute *autorité compétente* ist. Einmal ändern sich ja viele Verfassungen, und es gibt immer wieder Umstürze, aber auch im Rahmen der bestehenden Verfassungen ist es zweifelhaft. Der Verwaltungsrat hat ein Schema verabschiedet, daß maßgeblich sein soll. Man legt Wert darauf, daß die zur innerstaatlichen Ausführungsgesetzgebung, und nicht die zur Ratifikation zuständigen Stellen informiert werden, damit die innerstaatliche Gesetzgebung der einzelnen Staaten möglichst an den Konventionen ausgerichtet wird. Frage: Wer ist da *autorité compétente* in den Oststaaten? Die Sowjetunion behauptet ständig, es genüge, wenn dem Präsidium des Obersten Sowjets vorgelegt werde, während unsere Kommission sich auf den Standpunkt gestellt hat, dem gesamten Obersten Sowjet muß vorgelegt werden. Das ist natürlich schwierig, weil er über 3000 Mitglieder hat. Die russische Verfassung ist — wenn ich recht sehe — ja so, daß zwar interimsmäßig das Präsidium die Gesetzgebungsbefugnis hat, aber alles muß nachträglich von dem gesamten Obersten Sowjet abgesehnet werden. Hier wird immer um teleologische Interpretation der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation gekämpft, denn es geht darum, daß gerade die innerstaatlich zur Arbeitsgesetzgebung kompetenten Stellen über dasjenige unterrichtet sein müssen, was die internationalen Minimumstandards sind. Von daher hat unsere Kommission sich daran gemacht, die Verfassungen der einzelnen Staaten hinsichtlich der „*autorité compétente*“ immer wieder durchzuprüfen. Der Konflikt ist mit einigen Oststaaten geregelt. Die Tschechoslowakei hat einen Modus gefunden und Polen auch.

Hingegen mit Bulgarien und der Sowjetunion liegen wir noch immer im Clinch, wenn ich das mal so sagen darf, da sind die Dinge noch nicht durchgeführt; aber gerade das ist ein Schnittpunkt von internationaler Konvention und Verfassungsrecht.

*Doehring:* Zu dem, was *Herr Ress* sagte, möchte ich doch etwas klarstellen. Er sagte, einen gewissen Überraschungseffekt durch rechtsfortbildende und geläuterte Rechtsauffassung bekundende Entscheidungen kennen wir in der Verfassungsrechtsprechung auch. Ich habe auch dort Bedenken, schlucke aber die Kröte, wenn es so kommt. Doch es gibt einen Unterschied zur internationalen Gerichtsbarkeit. Er liegt einmal in dem Recht auf Selbstbestimmung des Staates, und zum anderen in der Möglichkeit der Fremdbestimmung; hier schlucke ich die Kröte nicht mehr so anstandslos wie im eigenen nationalen System.

*Öhlinger:* Ich möchte mit einer methodischen Bemerkung beginnen. Die Maximen, die uns *Herr Ress* in sehr umfassender Weise dargelegt hat, sind normative Anforderungen an die Auslegung, die aber den konkreten Auslegungsprozeß nur in sehr begrenztem Maße steuern können; sie sind aber keinesfalls Beschreibung der Realität. Ich möchte das unterstreichen, was *Herr Schreuer* — ich glaube, im Zusammenhang mit seiner These 2 — hier ausgeführt hat.

Das führt mich zu meinem zweiten Punkt. Nach der österreichischen Verfassungslage, für die *Herr Seidl-Hohenveldern* vor einigen Jahren den Begriff der Adoption eingeführt hat — ich möchte mich mit diesem Stichwort begnügen und das nicht näher ausführen —, ist m. E. dogmatisch völlig klar, daß Verträge auch durch die innerstaatlichen Organe nach völkerrechtlichen Gesichtspunkten auszulegen sind, denn der völkerrechtliche Vertrag wird nach dieser Verfassungslage als solcher unverändert übernommen und ist damit mit seinem völkerrechtlichen Sinngehalt anzuwenden und entsprechend auszulegen. Nur nebenbei bemerkt: Die Kundmachungspraxis, *Herr Schreuer*, auf die Sie hingewiesen haben, die seit einigen Jahren nur einen Teil der authentischen Texte im Bundesgesetzblatt publiziert, ist daran gemessen natürlich eindeutig verfassungswidrig, weil eben der Vertrag nur in all seinen authentischen Texten auch innerstaatliche Rechtsquelle ist. Eine Verfassungswidrigkeit — ich will das, weil das ein innerstaatliches Problem ist, nicht näher ausführen —, die mir deshalb so bedauerlich erscheint, weil sie durch einen einfachen technischen Kniff gelöst werden könnte. Es würde im Bundesgesetzblatt ein Hinweis im Sinne des Art. 49 Abs. 3 B-VG in der Weise genügen, daß dort gesagt wird, wo sämtliche Texte aufzufinden sind; dazu würde ja die Verfassung ermächtigen.

Aber zurück zur Sprachenfrage. Die Sprachenfrage illustriert m. E. nur besonders deutlich die praktischen Schwierigkeiten, zu denen dieses ver-

fassungsdogmatische Erfordernis, völkerrechtliche Verträge nach völkerrechtlichen Maximen auszulegen, führt. Soviel ich weiß, gibt es in der österreichischen Judikatur nur im Zusammenhang mit der Menschenrechtskonvention einen tatsächlichen Rückgriff auf die authentischen Texte; vielleicht auch noch im Zusammenhang mit dem Wiener Staatsvertrag, ich bin da nicht sicher, aber sicher bin ich, daß noch nie ein österreichisches Gericht etwa einen russischen oder gar einen chinesischen Text herangezogen hat. Es ist auch nicht ganz richtig, *Herr Schreuer*, wenn Sie sagen, der Verfassungsgerichtshof wende regelmäßig bei der Menschenrechtskonvention die authentischen Texte an. Regelmäßig stellt sich die Frage der authentischen Texte für ihn gar nicht. Nur in Ausnahmefällen, wenn Zweifel entstehen, greift er darauf zurück. Aber das illustriert ja die praktischen Probleme im Grunde genommen sehr deutlich. Welcher Richter ist denn überhaupt in der Lage, etwa auf einen russischen oder gar chinesischen Text zurückzugreifen. Das kann man selbst von hohen Instanzen kaum erwarten, auf keinen Fall von unterinstanzlichen Gerichten. Das ist einfach illusorisch. Was für die Sprachenfrage gilt, gilt aber im Grunde genommen für den gesamten Auslegungskomplex. Die Gerichte haben nun einmal naturgemäß die Tendenz, jene Verträge, die sie unmittelbar anzuwenden haben, so anzuwenden, wie sie eben gewohnt sind, Rechtsvorschriften anzuwenden, also nach innerstaatlichen Regeln. Das gilt — das kann ich zu Ihrer Ergänzung über die arbeitsrechtliche Situation sagen — auch in der verwaltungsgerichtlichen Judikatur. Das Beispiel, das Sie zitiert haben, dieser Segelflugfall, ist nur ein besonders extremes, aber m.E. durchaus repräsentatives Beispiel für die Verwaltungsgerichtshofsjudikatur. Meine Frage: Welchen Ausweg kann man aus diesem Dilemma finden? Ich möchte das als Frage an die Referenten, vor allem an *Herrn Schreuer*, richten. Dieses Problem stellt sich ja eigentlich nur bei unmittelbar anwendbaren Verträgen. Die Judikatur in Österreich entzieht sich diesem Problem zum Teil dadurch, daß sie sehr hohe Anforderungen an die unmittelbare Anwendbarkeit eines Vertrages stellt, damit also einen Vertrag nicht anwendet, und das Problem in Wahrheit auf den Gesetzgeber abschiebt — eine für die österreichische Verfassungssituation sehr typische Lösung. Meine Frage nun: Nimmt ein Staat, wenn er einen völkerrechtlichen Vertrag mit einem Verhandlungspartner formuliert, der unmittelbar anwendbar oder self-executing ist, nicht irgendwie in Kauf, daß dieser Vertrag dann in den Vertragsstaaten eben nach den innerstaatlichen Regeln angewendet wird und muß er den Problemen hier deshalb nicht dadurch zuvorkommen, daß er schon bei der Verhandlung, bei der Ausarbeitung des Textes, diesen Gesichtspunkt berücksichtigt? Das setzt natürlich voraus, daß die Verhandlungspartner eine gewisse Ahnung von der Verfassungssituation in ihren Partnerstaaten haben; aber zumindest bei bilateralen Verträgen, glaube ich, ist das etwas, was man durchaus fordern kann.

*Blumenwitz:* Herr Ress, ich habe eine kurze Frage zu Ihrer These 11. Ist die Frage der verfassungskonformen Interpretation im Grunde nicht auch ein Problem des judicial self-restraint und damit letztlich eine Frage nicht der Judikative, sondern der Exekutive? Wenn wir im Grundvertragsurteil oder in den Ostvertragsbeschlüssen vergebens nach einer Auseinandersetzung mit den völkerrechtlichen Auslegungsgrundsätzen suchen, dann hat das ja nicht darin seine Ursache, daß das Gericht sich mit diesen Dingen nicht auseinandergesetzt hätte. Im Streit um den Grundvertrag hat z. B. das Gericht ausdrücklich die Bundesregierung befragt, ob sie die Art. 31 und 32 als maßgebliche Auslegungsgrundlage akzeptiert. Das Gericht hat der Bundesregierung aufgegeben, ein Interpretationsinstrument, nämlich die Quittung zum Brief zur deutschen Einheit vorzulegen, ein Instrument, das das Parlament nicht gesehen hatte. Das Gericht hat den Antragstellern nachgelassen, eben zu diesem Interpretationsinstrument noch ein Gutachten nachzureichen. Diese Dinge waren m. E. durchaus präsent.

Es ist richtig, wenn Sie sagen, der Vertragspartner wird nicht gehört. In aller Regel sind aber im Verfassungsstreit um einen völkerrechtlichen Vertrag die Argumente des Vertragspartners gegenwärtig; diese Argumente werden in aller Regel vom Antragsteller vorgetragen. Der Antragsteller, der die Verfassungsverletzung deutlich machen will, wird in aller Regel die Maximalforderungen des Vertragspartners vortragen, also eine extensive Vertragsinterpretation darlegen. Die Bundesregierung wird natürlich, um diesen Vertrag verfassungsrechtlich über die Runden zu bringen, die restriktive Interpretation vortragen. Der Unterschied zu einem Verfahren vor einem internationalen Gericht liegt allerdings darin, daß der Antragsteller mit seiner Darlegungslast bei der Interpretation des Vertrages nicht auf der Ebene der Gleichordnung mit der Bundesregierung steht, die Träger der auswärtigen Gewalt ist, die Verträge ausgehandelt hat und hier in einer ganz anderen Art und Weise zu Interpretationsproblemen Stellung nehmen kann. Hat das Gericht dann entschieden, kommt es zu dem bekannten Rollentausch. Die Antragsteller vertreten dann die restriktiven, verfassungskonforme Interpretation, und die Bundesregierung versucht sich wieder Interpretationsspielraum zu verschaffen, um die Fesseln, die das Verfassungsgericht ihr erteilt hat, abzustreifen. Letztlich kommt es bei der verfassungskonformen Interpretation nur dann zu einer Belastung der zwischenstaatlichen Beziehungen, wenn die Bundesregierung dem Verfassungsgericht Interpretationen vorträgt, die sie seriöserweise im zwischenstaatlichen Bereich nicht vertreten kann.

*Simma:* Ich möchte eine Bemerkung zu der These von Herrn Ress machen, wonach nur die Verletzung *formellen* Rechts, nicht aber diejenige materiell-verfassungsrechtlicher Beschränkungen einen Grund für die Anfechtung eines völkerrechtlichen Vertrages gemäß Art. 46 der Wiener Vertragsrechtskonvention bilden kann.

Diese Einschränkung erscheint mir nicht überzeugend. Sie wird zwar von der herrschenden Lehre vertreten, doch finden sich auch gewichtige Gegenstimmen, wie insbesondere die Auffassung *Waldocks*, also des geistigen Vaters des ILC-Entwurfs mit seiner Formulierung „provision regarding competence to conclude treaties“, wonach unter solchen Bestimmungen auch materielles Verfassungsrecht zu verstehen sei. Die übrigen Materialien wie auch die spärliche internationale Judikatur und Staatenpraxis scheinen mir weder klar für noch gegen eine der beiden Auffassungen zu sprechen. Wenn bei der praktischen Argumentation anhand des Art. 46 seit 1969 (wie sie z. B. von *Meron* im *British Year Book* 1978, S. 175 ff., geschildert wird) überwiegend die Frage der Verletzung formeller Kompetenznormen im Vordergrund stand, dann ergab sich dies eben aus den konkreten Umständen des Falles, ergibt aber keine „Staatenpraxis bei der Auslegung der Konvention“, die die von mir bevorzugte Auslegung ausschliesse. Diese scheint mir Sinn und Zweck des Art. 46 besser zu entsprechen als die Meinung des Referenten. Stellen wir uns doch nur den Fall vor, daß ein Vertrag massiv Grundrechte der Staatsbürger verletzen würde und zwar solche Grundrechte, die vom internationalen Menschenrechtsschutz nicht erfaßt werden und somit nicht einem völkerrechtlichen *ius cogens* zugerechnet werden können, wie insbesondere der Eigentumsschutz. In dieser Richtung ist ja der Salzburger Flughafen-Vertrag 1967 auf Vorlage des BGH hin in Karlsruhe anhängig.

Angesichts dieser Konsequenzen sehe ich einfach keinen Grund, warum gravierende Verletzungen materiellen Rechts im System der Wiener Vertragsrechtskonvention völlig unter den Tisch fallen sollten. Das wäre aber die Folge, wenn bei der Anwendung des Art. 46 nur formelle Bestimmungen berücksichtigt würden. Denjenigen, der die Entstehungsgeschichte der Konvention anders sieht, möchte ich darauf aufmerksam machen, daß nach den Interpretationsregeln der Wiener Konvention die „travaux préparatoires“ nur eine relativ geringe Rolle spielen.

Eine andere Frage. *Herr Ress* hat von der Berücksichtigung völkerrechtlicher Rechtslagen bei der Interpretation von Verfassungsrecht gesprochen. Nun beschäftigt man sich gegenwärtig in der Bundesrepublik sehr stark mit der Problematik des kommerziellen Fernsehens und dessen Möglichkeiten nach der bevorstehenden Einführung der Direktübertragung von Welt- raumsatelliten aus. Stichwort: Der „Spill-over“ eines Satelliten von „Radio Luxemburg“ in die Bundesrepublik. 1979 habe ich in meinem Kölner Referat vor der Gesellschaft aufgezeigt, daß auf völkerrechtlicher Ebene, auch unter nichtkommunistischen Staaten, kein Konsens darüber besteht, daß das Prinzip des freien Informationsflusses über Staatsgrenzen hinweg auch die Segnungen des Satellitendirektfernsehens mitumfaßt. Wenn man nun annimmt, daß in der Bundesrepublik ein Gesetz zustandekäme, das Beschränkungen dieses Direktfernsehens beinhaltet, und dieses Gesetz

würde dann beim Bundesverfassungsgericht wegen Verstoßes gegen Art. 5 GG angefochten: Würde Ihrer Meinung nach in diesem Verfahren ein Hinweis auf die völkerrechtliche Rechtslage „ziehen“? Mit anderen Worten: Hätte der Nachweis, daß auf völkerrechtlicher Ebene die allermeisten Staaten (aus allen weltanschaulichen Lagern) das Satellitendirektfernsehen nicht ohne weiteres in den Genuß der Informationsfreiheit kommen lassen wollen, Konsequenzen für die einschlägige Auslegung des Art. 5?

*Münch:* Mir ist aufgefallen, daß in den Referaten eigentlich nur von der Wechselwirkung zwischen dem völkerrechtlichen Vertrag und der Verfassung die Rede war, und daß also von den drei Termini, die im Titel vorkommen — Völkerrecht, Verfassung und Vertrag — der erste wegfällt. Das allgemeine Völkerrecht weicht natürlich hinter dem Vertrag zurück, aber wir haben doch heute *ius cogens*, und das ist, glaube ich, zu kurz gekommen bei der Diskussion.

Sehr viel und mit Recht ist die Rede gewesen vom Europarecht, sowohl dem der Europäischen Gemeinschaften als auch der Europäischen Menschenrechtskonvention. Das sind aber, glaube ich, ganz besondere Fälle, weil diese beiden Vertragswerke von vornherein auf gemeinsamen Auffassungen der Mitgliedstaaten stehen. Der Mitgliederkreis ist beschränkt und ist selektiert nach grundsätzlichen Auffassungen. Insofern ist es viel leichter, das Europarecht, sowohl das europäische Wirtschaftsrecht als auch das europäische Menschenrecht, mit den Verfassungen zu vergleichen oder die Verfassungen daran auszurichten. Ein bemerkenswertes Beispiel scheint mir zu sein, wie die immanenten Schranken der Menschenrechte in der Europäischen Menschenrechtskonvention formuliert sind: „wie sie in einer demokratischen Gesellschaft zur Aufrechterhaltung von Sitte, Ordnung usw. unentbehrlich sind“. Sie beruhen auf dem gemeinsamen Verfassungsrecht und bedeuten dann aber wieder eine Rückverweisung auf die nationale Handhabung der Menschenrechtskonvention. Etwas Ähnliches haben wir im Gemeinschaftsrecht mit den gemeinsamen Grundsätzen für die Staatshaftung.

Die letzte Bemerkung betrifft die Thesen 5 und 7 zu den bilateralen Verträgen. Die bilateralen Verträge können nicht nach denselben Prinzipien behandelt werden wie das Europarecht, und der sehr kritische Fall ist der Fall der Ostverträge. Ich möchte jetzt nicht eine Diskussion darüber entzünden; wir hätten nicht die Zeit. Ich möchte nur meinen Eindruck dahin zusammenfassen, daß Sie, *Herr Ress*, doch sehr skeptisch sind, ob es möglich war, diese Verträge so ganz aus unseren internen Vorbehalten heraus zu interpretieren und darzustellen. Es sind im Saale Herren, die auch große Zweifel bereits geäußert haben. Eines ist dabei nicht berücksichtigt worden. Es war keineswegs beim Abschluß der Verträge sicher, wie das Bundesverfassungsgericht oder sonst jemand das Grundgesetz auslegen und

mit den Ostverträgen vergleichen würde. Das Bundesverfassungsgericht kann immer erst angerufen werden, wenn die Verträge abgeschlossen sind, wenn das Vertragsgesetz fertig vorliegt, außer in einem hier nicht verwirklichten Fall. Ich bin angenehm überrascht gewesen, als das Bundesverfassungsgericht im Verfahren über den Grundlagenvertrag gesagt hat, die Präambel des Grundgesetzes enthalte ein juristisch bindendes Wiedervereinigungsgebot. Ich weiß nicht, ob das im Moment des Vertragsschlusses irgendjemand überhaupt vorhergesehen hat. Da wäre es vielleicht angenehm, wenn diese Thesen 5 und 7 des Referates für den Druck noch etwas klarer gefaßt werden könnten. Ich für meine Person hätte es schärfer ausgedrückt, denn ich sehe mich nicht durch meinen Patriotismus verpflichtet, die Ostverträge so herunterzuspielen und so zu verharmlosen, wie das durch das Bundesverfassungsgericht geschehen ist. Das können wir jetzt dahingestellt sein lassen; aber das Problem kommt nochmal auf, weil jetzt politisch ein ganz anderer Wind über den Atlantik weht als in der Situation, in der die Ostverträge damals geschlossen worden sind, und weil die Entspannung, die damals gefördert werden sollte, heute fast niemand mehr in den Mund zu nehmen wagt.

*Hilf:* Wenn ich recht sehe, ist in beiden Referaten die besondere Rolle des innerstaatlichen Rechts bzw. des Verfassungsrechts derjenigen Staaten angesprochen worden, die an internationalen Gerichtsverfahren beteiligt sind. Dies kann eine Zurücksetzung des innerstaatlichen Verfassungsrechts derjenigen Staaten mit sich bringen, die an einem multilateralen Vertragswerk teilnehmen, aber eben die Streitbeilegungsverfahren nicht benutzen. An der Rechtsprechung des Luxemburger Gerichtshofs kann man das sicherlich an der Grundrechtsrechtsprechung ablesen: Das Gericht muß sich mit den meistens verfassungsrechtlich durchtränkten Positionen der beteiligten Staaten auseinandersetzen. Der Prozeßstoff wird auf diese Weise von den beteiligten Staaten durch das Verfassungsrecht oder sonstige innerstaatliche Rechte angereichert. Es bleibt dabei nicht aus, daß bestimmte Wendungen und bestimmte innerstaatliche Rechtsvorstellungen mit in die Rechtsprechung einfließen. Das mag man mit den Referenten unterschiedlich beurteilen. Eine Ungleichbehandlung jedenfalls der Staaten, die sich nicht an dem Streitbeilegungsverfahren beteiligen, ist durchaus möglich. Ergänzend kann sich der Einfluß der sich beteiligenden Staaten, insbesondere beim Luxemburger Verfahren, dadurch verstärken, daß sie bzw. die vorliegenden Gerichte auch die Verfahrens- und Gerichtssprache bestimmen. Derjenige, der die Sprache bestimmen kann, vermag gleichzeitig das Rechtsdenken entscheidend zu beeinflussen. In diesem Zusammenhang ein ergänzender Hinweis. Wenn der Gerichtshof in Luxemburg dazu übergehen sollte, den Entscheidungen in den Vorabentscheidungsverfahren in der Tendenz eine erga omnes-Wirkung beizumessen, würde er damit im Grunde seine Rechtsfortbildungsfunktion weiter verstärken, und es würde

dadurch eine Anomalie noch deutlicher sichtbar werden als bisher: daß das sekundäre und primäre Gemeinschaftsrecht jetzt in sieben Sprachen verbindlich ist, während das Richterrecht jeweils nur in einer bzw. in einer jeweils wechselnden Sprache verbindlich ist.

*Schwarze:* Ich möchte auch eine kurze Bemerkung zum Europarecht machen, und zwar zu den Thesen 8 bis 10 von *Herrn Ress* und dort insbesondere zur Wechselwirkung von nationalem Recht und europäischem Gemeinschaftsrecht. *Herr Ress* hat in sorgfältiger Analyse der Rechtsprechung die Wechselwirkung zwischen nationalem Recht und Gemeinschaftsrecht herausgearbeitet und zu Recht eine möglichst weitreichende Konkordanz der nationalen Verfassungsordnung und des Gemeinschaftsrechts betont. Dabei hat er freilich eine deutliche Rückbindung des Gemeinschaftsrechts an das nationale Recht zugrunde gelegt. Dies ist sicher heute eine relativ realistische Einschätzung der Lage, die deutlicher als früher nationale Souveränitätsvorbehalte erkennbar werden läßt. Ich frage mich freilich — und hier liegt eine gewisse Divergenz —, ob dadurch die Supranationalität als Verfassungsprinzip und die notwendige Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft auch zukünftig hinreichend in diesem Bereich gesichert werden können. Wenn wir daran denken, daß der heute etablierte Standard des Europarechts, seine Eigenständigkeit, der Vorrang, die unmittelbare Anwendbarkeit allgemein akzeptiert werden, so dürfen wir nicht vergessen, daß dieser durch kühne, mutige richterliche Schritte zustande gekommen ist, die aber nicht durch Rückgriff auf das nationale Recht erfolgt sind. Ich würde dementsprechend meinen, daß wir auch zukünftig hier im Wege wertender Rechtsvergleichung die besondere Struktur der Gemeinschaft und ihres Rechts zugrunde legen sollen. Deswegen würde ich gerne den Vorbehalt, den *Herr Ress* in These 10 ausdrücklich formuliert hat — Rückgriff auf das nationale Recht, soweit dadurch das Funktionieren der Gemeinschaft nicht beeinträchtigt wird — unterstreichen, und ich würde gerne diesen Vorbehalt auch in den Thesen 8 und 9 formuliert sehen, also wertende Rechtsvergleichung: Rückgriff auf nationales Recht nur unter besonderer Berücksichtigung der Struktur der Gemeinschaft und ihres Rechts, wie sie der Gerichtshof im übrigen verschiedentlich in großen Entscheidungen zugrunde gelegt hat.

*Everling:* Herr Vorsitzender, ich habe mich jetzt nur gemeldet, weil Sie gesagt haben, das Europarecht komme hier zu kurz. Ich glaube in der Tat, es gibt einige Besonderheiten, auf die man noch einmal hinweisen muß.

Zunächst zur Praxis des Europäischen Gerichtshofs. Die Meinungsbildung der Richter ist natürlich ein sehr komplizierter Vorgang, und man ist dann hinterher immer überrascht, welche methodologischen Grundsätze in ihn hineininterpretiert werden. Ich glaube, so ist es nicht nur bei einem solchen internationalen Gericht, sondern auch beim Bundesverfassungsgericht.

Aber bei einem Gericht mit Richtern aus zehn verschiedenen Mitgliedstaaten, deren Köpfe gewissermaßen in unterschiedlicher Weise organisiert sind, weil sie jeweils eine andere Ausbildung und einen anderen sozialen Hintergrund haben, ist das Problem besonders deutlich. Dazu möchte ich auf folgendes hinweisen. Im Gemeinschaftsrecht spricht man bei dem, was hier als systematische Auslegung bezeichnet worden ist, meistens von einer teleologischen Auslegung. Aber was ist heute das „telos“ der Europäischen Gemeinschaft? Die Entwicklung ging von der Erklärung des Schuman-Plans über die Präambel des EWG-Vertrags, den „leeren Stuhl“, die Gipfelkonferenzen von Den Haag und Paris bis zu dem, was wir gerade über den Europäischen Rat in der Zeitung lesen. Mancher konstruiert sich trotzdem ein geradezu ideales Leitbild. In der Praxis der Organe dagegen wird das „telos“ meist opportunistisch nach aktuellen, kurzfristigen Zielen definiert. Der Gerichtshof ist hier manchmal in einer sehr schwierigen Lage, und die Richter reagieren auch unterschiedlich. Ich will mich darauf beschränken, diese Frage hier aufzuwerfen.

Des weiteren möchte ich auf die Interpretation mit Rücksicht auf die nationalen Verfassungen eingehen, von der *Herr Ress* gesprochen hat. Wir müssen zunächst sehen, daß die Gemeinschaft in die Verfassungen der Mitgliedstaaten bewußt eingreift. Über Art. 24 GG sind Hoheitsrechte übertragen worden; insofern ändert der EWG-Vertrag die Verfassung. Bisher bei den Staaten liegende Zuständigkeiten sind auf die Gemeinschaft übertragen. Dadurch stellt sich das Problem im Europarecht anders, etwa in folgender Form: Die Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen im Sinne des Art. 30 EWG-Vertrag hat der Gerichtshof weit formuliert; fast jede wirtschaftsrechtliche Bestimmung, fast jede wirtschaftspolitische Maßnahme fällt unter diese weite Formulierung. So ist das natürlich nicht gemeint, und so wird es auch nicht angewendet. In der Praxis muß der Gerichtshof sich überlegen, wo die Grenze zwischen dem Bereich, in dem die Mitgliedstaaten ihre Verantwortung tragen, und dem Bereich der Gemeinschaft zu ziehen ist. Diese Grenze muß er finden, und das geschieht in einem schwierigen Prozeß der Abwägung unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit.

In manchen Fällen kommt es natürlich doch zu Kollisionen mit Grundsätzen der Verfassungen. Wir haben in der Gemeinschaft zehn Mitgliedstaaten mit zehn Verfassungen; wie weit kann man da jeweils Rücksicht nehmen? Auch das ist eine sehr schwierige Frage. In der Praxis versucht natürlich jeder Richter zu vermeiden, daß es zu schwerwiegenden Konflikten zwischen der Gemeinschaftsrechtsordnung und der Rechtsordnung seines eigenen Staates kommt, und er ist auch bereit, auf Situationen in anderen Mitgliedstaaten Rücksicht zu nehmen. Aber das Verständnis der einzelnen ist da doch unterschiedlich. Nicht jeder hat die Erfahrung aus dem Bundesstaat, in dem man gewohnt ist, mit Rechtsordnungen verschiedener Stufen zu arbeiten.

Wie schwierig die Rücksichtnahme auf die Verfassungen der Mitgliedstaaten ist, hat sich z. B. gezeigt, als sich der Gerichtshof mit der Frage auseinanderzusetzen hatte, wie weit die Ausnahme von der Freizügigkeit geht, die für die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung gilt. Der Gerichtshof konnte sich hier nicht darauf einlassen, die Abgrenzung den Mitgliedstaaten zu überlassen, die von ganz unterschiedlichen traditionellen Begriffen ausgehen. Natürlich hat er versucht, zunächst eine möglichst schonende Entscheidung zu treffen. Aber letzten Endes kommt er nicht daran vorbei, daß er den Vertrag aus seiner eigenen Rechtsordnung heraus auslegen muß.

Schließlich noch zur Auslegung des Art. 177 EWG-Vertrag. Dem Gerichtshof ist ausdrücklich die Frage vorgelegt worden, ob Vorabentscheidungen Wirkung erga omnes haben. *Herr Röss*, Sie werden bei der Drucklegung Ihres Vortrages wahrscheinlich schon berücksichtigen können, was der Gerichtshof dazu sagt. Das ist wahrscheinlich dann nicht mehr so, wie Sie es dargestellt haben.

*Kewenig*: Ich möchte nur meinen Dank für die beiden Referate verbinden mit einer kurzen Frage. Mein Dank an beide Referenten gilt insbesondere der Vorsicht, mit der sie das Thema behandelt haben. Ich glaube, die Vorsicht ist richtig, einmal angesichts der allgemeinen Erfahrung, daß methodische Fragen in der Rechtsprechung, sei sie national oder international, keine große und ganz sicher keine vorrangige Rolle spielen. Außerdem aber scheint mir ein vorsichtiger Umgang mit methodischen Vorfragen auch deshalb am Platz, weil die Methodik gerade an der hier erörterten Stelle mehr als schwierig ist. Dem haben beide Referenten Rechnung getragen. Beide Referate bringen zum Ausdruck, daß es hier keine Patentrezepte gibt.

Meine Frage richtet sich vor allem an *Herrn Röss* und markiert einen Punkt, an dem die von mir soeben gerühmte Vorsicht gerade von ihm nach meinem Eindruck nicht so ganz praktiziert worden ist. Mein Stichwort ist das der „hochpolitischen Verträge“. Auch *Herr Zieger* hat dieses Stichwort aufgegriffen und auf besatzungsrechtliche Verträge hingewiesen; auch das Berlin-Abkommen und die innerdeutschen Verträge hat er als solche bezeichnet. Meine Frage ist nun die: Hilft es tatsächlich, wenn man außer der allgemein akzeptierten Unterscheidung zwischen „gesetzesvertretenden“ „traités-lois“ auf der einen Seite und „normalen“ Austausch-Verträgen auf der anderen Seite weitere Unterscheidungen und Vertragskategorien als „special cases“ oder Verträge sui generis in die Diskussion einführt? Bei derartigen Versuchen erinnere ich mich immer an meinen Lehrer Paul Freund in Harvard, der seine Schüler nachdrücklich warnte vor dem Hang der Europäer, schwierige Probleme der Verfassungs- und Vertragsinterpretation mit lateinischen Vokabeln eher zu verdecken als aufzulösen. Ist nicht die Kategorie des hochpolitischen Vertrages als Kategorie sui

generis auch in gewisser Weise der Versuch, durch eine zusätzliche Kategorisierung den nur zu offensichtlichen Problemen aus dem Wege zu gehen, sie durch den Zusatz „sui generis“ der Gefahr einer allein am konkreten Fall orientierten Beliebigkeit des Interpretationsergebnisses auszusetzen?

*Frowein:* Herr Vorsitzender, erlauben Sie, daß ich eine Frage an die beiden Referenten hinsichtlich unserer Terminologie stelle. Ich sehe die Gefahr, daß wir uns — wie das gelegentlich geschieht — in unserer Terminologie selbst verfangen. Die Frage ist diejenige nach der Angemessenheit der Formel von der evolutiv-dynamischen Auslegung, die nicht von den Referenten erfunden worden ist. Insbesondere der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat es für richtig gehalten, diese These der dynamischen Auslegung relativ intensiv, insbesondere im Marckx-Urteil, aber auch in anderen Entscheidungen, zu betonen. Meine Frage ist, ob es nicht angemessener wäre, wenn wir bei aller Notwendigkeit, kurz und plakativ gelegentlich auch solche Formeln zu verwenden, bei eingehenderer Diskussion stärker differenzieren würden nach den Auslegungsbereichen, um die es geht. Lassen Sie mich das andeuten. Nach meiner Meinung kann überhaupt kein Zweifel sein, daß, wenn ich die Begriffe „Moral“ oder „Ordnung“ auszulegen habe in einem Vertrag wie der Europäischen Menschenrechtskonvention, es sich — und jetzt benutze ich dasselbe Wort in etwas anderer Formulierung — um dynamische Verweisungen handelt, nämlich Verweisungen auf eine sich ändernde Lage. Wenn ich auf der anderen Seite einen Begriff wie „erniedrigend“ zu interpretieren habe, stellt sich das Problem vielleicht etwas schwieriger, weil man leicht geneigt ist zu meinen, daß man dann anhand der historischen Situation zur Zeit des Vertragsabschlusses sich klar werden könne darüber, was erniedrigend bedeutet. Aber sobald ich diese Schlußfolgerung gezogen habe, muß ich natürlich doch schon wieder zweifelhaft werden und mich fragen, ob es sinnvoll sein kann, daß ein Vertrag, der auf Konsensbewahrung gerichtet ist und Grundrechte, Menschenrechte, schützen soll, eigentlich in dieser Weise petrifiziert werden soll. Diese kleinen Anmerkungen zeigen, daß wir nicht in die Angst verfallen sollten, hinter dynamisch-evolutiver Auslegung stehe eine vollkommene richterliche Aktivität oder Kommissionsaktivität im freien Raum, sondern erkennen sollten, daß es sich um ein Problem handelt, das wir vielleicht mit dieser Formel etwas zu knapp bezeichnen.

*Schreuer:* Ich möchte mein Schlußwort systematisch gliedern und nicht nach Intervenienten. Dabei bitte ich gleich im vorhinein um Entschuldigung, daß ich nicht auf alle Interventionen namentlich werde eingehen können. Die nicht erwähnten Intervenienten können davon ausgehen, daß ich mit Ihnen übereinstimme.

Ich muß gestehen, daß ich über den Gang der Debatte ein wenig verblüfft bin. Ich habe ganz andere Streit- und Diskussionspunkte erwartet. So habe

ich erwartet, daß ein Kernpunkt der Debatte Attacken auf meine Äußerungen zur Transformationslehre sein werden. Aber anscheinend stirbt die Transformationslehre langsam aus. Zumindest haben sich ihre Verfechter heute nicht zu Wort gemeldet.

Über die Bemerkungen des *Herrn Everling* bezüglich der methodologischen Grundsätze der Interpretation, die vom EuGH einer Entscheidung unterlegt werden, die eine — wie Sie gemeint haben — in Wahrheit kurzfristig teleologische Zielrichtung hat, bin ich insofern ganz froh, als sie meine in anderen Bereichen gesammelten Erfahrungen stützen. Es ist das im wesentlichen ja meine These 2. Man wird hier stark an die Metapher vom klugen Schützen erinnert, der zunächst einen Schuß an die Wand abgibt und nachträglich die Zielscheibe um die Einschußstelle malt. Es dürfte das für viele Begründungen für Interpretationen zutreffen.

Zu den Äußerungen von *Herrn Frowein* zur evolutiven Auslegung: Ich würde hier unterscheiden zwischen einer gesellschaftlich-moralischen Entwicklung von Begriffen, im Sinne einer Weiterentwicklung von Wertvorstellungen — Sie haben den Begriff der erniedrigenden Behandlung erwähnt — und einem zweiten Bereich, der allerdings davon nicht losgelöst ist, nämlich einer juristischen Weiterentwicklung im eigentlichen Sinne, also spätere Praxis, so wie ich das in meinem Referat angesprochen habe.

*Herr Öhlinger* ist in dankenswerter Weise besonders eingehend auf mein Referat eingegangen: Die Frage der Verfassungswidrigkeit von Kundmachungen im Bundesgesetzblatt, weil nicht alle authentischen Vertragssprachen mitpubliziert werden, ist zwar ein für den Verfassungsrechtler sehr interessantes Problem. Ich persönlich halte jedoch von meinem methodischen Ansatz diese Frage, offen gestanden, nicht für sehr wichtig. Aber ich gestehe Ihnen zu, daß Sie das aus Ihrer Warte natürlich anders sehen. Auf Ihre Erwiderung, daß der Verfassungsgerichtshof nicht regelmäßig die authentischen Vertragssprachen heranzieht, möchte ich entgegenen, daß ich es schon als einen Fortschritt empfinde, daß der Verfassungsgerichtshof wenigstens nicht mehr ausdrücklich auf der deutschen Version beharrt. Man könnte vielleicht auch noch sagen, daß sich der Verfassungsgerichtshof bei der Menschenrechtskonvention in der Begründung nicht immer mit dem französischen und englischen Text auseinandersetzt, wenn ihm diese Sprachenfrage nicht wichtig erscheint. Es ist aber keineswegs gesagt, daß die Richter nicht tatsächlich die englischen und französischen Texte heranziehen. Sie sind da anderer Meinung! Bitte! Ich bin natürlich bei den Beratungen auch nicht anwesend.

*Herr Öhlinger* hat mich dann auf einen Ausweg aus dem Dilemma der Sprachenfrage angesprochen. Sie haben sozusagen versucht, mir den schwarzen Peter zuzuschieben. Meine Antwort darauf ist, daß es auch hier keine Patentlösung geben kann. Ich glaube, die Lösung muß in dem Versuch einer Optimierung nach besten Kräften liegen. Es darf die Erkenntnis,

daß exotische Sprachen bei uns von Richtern nicht beherrscht werden, nicht in einen sprachlichen Defätismus ausarten, indem man sagt, das können die Richter nicht, daher sollen sie es auch nicht. Ich glaube, es kommt im Einzelfall auch sehr auf die Wichtigkeit der Interpretationen und die Grundsätzlichkeit des Urteils an. Ich kann mir vorstellen, daß in einem grundsätzlichen Erkenntnis auch einmal Sprachexperten beigezogen werden. Das hielte ich gar nicht für abwegig. Ich glaube nicht, daß das Sprachenproblem einfach über die unmittelbare oder nichtunmittelbare Anwendbarkeit gelöst werden kann. Das scheint mir kein sehr wünschenswerter Weg. Das ist nämlich lediglich eine Verlagerung des Problems. Es wird das Problem auf den Gesetzgeber verschoben, und es fragt sich sehr, ob der Gesetzgeber das Problem besser löst als das staatliche Vollzugsorgan. Überdies verbaut diese Vorgangsweise dem staatlichen Richter den Rückgriff auf den Vertrag, und das ist ein Nachteil. Ich habe ja erwähnt, daß bei der speziellen Transformation die Wahrscheinlichkeit eines Rückgriffs auf den internationalen Ursprung des Gesetzes eher unwahrscheinlich ist. Allerdings habe ich selbst bei der speziellen Transformation für einen Seitenblick auf den Vertrag plädiert.

Sehr interessant war die Intervention von *Herrn Overbeck* über das Haager Kaufrechtsabkommen von 1955 und die spätere Entwicklung einer Konferenz, wonach die Vertragsstaaten für den Konsumentenkauf besondere Bestimmungen erlassen können; also eine formlose Konferenzklärung. Nun, meinem ganzen Ansatz nach — das wird Sie nicht wundern — stehe ich solchen Auslegungserklärungen sehr offen gegenüber. Nur fürchte ich, daß diese Erklärung nicht unmittelbar anwendbar ist. Das sieht natürlich wie eine Flucht durch ein Hintertürchen aus. Mir erscheint aber nach Ihrer Schilderung, daß ohne eine abweichende Regelung durch die Staaten die ursprüngliche Version des Abkommens, also auch für die Konsumentenkäufe, anwendbar bleibt. Hier muß, glaube ich, wirklich unbedingt ein gesetzgeberisches Handeln dazwischentreten, bevor die Konferenzklärung Auswirkungen auf den Vertrag haben kann.

Zu der Bemerkung von *Herrn Bernhardt* über Begriffsanleihen aus dem Staatsrecht möchte ich folgendes sagen: Es gibt hier einerseits ausdrückliche Verweisungen auf staatliches Recht. Das ist ein relativ untypischer und seltener Fall. Ich habe Doppelbesteuerungsverträge erwähnt. So enthält etwa das deutsch-niederländische Doppelbesteuerungsabkommen einen ausdrücklichen Verweis auf die *lex fori* zur Interpretation. Ein anderes Beispiel sind die älteren Darlehensverträge der Weltbank. Wichtiger ist hier aber die Frage des Gestaltungsspielraums in der EMRK: Wie sind diese sehr stark von der Begriffswelt des staatlichen Rechts geprägten Begriffe zu interpretieren?

*Herr Seidl* hat mir eine schriftliche Intervention überreicht, in der er meint, zur Ehrenrettung des Verwaltungsgerichtshofs im Segelfliegerfall müsse

man erwähnen — und da gebe ich ihm recht —, daß der Verwaltungsgerichtshof durchaus auch die Begriffe des „avion“ und des „aircraft“ diskutiert habe. Eine Partei — nämlich der Segelfliegerclub — hatte sich auf den französischen Terminus „avion“ berufen. Allerdings muß man dem entgegenhalten, daß sich der Verwaltungsgerichtshof im Ergebnis eben doch nur an die deutsche Version gehalten hat. Er hat dies sogar mit einer höchst dogmatischen Begründung getan. Über die deutsche Version ist er dann in das Luftfahrtgesetz geraten. Vielleicht macht all das die Sache für den Verwaltungsgerichtshof sogar noch schlimmer. Er wurde auf die gesamten Implikationen verwiesen, hat sie aber dennoch verworfen.

*Herr Schweisfurth* hat mich gefragt, ob zwischen einer systemkonformen Auslegung und einer verfassungskonformen Auslegung ein Widerspruch besteht. Durchaus nein! Ich verstehe das nicht im Sinne eines Gegensatzes, sondern im Sinne einer Begriffserweiterung. Ich meine, daß man diese Frage eben nicht nur aus dem Blickwinkel des formellen Verfassungsrechts betrachten soll, sondern in einem weiteren Sinne. Ich betrachte diese systemkonforme Interpretation nicht als ein besonders erfreuliches Phänomen. Es ist das ein eher bedauerliches Faktum, zumindest aus der Perspektive der erwünschten rechtsvereinheitlichenden Wirkung von Verträgen. Hier hat mich *Herrn Beitzkes* Mitteilung etwas getröstet, daß dieses Problem in der ILO erkannt und bewußt bekämpft wird.

Zum Abschluß möchte ich noch zu einem Problem Stellung nehmen, das mein Referat eigentlich nicht betrifft. *Herr Kewenig* ist bereits kurz darauf eingegangen. Es geht um die Differenzierung zwischen verschiedenen Vertragstypen. Eine derartige Differenzierung ist bestechend. Jede Differenzierung ist bestechend und liegt auch in unserer Geistestradiation. Das gilt besonders, wenn sie mit so überzeugenden Beispielen belegt wird wie von *Herrn Ress*. Er hat ja geradezu Paradebeispiele gewählt: den EWG-Vertrag, die Europäische Menschenrechtskonvention und den Grundlagenvertrag. Ich möchte mich dieser Differenzierung auch nicht grundsätzlich entgegenstellen. Ich möchte nur Zweifel anmelden, ob mit einer Typisierung von Verträgen und der Zuordnung von Auslegungsregeln und -maximen zu bestimmten Typen von Verträgen die Probleme wirklich zu lösen sind. Der Gedanke einer Differenzierung von Verträgen ist nicht neu, sondern schon öfter vorgetragen worden. Man hat zwischen rechtsgeschäftlichen und rechtsetzenden Verträgen unterschieden. Man hat Organisationsverträge, also Verfassungsverträge im Sinne internationaler Organisationen, rechtsvereinheitlichenden Verträgen gegenübergestellt. Schließlich ist auch der Gegensatz zwischen Europarecht und Völkerrecht zur Sprache gekommen. Das erste Problem, das dabei auftritt, ist zunächst, daß man sich auf gewisse Typen einigt. Man läuft sonst Gefahr, daß man zum Schluß soviel Typisierungen wie Gelehrte hat. Dazu kommt das Problem, daß die Staaten die unangenehme Eigenschaft haben, sich an die Typisierungen, die man

an der Universität entwickelt, nicht zu halten. Die Mischformen, die dann auftreten, werden bei der Diskussion gerne ignoriert, weil sie in die Typisierung nicht hineinpassen. Wenn wir z. B. vom Grundlagenvertrag ausgehen, wo fällt dann etwa der Verkehrsvertrag zwischen der BRD und der DDR hinein? Der ist auf österreichisch gesagt sozusagen ein „Beiwagerl“. Oder das Abkommen zwischen Österreich und der EWG; ist das noch ein Abkommen vom Typus des EG-Abkommens, oder ist das schon ein anderes Abkommen? Ich möchte aber die Differenzierung nicht ganz verwerfen. Nur fürchte ich, müssen wir dann noch weiter differenzieren. Wir müssen dann innerhalb der Verträge unterscheiden, indem wir verschiedene Bestimmungen in einzelnen Verträgen aufspüren. Verträge sind ja nicht homogen, sondern enthalten Bestimmungen verschiedenster Art. Ich fürchte, wir müssen sogar noch auf eine dritte Ebene gehen und auch besondere Auslegungssituationen in Betracht ziehen. Es kann z. B. ein hochpolitischer Vertrag oder ein Organisationsvertrag in einem völlig unpolitischen Zusammenhang als Vorfrage auftreten, etwa in einem Straf- oder Zivilprozeß. Es fragt sich dann, welche Auslegungsmaximen anzuwenden sind.

*Ress:* Erlauben Sie, daß ich sogleich an das anschließe, *Herr Schreuer*, was Sie gesagt haben. Sie hätten im Grund meine eigene kritische Position in dieser Frage nicht besser als durch Ihre Distanz zu dem Versuch einer Klassifikation völkerrechtlicher Verträge schildern können. Ich meine — und so habe ich, um das zu der Bemerkung von *Herrn Kewenig* zu sagen, gehofft, daß meine Äußerung verstanden wird —, daß derartige Klassifikationsversuche und Bemühungen um die Zuordnung bestimmter Interpretationsregeln zu Typen völkerrechtlicher Verträge von einem zugestandenermaßen recht plakativen Verständnis bestimmter Einteilungskriterien völkerrechtlicher Verträge ausgehen. Dennoch bieten derartige Typisierungen ein Element zur Erkenntnis und zur Zuordnung für bestimmte Interpretationsmethoden. Über die object-and purpose-Formel, über die Struktur des Vertrages, seine inhaltliche Ausgerichtetheit, seinen Gegenstand, die Anzahl und Interessenlage der Parteien usw. sind Ansätze dafür zu gewinnen, wie die Parteien den Vertrag verstehen wollten. Diesen Einteilungskriterien lassen sich Begriffe zuordnen, wie z. B. „hochpolitisch“, „Integrationsvertrag“ oder „Verfassungsvertrag“. Ich sehe in dieser Typisierung *einen* maßgeblichen Faktor für die Erkenntnis, welche Interpretationsregeln in erster Linie zur Auslegung eines spezifischen Vertrages heranzuziehen sind. Selbst der vage Begriff „hochpolitisch“, der von Herrn Steinberger im Zusammenhang mit dem Moskauer Vertrag entwickelt und dann auf einem nicht fernliegenden Weg von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aufgenommen wurde, bietet in dem inhaltlichen Verständnis, das ich darzulegen versucht habe, einen Ansatz, um auf den Grundsatz in *dubio mitius*, d. h. auf eine restriktive Auslegung zurückzugreifen.

Ich darf in dem Zusammenhang auf die Äußerungen von *Herrn Blumenwitz* kurz eingehen. *Herr Blumenwitz* hat zutreffend darauf hingewiesen, daß die „verfassungskonforme Auslegung“ und der „judicial self restraint“ vom Bundesverfassungsgericht im Zusammenhang gesehen werden. Ich habe den Begriff *judicial self restraint* bewußt nicht erwähnt, weil ich meine, daß dieser Ausdruck zu Unrecht in unsere Judikatur übernommen wurde. Er stammt aus einer Judikatur, in welcher der Richter von vornherein nach der normativen Lage auch ein gewisses Maß von Freiheit hat, darüber zu entscheiden, ob er eine bestimmte Frage aufgreift oder nicht. Bei uns handelt es sich aber nicht um eine nach Zweckmäßigkeitgesichtspunkten abzuhandelnde Freiheit des Richters, sondern um die normative Lage, vor der der Richter steht, um den Beurteilungsspielraum, der sich ihm angesichts der Verfassungslage gegenüber dem Handeln der auswärtigen Gewalt eröffnet. Aus diesem Grunde habe ich es vermieden, den Begriff einzuführen. Die erwähnten Beispiele einer verfassungskonformen Interpretation drücken m. E. auch weniger einen „judicial self restraint“, sondern im Gegenteil eher aus, daß der Richter die verfassungsrechtlichen Anordnungen in den Vertrag weitgehend hineininterpretiert.

Damit sind schon die verfassungsrechtlichen Aspekte angesprochen. Die in diesem Zusammenhang von *Herrn Zieger* gestellte Frage, wie besatzungsrechtliche Verträge im Hinblick auf das nationale Verfassungsrecht zu interpretieren sind, würde ich in der Tat so beantworten, daß das Verfassungsrecht in bestimmten begrifflichen Formulierungen eine Offenheit für Veränderungen auf der internationalen Ebene erkennen läßt. Es ist durchaus denkbar — und setzt eine sorgfältige verfassungsrechtliche Prüfung voraus —, daß verfassungsrechtliche Begriffe ihrerseits den Wandel der internationalen Lage von vornherein normativ mit aufnehmen. Ich habe das weniger an dem einen oder anderen verfassungsrechtlichen Begriff exemplifizieren können, weil dies nicht mein Thema war. So lassen sich z. B. ohne weiteres Veränderungen im Status Berlins über die normativen Restriktionen, die der Verfassung durch das Genehmigungsschreiben der Alliierten — auch im Zusammenhang mit dem Berlin-Vorbehalt im Deutschlandvertrag — auferlegt worden sind, berücksichtigen. Andererseits darf jedoch nicht der klare normative Inhalt der Verfassung, wie z. B. jenes für Berlin maßgebliche Gebot einer bestimmten staatsrechtlichen Zusammengehörigkeit, durch Rückgriff auf internationale Wandlungen völlig herausinterpretiert werden. Das ist meiner Ansicht nach die normative Grenze, die sich auch gegenüber einem internationalen Wandel stellt. Ob das interessante Problem, das *Herr Simma* angesprochen hat, in diesen Bereich gehört, vermag ich angesichts der relativen Komplexität der verfassungsrechtlichen Frage nicht so schlankweg mit ja oder nein zu beantworten. Mir scheint es möglich zu sein, daß die Veränderung der internationalen Rechtslage auf diesem Gebiet, ihre menschenrechtliche Natur etwa über die Interpretation von Art. 1 Abs. 2 des Grundgesetzes, auch normative

Bedeutung im Hinblick auf andere Grundrechtsartikel, z. B. Art. 5 GG, haben könnte. Nur das ist dann eine Frage der Abwägung innerhalb der jeweiligen Grundrechte. Es hängt — und das ist, wenn Sie so wollen, die These — von der jeweiligen Verfassung ab. Es läßt sich nicht die generelle These aufstellen, es genüge der internationalrechtliche Wandel, um sich gegenüber der nationalen Rechtsordnung durchzusetzen. Auch zu Ihrer anderen These darf ich vielleicht noch eine Bemerkung machen. Sie haben gesagt, daß gravierende Verletzungen materiellen Rechts vielleicht doch im Rahmen des Art. 46 WVRK Berücksichtigung finden sollten. De lege ferenda ließe sich über eine solche Regelung sicher diskutieren. Ich glaube nur, daß sie sich aus der Entstehungsgeschichte von Art. 46 WVRK und aus dem Praxismaterial, das uns vorliegt, nicht ableiten läßt. Die von Ihnen herangezogenen Beispiele — Sinai- und Panama-Kanal-Abkommen — scheinen mir das Problem zu betreffen, ob ein executive agreement oder ein Staatsvertrag, der der Zustimmung des amerikanischen Senats bedarf, vorliegt, also eine typische Frage, die man wohl in den rechtlichen Bereich der Abschlußbefugnis, nicht aber der Grundrechte oder sonstigen materiell auch die auswärtige Gewalt bindenden Bestimmungen, einordnen müßte. Damit komme ich zum Abschluß noch zu einigen europarechtlichen Fragen. In der Tat gibt es bei der Auslegung des EWG-Vertrages Nuancierungen zwischen dem von *Herrn Schwarze* und mir vertretenen Standpunkten. Ich sperre mich nicht, daß Sie meine Thesen 8 und 9 mit einem entsprechenden Vorbehalt anreichern. Die Frage bleibt, wie man die Berücksichtigungspflicht, von der ich bei Wechselbezüglichkeit zwischen nationaler Rechtsordnung und internationaler, also EWG-Ordnung, ausging, in dem Prozeß der Auslegung und der Rechtsfindung bei den allgemeinen Rechtsgrundsätzen artikuliert. Hier scheint mir der entscheidende Gesichtspunkt, so wie er in der meiner Ansicht nach weitgehenden Entscheidung des EuGH im Hauer-Fall zum Ausdruck kommt, in der vorrangigen Berücksichtigung jener Rechtsordnung zu liegen, aus der die Auslegungsfrage ihren Ausgang genommen hat und aus der Ansatzpunkte für die Existenz des Grundrechts und, was vielleicht noch wichtiger ist, für die spezifischen Schranken des Grundrechts gewonnen werden können; denn eine Weiterentwicklung und Differenzierung des europäischen Grundrechtsschutzes über die allgemeine Schrankenklausel des „öffentlichen Interesses“ hinaus ist dringend geboten und kann nur unter Rückgriff auf das nationale Verfassungsrecht erfolgen. Es ist folgerichtig, daß der EuGH im zitierten Urteil auf die soziale Bindung im Eigentumsschutz und auf die Wesensgehaltsgarantie eingeht und dann verfassungsrechtliche Elemente des Grundgesetzes aufgreift. Ich glaube, mich auch mit dem bestätigt zu fühlen, was *Herr Everling* zu der Praxis des Gerichtshofs gesagt hat. Der Theoretiker ist natürlich immer erfreut, wenn in der Praxis auf solche theoretischen Probleme Rücksicht genommen wird. Was die erga omnes-Wirkung angeht, so meine ich, daß nach dem EWG-Vertrag erga omnes-Wirkung

sicher Entscheidungen über die Gültigkeit von Akten zukommt. Hier geht es aber um die erga omnes-Wirkung von Auslegungsentscheidungen. Eine derartige Wirkung läßt sich dem EWG-Vertrag nicht entnehmen. Wollte man eine erga omnes-Wirkung von Auslegungsentscheidungen annehmen, hätte das prozeßrechtlich im übrigen zur Folge, daß die nächste Vorlage unzulässig wäre; ein solches Ergebnis ist mit Art. 177 EWG-Vertrag nicht zu vereinbaren.

Ich bedanke mich bei Ihnen allen für Ihre vielen Anregungen, die ich auch aus dieser Diskussion entnommen habe.

# Verzeichnis der Organe und Mitglieder der Gesellschaft

(Stand: 1. 1. 1982)

## *Vorstand*

Professor Dr. Karl Doehring  
Professor Dr. Wilhelm Kewenig  
Professor Dr. Erik Jayme

## *Mitglieder des Rates der Gesellschaft*

Professor Dr. Rudolf Bernhardt  
Professor Dr. Rudolf L. Bindschedler  
Professor Dr. Ernst von Caemmerer  
Ministerialdirektor Dr. Carl August Fleischhauer  
Professor Dr. Jochen A. Frowein  
Professor Dr. Franz Gamillscheg  
Professor Dr. Dr. h.c. Walter J. Habscheid  
Professor Dr. Dr. Friedrich August Frhr. v. d. Heydte  
Professor Dr. Günther Jaenicke  
Professor Dr. Dr. Franz Matscher  
Professor Dr. Herbert Miessler  
Professor Dr. Hermann Mosler  
Professor Dr. Dr. h.c. Thomas Oppermann  
Professor Dr. Alfred E. von Overbeck  
Professor Dr. Karl Josef Partsch  
Professor Dr. Dietrich Rauschning  
Professor Dr. Walter Rudolf  
Professor Dr. Hans-Jürgen Schlochauer  
Professor Dr. Dr. h.c. Ignaz Seidl-Hohenveldern  
Professor Dr. Hans Stoll  
Professor Dr. Christian Tomuschat  
Professor Dr. Luzius Wildhaber  
Professor Dr. Karl Zemanek

*Mitglieder der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht*

(Stand: 1. 1. 1982)

- Abendroth*, Professor Dr. Wolfgang, Neuhausstr. 5, 6000 Frankfurt  
*Arndt*, Professor Dr. Karl, Oberlandesgerichtspräsident i.R., Freiligrathstr. 5, 2800 Bremen, Tel.: (0421) 230407  
*Arnold*, Professor Dr. Rainer, Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Regensburg, Universitätsstr. 31, 8400 Regensburg, Tel.: (0941) 943(1) 2265  
*Aubin*, Professor Dr. Bernhard C., Universität des Saarlandes, 6600 Saarbrücken
- Baade*, Professor Dr. Hans W., University of Texas at Austin, School of Law, 2500 Red River, Austin, Texas 78705, U.S.A.  
*Balekjian*, Univ.-Doz. Dr. Dr. Wahé H. Ph. D., Department of European Law, The University, Glasgow G 12 8 QQ, Scotland, Tel.: (041) 339-8855 Klappe 7482  
*Ballreich*, Dr. Hans, Prinzregentenstr. 77, 8000 München 80  
*Basedow*, Rechtsanwalt Dr. Dr. Klaus, Ferdinandstr. 29-33, 2000 Hamburg 1  
*Bayer*, Professor Dr. Hermann-Wilfried, Henckenbergstr. 45a, 4630 Bochum-Stiepel, Tel.: (0234) 791744  
*Beitzke*, Professor Dr. Dr. h.c. Günther, Am Stadtwald 53, 5300 Bonn 2, Tel.: (0228) 312374  
*Berger*, Botschafter Dr. Hans, Austr. 21, 5340 Bad Honnef 1  
*Bernhardt*, Professor Dr. Rudolf, Direktor am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Berliner Str. 48, 6900 Heidelberg 1, Tel.: (06221) 4821  
*Bindschedler*, Botschafter Professor Dr. Rudolf L., Rabbentalstr. 77, CH-3013 Bern, Tel.: 422856  
*Bindschedler-Robert*, Frau Professor Dr. Denise, Rabbentalstr. 77, CH-3013 Bern, Tel.: 422856  
*Birk*, Professor Dr. Rolf, Baumgartnerstr. 27, 8900 Augsburg, Tel.: (0821) 559237  
*Bleckmann*, Professor Dr. Dr. Albert, Straßburger Weg 44, 4400 Münster, Tel.: (0251) 796000  
*Blomeyer-Bartenstein*, Botschafter Dr. Horst, Botschaft der Bundesrepublik Deutschland, 190, Avenue de Tervueren, B-1150 Bruxelles  
*Blumenwitz*, Professor Dr. Dieter, Lehrstuhl für Völkerrecht, Allg. Staatslehre, deutsches und bayrisches Staatsrecht und politische Wissenschaften, Universität Würzburg, Domerschulstr. 16, 8700 Würzburg, Tel.: 31308  
*Böckstiegel*, Professor Dr. Karl-Heinz, Parkstr. 38, 5060 Bergisch-Gladbach 2 (Frankenforst), Tel.: (02204) 66268

- Bothe*, Professor Dr. Michael, Universität Hannover, Fachbereich Rechtswissenschaften, Hanomagstr. 8, 3000 Hannover 91
- Broggini*, Rechtsanwalt Professor Dr. Gerardo, Via S. Vittore 45, I-20123 Milano, Tel.: 437409
- Bryde*, Priv.-Doz. Dr. Brun-Otto, Institut für Internationale Angelegenheiten, Fachbereich Rechtswissenschaft I, Universität Hamburg, Rothenbaumchaussee 21-23, 2000 Hamburg 13, Tel.: (040) 41234604
- Bülck*, Professor Dr. Hartwig, Hohe Roth, 6121 Schöllnbach
- Bülow*, Ministerialdirigent Dr. Erich, Bundesministerium der Justiz, Stresemannstr. 6, 5300 Bonn 2, Tel.: (0228) 584530
- von Caemmerer*, Professor Dr. Ernst, In der Röte 6, 7800 Freiburg, Tel.: (0761) 53111
- Caflisch*, Professor Dr. Lucius, 67, Rue Liotard, CH-1203 Genf
- Carstens*, Professor Dr. Dr. h.c. mult., LL.M. Karl (Bundespräsident), Dechant-Kreiten-Str. 43, 5309 Meckenheim
- Constantopoulos*, Professor Dr. Dr. Dimitri S., Kennedy 9 III, Thessaloniki, Griechenland
- Damrau*, Professor Dr. Jürgen, Richter am Landgericht, Stifterstr. 33 a, 7750 Konstanz, Tel.: (07531) 76445
- Delbrück*, Professor Dr. Jost, Institut für Internationales Recht, Universität Kiel, Olshausenstr. 40-60, 2300 Kiel 1
- Deutsch*, Professor Dr. Erwin, Merkelstr. 47, 3400 Göttingen, Tel.: (0551) 41655
- Dicke*, Professor Dr. Detlev Chr., Bergweg 8, CH-3178 Börsingen
- Doehring*, Professor Dr. Karl, Direktor am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Berliner Str. 48, 6900 Heidelberg 1, Tel.: (06221) 4821
- Ehlermann*, Dr. Claus-Dieter, Generaldirektor des Juristischen Dienstes der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 200, Rue de la Loi, Berlaymont 12/18, B-1049 Brüssel, Tel.: 7350040
- Ermacora*, Professor Dr. Felix, Dr.-Karl-Lueger-Ring 1, A-1010 Wien I, Tel.: 427611
- Everling*, Professor Dr. Ulrich, Richter am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, Dahlienweg 5, 5307 Wachtberg-Pech, Tel.: (02221) 324177
- Ferid*, Professor Dr. Murad, Marschnerstr. 23, 8000 München-Pasing
- Fiedler*, Professor Dr. Wilfried, Schillerstr. 16, 2300 Kiel, Tel.: (0431) 552633
- Fischer*, Univ.-Doz. Dr. Peter, Ägidistr. 5/8, A-1060 Wien, Tel.: 5718394

- Fleiner-Gerster*, Professor Dr. Thomas, Riedelet 9, Ch-1723 Marly, Tel. (037) 461261
- Fleischhauer*, Ministerialdirektor Dr. Carl August, Völkerrechtsberater und Leiter der Rechtsabteilung des Auswärtigen Amtes, Adenauerallee 133 a, Postfach 1148, 5300 Bonn 1
- Folz*, Professor Dr. Hans-Ernst, Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Marburg, 3550 Marburg, Tel.: (06421) 281
- Friesenhahn*, Professor Dr. Dr. h. c. Ernst, Bundesverfassungsrichter a. D., Wegelerstr. 2, 5300 Bonn
- Frowein*, Professor Dr. Jochen A., Direktor am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Berliner Str. 48, 6900 Heidelberg 1, Tel.: (06221) 4821
- Fuß*, Professor Dr. Ernst-Werner, Küsterbergstr. 8, 8702 Zell ü. b. Würzburg
- Gamillscheg*, Professor Dr. Franz, Ernst-Curtius-Weg 2, 3400 Göttingen
- Geck*, Professor Dr. Wilhelm Karl, M. A., Seminar für Völkerrecht, Universität des Saarlandes, 6600 Saarbrücken, Tel.: (0681) 3022105
- Geiger*, Priv.-Doz. Dr. jur. habil. Rudolf, Waldstr. 38, 8034 Germering, Tel.: (089) 845262
- Ginther*, Professor Dr. Konrad, Burgring 18/II, A-8010 Graz, Tel.: (03122) 76011
- Götz*, Professor Dr. Volkmar, Geismarlandstr. 17 a, 3400 Göttingen, Tel.: (0551) 43119
- Golsong*, Professor Dr. Dr. h. c. Heribert, 7300 Oak Lane, Chevy Chase, Maryland 20017, U.S.A.
- Grabitz*, Professor Dr. Eberhard, Fachbereich Politische Wissenschaften der Freien Universität Berlin, Otto-Suhr-Institut, Ihnestr. 21, 1000 Berlin 33
- Graßhof*, Ministerialrat Bernhard, Im Pfirsichgarten 17, 5300 Bonn 2
- Grewe*, Botschafter a. D. Professor Dr. Dr. h. c. Wilhelm, Am kleinen Ölberg 28, 5330 Königswinter 41 — Thomasberg
- Großfeld*, Professor Dr. Bernhard, LL. M., Westfälische Wilhelms-Universität, Institut für ausländisches und internationales Privat- und Wirtschaftsrecht, Universitätsstr. 14 – 16, 4400 Münster, Tel.: (0251) 832782
- Gutzwiller*, Professor Dr. Max, CH-3280 Muntelier
- Habscheid*, Professor Dr. Dr. h. c. Walther J., Schillerstr. 2, 8702 Veitshöchheim, Tel.: (0931) 91675
- Hahn*, Professor Dr. Hugo J., LL. M., Am Weinberg 7, 8700 Würzburg 25, Tel.: (0931) 271904
- Hailbronner*, Professor Dr. Kay, Juristische Fakultät, Universität Konstanz, Postfach 5560, 7750 Konstanz, Tel.: (07531) 882247

- Hallstein*, Professor Dr. Dr. h. c. Walter, Klopstockstr. 29, 7000 Stuttgart 1, Tel.: (0711) 633525
- Hanisch*, Professor Dr. Hans, 5, Ch. de Claire-Vue, CH-1213 Petit Lancy
- Heini*, Rechtsanwalt Professor Dr. Anton, Zollikerstr. 225, CH-8034 Zürich
- Heldrich*, Professor Dr. Andreas, Institut für Rechtsvergleichung der Universität München, Veterinärstr. 5, 8000 München 22
- Herndl*, Botschafter Dr. Kurt, Leiter des Völkerrechtsbüros, Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten, Ballhausplatz 2, A-1014 Wien
- Hettlage*, Professor Dr. Karl Maria, Friedrich-Ebert-Str. 83, 5300 Bonn-Bad Godesberg, Tel.: (0228) 364361
- von der Heydte*, Professor Dr. Dr. Friedrich August Frhr., Hagschneiderweg 1, 8311 Aham (Vils)
- Hilf*, Priv.-Doz. Dr. Meinhard, Juristischer Dienst der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 200, Rue de la Loi, B-1049 Brüssel, Tel.: 7350040
- Hinz*, Ministerialdirigent Dr. Joachim, Sedanstr. 13, 5300 Bonn-Bad Godesberg, Tel.: (0228) 353321
- Hoffmann*, Professor Dr. Gerhard, Ernst-Lemmer-Str. 10/I, 3550 Marburg 6, Tel.: (06421) 81645
- von Hoffmann*, Professor Dr. Bernd, Heinrich-Brauns-Str. 6, 5500 Trier, Tel.: (0651) 1478
- Hopt*, Professor Dr. Dr. Klaus J., Falkenweg 34, 7400 Tübingen 1, Tel.: (07071) 292696
- Hoyer*, Professor Dr. Hans, Institut für Rechtsvergleichung, Dr.-Karl-Lueger-Ring 1, A-1010 Wien
- Hübner*, Professor Dr. Ulrich, Licencié en droit, Bachgasse 26, 7750 Konstanz, Tel.: (07531) 31392
- Huber*, Professor Dr. Hans, Mannenriedstr. 5, Ch-3074 Muri b. Bern
- Hummer*, Univ.-Doz. Dr. Dr. Dr. Waldemar, Hagenstr. 71, A-4020 Linz
- 
- Ipsen*, Professor Dr. Hans Peter, Haus Opferberg, 2121 Raven, Post Soderstorf
- Ipsen*, Professor Dr. Knut, Ruhr-Universität, Lehrstuhl für öffentliches Recht III, 4630 Bochum-Querenburg, Tel.: (02321) 712820
- 
- Jaenicke*, Professor Dr. Günther, Waldstr. 13, 6906 Leimen, Tel.: (06224) 72571
- Jahrreiß*, Professor Dr. Dr. h. c. Dr. h. c. Dr. h. c. LL. D. h. c. Hermann, Nassestr. 30, 5000 Köln 41, Tel.: (0221) 461553
- Jayme*, Professor Dr. Erik, LL. M., Veterinärstr. 5, 8000 München 22

- Kaiser*, Prof. Dr. Dr. h. c. Joseph H., Institut für öffentliches Recht an der Universität Freiburg, Werthmannplatz, 7800 Freiburg, Tel.: (0761) 203 – 3567
- Karl*, Univ.-Doz. Dr. Wolfram, LL.B., Institut für Völkerrecht und ausländisches öffentliches Recht, Weiserstr. 22, A-5020 Salzburg
- Kegel*, Professor Dr. Gerhard, Gyrhofstr. 19a, 5000 Köln 41
- von Keller*, Botschafter a. D. Dr. Rupprecht, Traubingerstr. 44, 8132 Tutzing
- Kewenig*, Professor Dr. Wilhelm, Senator für Wissenschaft und kulturelle Angelegenheiten des Landes Berlin, Schützallee 37, 1000 Berlin 37, Tel.: (030) 8028487
- Khol*, Univ.-Doz. Dr. Andreas, Politische Akademie, Jacquingasse 43, A-1030 Wien, Tel.: 727186
- Kimminich*, Prof. Dr. Otto, Killermannstr. 6, 8400 Regensburg, Tel.: (0941) 24175
- Kipp*, Professor Dr. Heinrich, Institut für Völkerrecht und Rechtsphilosophie, Neue Universität, Innrain 52, A-6020 Innsbruck
- Klein*, Professor Dr. Eckart, Ebersheimerweg 35, 6500 Mainz
- Köck*, Univ.-Doz. Dr. Heribert-Franz, M. C. L., Bastiengasse 41/4, A-1180 Wien
- Koppensteiner*, Professor Dr. Hans-Georg, Institut für österreichisches und internationales Handels- und Wirtschaftsrecht, Weiserstr. 22, A-5020 Salzburg, Tel.: 44511/329
- Korkisch*, Professor Dr. Friedrich, Schulteßdamm 29, 2000 Hamburg 64
- Kreuzer*, Professor Dr. Karl, Elblingweg 4, 7750 Konstanz 12, Tel.: (07531) 64947
- Kropholler*, Privatdozent Dr. Jan, Johnsallee 42, 2000 Hamburg 13
- Krüger*, Professor Dr. Herbert, Philosophenweg 14, 2000 Hamburg 50
- Kussbach*, Generalkonsul Dr. Erich, BM f. AA, Beerenstr. 36, 1000 Berlin 37
- Kutscher*, Professor Dr. Hans, Präsident des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften a. D., Viertelstr. 10, 7506 Bad Herrenalb-Neusatz, Tel.: (07083) 2818
- Lecheler*, Professor Dr. Helmut, Institut für öffentliches Recht der Philipps-Universität, Universitätsstr. 6, Savignyhaus, 3550 Marburg
- Leibholz*, Professor Dr. Dr. Gerhard, Bundesverfassungsrichter a. D., Herzberger Landstr. 57, 3400 Göttingen
- Lewald*, Dr. Walter, Rechtsanwalt und Notar, Eschenheimer Anlage 31 a, 6000 Frankfurt
- Lorenz*, Professor Dr. Egon, Lehrstuhl für Zivilrecht (Dogmatik), Universität Mannheim, Schloß, 6800 Mannheim 1
- Lorenz*, Professor Dr. Werner, Lochhamerstr. 34, 8032 Gräfeling

*Lüderitz*, Professor Dr. Alexander, Direktor des Instituts für internationales und ausländisches Privatrecht der Universität Köln, Gottfried-Keller-Str. 2, 5000 Köln 41

*Mänhardt*, Univ.-Doz. Dr. Franz, Institut für österreichisches und internationales Handels- und Wirtschaftsrecht, Weiserstr. 22, A-5020 Salzburg

*Magiera*, Prof. Dr. Siegfried, M. A., Institut für internationales Recht an der Universität Kiel, Olshausenstr. 40 – 60, Neue Universität (Hochhaus), 2300 Kiel, Tel.: (0431) 880-2151

*Mahnke*, Dr. Hans Heinrich, Ministerialrat im Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, Postfach 120550, 5300 Bonn 1

*von Mangoldt*, Professor Dr. Hans, Goetheweg 1, 7401 Nehren, Tel.: (07473) 7908

*Mann*, Professor Dr. Dr. h. c. Frederick A., Walting House, 35 – 37 Cannon Street, London EC4M 5 SD, Tel.: 01 – 236 3070

*von Marschall*, Dr. Walther Frhr., Botschafter der Bundesrepublik Deutschland (Botschaft Dacca), Postfach 1500, 5300 Bonn 1

*Matscher*, Professor Dr. Franz, Institut für zivilgerichtliche Verfahren der Universität, Weiserstr. 22, A-5020 Salzburg

*Meessen*, Professor Dr. Karl Mathias, Lehrstuhl für öffentliches Recht, insb. Völkerrecht und Europarecht, Memminger Str. 6, 8900 Augsburg 1

*Meissner*, Professor Dr. Boris, Haus „Im Römer“, Kleine Budengasse 1, 5000 Köln 1

*Meyer-Lindenberg*, Botschafter Professor Dr. Hermann, Prinzregentenstr. 81, 8000 München 80

*Meyn*, Professor Dr. Karl-Ulrich, Eckernwoort 13, 2000 Hamburg 52, Tel.: (040) 893234

*Miehsler*, Professor Dr. Herbert, Lederwaschgasse 22, A-5020 Salzburg

*Mössner*, Professor Dr. Jörg Manfred, Hochschule der Bundeswehr Hamburg, Holstenhofweg 85, Postfach 700822, 2000 Hamburg 70

*Mosler*, Professor Dr. Dr. h. c. Hermann, Richter am Internationalen Gerichtshof, Mühlthalstr. 117 a, 6900 Heidelberg, Tel.: (06221) 480082

*Mühlenhöver*, Gesandter a. D. Dr. Josef, Am Schloßbach 2, 5300 Bonn 1 (Röttgen), Tel.: (0228) 251676

*Müller*, Professor Dr. Jörg P., Kappelenring 42 A, CH-3032 Hinterkappelen b. Bern

*Münch*, Professor Dr. Fritz, Zur Forstquelle 2, 6900 Heidelberg 1

*von Münch*, Professor Dr. Dr. Ingo, Hoehrad 9, 2000 Hamburg 52, Tel.: (040) 829624

*Nettel*, Botschafter Dr. Erik, BM f. AA, 9 – 11, Rue de Varembe, CH-1211 Genf 20

*Neuhold*, Professor Dr. Hanspeter, Hüttelbergstr. 28, A-1140 Wien  
*Neumayer*, Professor Dr. Karl H., Chemin du Moléson 10, CH-1012 Lausanne  
*Niederländer*, Professor Dr. Hubert, Am Bächenbuckel 8, 6900 Heidelberg-Ziegelhausen

*Öhlinger*, Professor Dr. Theo, Grenzgasse 15/6, A-1130 Wien  
*Oppermann*, Professor Dr. Dr. h. c. Thomas, Burgholzweg 122, 7400 Tübingen 1, Tel.: (07071) 23762  
*von Overbeck*, Professor Dr. A. E., 14, Fort-Saint-Jacques, CH-1700 Fribourg

*Partsch*, Prof. Dr. Karl Josef, Frankenstr. 10, 6507 Ingelheim, Tel.: (06132) 2264

*Pescatore*, Professor Dr. Pierre, Richter am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, 16, Rue de la Fontaine, Luxembourg

*Petzold*, Dr. Herbert, Vizekanzler des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, Europarat, Rue René Cassin, F-67000 Straßburg, Tel.: (003388) 614961 (2231)

*von Puttkamer*, Botschafterin a. D., Professor Dr. Ellinor, E. T. A.-Hoffmannstr. 5, 5300 Bonn

*Randelzhofer*, Professor Dr. Albrecht, Freie Universität Berlin, Van't-Hoff-Str. 8, 1000 Berlin 33, Tel.: (030) 8382288

*Rauschnig*, Professor Dr. Dietrich, Rodetal 1a, 3406 Bovenden 1, Tel.: (05594) 331

*Rechenberg*, Dr. habil. Hermann Hans-Karl, Jägerweg 14, 5300 Bonn-Bad Godesberg

*Rengeling*, Professor Dr. Hans-Werner, Brüningheide 192, 4400 Münster, Tel.: (0251) 212038

*Ress*, Professor Dr. Dr. Georg, Am Botanischen Garten 6, 6600 Saarbrücken, Tel.: (0681) 3023055

*Ridder*, Professor Dr. Helmut, Kofdorfer Str. 43, 6301 Vetzberg

*Roth*, Professor Dr. Günter, Lehrkanzel für Handelsrecht der Universität Innsbruck, Institute der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät, Innrain 52, A-6020 Innsbruck, Tel.: 26741

*Rotter*, Univ.-Doz. Dr. Manfred, Johannes-Kepler-Universität Linz, Wolf-Huber-Str. 11/4, A-4020 Linz

*Rudolf*, Professor Dr. Walter, Staatssekretär, Rubensallee 55a, 6500 Mainz 31, Tel.: (06131) 7421

*Rühland*, Professor Dr. Curt, Dürerstr. 26, 3300 Braunschweig

*Rumpf*, Professor Dr. Helmut, VLR I im Auswärtigen Amt, Bismarckallee 27, 5300 Bonn-Bad Godesberg

- Sandroek*, Professor Dr. Otto, Institut für ausländisches und internationales Zivil- und Wirtschaftsrecht der Universität Münster, Universitätsstr. 14 – 16, 4400 Münster, Tel.: (0251) 83 – 2781
- Scupin*, Professor Dr. Hans-Ulrich, Robert-Koch-Str. 46, 4400 Münster
- Seidl-Hohenveldern*, Professor Dr. Dr. h.c. Ignaz, Promenadegasse 29, A-1170 Wien, Tel.: (222) 4667262
- Serick*, Professor Dr. Rolf, Kleingemünder Str. 71, 6900 Heidelberg 1, Tel.: (06221) 50444
- Siehr*, Priv.-Doz. Dr. Kurt, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht, Mittelweg 187, 2000 Hamburg, Tel.: (040) 4127 – 313
- Simitis*, Professor Dr. Spiros, Institut für Arbeits-, Wirtschafts- und Zivilrecht, Johann Wolfgang Goethe-Universität, Senckenberganlage 31/VI, 6000 Frankfurt
- Simma*, Professor Dr. Bruno, Institut für Völkerrecht der Universität München, Prof.-Huber-Platz 2, 8000 München 22
- von Simson*, Professor Dr. Werner, Luisenstr. 3, 7800 Freiburg
- Sonnenberger*, Professor Dr. Hans Jürgen, Sieglindenstr. 18, 8900 Augsburg
- Suy*, Professor Dr. A. Erik, United Nations Secretariat, Legal Department, U.N. Plaza, New York, N.Y. 10017, U.S.A.
- Schiedermair*, Professor Dr. Hartmut, Fachbereich 1 der Universität des Saarlandes, Rechts- und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Universität des Saarlandes, 6600 Saarbrücken, Tel.: (0681) 3021
- Schindler*, Professor Dr. Dietrich, Alte Landstr. 44, CH-8702 Zollikon b. Zürich
- Schlechtriem*, Professor Dr. Peter, Institut für ausländisches und internationales Privatrecht an der Universität Freiburg, Werthmannplatz, 7800 Freiburg, Tel.: (0761) 203 – 3518
- Schlochauer*, Professor Dr. Hans-Jürgen, Blauenstr. 18, 6000 Frankfurt, Tel.: (0611) 675807
- Schlosser*, Professor Dr. Peter, Lehrstuhl für Zivilprozeßrecht einschließlich der Allgemeinen Verfahrenslehre, des Internationalen und Ausländischen Zivilprozeßrechts und des Bürgerlichen Rechts, Ludwig-Maximilian-Universität München, 8000 München, Tel.: (089) 21803415
- Schneider*, Professor Dr. Hans, Ludolf-Krehl-Str. 44, 6900 Heidelberg 1
- Schneider*, Professor Dr. Peter, Goldenluftgasse 23/10, 6500 Mainz
- Schnorr von Carolsfeld*, Professor Dr. Ludwig, Kochstr. 19, 8520 Erlangen, Tel.: (09131) 24518
- Schreuer*, Professor Dr. Christoph, Elixhausen Auberg 72, A-5020 Salzburg, Tel.: (02666) 792023

*Schröder*, Professor Dr. Jochen, Bödinger Hecken 14, 5330 Königswinter 51, Tel.: (02244) 4501

*Schröder*, Professor Dr. Meinhard, Zum Wingert 2, 5501 Mertendorf, Tel.: (0651) 57887

*Schwarz-Liebermann von Wahlendorf*, Professor Dr. Hans-Albrecht, Faculté de Droit, Université Jean Moulin, 15, Quai Claude-Bernard, F-69007 Lyon

*Schwarze*, Professor Dr. Jürgen, Universität Hamburg, Schlüterstr. 28 III, 2000 Hamburg 13, Tel.: (040) 4123 – 4564

*Schweisfurth*, Priv.-Doz. Dr. Theodor, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Berliner Str. 48, 6900 Heidelberg 1, Tel.: (06221) 4821

*Schweitzer*, Professor Dr. Michael, Göttweiger Str. 135, 8390 Passau, Tel.: (0851) 55055

*Schwind*, Professor Dr. Dr. h.c. Fritz, Franz-Barwig-Weg 20, A-1180 Wien, Tel.: 473108

*Steiger*, Professor Dr. Heinhard, Licher Str. 76, 6300 Gießen, Tel.: (0641) 74252

*Steinberger*, Professor Dr. Helmut, Schloßbezirk 3, 7500 Karlsruhe 1, Tel.: (0721) 149338

*Steindorff*, Professor Dr. Ernst, Hofbrunnstr. 25, 8000 München 71

*Steinkamm*, Professor Dr. Armin A., Hochschule der Bundeswehr München, Fachbereich Wirtschafts- und Organisationswissenschaften, Schwere-Reiter-Str. 35, 8000 München 40

*Stödter*, Professor Dr. Rolf, Palmaille 49, Postfach 429, 2000 Hamburg-Altona

*Stoll*, Professor Dr. Hans, Belfortstr. 11, 7800 Freiburg

*Sturm*, Professor Dr. Fritz, 5, Route de Bremblens, CH-1026 Echandens

*Tomuschat*, Professor Dr. Christian, Drachenfelsstr. 51, 5205 St. Augustin 2 — Hangelar, Tel.: (02241) 27541

*Treviranus*, Professor Dr. Hans-Dietrich, VLR I im Auswärtigen Amt, Ubierstr. 76, 5300 Bonn 2

*Uibopuu*, Professor Dr. Henn-Jüri, Willibald-Hauthaler-Str. 17, A-5020 Salzburg

*Verosta*, Professor Dr. Stephan, Hockegasse 15, A-1180 Wien

*Vischer*, Professor Dr. Frank, Bäumleingasse 22, CH-4001 Basel, Tel.: 233060

*Vitzthum*, Professor Dr. Wolfgang Graf, LL. M., Juristische Fakultät der Universität Tübingen, Wilhelmstr. 7, 7400 Tübingen, Tel.: (07071) 295266

*Vogel*, Professor Dr. Klaus, Ottostr. 12, 8130 Starnberg, Tel.: (08151) 13221

*Wahl*, Professor Dr. Dr. h. c. Eduard, Albert-Überle-Str. 21, 6900 Heidelberg 1

*Weber*, Priv.-Doz. Dr. Albrecht, Institut für Völkerrecht, Europarecht und Internationales Wirtschaftsrecht der Universität Würzburg, Alte Universität, Domerschulstr. 16, 8700 Würzburg, Tel.: (0931) 31310

*Wiethölter*, Professor Dr. Rudolf, Am Bergschlag 9, 6243 Falkenstein/Ts., Tel.: (06174) 21018

*Wildhaber*, Professor Dr. Luzius, Auf der Wacht 21, CH-4104 Oberwil b. Basel, Tel.: (061) 302521

*Will*, Professor Dr. Michael, Europa-Institut, Universität des Saarlandes, 6600 Saarbrücken 11

*Wolfrum*, Dr. Rüdiger, Im Sonnenpütz 23, 5300 Bonn 1, Tel.: (0228) 232426

*Zehetner*, Professor Dr. Franz, Bergschlößlgasse 10/Bockgasse 13, A-4020 Linz, Tel.: (0732) 557282

*Zemanek*, Professor Dr. Karl, Mariannengasse 29, A-1090 Wien

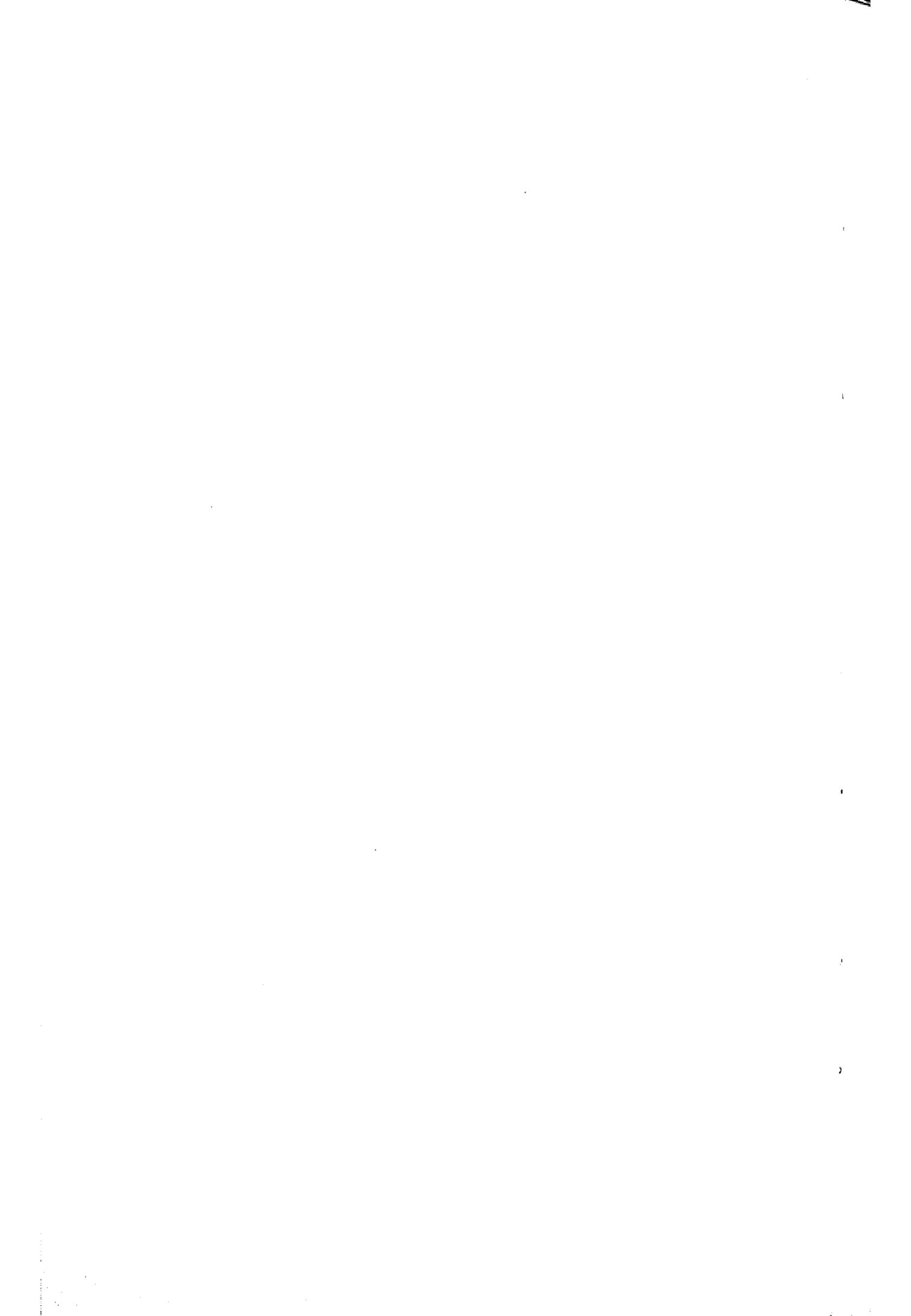
*Zieger*, Professor Dr. Gottfried, Leuschnerweg 10, 3400 Göttingen

*Zimmer*, Priv.-Doz. Dr. Gerhard, Freie Universität Berlin, 1000 Berlin 33

*Zuleeg*, Professor Dr. Manfred, Kaiser-Sigmund-Str. 32, 6000 Frankfurt 1, Tel.: (0611) 564393

### *Korporative Mitglieder*

1. Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Berliner Str. 48, 6900 Heidelberg 1
2. Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht, Mittelweg 187, 2000 Hamburg 13



# Satzung

*der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht*

(Fassung vom 14. 4. 1961)

## § 1

Die Aufgabe der am 24. März 1917 gegründeten und am 7. April 1949 wiedergegründeten Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht ist die Förderung des Völkerrechts, des Internationalen Privatrechts und der anderen Zweige des internationalen Rechts. Zu diesem Zweck sollen Theoretiker und Praktiker sowie Vertreter der als Hilfswissenschaften erheblichen Wissensgebiete zu gemeinsamer wissenschaftlicher Arbeit versammelt werden.

Das heranwachsende Geschlecht in nachdrücklicher Weise zu völkerrechtlicher Arbeit anzuregen und in deren Durchführung zu fördern, wird sich die Gesellschaft besonders angelegen sein lassen.

## § 2

Die geschäftlichen Aufgaben der Gesellschaft werden von dem Vorstand, dem Rat und der Vollversammlung wahrgenommen.

## § 3

Der Vorstand besteht aus dem Vorsitzenden und zwei weiteren Mitgliedern, unter denen sich ein Vertreter des Internationalen Privatrechts befinden soll. Er wird von der Vollversammlung durch Stimmzettel auf zwei Jahre gewählt und bleibt im Amte bis zum Schluß der Jahresversammlung, in welcher der neue Vorstand gewählt wird. Wiederwahl ist zulässig.

Fallen während der Amtszeit einzelne Vorstandsmitglieder aus, so kann sich der Vorstand mit Wirkung bis zur nächsten Vollversammlung aus den Ratsmitgliedern ergänzen.

Der Vorstand führt die Geschäfte, soweit sie nicht dem Rat oder der Vollversammlung vorbehalten sind. Die Ämter des Stellvertretenden Vorsitzenden und des Schatzmeisters verteilt der Vorstand durch Beschluß auf die weiteren Mitglieder; die Ämter können auch zusammen wahrgenommen werden.

#### § 4

Der Rat besteht aus dem Vorstand und mindestens 12, höchstens 24 weiteren Ratsmitgliedern. Die Ratsmitglieder werden für 4 Jahre und in derselben Weise gewählt wie der Vorstand.

Der Rat bestimmt Zeit, Ort und Tagesordnung der Jahresversammlung sowie den sonstigen Arbeitsplan. Er wählt die Mitglieder.

#### § 5

Zur Wahl als Mitglied kann nur gestellt werden, wer durch schriftlichen Antrag dreier Ratsmitglieder vorgeschlagen ist. Der Vorstand stellt den Vorgeschlagenen entweder zur Wahl auf der nächsten Ratsversammlung oder leitet den Ratsmitgliedern den Vorschlag zur schriftlichen Wahl zu. Der Vorgeschlagene ist gewählt, wenn er in der Ratsversammlung die Mehrheit der Stimmen der Anwesenden erhält, oder, im Falle der schriftlichen Wahl, nicht drei Ratsmitglieder binnen Monatsfrist die mündliche Erörterung beantragen.

Der Vorsitzende trägt dem Gewählten die Mitgliedschaft an. Der Erwerb tritt durch Annahmeerklärung ein.

#### § 6

Durch Erwerb der Mitgliedschaft wird die Verpflichtung übernommen, sich an den Arbeiten der Gesellschaft zu beteiligen.

Der Mitgliedsbeitrag beträgt jährlich DM 20,— und ist jeweils im Januar für das laufende Kalenderjahr zu zahlen.

Neue Mitglieder entrichten den Beitrag erstmalig für das auf ihre Aufnahme folgende Kalenderjahr.

Der Vorstand kann für einzelne Mitglieder von der Einziehung eines Jahresbeitrags absehen oder ihn herabsetzen.

Die Mitgliedschaft erlischt durch Verzicht, welcher dem Vorsitzenden gegenüber schriftlich erklärt wird.

In besonderen Fällen kann durch einstimmigen Beschluß des Rates die Mitgliedschaft entzogen werden.

Auf Vorschlag des Rates kann die Mitgliederversammlung Ehrenmitglieder ernennen.