

Thesen

verabschiedet von der 1. Kommission der Deutschen Gesellschaft
für Völkerrecht am 15./16. Juni 1963

Grundlagen

1. Gegenstand der Untersuchung ist ein Ausschnitt aus dem Gesamtthema der Anwendung des Völkerrechts im innerstaatlichen Recht: Bedarf es eines staatlichen Handelns, um eine Grundlage für die innerstaatliche Anwendung von Völkerrechtsnormen (des allgemeinen Völkerrechts und des Vertragsrechts) zu schaffen? Was muß, kann oder darf ein Staat zu diesem Ziele tun? Welche Folgen löst dieses Handeln aus?

Die besonderen Probleme des Rechts der europäischen Gemeinschaften bleiben in diesen Thesen unberührt. (Einleitung 1)

2. Dieses Problem ist völkerrechtlich, aber vom Blickpunkt der innerstaatlichen Rechtsordnung aus zu untersuchen. (Einleitung 2)

3. Nach der Transformationslehre sind Völkerrechtsnormen in der Regel einer unmittelbaren und unveränderten Anwendung in der innerstaatlichen Rechtsordnung — auch einer Übernahme in diese ohne Veränderung ihres Inhaltes — nicht fähig, sondern bedürfen einer Umgießung in Landesrecht, durch die ihr Geltungsgrund abgeändert, ihr Geltungsbereich auf neue Adressaten erstreckt und ihr Inhalt auch durch die Einfügung in ein anderes Rechtssystem verändert werden. Am wichtigsten ist dabei die Auswechslung der Adressaten. Welche Rangstufe das transformierte Recht erhält, bestimmt der transformierende Staat. (Einleitung 3)

4. Nach der Vollzugslehre bedarf es ebenfalls eines Staatsaktes, um eine Völkerrechtsnorm innerstaatlich vollziehbar zu

machen. Dieser hat jedoch nur die Bedeutung, die Anwendung der Völkerrechtsnorm innerstaatlich freizugeben, ohne ihren Geltungsgrund, ihre Adressaten und ihren Systemzusammenhang zu ändern. Losgelöst von der Völkerrechtsnorm hat der Vollzugsbefehl keinen selbständigen materiellen Inhalt, sondern erfüllt nur eine Anwendungsvoraussetzung der Völkerrechtsnorm im innerstaatlichen Bereich. Freilich nehmen es die Staaten für sich in Anspruch, den Rang einer Völkerrechtsnorm im Verhältnis zum Landesrecht durch einen Rangeinstufungsbefehl selbst zu bestimmen. Diese Staatenpraxis wird hier zugrunde gelegt. Es wird nicht davon ausgegangen, die Rangeinstufung sei aus dem Völkerrecht zu entnehmen. (Einleitung 4)

In einigen staatlichen Rechtsordnungen (USA, Niederlande, Schweiz) ist ein ausdrücklicher Rechtsanwendungsbefehl nur für das Vertragsrecht erteilt, während das allgemeine Völkerrecht innerstaatlich angewandt wird, ohne daß dies ausdrücklich angeordnet wäre. Auf die daraus sich ergebenden Probleme wird die Untersuchung nicht erstreckt.

5. Weder die Transformationslehre noch die Vollzugslehre ergeben sich zwingend aus einer bestimmten Definition des Verhältnisses von Völkerrecht und Landesrecht im Sinne des Dualismus oder Monismus. Die Transformationslehre setzt zwar voraus, daß Völkerrecht und Landesrecht zwei verschiedene Rechtsordnungen sind. Diese dualistische Konstruktion führt aber nicht notwendig zur Transformationslehre, sondern läßt auch eine Anwendung der Vollzugslehre zu. Diese Vollzugslehre ist aber nicht nur mit einer dualistischen Konstruktion vereinbar, sondern auch mit der Auffassung, Völkerrecht und Landesrecht seien Bestandteile einer einheitlichen Rechtsordnung. Selbst die Ansicht, die Landesrechtsordnung sei von der Völkerrechtsordnung abgeleitet, schließt eine Anwendung der Vollzugslehre nicht aus, sofern die Staaten als berechtigt angesehen werden, über die innerstaatliche Wirkung von Völkerrechtsnormen zu entscheiden, und aus dem Delegationsverhältnis nicht hergeleitet wird, daß alles Landesrecht vor Völkerrechtsnormen zurückweiche.

Der Theorienstreit über Dualismus und Monismus braucht daher im Rahmen dieser Untersuchung nicht erneut aufgerollt zu werden. (Einleitung 5/6)

Abschnitt A

Allgemeines

6. Keine allgemeine Regel des Völkerrechts gebietet, daß generell Völkerrechtsgebote ohne Einschaltung eines innerstaatlichen Hoheitsaktes von innerstaatlichen Rechtsanwendungsorganen und Rechtsunterworfenen zu befolgen sind. Es gibt dagegen eine in der Gegenwart möglicherweise in Ausdehnung begriffene begrenzte Gruppe von Völkerrechtsgeboten, deren Natur und grundlegender Charakter eine unmittelbare Befolgung durch innerstaatliche Rechtsanwendungsorgane und Rechtsunterworfene gebietet. Bei einzelnen besonders grundlegenden Geboten wird sogar anzunehmen sein, daß entgegenstehendes staatliches Recht durch sie verdrängt wird. (Frage I)

7. Im allgemeinen — abgesehen von den unter 6 (Sätze 2 und 3) genannten Geboten — dürfen die Staaten die innerstaatliche Wirksamkeit von Völkerrechtsgeboten davon abhängig machen, daß sie ihre Anwendung gebieten. (II)

8. Es steht bei den Staaten, die Formen und Wirkungen des Rechtsanwendungsbefehls zu bestimmen, um eine wirksame Anwendung der Völkerrechtsgebote im landesrechtlichen Bereich zu sichern. Daher ist nach geltendem Völkerrecht sowohl die Transformation von Völkerrechtsgeboten in Landesrecht wie auch die Erteilung eines Rechtsanwendungsbefehles in der Form zulässig, daß die Völkerrechtsgebote im landesrechtlichen Bereich für vollziehbar erklärt werden. Daneben besteht die Möglichkeit, daß Völkerrechtsgebote inhaltlich durch selbständige eigene Rechtssetzungsakte oder sonstige Anordnungen innerstaatlich verwirklicht werden. (III/IV)

9. Die Vollzugslehre wird in höherem Maße der geltenden Völkerrechtsordnung und den von ihr verfolgten Zielen gerecht; sie vernachlässigt auch nicht das Anliegen der Staaten, ihren Rechtssetzungsorganen die Entscheidung darüber vorzubehalten, welche Völkerrechtsgebote innerstaatlich wirksam werden sollen. (V/VI)

10. Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland schließt weder für die allgemeinen Regeln des Völkerrechts noch für das Völkervertragsrecht eine der beiden Lehren aus. (VII)

Abschnitt B

Die innerstaatliche Anwendung der allgemeinen Regeln des Völkerrechts

11. Die allgemeinen Regeln des Völkerrechts, die sich aus der Staatenpraxis entwickeln und mit ihr verändern, eignen sich wegen dieser Veränderlichkeit in ihrem Bestande nicht zu einer Umgießung in Landesrecht. Die Konstruktion einer antizipierenden Transformation des jeweiligen Bestandes ist mit den Grundlagen und auch dem rechtspolitischen Anliegen der Transformationslehre schlecht vereinbar und kommt einer verdeckten Anwendung der Vollzugslehre gleich, die keine Schwierigkeiten hat, dem Problem der Veränderlichkeit des Normenbestandes Rechnung zu tragen. (XI)

12. Es läßt sich keine Völkerrechtsregel nachweisen, welche den Rang der allgemeinen Regeln des Völkerrechts im Verhältnis zum Landesrecht bestimmt. Eine Ausnahme gilt nur für diejenigen allgemeinen Regeln, deren Natur und besonderer Charakter eine unmittelbare Anwendung im Landesrecht erfordern (vgl. These 6). Abgesehen davon wird der Rang allgemeiner Regeln nach beiden Lehren von den Staaten bestimmt. Sie sind jedoch völkerrechtlich verpflichtet, dafür zu sorgen, daß keine innerstaatliche Norm — gleich welcher Rangstufe — die Verwirklichung der Völkerrechtsgebote durchkreuzt.

Darüber, welchen Rang Art. 25 GG den allgemeinen Regeln des Völkerrechts im Verhältnis zu den Bestimmungen des Grundgesetzes einräumt, hat sich in der Kommission keine einheitliche Auffassung gebildet. (VIII)

13. Das völkerrechtliche Gebot der Vertragstreue (*pacta sunt servanda*) bezieht sich nicht auf die innerstaatliche Wirkung von Verträgen. Daher erhalten auch nach der Vollzugslehre völkerrechtliche Verträge nicht den Rang, den das Grundgesetz in Art. 25 den allgemeinen Regeln einräumt. Der Gesetzgeber behält die Verfügungsmacht über ihre innerstaatliche Wirksamkeit und kann den Rechtsanwendungsbefehl auch im Widerspruch zu bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen innerstaatlich aufheben und auch

innerstaatlich gültig Recht setzen, das einem Völkerrechtsgebot materiell widerspricht. (IX)

14. Das Völkerrecht läßt zu, daß staatliche Instanzen allgemeine Regeln des Völkerrechts mit innerstaatlicher Wirkung verbindlich auslegen. Es ist sachlich geboten und daher empfehlenswert, daß sie dabei die Rechtsprechung internationaler Organe in Betracht ziehen. (X)

Abschnitt C

Die innerstaatliche Anwendung des Völkervertragsrechts

15. Rechtstheoretisch ist eine Umgießung von Vertragsrecht in Landesrecht möglich. Freilich wird bei einer strengen Anwendung der Transformationslehre die Einheit eines Vertrages zerrissen, das synallagmatische Verhältnis, in dem seine Gebote stehen, gesprengt und eine weniger vollkommene Harmonie zwischen Vertragsrecht und Landesrecht hergestellt als bei einem Vollzug des Vertrages im landesrechtlichen Bereich. Bei der Transformation wird die Autorität des Gesetzgebers zur Sanktionierung eines Vertragsinhaltes eingesetzt, der vielleicht niemals in Geltung erwächst. (XVI)

16. Die Transformation von Verträgen hat den praktischen Vorteil, daß die internationalen Gebote voll in die Rechtsquellenkategorien und in die Denkformen des Landesrechts eingeordnet werden, die den nationalen Rechtsanwendungsorganen vertraut sind. Bei der Anwendung des Vertrages ist es rechtstechnisch möglich, der Landessprache — wenn auch auf Kosten der Normenharmonie — einen Vorzug vor den anderen Vertragssprachen einzuräumen. (XIV/XVIII)

17. Welchen Rang ein internationaler Vertrag im Verhältnis zum Landesrecht erhält und wie Konflikte zwischen Vertragsrecht und Landesrecht zu lösen sind, ist von der rechtlichen Deutung des staatlichen Rechtsanwendungsbefehls unabhängig. Es ist vielmehr eine Frage der Rangeinstufung, die nach beiden Lehren grundsätzlich den Staaten freisteht. (XIV)

18. Das Problem der gerichtlichen Nachprüfung des Vertrags-

rechts an der Verfassung kann nur durch Sonderregelungen zufriedenstellend gelöst werden, die dem Gesichtspunkte Rechnung tragen, daß die völkerrechtliche Geltung und die innerstaatliche Wirkung nicht auseinanderfallen sollten. Daher verdient eine präventive Normenkontrolle von Verträgen den Vorzug vor einer repressiven. (XV)

19. Aus folgenden praktischen Gründen ist der Vollzug von Geboten des Vertragsrechts ihrer Transformation in Landesrecht vorzuziehen:

a) Der Beginn der innerstaatlichen Anwendbarkeit ergibt sich aus dem Vollzugsbefehl und bedarf keiner ausdrücklichen Regelung. (XII)

b) Der staatliche Rechtsanwendungsbefehl bezieht sich auf den Inhalt des Vertrages, so wie er völkerrechtlich zwischen den Vertragspartnern verbindlich wird; eine folgerichtige Handhabung der Vorbehaltspraxis wird nur durch die Vollzugslehre ermöglicht. (XIII)

c) Die Vollzugslehre ermöglicht auch eine folgerichtige Anwendung der Regel „*lex posterior derogat legi priori*“ im Verhältnis zwischen Vertragsrecht und Landesrecht: Der Vertrag geht gleichrangigem Landesrecht vor, das vor dem Inkrafttreten des Vertrages geschaffen wurde — auch wenn dies nach der Annahme des Zustimmungsgesetzes geschah. (XIV)

d) Ist ein Vertrag — sei es infolge Kündigung oder aus anderen Gründen — ganz oder teilweise völkerrechtlich nicht mehr anwendbar, so ist er insoweit auch innerstaatlich nicht mehr anzuwenden, es sei denn, daß sein Inhalt zu einem selbständigen Bestandteil des innerstaatlichen Rechts geworden ist. Das Außerkrafttreten des Vertrages (oder einzelner seiner Bestimmungen) bedarf daher keines *actus contrarius*, wenn es auch aus rechtsstaatlichen Gründen bekanntgemacht werden sollte. (XVI/XX)

e) Eine völkerrechtskonforme Auslegung des Vertrages wird in höherem Maße gewährleistet als bei einer Transformation in Landesrecht. (XVII)

f) Der Vertrag ist auch innerstaatlich immer in den vertraglich maßgebenden sprachlichen Fassungen anzuwenden. Jedoch wird man den Staaten die Praxis gestatten können, der innerstaat-

lichen Rechtsanwendung den Wortlaut in der für maßgeblich erklärten Landessprache zugrunde zu legen, solange keine Zweifel über die Übereinstimmung der verschiedenen maßgebenden Texte bestehen. Eine den Vertragsinhalt nicht zutreffend wiedergebende Fassung in der Landessprache hat niemals den Vorrang. Die Übernahme der internationalen Auslegungsregeln zum Sprachenproblem, insbesondere über die Berücksichtigung der Arbeitssprache, folgt aus der Vollzugslehre. (XVIII)

g) Änderungen des Vertrages können ohne Rücksicht auf ihren Inhalt — abgesehen von im Vertrage selbst enthaltenen begrenzten Anpassungsklauseln — nur von denselben Staatsorganen und in denselben Verfahren innerstaatlich für verbindlich erklärt werden wie der ursprüngliche Vertrag, dessen Einheit so auch innerstaatlich gewahrt bleibt. Nach der Transformationslehre kommt es hingegen darauf an, ob der ganze Vertrag oder nur Teile als transformiert angesehen werden. (XIX)

Abschnitt D

Schlußfolgerungen

20. a) Nach dem Ergebnis der Untersuchungen sprechen dogmatische Gründe dafür, allgemeinen Regeln des Völkerrechts die Anwendung im Landesrecht nicht auf dem Wege der Transformation, sondern durch einen Vollzugsbefehl zu sichern.

b) Beim Vertragsrecht gebieten neben der Aufrechterhaltung des Synallagma vor allem praktische Gründe, dem Rechtsanwendungsbefehl die Wirkung eines Vollzugsbefehles, nicht aber eines Transformationserlasses zuzumessen. Wesentliche Probleme der Anwendung können nur so folgerichtig gelöst werden. Das wird in Staaten deutlich, die grundsätzlich der Transformationslehre folgen. Staatspraxis und Judikatur weichen dort vielfach auf Lösungen aus, die sich aus der Vorstellung eines Vollzuges ergeben, mit der Vorstellung einer Transformation aber nicht harmonieren (siehe oben These 19 insbesondere hinsichtlich der Auslegung, der Sprache, der Vorbehalte und der Geltungsdauer).

Hingegen ergeben sich derartige Schwierigkeiten nicht, wenn die Vollzugslehre zugrunde gelegt wird.

Dem Anliegen der Transformationslehre, den innerstaatlichen Rechtsanwendungsorganen die Arbeit zu erleichtern und ihnen das Umdenken in ein fremdes Rechtssystem zu ersparen, kann, wo es nötig erscheint, auch durch eine selbständige gesetzgeberische Gestaltung entsprochen werden. (XXI)

21. Der Übergang zur Vollzugslehre ist nicht von einer Änderung des Grundgesetzes abhängig. Indes würde im Falle einer Revision des Grundgesetzes — insbesondere seiner Bestimmungen über die auswärtige Gewalt — die Gelegenheit wahrzunehmen sein, die Bestimmungen über die Anwendung des Völkerrechts im innerstaatlichen Bereich so zu fassen, daß ihnen eindeutig entnommen werden kann, daß Völkerrechtsgebote als solche innerstaatlich für anwendbar erklärt werden. Das gilt insbesondere für den Fall der Ausarbeitung einer Gesamtdeutschen Verfassung. (XXII)