

Die Methode des Abschlusses internationaler Verträge nach deutschem Recht

Bericht für den Internationalen Kongreß für Rechtsvergleichung (2.—6. August 1932)

Dr. Ernst Schmitz, Abteilungsleiter im Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Inhaltsübersicht.

Vorbemerkung

I. Erklärungsberechtigte Organe

1. Der Reichspräsident — 2. Die Reichsregierung — 3. Die Länder

II. Die Vorbereitung und Durchführung der Vorverhandlungen

Vollmachten — Einfluß auf die Verhandlungen

III. Die innerstaatliche Willensbildung bei Verträgen des Reiches

1. Der Reichspräsident — 2. Beteiligung der Legislative — a) Friedensschlüsse — b) Verträge über Gebietsabtretungen — c) Kreditverträge — 3. Beteiligung des Reichstags — a) Bündnisse — b) Verträge, die sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen — Verträge mit fremden Staaten — Form der Abmachungen — *Abkommen* — *Übereinkommen* — *Vereinbarungen* — *Erklärungen* — *Protokolle* — *Notenwechsel* — Zustimmungspflichtige Verträge — Umfang der Zustimmung — Form der Zustimmung — Verfassungsändernde Gesetze — Behandlung der Staatsverträge im Reichstag — Publikation der Verträge — Staatsrechtliche Bedeutung des Art. 45 Abs. 2 und 3 — Völkerrechtliche Bedeutung des Art. 45 Abs. 2 und 3 — Vereinbarung der Zustimmung

IV. Die Ratifikation der Verträge

V. Die innerstaatliche Willensbildung in besonderen Fällen

1. Ermächtigungsgesetze — 2. Ausnahmezustand

VI. Die Willensbildung bei den Länderverträgen

Länderkonkordate — Angelegenheiten, deren Regelung der Landesgesetzgebung zusteht — Zustimmung des Reichs

Vorbemerkung.

Welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit ein gültiger völkerrechtlicher Vertrag zwischen Mitgliedern der Völkerrechtsgemeinschaft zustande kommt, kann nur nach den Normen des Völkerrechts bestimmt werden. Eine Darstellung der Methode des Abschlusses internationaler Verträge nach deutschem Recht kann sich also nur mit der Frage beschäftigen, wie nach innerstaatlichem deutschem Recht der Tatbestand geschaffen wird, der nach internationalem Recht eine Bindung des Reiches in vertraglicher Form zur Folge hat.

Dem Begriff des völkerrechtlichen Vertrages sind die übereinstimmenden Willenserklärungen der vertragschließenden Teile wesentlich. Als Willenserklärungen, die für die betreffenden Staaten verbindlich sind, erkennt das Völkerrecht die Erklärungen der Organe an, die nach der jeweiligen Verfassung zur Abgabe dieser Erklärungen nach außen hin berufen sind.

Wer dies im Einzelfalle ist, ergibt sich nicht aus der Verfassung. Vielmehr werden die Namen der Personen, die nach internem Recht als vertretungsberechtigte Organe berufen sind, den fremden Mächten notifiziert; damit sind sie, vorbehaltlich einer etwaigen Nichtanerkennung, wie dies etwa nach gewaltsamen Umwälzungen vorzukommen pflegt, völkerrechtlich legitimiert; ihre Erklärungen gelten als Erklärung des Staates selbst. Nur die in bestimmter Form abgegebenen Erklärungen dieses den Staat nach außen hin repräsentierenden Organs sind völkerrechtlich erheblich; nur auf dieses formale Element der Erklärung kommt es an. Wie der Wille, der diese Erklärung trägt, zustande kommt, ist als innere Angelegenheit jedes Staates der Regelung durch völkerrechtliche Normen entzogen, so daß es vom Standpunkt des Völkerrechts gleichgültig ist, ob die abgegebene Erklärung den innerstaatlichen Regeln über die Willensbildung entspricht oder nicht.

Da das Völkerrecht im allgemeinen lediglich den Inhalt einer abgegebenen Erklärung als allein maßgebend ansieht und eine fehlerhafte Willensbildung unberücksichtigt läßt, so wird mangels einer ausdrücklichen völkerrechtlichen Regel eine Erklärung des verfassungsmäßig zuständigen Organs nicht dadurch völkerrechtlich unwirksam, daß sie entgegen den innerstaatlichen Regeln über Willensbildung zustande gekommen ist; d. h. eine Erklärung des berufenen Repräsentanten ist völkerrechtlich auch dann gültig, wenn sie mit dem Willen der innerstaatlich maßgebenden Organe nicht im Einklang steht.

Die Darstellung der Methode des Abschlusses völkerrechtlicher Verträge nach deutschem Recht dagegen muß, unabhängig von der Frage der internationalen Gültigkeit, untersuchen, wie die für den Abschluß der Verträge erforderlichen Willenserklärungen staatsrechtlich gültig zustande kommen.

I. Erklärungsberechtigte Organe.

1. Der Reichspräsident.

Art. 45 Abs. 1 der Reichsverfassung bestimmt:

„Der Reichspräsident vertritt das Reich völkerrechtlich. Er schließt im Namen des Reiches Bündnisse und andere Verträge mit auswärtigen Mächten. Er beglaubigt und empfängt die Gesandten.“

Nach dieser Vorschrift schließt der Reichspräsident die Verträge mit fremden Mächten. Es ist aber in Theorie und Praxis anerkannt und entspricht im übrigen der völkerrechtlichen Übung, daß der völkerrechtliche Repräsentant die Verträge weder selbst zu verhandeln noch zu unterzeichnen braucht, sondern daß er seine Vertretungsbefugnis durch Erteilung einer schriftlichen Vollmacht, die eigenhändig von ihm zu vollziehen ist, übertragen kann. Zu berücksichtigen ist dabei, daß sowohl die Unterzeichnung der Verträge durch den Reichspräsidenten wie auch jede Vollmachtserteilung nach Art. 50 R. V. der Gegenzeichnung durch den Reichskanzler oder den zuständigen Reichsminister, in diesem Falle den Außenminister, bedarf.

Dabei kommt es auf die äußere Form und auf die Bezeichnung der Abmachungen nicht an. Der Ausdruck „Verträge mit auswärtigen Mächten“ in Art. 45 Abs. 1 ist im weitesten Sinne zu verstehen. Die Terminologie der Reichsverfassung und der Reichsgesetze ist ebensowenig einheitlich wie die internationale Praxis. Während Art. 45 Abs. 1 nur von „Verträgen mit auswärtigen Mächten“, Abs. 3 von „Verträgen mit fremden Staaten“ spricht, ist in Art. 78 Abs. 2 von „Verträgen mit auswärtigen Staaten“, in Abs. 3 von „Vereinbarungen mit fremden Staaten“ die Rede. Art. 82, Abs. 3 und 5 erwähnen „Staatsverträge“ und „Übereinkommen“ nebeneinander¹⁾. In der Praxis spricht man von Verträgen, Abkommen, Übereinkommen, Übereinkünften, Vereinbarungen. In Bezug auf letzteren Ausdruck geben die Ausführungen des Vertreters der französischen Regierung vor dem Ständigen Internationalen Gerichtshof in dem Verfahren über das deutsch-österreichische Zollregime (Public. Série C Nr. 53 p. 395) Veranlassung zu dem Hinweis, daß dieser letztere Ausdruck der Gesetzessprache nichts mit dem Begriff der „Vereinbarung“ zu tun hat, den die Wissenschaft als objektiv-normsetzendes Geschäft in Gegensatz zu dem nur subjektiv-rechtsbegründenden „Vertrag“ gebracht hat (vgl. Triepel, Völkerrecht und Landesrecht, S. 49 ff.).

Der Ausdruck „Verträge mit auswärtigen Mächten“ umfaßt im übrigen alle der Form nach verschiedenen, der Sache nach aber stets auf die Übernahme von Pflichten oder Erwerb von Rechten gerichteten Abmachungen. Grundsätzlich müssen daher alle Erklärungen, die das Reich völkerrechtlich binden sollen, auf eine Erklärung des Reichspräsidenten zurückgehen.

¹⁾ Vgl. Heckel, Verträge des Reichs und der Länder mit auswärtigen Staaten nach der Reichsverfassung, Archiv d. öffentl. Rechts, neue Folge, Bd. 7 S. 211. Seine Auffassung, daß man unter Staatsverträgen in Art. 82 Verträge „in solennier Form“, unter Übereinkommen „sonstige vertragliche Abmachungen“ zu verstehen habe, stimmt mit der Praxis nicht überein. Vgl. darüber unten.

2. Die Reichsregierung.

unw. Abk. Dieser Grundsatz der Verfassung erleidet aber eine erste Ausnahme durch die Regel, die man als völkerrechtliches Gewohnheitsrecht bezeichnen kann, daß sogenannte Regierungs- und Verwaltungsabkommen auch von der Regierung bzw. dem zuständigen Ressortminister in den Staat bindender Weise abgeschlossen werden können, es sei denn, daß die einzelne Verfassung ausdrücklich etwas anderes bestimmt. Der völkerrechtliche Begriff der Regierungs- und der Verwaltungsabkommen steht nicht genau fest. Im allgemeinen pflegt man zu sagen, daß Regierungs- und Verwaltungsabkommen solche Vereinbarungen sind, die lediglich die verwaltungsmäßige Durchführung bereits bestehender Verträge oder rein verwaltungstechnische Fragen behandeln. Diese internationale Praxis ist nicht ohne Rückwirkung auf die innerstaatlichen Auffassungen über die Bedeutung des Art. 45 Abs. 1 geblieben und hat zu der heute allgemein herrschenden Ansicht geführt, daß die Reichsregierung bzw. die einzelnen Ressortminister als generell zum Abschluß von Regierungs- und Verwaltungsabkommen ermächtigt angesehen werden¹⁾. Dabei ist allerdings theoretisch für den Reichspräsidenten jederzeit die Möglichkeit bestehen geblieben, von sich aus einzugreifen. Die gegenwärtige Praxis hat ihren Ausdruck in § 106 der gemeinsamen Geschäftsordnung der Reichsministerien, Allgemeiner Teil²⁾, gefunden, der bestimmt:

„Die zum Abschluß von Staatsverträgen und Abkommen notwendigen Vollmachten sind dem Reichspräsidenten zur Vollziehung vorzulegen.

Soweit bisher bei Verwaltungsabmachungen im völkerrechtlichen Verkehr Vollmachten des Staatsoberhauptes nicht üblich waren, bleibt es dabei. Der Reichspräsident ist jedoch zu unterrichten, bevor Verhandlungen eingeleitet werden, die vertragliche Abmachungen bezwecken.“

Der Abschluß von Regierungs- und Verwaltungsabkommen hatte zu Differenzen zwischen dem Reichspräsidenten und der Reichsregierung geführt. Der Reichspräsident hatte sich im Jahre 1923 auf den Standpunkt gestellt, daß er daran festhalten müsse, daß verfassungsrechtlich bei dem Abschluß von Verträgen des Reiches mit auswärtigen Mächten die deutschen Vertreter einer von dem Reichs-

¹⁾ Vgl. hierzu Pohl, Völkerrecht und Außenpolitik in der Reichsverfassung (Völkerrechtsfragen, Heft 26) S. 34, der die gegenwärtige Praxis für verfassungswidrig hält; „Nach der Verfassung kann kein Zweifel darüber herrschen, daß beim Abschluß von Staatsverträgen des Reichs mit auswärtigen Mächten die deutschen Vertreter in jedem einzelnen Fall einer vom Reichspräsidenten erteilten Vollmacht bedürfen.“

²⁾ Genehmigt durch Beschluß der Reichsregierung vom 2. September 1926, in Kraft getreten am 1. Januar 1927.

präsidenten erteilten Vollmacht in jedem einzelnen Falle bedürften. Nach Verhandlungen hatte er sich damit einverstanden erklärt, daß es bei der bisherigen Praxis verbleibe, soweit im völkerrechtlichen Verkehr Vollmachten des Staatshauptes nicht üblich seien, jedoch unter der Voraussetzung, daß er von der Einleitung von Verhandlungen, die vertragliche Abmachungen bezwecken, vorher unterrichtet wird ¹⁾. Auf diese Regelung ist § 106 der Geschäftsordnung zurückzuführen. Durch diese Bestimmung behält der Reichspräsident ²⁾ die Möglichkeit, jederzeit die Kontrolle über die geplanten Verhandlungen auszuüben und eventuell die Erteilung der Vollmacht für sich in Anspruch zu nehmen, wobei er dann diese mit der Einschränkung erteilen kann, daß er sich die Ratifikation des zu schließenden Abkommens vorbehält. Macht er von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch, so wird die Vollmacht von der Reichsregierung, d. h. in der Regel von dem Außenminister, erteilt, der dafür als allgemein ermächtigt gilt.

In einen gewissen Widerspruch hat sich die Reichsregierung zu dieser Auffassung bei ihrer Stellungnahme gegenüber dem Entwurf eines „Gesetzes gegen die Versklavung des deutschen Volkes“ gesetzt. Der erste Paragraph des Entwurfes wollte der Reichsregierung zur Pflicht machen, bestimmte Erklärungen gegenüber den auswärtigen Mächten abzugeben ³⁾. Dagegen wandte sich die Kritik der Reichsregierung ⁴⁾:

„Der Gesetzentwurf ist verfassungsändernd. Die Bestimmung des § 1 verpflichtet die Reichsregierung, den auswärtigen Mächten in feierlicher Form Kenntnis davon zu geben, daß das erzwungene Kriegsschuldenerkenntnis des Versailler Vertrags völkerrechtlich unverbindlich ist. Damit wird die Reichsregierung beauftragt, eine völkerrechtlich rechtserhebliche Erklärung für das Reich abzugeben. Das steht im Widerspruch mit Art. 45 der Reichsverfassung, nach dem der Reichspräsident das Reich völkerrechtlich vertritt und somit ausschließlich befugt ist, völkerrechtliche Erklärungen für das Reich abzugeben.“

Diese Begründung geht nun entschieden zu weit. Mit Recht hat in der Debatte darüber (Verhandl. des Reichstags, Wahlperiode 1928 Bd. 426, S. 3314) der Abgeordnete v. Freytagh-Loringhoven dagegen eingewandt, daß dann das Auswärtige Amt überhaupt nicht

¹⁾ Pohl a. a. O., S. 34.

²⁾ Ein allgemeines Recht auf Informationen wird besonders von Poetzsch, Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung (Jahrbuch des öffentlichen Rechts Bd. XIII S. 134) hervorgehoben.

³⁾ § 1: Die Reichsregierung hat den auswärtigen Mächten unverzüglich in feierlicher Form Kenntnis davon zu geben, daß das erzwungene Kriegsschuldenerkenntnis des Versailler Vertrags der geschichtlichen Wahrheit widerspricht, auf falschen Voraussetzungen beruht und völkerrechtlich unverbindlich ist.

⁴⁾ Verhandlungen des Reichstags, IV. Wahlperiode 1928, Anlagen zu den stenographischen Berichten Nr. 1429 Anlage 4.

mehr in der Lage sei, irgendwelche Noten an das Ausland zu richten, irgendwelche Erklärungen abzugeben, da es dann in die ausschließliche Domäne des Reichspräsidenten eingreife. Richtig ist nur, daß die Kompetenzverteilung zwischen Reichspräsidenten und Reichsregierung, wie sie nach der Verfassung festgelegt ist, nicht durch einfaches Gesetz geändert werden kann, und daß die geforderte Erklärung nach der bestehenden Kompetenzverteilung, auch unter Berücksichtigung der staatsrechtlichen Zulässigkeit von völkerrechtlich erheblichen Erklärungen der Reichsregierung, zweifellos zur Zuständigkeit des Reichspräsidenten gehören würde. Eine Beschränkung der durch die Verfassung vorgesehenen Befugnisse des Reichspräsidenten als des vertretungsberechtigten Organes durch Gesetz wäre allerdings unzulässig.

Die staatsrechtliche Gültigkeit von Regierungsabkommen wird auch von der Rechtsprechung des Reichsgerichts, allerdings in nicht ganz zutreffender Weise, anerkannt. Vergleiche die Entscheidung vom 22. Juni 1922 (RGZ. Bd. 105 S. 156)¹⁾:

„Allerdings ist der Abschluß von Verträgen mit fremden Staaten nach Art. 45 der Reichsverfassung vom 11. August 1919 Sache des Reichspräsidenten; damit wird aber nicht vorgeschrieben, daß jeder Vertrag ohne Ausnahme von dem Reichspräsidenten persönlich abgeschlossen oder formell genehmigt werden müßte. Wie L a b a n d, Staatsrecht des Deutschen Reiches, 5. Auflage Bd. II S. 152 ff. eingehend ausführt, besteht neben der üblichen solennen Vertragsform noch eine nicht-solenne. Bei ersteren sind die Vertreter der Staaten nur ermächtigt, einen Vertragsentwurf zu vereinbaren, während der Abschluß erst durch die staatsrechtlich hierzu legitimierte Stelle erfolgt. Es kann aber auch der Fall sein, daß die Bevollmächtigten zu dem endgültigen Abschluß des beabsichtigten Vertrages ermächtigt sind und ermächtigt werden konnten; dann kommt der Vertrag schon mit der Unterzeichnung einer gemeinschaftlichen Urkunde oder mit der Auswechselung einseitiger Urkunden zustande.“

Die Ungenauigkeit besteht darin, daß die Unterscheidung zwischen solennen und nicht-solennen Verträgen, d. h. zwischen Verträgen im engeren Sinne und den Regierungs- und Verwaltungsabkommen, gleichgesetzt wird mit der zwischen Verträgen mit und solchen ohne Ratifikationsvorbehalt. Ein Ratifikationsvorbehalt ist aber auch bei Regierungsabkommen denkbar, wie andererseits feierliche Staatsverträge auch ohne Ratifikationsvorbehalt abgeschlossen werden können. Als Beispiel für ersteren Fall sei das deutsch-französische Abkommen über die Durchführung der deutschen Aufwertungsgesetzgebung in Frankreich vom 10. Mai 1926 (RGBl. 1926 II, S. 347) erwähnt, während andererseits z. B. der Vertrag von

¹⁾ Entsprechend für die alte Reichsverfassung RGSt. Bd. 18 S. 241 (19. 11. 1888).

Rapallo vom 16. April 1922 (RGBl. 1922 II S. 677) wenigstens teilweise sofort in Kraft trat.

Folgt man der Unterscheidung, die das Reichsgericht macht, so wird man die Abkommen, die von der Regierung oder auf Grund einer von dieser erteilten Vollmacht abgeschlossen sind und einen Ratifikationsvorbehalt zeigen, auch zu den feierlichen Verträgen rechnen müssen. Das würde aber nur bezüglich der von der Regierung abgeschlossenen Verträge zutreffen, die durch den Reichspräsidenten ratifiziert werden. Allerdings dürfte bei den meisten Abkommen, in denen als Kontrahent nicht der Reichspräsident, sondern die Reichsregierung auftritt, die Ratifikation durch den Reichspräsidenten selbst erfolgen, jedenfalls bei denen, die der Zustimmung des Reichstags bedürfen (siehe unten). Daraus würde sich ergeben, daß in diesen Fällen die Reichsregierung zwar allgemein als bevollmächtigt gilt, Verhandlungen über abzuschließende Verträge einzuleiten und diese Vollmacht delegieren kann, daß sie aber nicht berechtigt ist, einen Vertrag endgültig abzuschließen, sondern daß das endgültige Zustandekommen von der Ratifikation durch den Reichspräsidenten, d. h. von seiner Willensäußerung abhängt.

Gegenüber diesen Verträgen stehen diejenigen Regierungsabkommen, in denen sich ein Ratifikationsvorbehalt nicht findet, und die Verwaltungsabkommen, die von dem zuständigen Ressortminister abgeschlossen werden. Ein Beispiel eines Verwaltungsabkommens, von denen nur wenige im Reichsgesetzblatt veröffentlicht werden, ist die Vereinbarung des Reichsministers der Finanzen und des niederländischen Finanzministers zu dem deutsch-niederländischen Abkommen über Zusammenlegung der Grenzabfertigung im internationalen Reiseverkehr vom 19./27. März 1924 (RGBl. 1924 II, S. 87).

Verw. Abk.

3. Die Länder.

Eine weitere Ausnahme erleidet die generelle Regel des Art. 45 Abs. 1 durch die Bestimmung des Art. 78 Abs. 2:

„In Angelegenheiten, deren Regelung der Ländergesetzgebung zusteht, können die Länder mit auswärtigen Staaten Verträge abschließen; die Verträge bedürfen der Zustimmung des Reichs.“

Diese Bestimmung, deren Bedeutung nicht ganz klar ist, bezeichnet nicht direkt die Stellen, die als Erklärungsberechtigte anzusehen sind, sondern verweist auf die Verfassungen der einzelnen Länder. Die danach zuständigen Organe können für die Länder Verträge mit auswärtigen Staaten schließen.

Hier ergeben sich allerdings gewisse Schwierigkeiten daraus, daß die Länder keinerlei Organe haben, die den Verkehr mit dem Aus-

land unterhalten können, und auch solche nicht haben dürfen, da nach Art. 78 Abs. 1. die Pflege der auswärtigen Beziehungen ausschließlich Sache des Reichs ist¹⁾.

Zwar enthält die Mehrzahl der Verfassungen der Länder besondere Bestimmungen über die Vertretung nach außen, wenn auch manchmal nur (z. B. Anhalt) mit der Beschränkung auf das Reich und die anderen Länder. Meist ist zur Vertretung das Staatsministerium berufen, so in Anhalt (§ 33), in Baden (§ 56), in Bayern (§ 57, Abs. 1), in Braunschweig (Art. 33, Abs. 3), in Preußen (Art. 49), in den Freien Städten der Senat (Hamburg, Art. 45, Bremen, § 60, Lübeck, Art. 45). In anderen Ländern liegt die Vertretung in der Hand des Ministerpräsidenten, der bisweilen die Amtsbezeichnung „Staatspräsident“ führt, so in Hessen (Art. 41), Mecklenburg-Schwerin (§ 55), Sachsen (Art. 28), Württemberg (§ 32). In Oldenburg bedarf ein Staatsvertrag außerdem noch der Unterschrift eines weiteren Ministers (§ 42, 3).

Trotz dieser Bestimmungen ist nicht ersichtlich, wie die Länder ohne Mitwirkung der Reichsorgane irgendwelche international anerkannten Vollmachten erteilen können, wenn die nach den einzelnen Staatsverfassungen als Organe zur Vertretung nach außen berufenen Persönlichkeiten den fremden Regierungen nicht notifiziert worden, also auch nicht legitimiert sind. Im allgemeinen dürften daher die Länder wohl darauf angewiesen sein, sich der Vermittlung des Auswärtigen Amtes zu bedienen²⁾.

Die Befugnis der Länder zu Vertragsschlüssen wird als „Ausübung gebliebener Landeshoheit“³⁾, „ein Anerkenntnis bestehen gebliebener, wenngleich beschränkter Staatlichkeit“ angegeben: „Sein Dasein beweist, daß die Länder noch immer ein gewisses Maß völkerrechtlicher Rechtsfähigkeit besitzen“⁴⁾. Anschütz führt aus:

„Machen die Länder von diesem Recht Gebrauch, so handeln sie nicht als Organe des Reiches, sondern im eigenen Namen, was auch daraus erhellt, daß der Vertrag Rechtswirkungen nicht für das Reich, sondern nur für das betreffende Land hervorbringt.“

Es ist nun allerdings richtig, daß der Vertrag nur für das Territorium des betreffenden Landes gilt. Daraus ergibt sich aber nicht,

¹⁾ Über diese Schwierigkeiten vgl. Wolgast, Die auswärtige Gewalt des Deutschen Reiches, Archiv des öffentlichen Rechts, neue Folge Bd. 5, S. 29 ff.

²⁾ Vgl. aber den Staatsvertrag zwischen Preußen und Österreich vom 18. September 1925 über die gegenseitige Durchführung der Schulpflicht ihrer in dem anderen Staate wohnenden Staats- bzw. Bundesangehörigen, Preußische Gesetzsammlung 1926, S. 122.

³⁾ Poetzsch-Hefter, Handkommentar der Reichsverfassung, 3. Aufl. 1928, S. 340.

⁴⁾ Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches, 14. Aufl. 1932 S. 418.

wem die Rechte und Pflichten aus dem Vertrag zustehen. Es darf nicht vergessen werden, daß es sich um eine Ermächtigung auf Grund der Reichsverfassung handelt, die natürlich nicht darüber entscheiden kann, ob ein Land völkerrechtliche Rechtsfähigkeit, wenn auch nur in begrenztem Umfang, besitzt. Die Einheit des Reiches nach außen spricht dafür, daß auch die Länderorgane, wenn sie Verträge abschließen, im völkerrechtlichen Sinn als Reichsorgane anzusehen sind. Es kann nach völkerrechtlichen Grundsätzen kaum zweifelhaft sein, daß das Reich dem ausländischen Staat gegenüber zur Durchführung der von einem Land diesem gegenüber übernommenen Verpflichtungen verbunden ist und sich nicht darauf berufen kann, daß es sich um eine *res inter alios acta* handle. Zwangsmaßnahmen kann der ausländische Staat nicht gegen das einzelne Land, sondern nur gegen das Reich ergreifen. Umgekehrt kann das Reich die Durchführung der von einem Land nach dem Vertrag eingeräumten Rechte verlangen, während diesem selbst infolge der allgemeinen Vorschrift des Art. 78 Abs. 1, von dem Abs. 2 nur eine Ausnahme darstellt¹⁾, jede Möglichkeit, „seine“ Rechte geltend zu machen, fehlt.

Den auf Grund der Vorschrift des Art. 78 Abs. 2 von den Ländern abzuschließenden Verträgen sind diejenigen gleichzustellen, die infolge einer besonderen reichsgesetzlichen Ermächtigung über den Bereich des Art. 78 Abs. 2 hinaus von den Ländern eingegangen werden.

Von den Vertragsschlüssen gemäß Art. 78 Abs. 2 sind äußerlich diejenigen Fälle zu unterscheiden, in denen einzelne Dienststellen eines Landes kraft besonderer vertraglicher Vereinbarung zum Abschluß von Abkommen für das Reich ermächtigt werden. Als Beispiele seien genannt die deutsch-belgische Vereinbarung betreffend Überleitung der Rechtspflege in den Kreisen Eupen und Malmedy vom 23. April 1920 (RGBl. 1921, S. 200)²⁾ und Artikel 4 § 3 des deutsch-tschechoslowakischen Abkommens betr. die Überleitung der Rechtspflege im Hultschiner Land vom 3. Februar 1921 (RGBl. 1921 S. 724). Die Länderorgane treten dann ausdrücklich als „im Namen des Reichs

¹⁾ Poetzsch-Heffter a. a. O., S. 339.

²⁾ Art. 3 § 2 Abs. 2: „In welcher Weise zu verfahren ist, wenn nur ein Teil eines Grundbuchbandes an das Gericht des anderen Staates abzugeben ist oder wenn ein Grundbuchblatt nicht ausschließlich über Grundstücke geführt ist, die nur im Bezirk eines der beiden Staaten belegen sind, wird durch Vereinbarung der preußischen und der belgischen Justizverwaltung bestimmt.“

Art. 4 § 6: „Der preußischen Justizverwaltung, handelnd im Namen des Reiches, und der belgischen Justizverwaltung bleibt es vorbehalten, weitere Überleitungsbestimmungen zur Ergänzung der Ausführungen dieses Vertrages, insbesondere auch hinsichtlich der Hinterlegungssachen, zu vereinbaren.“

handelnd“ auf, und die von ihnen geschlossenen Vereinbarungen sind Verträge des Reichs¹⁾).

II. Die Vorbereitung und Durchführung der Vorverhandlungen.

Die Einigung auf einen bestimmten Vertragstext oder einander entsprechender Willenserklärungen macht mehr oder weniger eingehende Vorverhandlungen nötig.

Die Vorbereitung aller Verträge und Abkommen liegt in den Händen des Auswärtigen Amts. Bestehen in einem Falle, der den Geschäftsbereich mehrerer Reichsministerien berührt, Meinungsverschiedenheiten zwischen diesen, so haben die betreffenden Minister die Angelegenheit der Reichsregierung zur Beratung und Beschlußfassung zu unterbreiten (Art. 57).

Vollmachten.

Die Vorverhandlungen werden in der Regel durch besondere Bevollmächtigte geführt. In der vom Reichspräsidenten erteilten Vollmacht werden der oder die Bevollmächtigten namentlich angeführt und der Gegenstand des Vertrages bezeichnet. Die Vertreter werden ermächtigt, im Namen des Deutschen Reichs über einen solchen Vertrag zu verhandeln und ihn vorbehaltlich der Ratifikation zu unterzeichnen. Die Vollmacht wird vom Reichspräsidenten unterschrieben und vom Reichsminister des Auswärtigen gegengezeichnet.

Die Vollmacht für ein Regierungs- oder Verwaltungsabkommen enthält gleichfalls den Namen des Vertreters und die Bezeichnung des Gegenstandes des Abkommens, zu dessen Abschluß der Vertreter ermächtigt wird. Diese Vollmacht wird regelmäßig von dem Reichsminister des Auswärtigen unterzeichnet, im allgemeinen wohl auch dann, wenn das Abkommen in das Ressort eines anderen Ministeriums fällt, es sich also um bloße Verwaltungsabkommen handelt. Nur ausnahmsweise ist von dieser Regel auf dem Gebiete der Eisenbahn- und Postverwaltung abgewichen worden und sind Abkommen unmittelbar durch die zuständigen Verwaltungsstellen auf Grund von Vollmachten des Ressortministers abgeschlossen worden (s. Pohl a. a. O. S. 34).

Einfluß auf die Verhandlungen.

Daß der Reichspräsident von den beabsichtigten Verhandlungen auch zu unterrichten ist, soweit seine Mitwirkung nicht für die Vollmachtserteilung notwendig ist, wurde bereits erwähnt.

¹⁾ Vgl. das deutsch-belgische Abkommen betr. Überleitung der Grundbücher vom 9. Juli 1927 (RGBl. 1927 II, S. 905), abgeschlossen in Ausführung der in Anm. 2 wiedergegebenen Bestimmungen.

Darüber hinaus aber hat „die Reichsregierung schon bei der Vorbereitung aller sich möglicherweise in Rechtsakten auswirkenden außenpolitischen Handlungen sich im Einvernehmen mit dem Reichspräsidenten zu halten“¹⁾.

Nach Art. 67 der Verfassung ist der Reichsrat von den Reichsministern über die Führung der Reichsgeschäfte auf dem Laufenden zu halten; zu Beratungen über wichtige Gegenstände sollen von den Reichsministern die zuständigen Ausschüsse des Reichsrats zugezogen werden. Daraus ergibt sich, daß der Reichsrat auch über etwa schwebende Vertragsverhandlungen zu unterrichten ist. Nach § 31 der Geschäftsordnung für den Reichsrat vom 20. November 1919 bestellt dieser u. a. einen ständigen Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten. Die Mitglieder dieses Ausschusses sind also in erster Linie heranzuziehen.

Nach § 59 der gemeinsamen Geschäftsordnung der Reichsministerien (Allgemeiner Teil) ist der Reichsrat bei wichtigen Entscheidungen in der äußeren oder inneren Politik möglichst vorher zu beteiligen, auch wenn er im Einzelfalle einen verfassungsmäßigen Anspruch auf Zuziehung nicht hat. Jedenfalls ist er hinterher möglichst sofort und vor der allgemeinen Bekanntgabe zu benachrichtigen.

In diesem Stadium der Verhandlungen besteht auch für den Reichstag die Möglichkeit, einzugreifen. Art. 35 Abs. 1 der Reichsverfassung lautet:

„Der Reichstag bestellt einen ständigen Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten, der auch außerhalb der Tagung des Reichstages und nach der Beendigung der Wahlperiode oder der Auflösung des Reichstages bis zum Zusammentritt des neuen Reichstages tätig werden kann. Die Sitzungen dieses Ausschusses sind nicht öffentlich, wenn nicht der Ausschuß mit $\frac{2}{3}$ Mehrheit die Öffentlichkeit beschließt.“

Da diesem Ausschuß die Rechte von Untersuchungsausschüssen zustehen (Art. 35 Abs. 3), so kann derselbe gemäß Art. 34 Vorlage der Akten auch des Auswärtigen Amtes über die geführten Verhandlungen verlangen. Diesem Verlangen braucht allerdings der Außenminister nicht stattzugeben, wenn nach seiner Meinung das Bekanntwerden des Inhalts derselben dem Wohle des Reiches oder eines deutschen Landes Nachteil bereiten würde (vgl. Poetzsch-Heffter a. a. O. S. 183).

Der Reichstag ist somit in die Lage versetzt, seinen politischen Einfluß schon im Stadium der Verhandlungen über den Abschluß von Verträgen geltend zu machen, eventuell durch ein Mißtrauensvotum

¹⁾ Poetzsch-Heffter, a. a. O. S. 215, der darauf hinweist, daß dies der Staatspraxis entspricht.

die Weiterführung der Verhandlungen in einem ihm nicht genehmen Sinne zu verhindern.

Rechtlich ist er bei der Durchführung der Verhandlungen nicht beteiligt. Wie der Reichstag in die allein der Exekutive obliegenden Verhandlungen über Staatsverträge, abgesehen von den allgemeinen, auf der parlamentarischen Verantwortlichkeit beruhenden politischen Möglichkeiten, nicht eingreifen kann, so stehen ihm auch keine rechtlichen Mittel zu Gebote, die Regierung zur Einleitung oder Fortführung von Vertragsverhandlungen zu zwingen. Er kann natürlich etwaige innerstaatliche gesetzgeberische Maßnahmen, die in einem Staatsvertrage vorgesehen sind, ohne Rücksicht auf den Vertrag beschließen; den Abschluß des Vertrages aber kann er nicht erzwingen. Sein Initiativrecht beschränkt sich auf die innerstaatliche Gesetzgebung.

Wenn aus der Mitte des Reichstages zwei Gesetzentwürfe eingebracht worden sind, dem am 24. März 1930 abgeschlossenen Genfer Handelsabkommen zuzustimmen (Verhandlungen des Reichstages Bd. 344 Nr. 2320 und Nr. 2348), so ist dies nicht unbedenklich; ganz zweifellos aber würde der Reichstag seine Befugnisse überschritten haben, wenn er mit ihrer Annahme den Reichspräsidenten zum Beitritt zu dem Abkommen hätte verpflichten wollen. Die Tatsache, daß ein entsprechender Gesetzesentwurf seitens der Reichsregierung noch nicht vorliege, wurde auch bei den Verhandlungen über den Antrag vor der Überweisung an den Ausschuß hervorgehoben; zu einer Beschlußfassung kam es infolge der vorzeitigen Auflösung des Reichstags nicht.

Daß auch eine gesetzliche Beschränkung der grundsätzlichen Freiheit in der Führung der Außenpolitik in bestimmter Richtung der geltenden Verfassung widerspricht, ist bei den Reichstagsverhandlungen über den Entwurf eines Gesetzes gegen die Versklavung des deutschen Volkes klar zum Ausdruck gekommen. Die in diesem Zusammenhang interessierenden §§ 3 und 4 des Gesetzentwurfs¹⁾ bestimmten:

„§ 3. Auswärtigen Mächten gegenüber dürfen neue Lasten und Verpflichtungen nicht übernommen werden, die auf dem Kriegsschuldanerkenntnis beruhen.

Hierunter fallen auch die Lasten und Verpflichtungen, die auf Grund der Vorschläge der Pariser Sachverständigen und nach den daraus hervorgehenden Vereinbarungen von Deutschland übernommen werden sollen.“

„§ 4. Reichskanzler, Reichsminister und deren Bevollmächtigte, die entgegen der Vorschrift des § 3 Abs. 1 Verträge mit auswärtigen Mächten zeichnen, unterliegen den im § 92 Nr. 3 StGB. vorgesehenen Strafen.“

¹⁾ Der § 1 wurde bereits in anderem Zusammenhang erörtert.

Da es sich bei den in § 3 bezeichneten Abmachungen um solche handelt, die der Zustimmung des Reichstags bedurften, konnte es sich praktisch nur um ein Verbot der Verhandlungen handeln, nicht um den definitiven Abschluß durch Ratifikation, der staatsrechtlich erst mit Erteilung dieser Zustimmung zulässig ist (vgl. unten). Dementsprechend sollte nach § 4 nicht der **Abschluß**, sondern die **Zeichnung** unter Strafe gestellt werden.

Gegen diesen Entwurf wandte sich die Reichsregierung, die ihren Standpunkt in einer „gutachtlichen Äußerung“ (Verhandl. des Reichstags, Wahlperiode 1928, Drucksache Nr. 1429, Anlage 4) niederlegte und den verfassungsändernden Charakter des Entwurfes, soweit er hier interessiert, folgendermaßen begründete:

„Der Entwurf enthält Eingriffe der Gesetzgebung in die auswärtige Politik. Damit steht er im Widerspruch zu dem Grundsatz der Trennung der Gewalten, auf dem die Reichsverfassung beruht. Nach der Verfassung ist es Sache des Reichspräsidenten, völkerrechtliche Akte vorzunehmen (Art. 45 der Reichsverfassung), und Sache des Reichskanzlers, die Richtlinien der Politik zu bestimmen (Art. 56). Nach dem Entwurf soll die Gesetzgebung die Initiative für einen den auswärtigen Mächten gegenüber namens des Reichs vorzunehmenden völkerrechtlichen Akt ergreifen (§ 1), soll Richtlinien für die Reichspolitik aufstellen (§ 2) und soll die Initiative der berufenen Organe in bestimmter Hinsicht ausschließen (§§ 3 und 4).“

In demselben Sinn z. B. **Anschutz**¹⁾, der ausführt, daß es dem Reichstag nicht gestattet ist, durch einfaches Gesetz die Prärogativen der Leiter der auswärtigen Politik zu verletzen; durch das Gesetz solle diesen unbedingt und auf bestimmte Zeit die Fortführung der sogenannten Verständigungspolitik untersagt werden. Das sei nicht mehr zulässige Kontrolle, sondern Selbstaussübung der Außenpolitik durch den Gesetzgeber, zum mindesten eine Usurpation des Richtlinienbestimmungsrechtes²⁾.

III. Die innerstaatliche Willensbildung bei Verträgen des Reiches.

Führen die Verhandlungen zu einem positiven Ergebnis, so wird der Text des Vertrages oder Abkommens über das Auswärtige Amt dem Reichspräsidenten zur Ratifikation zugeleitet.

Erst wenn der Text des Vertragsentwurfes endgültig festgestellt ist, ist eine Entscheidung darüber möglich, ob er völkerrechtliche Gültigkeit durch die Ratifikation erhalten soll oder nicht.

¹⁾ Staatsrechtliche Betrachtungen zum Volksbegehren, Frankfurter Zeitung, Nr. 847 vom 13. November 1929.

²⁾ Ebenso **Pöetzsch-Heffter**, Juristische Wochenschrift 1929, S. 3364; **H. Paetzold**, das Volksbegehren über das Freiheitsgesetz (1929) als Quelle staatsrechtlicher Problemstellung, Berlin 1931, S. 14.

1. Der Reichspräsident.

Zu einer Entscheidung darüber ist in erster Linie der Reichspräsident berufen. Art. 45 Abs. 1 hat nicht allein die Bedeutung, daß er den Reichspräsidenten als das nach außen hin erklärungsberechtigte Organ bestimmt, sondern er wird durch diese Bestimmung auch innerstaatlich zur Willensbildung hinsichtlich der Verträge berufen; er ist staatsrechtlich das Organ, dessen Wille über die Außenpolitik entscheidet¹⁾. Das ist auch der eigentliche Grund der Auffassung, daß der eben erwähnte Entwurf eines Gesetzes gegen die Versklavung des deutschen Volkes als verfassungsändernd angesehen werden müsse.

Selbstverständlich wird der Reichspräsident durch das Erfordernis der Gegenzeichnung an die vom Reichskanzler bestimmten Richtlinien der Politik (Art. 56 der Reichsverfassung) gebunden. Seine davon unter Umständen abweichende Auffassung durchzusetzen, hat er äußerstenfalls ein Mittel auf Grund von Art. 53 der Reichsverfassung (Entlassungsrecht)²⁾. Im übrigen aber wird stets eine Zusammenarbeit zwischen Reichspräsident und Reichsregierung erforderlich sein³⁾.

Daß auch, soweit Regierungs- und Verwaltungsabkommen von der Regierung, d. h. vom Außenminister oder von den Ressortministern, abgeschlossen werden können, letzten Endes der Wille des Reichspräsidenten ausschlaggebend ist, ergibt sich aus dem oben Ausgeführten.

Überall, wo nicht die Verfassung die Mitwirkung anderer Organe vorsieht, ist der Reichspräsident hinsichtlich seiner Entschließung zum Abschluß von Verträgen frei. Eine erweiternde Auslegung der durch den Text der Verfassung als Ausnahmen gekennzeichneten Bestimmungen über die Mitwirkung anderer Organe ist daher unzulässig. Ermessensfreiheit besteht insbesondere hinsichtlich der sogenannten „Verträge der großen Politik“⁴⁾. So ist z. B. der deutsch-türkische Freundschaftsvertrag vom 3. März 1924 ohne Beteiligung des Reichstages abgeschlossen und erst 1926 veröffentlicht worden⁵⁾.

¹⁾ Pohl, a. a. O. S. 31; derselbe in Handbuch des Deutschen Staatsrechts S. 492; Wolgast, a. a. O. S. 155.

²⁾ Poetzsch, Jahrbuch d. öffentl. Rechts Bd. XIII S. 134.

³⁾ Poetzsch, a. a. O. S. 135: „Zur Verhütung eines Gegensatzes in der Beurteilung außenpolitischer Fragen ist es notwendig, daß der Reichspräsident mit dem Reichskanzler und Außenminister oder auch mit der ganzen Reichsregierung gemeinschaftliche Beratungen hält“. Vgl. auch Pohl, a. a. O. S. 31 f.

⁴⁾ Vgl. darüber Wolgast, a. a. O. S. 99 ff.

⁵⁾ Vgl. die Bekanntmachung vom 23. Februar 1926 (RGBl. 1926 II, S. 175): „Am 3. März 1924 ist in Angora von Bevollmächtigten des Deutschen Reichs und der Türkei ein Freundschaftsvertrag unterzeichnet worden, dessen Wortlaut nachstehend veröffentlicht wird. Der Austausch der Ratifikationsurkunden zu diesem

Neben diesen Verträgen, für die eine genaue Abgrenzung nicht gegeben werden kann¹⁾, stehen andere, für die gleichfalls der Reichspräsident allein die Entscheidung trifft, wie etwa das deutsch-amerikanische Abkommen vom 19. Mai 1924 zur Verhinderung des Schmuggels mit alkoholischen Getränken (RGBl. 1926 II, S. 233) oder das Übereinkommen zwischen dem Deutschen Reich und der Tschechoslowakischen Republik über die Regelung der Arbeits- und Dienstverhältnisse und über die Sozialversicherung der Besatzung von Schiffen etc. vom 15. Dezember 1924 (RGBl. 1925 II, S. 1139); es handelt sich hier durchweg um Verwaltungsangelegenheiten²⁾. Verw. Angeh.

Der Ausdruck „Verträge mit auswärtigen Mächten“ ist, wie Poetzsch-Heffter hervorhebt³⁾, weiter als der in Art. 78 Abs. 2 gebrauchte „Verträge mit auswärtigen Staaten“ oder der des Art. 45 Abs. 3 „Verträge mit fremden Staaten“. Wenn die Möglichkeit eines Reichskonkordats überhaupt gegeben ist, so kann der Reichspräsident ein solches ohne Mitwirkung des Reichstags abschließen⁴⁾, wenn man nicht mit Anschütz (a. a. O. S. 258) annehmen will, daß Art. 45 Abs. 1 S. 2 sich auf Verträge mit der Kirche überhaupt nicht bezieht und daher Art. 45 die Frage der Konkordate unberührt läßt.

Die grundsätzliche Willensfreiheit des Präsidenten hinsichtlich des definitiven Vertragsabschlusses unterliegt verfassungsrechtlich den Beschränkungen, die sich aus Art. 45 Abs. 2 und 3 ergeben; durch sie werden an der staatlichen Willensbildung bezüglich des Abschlusses der Verträge andere verfassungsmäßige Organe in größerem oder geringerem Umfange beteiligt.

2. Beteiligung der Legislative.

Art. 45 Abs. 2 bestimmt:

„Kriegserklärung und Friedensschluß erfolgen durch Reichsgesetz.“

Damit ist nicht gesagt, daß Kriegserklärung und Friedensschluß in dem Reichsgesetz selbst liegen. Dieses stellt vielmehr einen internen Akt dar, ebenso wie die Joint Resolution des Amerikanischen Kongresses vom 2. Juli 1921 über die Beendigung des Kriegszustandes zwischen Deutschland und den Vereinigten Staaten, wie dies in der Regierungsdenkschrift zu dem Gesetzentwurf über den am

Vertrag hat am 1. Mai 1924 in Konstantinopel stattgefunden; der Vertrag ist am 16. Mai 1924 in Kraft getreten.“

¹⁾ Wolgast, a. a. O. S. 101.

²⁾ Poetzsch-Heffter, a. a. O. S. 216.

³⁾ Poetzsch-Heffter, a. a. O. S. 217; a. A. Anschütz, a. a. O. S. 257.

⁴⁾ Poetzsch-Heffter, a. a. O. S. 220.

25. August 1921 unterzeichneten deutsch-amerikanischen Vertrag mit Recht hervorgehoben worden ist.

Eine besondere Erklärung bzw. Ratifikation durch den Reichspräsidenten ist auch hier erforderlich¹⁾. Es bedeutet die Bestimmung also lediglich, daß Kriegserklärung und Friedensschluß „auf Grund eines Reichsgesetzes“ erfolgen müssen²⁾.

a) Friedensschlüsse.

Hier interessieren nur die Friedensschlüsse³⁾. Anschütz (a. a. O., S. 261) gibt an, daß der bisher einzige Fall der Anwendung des Abs. 2 des Reichsgesetz über den Friedensschluß zwischen Deutschland und den alliierten und assoziierten Mächten vom 16. Juli 1919 (RGBl. 1919, S. 687) sei. Dies ist schon deswegen nicht zutreffend, weil zu diesem Zeitpunkt die Reichsverfassung noch nicht in Kraft war.

Die Form des erforderlichen Gesetzes kann verschieden sein: entweder stimmt der Reichstag dem Friedensvertrag zu. Dann unterscheidet sich der Text des Gesetzes nicht von den unten zu besprechenden Zustimmungsgesetzen gemäß Art. 45 Abs. 3 (vgl. z. B. Art. 1 des Gesetzes vom 20. Oktober 1921 betr. den am 25. August 1921 unterzeichneten Vertrag zwischen Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika, RGBl. 1921 S. 1317). Oder es geht aus dem Gesetz selbst hervor, daß es sich um einen einseitigen internen Akt handelt. So lautet Art. 1 des Gesetzes vom 15. Mai 1921 (RGBl. 1921 S. 691):

„Der Kriegszustand zwischen Deutschland und Costa Rica wird als beendet erklärt.“

Diese Form wurde dadurch erforderlich, daß ein formeller Friedensvertrag zwischen beiden Ländern nicht abgeschlossen wurde. Die Denkschrift der deutschen Regierung zu dem Gesetzentwurf, der der

¹⁾ Anschütz, a. a. O. S. 261.

²⁾ Kraus, Verwaltungsfunktionen der Legislative auf dem Gebiete der auswärtigen Angelegenheiten (Anschütz-Thoma, Handbuch des Deutschen Staatsrechts Bd. II 1932) S. 345.

³⁾ Kraus, a. a. O. S. 344 rechnet auch die Kriegserklärung zu den Verträgen, da sie nur dann zum Kriege führe, wenn der Gegner sich damit ausdrücklich oder stillschweigend einverstanden erkläre; da dies im allgemeinen der Fall sei, erscheine praktisch die Kriegserklärung als einseitiges, empfangsbedürftiges völkerrechtliches Rechtsgeschäft.

Die völkerrechtliche Bedeutung einer ohne Gesetz ergangenen Kriegserklärung wird geleugnet von Wahl, Die deutschen Länder in der Außenpolitik (Tübinger Abhandlungen zum öffentlichen Recht 1930) S. 124, der aber zugibt, daß der Krieg trotzdem ausbrechen werde.

Gegen die getroffene Regelung bezüglich der Kriegserklärung schon Heinze (Verhandlungen der verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung Bd. 327 S. 1319. Sitzung vom 5. Juli 1919). Vgl. auch v. Freytag-Loringhoven, Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit, München 1924 S. 140.

verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung „gemäß Art. 45 Abs. 2 der Verfassung zur Beschlußfassung“ vorgelegt wurde, besagt dazu folgendes (Verhandlungen der verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung Bd. 343 Nr. 2994):

„Die frühere Regierung von Costa Rica hat sich durch ein Dekret vom 23. Mai 1918 als in Kriegszustand mit Deutschland befindlich erklärt, hat aber den Friedensvertrag zwischen Deutschland und den alliierten und assoziierten Mächten nicht mit unterzeichnet. Die inzwischen neu gebildete Regierung von Costa Rica hat alsdann durch ein Dekret vom 4. Februar 1920 das erwähnte frühere Dekret für aufgehoben erklärt und hat diese Aufhebung der deutschen Regierung amtlich mit der Bitte zur Kenntnis gebracht, es möge in Deutschland eine gleiche Maßnahme getroffen werden. Die deutsche Regierung hat sich bereit erklärt, diesem Wunsche zu entsprechen. Damit ist die völkerrechtliche Willenseinigung der beiden Staaten über die Beendigung des Kriegszustandes hergestellt, ohne daß es der Unterzeichnung eines förmlichen Vertragsinstrumentes bedurfte. Nach Art. 45 Abs. 2 der Verfassung muß aber die Erklärung über die Beendigung des Kriegszustandes in der Form eines Reichsgesetzes erfolgen.“

An diesem Verfahren ist zu beanstanden, daß — wenigstens nach Auffassung der Reichsregierung — der Friedensschluß schon vor dem Gesetz zustande gekommen ist; streng genommen handelt es sich also um eine Genehmigung, die gleichzeitig eine Indemnität für die Verletzung der Bestimmung des Art. 45 Abs. 2 enthält. Die Denkschrift der Regierung stützt sich offensichtlich zur Rechtfertigung des von ihr eingeschlagenen Verfahrens auf den Wortlaut der Vorschrift.

Schließlich ist hier noch das Gesetz betreffend die deutsch-chinesischen Vereinbarungen über die Wiederherstellung des Friedenszustandes vom 5. Juli 1921 (Reichsgesetzblatt 1921 S. 829) zu erwähnen. Es bezieht sich auf mehrere Noten und ein Übereinkommen; sie gehen davon aus, wie dies auch in der Denkschrift der deutschen Regierung an den Reichstag (Verhandl. d. Reichstags, Wahlperiode 1920 Bd. 367 Nr. 2209) hervorgehoben ist, daß *f a k t i s c h* der Kriegszustand zwischen Deutschland und China durch innerstaatliche Akte bereits im wesentlichen beseitigt sei, wenn auch China den Versailler Vertrag nicht unterzeichnet habe.

Obwohl nach der Denkschrift der deutschen Regierung besondere Vereinbarungen zur Wiederherstellung des rechtlichen Friedenszustandes zwischen Deutschland und China notwendig waren, sind die getroffenen Vereinbarungen nicht als Friedensvertrag im Sinne des Art. 45 Abs. 2 angesehen worden. Die Ratifikation des Übereinkommens nebst Notenwechsel muß bereits vor dem 1. Juli 1921 erfolgt sein. Die Mitteilung der Ratifikation, die gemäß Art. VII des

Übereinkommens für das Inkrafttreten der Abmachungen entscheidend war, hat am 1. Juli stattgefunden, obwohl das Gesetz vom 5. Juli 1921 datiert und erst mit dem Tage seiner Verkündung, d. h. am 14. Juli 1921 in Kraft trat. Man hat also die durch die Annahme des Gesetzesentwurfs im Reichstag vom 21. Juni erteilte Zustimmung als ausreichend angesehen.

Bezüglich des Inhalts der Friedensverträge ist nach der herrschenden Meinung das Reich nicht an die Kompetenzverteilung zwischen sich und den Ländern gebunden. Es können also in Friedensverträgen Bestimmungen über Materien getroffen werden, die zur ausschließlichen Zuständigkeit der Länder gehören, ohne daß diese noch besonders zustimmen haben¹⁾. Danach ist das Reich berechtigt, „über alles dasjenige nach außen Vereinbarungen zu treffen und alles dasjenige nach innen zu regeln, was zur Herbeiführung und Durchführung des Friedenszustandes gehört, gleichgültig, ob sich die Zuständigkeit des Reichs unter einem anderen Kompetenzgesichtspunkt so weit erstreckt hätte.“

Die Friedensschlüsse erfordern nur ein einfaches Reichsgesetz und zwar nach der herrschenden Lehre²⁾ auch dann, wenn Bestimmungen des Vertrages Verfassungsänderungen notwendig machen. Diese Auffassung wird von Kraus (a. a. O. S. 358) abgelehnt, der unter Friedensschluß im Sinne des Art. 45 Abs. 2 nicht jeden Friedensvertrag ohne Rücksicht auf seinen Inhalt verstehen will, sondern lediglich denjenigen Teil eines Friedensvertrages, der ihm wesentlich sei, die sogenannte Friedensklausel. Man muß sich dann aber doch fragen, warum dann ein Reichsgesetz nötig sein soll, da den Eintritt des Friedenszustandes als solchen heute kaum ein Parlament ablehnen könnte. Das wesentliche sind eben die Bedingungen, von denen er abhängig gemacht wird und die vom Standpunkt einer Verfassung aus dem Jahre 1919 keine „Zufälligkeiten“ sein können.

b) Verträge über Gebietsabtretungen.

Eines Reichsgesetzes³⁾ bedürfen weiter Verträge über Gebietsabtretungen. Art. 78 Abs. 3 der Reichsverfassung bestimmt:

„Vereinbarungen mit fremden Staaten über Veränderung der Reichsgrenzen werden nach Zustimmung des beteiligten Landes durch das Reich abgeschlossen. Die Grenzveränderungen dürfen nur auf Grund eines Reichsgesetzes erfolgen, soweit es sich nicht um bloße Berichtigung der Grenzen unbewohnter Gebietsteile handelt.“

¹⁾ Vgl. Grau in der Festschrift für Heintz (1926) S. 393.

²⁾ Anschütz, a. a. O. S. 261 und die dort zitierte Literatur.

³⁾ Nicht eines verfassungsändernden Gesetzes. Poetzsch-Heffter, a. a. O. S. 341; Giese in Handbuch des deutschen Staatsrechts Bd. I S. 237.

Hier wird also ein weiteres Erfordernis: Zustimmung der beteiligten Länder, aufgestellt. In welcher Form diese Zustimmung zu erfolgen hat, bestimmt sich nach der Landesverfassung¹⁾. Ein Beispiel bietet das preußische Gesetz über eine Änderung des preußischen Staatsgebietes vom 19. Juni 1926, Preußische Gesetzsammlung 1926 S. 182²⁾. Viel erörtert worden ist die Frage, ob Friedensschlüsse, die eine Abtretung von Reichsgebiet vorsehen, auch der Zustimmung der betroffenen Länder bedürfen. Nach der herrschenden Lehre ist dies nicht der Fall, wie sich ohne weiteres aus den oben angegebenen Grundsätzen erklärt. Vgl. Giese a. a. O. S. 236.

c) Kreditverträge.

Es fragt sich, ob nicht noch für eine weitere Art von Verträgen ein Reichsgesetz notwendig ist. Nach Art. 87 der Reichsverfassung dürfen im Wege des Kredits Geldmittel nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken beschafft werden. Eine solche Beschaffung sowie die Übernahme einer Sicherheitsleistung zu Lasten des Reichs dürfen nur auf Grund eines Reichsgesetzes erfolgen. Über die Form, in welcher ein solcher Kredit zu beschaffen ist, ist nichts gesagt. Im allgemeinen hat das Reichsgesetz die Form einer Ermächtigung der Reichsregierung, im Wege des Kredits Geldmittel in bestimmter Höhe flüssig zu machen. Es wäre aber auch möglich, daß das Reich den Kredit durch einen Vertrag mit einer fremden Regierung erhält und zwar in der Weise, daß die Reichsregierung zunächst mit einer fremden Regierung einen Kreditvertrag abschließt, den sie dann dem Reichstag vorlegt. Ein Beispiel bietet der Vertrag zwischen der deutschen und niederländischen Regierung über Kredit und Steinkohlen vom 11. Mai 1920. In diesem Fall war bereits der Vertrag abgeschlossen und wurde vom Auswärtigen Amt dem Reichstag nach Zustimmung des Reichsrats zur Beschlußfassung am 29. Juli 1920 (Verhandlungen d. Reichstags Bd. 363, Nr. 267) unterbreitet. Der Reichstag stimmte dem Vertrag durch Beschluß vom 2. August 1920³⁾ zu. In Kraft trat das Gesetz vom 3. Dezember 1920 am 10. Januar 1921 mit dem Tage seiner Verkündung. Nach einer Bekanntmachung vom 31. Dezember 1920 (RGBl. 1921, S. 74) hat der Austausch der Ratifikationsurkunden

¹⁾ Poetzsch-Heffter, a. a. O. S. 340.

²⁾ „Der im Art. 3 des Vertrages zwischen dem Deutschen Reich und Frankreich vom 14. August 1925 über die Festsetzung der Grenze vereinbarten Grenzveränderung, nämlich der Abgabe einer zum preußischen Staatsgebiet gehörigen Fläche von etwa 0,0586 ha aus der Gemeinde Perl, Kreis Saarburg, an Frankreich und der Einverleibung einer zu Frankreich gehörigen Fläche von etwa 0,0094 ha aus der Gemeinde Apach, Département de la Moselle, in das preußische Staatsgebiet wird zugestimmt.“

³⁾ Verhandlungen des Reichstags Bd. 344, S. 521.

bereits am 28. Dezember, also vor Inkrafttreten des Gesetzes, stattgefunden. Daraus würde sich ergeben, daß man auch bei solchen Kreditverträgen trotz der Vorschrift des Art. 87 die Zustimmung des Reichstags gemäß Art. 45 Abs. 3 der Reichsverfassung für ausreichend hält. Diese Auffassung scheint aber nicht mit dem Sinn des Art. 87 in Einklang zu stehen. Während für Inlandsanleihen und auch für gewöhnliche Auslandsanleihen ein Reichsgesetz auf alle Fälle erforderlich ist, könnte bei einer direkten Kreditgewährung durch einen fremden Staat, die politisch unter Umständen erheblich bedenklicher ist, der Reichsrat gänzlich ausgeschaltet werden.

3. Beteiligung des Reichstags.

Art. 45 Abs. 3 der Reichsverfassung hebt zwei Arten von Verträgen heraus, indem er bestimmt:

„Bündnisse und Verträge mit fremden Staaten, die sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen, bedürfen der Zustimmung des Reichstages.“

a) Bündnisse.

Darüber, was unter „Bündnissen“ zu verstehen ist, gehen die Ansichten auseinander. Poetzsch-Heffter (Kommentar S. 216, 4c) versteht darunter Verträge, durch die zur Erreichung eines gemeinsamen Zweckes, insbesondere für den Fall eines Krieges, Hilfsleistungen vereinbart werden. Anschütz (a. a. O. S. 262) faßt den Begriff enger, indem er darunter Verträge begreift, in denen die beteiligten Staaten sich für einen bevorstehenden oder möglichen Kriegsfall gegenseitig (militärische oder sonstige) Hilfe versprechen, während Kraus (a. a. O. S. 348) darunter Verträge versteht, die das gegenseitige Verhalten der Vertragsteile im Falle der Verwicklung in einen Krieg zum Inhalt haben. Diese letztere Definition ist ebenso wenig genau wie die von Schiller¹⁾: „Verpflichtung zu einem bestimmten, aktiven machtpolitischen Handeln“.

In der Praxis ist der Begriff anläßlich der Reichstagsverhandlungen über den Eintritt Deutschlands in den Völkerbund erörtert worden. In der Sitzung vom 27. November 1925 (Stenogr. Berichte Bd. 388 S. 4642) hat sich Staatssekretär Zweigert zu der Frage, ob der Eintritt in den Völkerbund ein verfassungsänderndes Gesetz notwendig mache, folgendermaßen geäußert:

„Der Eintritt in den Völkerbund ist der Abschluß eines Bündnisses. Bei der Erfüllung der Pflichten kann, wie auch der Art. 16 der Völkerbundssatzung im einzelnen ausgelegt werden muß,

¹⁾ Der Eintritt des Deutschen Reiches in den Völkerbund als Rechtsfrage, Archiv des öffentlichen Rechts, Neue Folge, Bd. 11, S. 62.

unter Umständen auch eine Kriegserklärung von Seiten des Deutschen Reiches in Frage kommen. Darin liegt aber keine Änderung der Reichsverfassung. Es ist vielmehr der normale Inhalt eines Bündnisses, daß die beteiligten Staaten sich für den Kriegsfall gegenseitig Unterstützung versprechen. Art. 45 Abs. 3 der Reichsverfassung, der für die Bündnisse die einfache Mehrheit fordert, wäre unverständlich, wenn der normale Inhalt eines Bündnisses als Verfassungsänderung anzusehen wäre.“

Diese offenbar im Anschluß an Anschütz gegebene Begriffsbestimmung des Bündnisses ist zu eng und wohl aus der damaligen politischen Situation zu erklären. Der Casus Foederis braucht nicht der Krieg zu sein. Es kann der Einsatz der Machtmittel des Staates zur Erreichung bestimmter politischer Zwecke auch für andere Fälle versprochen werden. Allerdings wird immer zu fordern sein, daß für diese Fälle der Einsatz auch der äußersten Machtmittel zugesagt wird. Ein bloßes „Wirtschaftsbündnis“, z. B. eine Zollunion, kann kein Bündnis im Sinne des Art. 45 Abs. 3 darstellen. Daher erscheint die Definition von Poetzsch-Heffter zu weit.

Dagegen wird als Bündnis auch ein Vertrag anzusehen sein, in dem das Versprechen abgegeben wird, die Machtmittel des Staates in einer bestimmten Richtung nicht auszuüben und sich gegen einen darauf von dritter Seite ausgeübten Zwang zur Wehr zu setzen. Deshalb fällt unter den Begriff des Bündnisses auch ein bloßer Neutralitätsvertrag¹⁾ und ein Vertrag, durch den die Garantie für einen bestehenden Rechtszustand übernommen wird.

Der Kellogg-Pakt ist nicht unter diesem Gesichtspunkt des Bündnisses dem Reichstag zur Zustimmung vorgelegt worden²⁾. Daß der Eintritt Deutschlands in den Völkerbund als Bündnis im Sinne des Art. 45 Abs. 3 anzusehen ist, wird allgemein anerkannt (vgl. z. B. Schiller, Archiv für öffentliches Recht, neue Folge, Bd. 11, S. 61).

Die Zustimmung des Reichstags ist zu allen Bündnissen erforderlich, auch wenn, was unter Umständen denkbar wäre, sie sich nicht auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen. Der Relativsatz bezieht sich nur auf „Verträge“, nicht auch auf „Bündnisse“ (vgl. Anschütz, a. a. O. S. 262; Poetzsch-Heffter, a. a. O. S. 220; Hatschek, Deutsches und preußisches Staatsrecht II, 1923, S. 491).

b) Verträge, die sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen.

Art. 45 Abs. 3 spricht von Verträgen mit fremden Staaten. Es kann als herrschende Auffassung, die auch in der Praxis Ausdruck

¹⁾ Vgl. Kraus, a. a. O. S. 348 und die dort angegebene Literatur.

²⁾ Vgl. Kraus, a. a. O. S. 348 Anm. 22; er rechnet ihn gleichfalls zu den Bündnissen.

gefunden hat, bezeichnet werden, daß Art. 45 Abs. 3 mit Verträgen alle völkerrechtlichen Abmachungen meint, durch die völkerrechtliche Verpflichtungen übernommen und völkerrechtliche Rechte erworben werden. Es fallen also nicht darunter die Verträge, die keinen völkerrechtlichen Inhalt haben, sondern in denen die Vertragsteile sich irgendeiner Landesrechtsordnung unterworfen haben¹⁾. Privatrechtliche Verträge zwischen Staaten sind nicht auf Grund von Art. 45 Abs. 3 der Zustimmung des Reichstages unterworfen; es ist natürlich nicht ausgeschlossen, daß der Reichstag aus anderen Gründen mit ihnen befaßt wird. Derartige Verträge, in denen Rechtsbeziehungen zwischen Staaten einer Rechtsordnung unterworfen werden, können auch schon ihrem Inhalt nach im allgemeinen nicht zu denen gehören, die sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung in dem weiter unten zu erörternden Sinne beziehen.

Es bedarf keiner Ausführungen darüber, daß Abmachungen, die nicht von den nach der Reichsverfassung berufenen Organen, sondern von irgendwelchen Stellen mit entsprechenden anderer Länder getroffen werden, nicht der Zustimmung des Reichstags gemäß Art. 45 Abs. 3 unterliegen, und zwar selbst dann nicht, wenn die Vertragsschließenden Körperschaften des öffentlichen Rechts sind und die Durchführung der Abmachungen vom Erlaß besonderer innerstaatlicher Bestimmungen abhängig gemacht worden ist. Wenn z. B. das deutsche Kreditabkommen von 1932 (Deutscher Reichs- und Preussischer Staatsanzeiger 1932 Nr. 41) den Erlaß bestimmter Anordnungen seitens der deutschen Regierung zur Voraussetzung hatte, so wäre es unter normalen Verhältnissen dem Reichstag nicht zur Zustimmung vorgelegt, sondern als Anlage zu einem gewöhnlichen Gesetzentwurf zur Kenntnis gebracht worden, statt daß, wie jetzt, die notwendigen Anordnungen durch Notverordnung getroffen wurden (vgl. Verordnung des Reichspräsidenten vom 27. Februar 1932, RGBl. 1932 I, S. 85).

Es ist hier noch ein Sonderfall zu erwähnen. Am 6. August 1926 wurde zwischen der Japanischen Regierung und der J. G.-Farbenindustrie A.-G. in Tokio eine Übereinkunft betreffend die Einfuhr deutscher Farbstoffe nach Japan abgeschlossen, die den Vertretern der beiderseitigen Regierungen zur Erklärung ihres Einverständnisses vorgelegt werden sollte; mit Erklärung dieses Einverständnisses sollte das Übereinkommen für die beiden Vertragsparteien verbindlich werden. Durch Notenwechsel vom 7. August 1926 ist dieses Einverständnis erklärt worden. Dabei hat die Deutsche Regierung der Japani-

¹⁾ Zweifelnd anscheinend Kahl, Berichte der verfassungsgebenden deutschen Nationalversammlung, 1919 Nr. 21 (Sitzung vom 7. März 1919), S. 36: „Es ist mir nicht zweifellos, ob Verträge zwischen Staaten darum den Charakter von Staatsverträgen verlieren, weil sie privatrechtlichen Inhalt haben.“

schen Regierung die Versicherung gegeben, daß sie alle ihr zur Verfügung stehenden Maßnahmen treffen werde, um die I. G. Farbenindustrie A.-G. zur Ausführung der genannten Übereinkunft anzuhalten. Diese Verpflichtung bedeutet nicht, daß die Deutsche Regierung irgendwelche gesetzgeberischen Maßnahmen treffen werde, sondern lediglich, daß sie im Rahmen ihrer ordentlichen Zuständigkeit alles tun werde, um von der I. G. Farbenindustrie die Erfüllung ihrer Verpflichtung zu erreichen. Es bedurfte daher weder die Übereinkunft, die als solche keinen Staatsvertrag darstellt, noch der Notenwechsel der Zustimmung des Reichstages. Beide sind daher dem Reichstag auch nur als Anlagen zur Denkschrift zum deutsch-japanischen Handels- und Schiffsverkehrsvertrag vom 20. Juli 1927, d. h. zur Kenntnisnahme vorgelegt worden.

Verträge mit fremden Staaten.

Es muß sich um Verträge mit fremden Staaten handeln; daher kommen nicht in Frage Verträge mit der Kurie, die nicht als Staat in diesem Sinne gelten kann, solange sie als kirchliche Macht auftritt. Konkordate fallen daher nicht unter Art. 45 Abs. 3, wobei aber die Frage offen bleibt, ob nicht ein solcher Vertrag aus anderen Gründen dem Reichstag vorzulegen ist. Dagegen könnte ein Vertrag mit dem Kirchenstaat unter Umständen genehmigungspflichtig sein, da hier der Papst als weltlicher Herrscher in Erscheinung tritt.

Ebenso können Vereinbarungen mit der Regierungskommission des Saargebietes nicht unter Art. 45 Abs. 3 gebracht werden. Das Saargebiet ist nicht nur nach deutscher Auffassung ein Bestandteil des Deutschen Reiches. Die Regierungskommission kann daher nicht als die Regierung eines fremden Staates angesehen werden (vgl. Schücking, „L'Allemagne et les traités internationaux. Académie diplomatique, Séances et travaux. Mars 1928 p. 42). Vereinbarungen mit der Regierungskommission des Saargebiets werden in der Form von „Abreden“ getroffen, die äußerlich nicht die Form internationaler Abmachungen tragen und auch nicht wie diese behandelt werden¹⁾.

Etwas anderes gilt dagegen für die Vereinbarungen, an denen auch Frankreich beteiligt ist. Vgl. das zwischen der deutschen und der französischen Regierung und der Regierungskommission des Saargebietes vereinbarte Protokoll vom 14. September 1926 über die Regelung des Arbeiterverkehrs an der deutsch-saarländischen Grenze

¹⁾ Vgl. z. B. die Abrede betreffend die Ausführung der in dem Schlußprotokoll vom 3. Juni 1921 vorgesehenen Grundsätze über Angelegenheiten der Sozialversicherung (RGBl. 1923 II, S. 374; vgl. ferner RGBl. 1926 I, S. 414, RGBl. 1927 II, S. 896 [Abrede über Angelegenheiten der Sozialversicherung des Saargebiets]).

(Gesetz vom 29. I. 1927, Reichsgesetzblatt 1927, II S. 19) und das Protokoll zwischen denselben Parteien vom 13. November 1926 über die Unterhaltung der Grenze des Saargebietes und die Gebrauchsrechte an dieser Grenze (Gesetz vom 11. April 1927, RGBl. 1927, II, S. 259).

Form der Abmachungen.

Soweit aber völkerrechtliche Abmachungen in Frage kommen, kann es auf die Form, in welcher völkerrechtliche Verbindlichkeiten übernommen werden, nicht ankommen. Zwar besteht das Bestreben, alle Abmachungen, die Gegenstände der Reichsgesetzgebung betreffen und demnach der Zustimmung des Reichstages unterliegen, in die Form eines feierlichen Vertrages zu kleiden; doch hängt die Wahl der Form von den internationalen Abmachungen und auch von den Wünschen der Gegenseite ab, und häufig wird der Inhalt der Verträge für die Wahl ihrer Bezeichnung entscheidend sein.

Abkommen.

Neben den feierlichen Verträgen, die als solche bezeichnet werden, finden sich Abmachungen, die sich ihrer Form nach von feierlichen Verträgen in keiner Weise unterscheiden, die aber die Bezeichnung „Abkommen“ tragen. Vgl. z. B. das Abkommen (Convention) über den kleinen Grenzverkehr an der deutsch-französischen Grenze vom 25. April 1929 (RGBl. 1930 II, S. 1134 ff.) oder das Abkommen zwischen Deutschland und der belgisch-luxemburgischen Wirtschaftsunion über den kleinen Grenzverkehr vom 15. Juli 1926 (RGBl. 1927 II, S. 85), ferner das Deutsch-Niederländische Abkommen über Zusammenlegung der Grenzabfertigung im internationalen Reiseverkehr vom 23. Mai 1923 (RGBl. 1923 II, S. 345).

In etwas anderer Form sind geschlossen das Handelsabkommen zwischen dem Deutschen Reich und dem Königreich Spanien vom 25. Juli 1924, das äußerlich als Regierungsabkommen erscheint, wobei aber die Bevollmächtigung ausdrücklich durch die Staatsoberhäupter erteilt ist (RGBl. 1925 II, S. 451), und das Abkommen zur Beilegung der finanziellen Streitfragen zwischen Deutschland und Rumänien vom 10. November 1928 (RGBl. 1929 II, S. 82 ff.). Ebenso können unter die Bestimmung des Art. 45 Abs. 3 die eigentlichen Regierungsabkommen fallen, wie z. B. das Abkommen zwischen Deutschland und Polen über die Verwaltung der die Grenze bildenden Strecken der Netze und der Küddow sowie über den Verkehr auf diesen Strecken vom 14. März 1925 (RGBl. 1926 II, S. 213) oder das deutsch-polnische Abkommen über die Gewährung von Straffreiheit im Oberschlesischen Abstimmungsgebiet vom 21. Juni 1922 (RGBl.

1922 II, S. 715)¹⁾). In diesen Abkommen erscheinen als vertrags-schließende Teile die beiderseitigen Regierungen, die auch die Voll-machten für die Unterhändler erteilen.

Übereinkommen.

Es kommt auch die Bezeichnung „Übereinkunft“ vor, z. B. Übereinkunft von Montevideo vom 11. Januar 1889 (RGBl. 1927 II, S. 95 ff.), ferner die Bezeichnung „Übereinkommen“. Diese hat verschiedene Bedeutung. Einmal ist es die Übersetzung von convention. Es handelt sich dann meist um zwischen mehreren Staaten getroffene Abmachungen, wobei einmal die Staatsoberhäupter, ein anderes Mal die Regierungen als vertrags-schließende Teile auftreten (vgl. z. B. RGBl. 1927 II, S. 355, Übereinkommen über die Eichung der Binnenschiffe). Andererseits kann Übereinkommen auch bezeichnen eine Vereinbarung mit einem Staat, sei es, daß es sich um ein Regierungsabkommen oder daß es sich um einen feierlichen Vertrag handelt, wie z. B. bei dem Übereinkommen zwischen dem Deutschen Reich und der Republik Österreich über die Durchführung der Sozialversicherung im zwischenstaatlichen Verkehr vom 8. Jan. 1926 (RGBl. 1926 II, S. 355). Das Übereinkommen zwischen der deutschen und der belgischen Regierung betreffend Ausführung des Art. 312 des Vertrags von Versailles wird in der Überschrift als Übereinkommen bezeichnet (Übereinkommen = Convention), während das Gesetz vom 20. Juli 1921 von dem deutsch-belgischen Abkommen spricht.

Vereinbarungen.

Als weitere Form der Regierungsabkommen sind die „Vereinbarungen“ (arrangements) zu nennen, z. B. die Vereinbarung zwischen Deutschland und Frankreich über den Warenaustausch zwischen Deutschland und dem Saarbeckengebiet vom 11. Juli 1925 (RGBl. 1925 II, S. 823) und vom 6. November 1926 (RGBl. 1926 II, S. 639), oder die Vereinbarungen der Deutschen Regierung und der Polnischen Regierung mit der Interalliierten Regierungs- und Plebiszitkommission für Oberschlesien über gewisse Fragen der Rechtsüberleitung im oberschlesischen Abstimmungsgebiet vom 15. Juni 1922: Gesetz vom 29. Juli 1922 (RGBl. 1922 II, S. 738).

Erklärungen.

Auch „Erklärungen“ (déclarations) können völkerrechtliche Verpflichtungen enthalten, die der Zustimmung des Reichstages bedürfen;

¹⁾ Vgl. ferner RGBl. 1928, II S. 377; RGBl. 1921 S. 921.

man vergleiche z. B. Gesetz über die Erklärung der deutschen Regierung und der polnischen Regierung zu dem am 15. Mai 1922 in Genf geschlossenen deutsch-polnischen Abkommen über Oberschlesien vom 29. Juli 1922 (RGBl. 1922 II, S. 765) oder Gesetz über den deutsch-französischen Rechtsverkehr vom 28. Oktober 1927 (RGBl. 1927 II, S. 891), durch welches den am 5. Oktober 1927 in Paris unterzeichneten deutsch-französischen Erklärungen über den Rechtsverkehr zugestimmt wurde, oder das Gesetz vom 20. Dezember 1927 über die deutsch-portugiesische Erklärung betreffend die wechselseitige Anwendung des Haager Abkommens über den Zivilprozeß vom 21. Juli 1927 (RGBl. 1927 II, S. 1182).

Protokolle.

Schließlich sind noch die „Protokolle“ zu erwähnen. Unter diesen Begriff fallen Abmachungen ganz verschiedener Art. So wurde am 14. Dezember 1929 das Protokoll über die Änderung der Satzung des Ständigen Internationalen Gerichtshofs und den Beitritt der Vereinigten Staaten von Amerika zum Zeichnungsprotokoll der Satzung desselben unterzeichnet, dem der Reichstag durch Gesetz vom 15. Juli 1930 zustimmte. Als Protokolle werden aber auch bezeichnet die Vereinbarungen zwischen Deutschland und Frankreich vom 16. Februar 1927 über die Verlängerung der Gültigkeitsdauer des vorläufigen Handelsabkommens zwischen Deutschland und Frankreich sowie die oben genannte Vereinbarung über den Warenaustausch zwischen Deutschland und dem Saargebiet (RGBl. 1927 II, S. 27)¹⁾.

Manche Protokolle begründen keine völkerrechtlichen Verpflichtungen und Rechte; sie bedürfen dann auch nicht der Zustimmung des Reichstages. Das gilt vor allen Dingen für Erklärungen, die die Vertreter der beteiligten Staaten nicht in dieser Eigenschaft abgeben. So findet sich z. B. als Anlage 7 zu dem in RGBl. 1929 II, S. 53 ff. veröffentlichten deutsch-russischen Protokoll vom 28. Dezember 1928 eine Äußerung der beiderseitigen Delegierten, die sich auf das Schiedsgerichtsabkommen bezieht und deren Einleitung lautet:

„Zu einigen, das Schiedsgerichtsabkommen betreffenden Fragen geben die beiderseitigen Delegationen zur Vermeidung von Zweifeln in künftigen Fällen ihrer übereinstimmenden gutachtlichen Auffassung wie folgt Ausdruck...“

Unterzeichnet ist dieses „Gutachten“ nicht für die Regierungen, sondern für die Delegationen. Eine juristische Bedeutung kommt einer solchen privaten Äußerung natürlich weder vom Standpunkt des Völkerrechts noch vom Standpunkt des Landesrechts zu.

¹⁾ Vgl. auch RGBl. 1929 II, S. 119.

Notenwechsel.

Ferner werden dem Reichstag auch die Vereinbarungen vorgelegt, die in Form eines Notenwechsels getroffen werden. Diese Form findet sich da, wo es sich um Verlängerung der Geltungsdauer eines bestehenden Abkommens handelt (vgl. z. B. das Gesetz über die Verlängerung der Gültigkeitsdauer des deutsch-spanischen vorläufigen Handelsübereinkommens vom 25. September 1924 [RGBl. 1924 II, S. 375]) oder um die Wiederinkraftsetzung eines früheren Vertrages (vgl. RGBl. 1924 II, S. 371) oder schließlich um zusätzliche Vereinbarungen zu dem einen oder anderen Artikel eines bestehenden Vertrages (RGBl. 1929 II, S. 761). Doch werden in der Form eines Notenwechsels auch vorläufige Handelsabkommen abgeschlossen (vgl. z. B. das Gesetz vom 17. August 1925 über ein vorläufiges Handelsabkommen zwischen dem Deutschen Reich und der griechischen Republik, RGBl. 1925 II, S. 815, oder das vorläufige Wirtschaftsabkommen zwischen dem Deutschen Reich und dem Königreich Spanien vom 18. November 1925, das gleichfalls durch Notenaustausch abgeschlossen wurde RGBl. 1926 II, S. 149) ¹⁾.

Zustimmungsbedürftige Verträge.

Nach Art. 45 Abs. 3 ist die Zustimmung des Reichstags erforderlich für „Verträge mit fremden Staaten, die sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen“. Darin ist zweierlei enthalten:

a) Der Ton liegt auf Gesetzgebung ²⁾. Es sind also die Verträge herausgehoben, die sich nicht ausschließlich auf die Verwaltung beziehen. Die verschiedenen Formulierungen einer im Grunde gleichen Grundauffassung hat Triepel in einem über den

¹⁾ In letzterem findet sich der folgende Schlußpassus: „Indem die deutsche Regierung vorstehenden Festsetzungen zustimmt, mache ich Ew. Exzellenz hiervon Mitteilung, damit durch den Austausch der beiderseitigen Noten gleichen Inhalts und desselben Datums die Vereinbarung als abgeschlossen und in Kraft getreten anzusehen ist.“ Das Vertragsgesetz vom 16. Febr. 1926, das sich auf diesen Vertrag bezieht, enthält in einem Art. 2 folgende Bestimmung: „Das Gesetz tritt mit dem auf seine Verkündung folgenden Tage mit der Maßgabe in Kraft, daß dem Abkommen rückwirkende Kraft vom 18. Nov. 1925 an beigelegt wird.“ Diese Bestimmung ist jedenfalls nicht sehr glücklich gefaßt. Dem Abkommen kann nicht einseitig im Verhältnis der Vertragsstaaten rückwirkende Kraft beigelegt werden, zumal es bereits ohne weiteres in Kraft getreten ist. Man wird vielmehr darin die Anordnung der Rückwirkung als Landesrecht und eine nachträgliche Genehmigung des Verhaltens der Regierung durch den Reichstag sehen müssen. — Aus einem nicht ersichtlichen Grunde enthält das Gesetz über ein vorläufiges Handelsabkommen zwischen dem Deutschen Reiche und der griechischen Republik vom 17. August 1925 eine ähnliche Bestimmung (RGBl. 1925 II, S. 815).

²⁾ W. Jellinek, Verfassung und Verwaltung des Reichs und der Länder, Teubners Handbuch der Staats- und Wirtschaftskunde II S. 110. So auch bei der Beratung des Entwurfs der Berichterstatter Dr. Ablass (Berichte der verfassungskgebenden deutschen Nationalversammlung 1920 Bd. 336, Nr. 391, S. 281).

verfassungsändernden Charakter des deutsch-polnischen Liquidationsabkommens vom 31. Oktober 1929 erstatteten Gutachten (S. 54) zusammengefaßt:

„Wie die, soviel ich sehe, allgemeine und unbestrittene Ansicht lautet, bedeutet dies, daß die Zustimmung des Reichstages gebraucht wird, wenn ein Staatsvertrag nach den Grundsätzen des Reichsverfassungsrechts entweder nur in der Form des Reichsgesetzes oder nur nach vorgängigem Erlaß eines Reichsgesetzes erfüllt werden kann. Es kommt auf dasselbe heraus, wenn man den bedingenden Satz in die Worte kleidet: „wenn sich das Reich zur Vornahme von Willensakten verpflichtet, die nur in der Form des Reichsgesetzes vorgenommen werden können“, oder so: „wenn die Bestimmungen des Vertrages, sofern man sie sich nicht als Vertragsbestandteil, sondern als innerstaatliche Norm denkt, nur im Gesetzgebungs-, nicht im Verordnungswege erlassen werden können“, oder so: „wenn die Umwandlung des Vertragsinhalts in innerstaatliches Recht nicht der Exekution, sondern der Legislation obliegt.“

Die Frage ist streitig geworden anläßlich der Interpellation Arnstadt und Genossen über die Nichteinholung der Zustimmung des Reichstages zu dem Wiesbadener Abkommen vom 6. Oktober 1921 (Verhandlungen des Reichstags, Bd. 369, Nr. 2991, S. 2854). Bei Beantwortung der Interpellation führte der damalige Staatssekretär im Wiederaufbauministerium, Müller (Sten. Berichte Bd. 355, S. 7941) aus:

„Nachdem die in Wiesbaden zwischen dem damaligen deutschen Wiederaufbauminister und dem französischen Minister der befreiten Gebiete geführten Verhandlungen am 27. Aug. 1921 zur Paraphierung eines Vertragsentwurfs über die Ausführung der Reparationssachleistungen gegenüber Frankreich geführt hatten, ist die Frage, ob der Vertrag gemäß Art. 45 Abs. 3 der Reichsverfassung der Zustimmung des Reichstags bedürfe, sorgfältig geprüft worden. Die Reichsregierung ist dabei aus folgenden Gründen zu einer Verneinung gekommen: Verfassungsrechtlich ist die Zustimmung des Reichstages zu völkerrechtlichen Verträgen nur dann erforderlich, wenn zu ihrer Durchführung im Innern ein Reichsgesetz erforderlich ist. Dieser Fall ist bei dem Wiesbadener Abkommen nicht gegeben. Die Vorschriften des Vertrags von Versailles und des Londoner Ultimatums werden durch das Abkommen nicht zu Ungunsten Deutschlands abgeändert. Ebenso wenig tritt, im ganzen betrachtet, eine Erhöhung der dem Reiche durch das Londoner Ultimatum auferlegten Zahlungsverpflichtungen ein. Die Verschiebung eines Teiles der Leistungen im Rahmen des Gesamtzahlungsplanes ist nur eine zeitweilige. Soweit für die Durchführung des Abkommens besondere Mittel erforderlich werden würden, würden sie selbstverständlich im Wege des Etatsgesetzes anzufordern sein. Das Etatsrecht des Reichstages wird also nicht berührt.

Die Auffassung der Reichsregierung hat bei einer Besprechung des Vertragsentwurfs im Auswärtigen Ausschuß des

Reichstages die Zustimmung der Mehrheit gefunden. Demgemäß unterzeichnete der damalige Reichsminister für Wiederaufbau auf Grund einer ihm von dem Herrn Reichspräsidenten erteilten vorbehaltlosen Vollmacht am 6. Oktober 1921 die endgültige Vertragsausfertigung, ohne daß eine Ratifikationsklausel vorgesehen wurde. Eine Ratifikation des damit abgeschlossenen Vertrages hat entgegen der Meinung der Herren Interpellanten auch bisher nicht stattgefunden...“¹⁾

Inzwischen aber hatte die Reichsregierung für das beanstandete Abkommen, das ursprünglich nur zur Kenntnis vorgelegt worden war, die Zustimmung des Reichstags nachgesucht, die dann auch erteilt wurde.

b) Der Zustimmung des Reichstages unterliegen nur Verträge, die sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen. Daraus ergibt sich nach der herrschenden Meinung, daß das Reich nur auf solchen Gebieten Verträge abschließen kann, die innerstaatlich in seine Kompetenz fallen. Mit anderen Worten: Es kann nicht durch Abschluß eines völkerrechtlichen Vertrages die Kompetenzverteilung zwischen Reich und Ländern in der Weise durchbrochen werden, daß der Reichspräsident die Länder zwingt, im Bereich ihrer Kompetenz die notwendigen Ausführungsgesetze zu erlassen, ohne daß ein verfassungsänderndes Gesetz die Grenzen zwischen Reichs- und Länderkompetenz verschiebt.

Hatschek (a. a. O. II, S. 445) vertritt den Standpunkt, daß das Reich auf Grund des Art. 6 Ziffer 1, der dem Reich die ausschließende Gesetzgebung über die Beziehungen zum Ausland zuweist, die Möglichkeit habe, auch außerhalb der bisherigen Reichskompetenz Gesetze zu erlassen, die zur Durchführung völkerrechtlicher Verträge erforderlich seien, ohne daß es einer Verfassungsänderung bedürfe. Gegen diese Ansicht Kraus a. a. O. S. 346; Heckel a. a. O. S. 214²⁾.

Art. 45 Abs. 3 setzt die Kompetenz der Reichsgesetzgebung voraus. Was dazu gehört, ist also aus den Bestimmungen der Verfassung über die Reichsgesetzgebung (Art. 6 ff.) zu entnehmen, ferner aus den sonstigen Bestimmungen, die ausdrücklich den Erlaß eines Reichsgesetzes vorsehen.

¹⁾ Eine solche hätte auch mangels eines Ratifikationsvorbehalts im Vertrage keinen Sinn gehabt.

²⁾ Die Ansicht von Hatschek hat auch in der Praxis keinen Anklang gefunden. So enthält die Bekanntmachung betr. eine am 29. November 1924 mit Dänemark getroffene Vereinbarung über die Gewährung von Amtshilfe bei Zuwiderhandlungen gegen Bestimmungen über den Verkehr mit Kraftfahrzeugen vom 13. März 1925 (RGBl. 1925 S. 111) den ausdrücklichen Vermerk, daß den im Schriftwechsel enthaltenen Bestimmungen alle deutschen Länderregierungen zugestimmt haben, wohl deswegen, weil die Vereinbarung in die Zuständigkeit der Länder eingriff.

Dabei macht es keinen Unterschied, ob es sich um Gegenstände handelt, für die eine ausschließliche Zuständigkeit des Reichs zur Gesetzgebung besteht (Art. 6) oder solche, über die das Reich die Gesetzgebung in Anspruch nehmen kann (Art. 7 ff.).

Auch bezüglich der Angelegenheiten, für die das Reich durch Gesetz nur Grundsätze aufstellen kann, wird die Zuständigkeit des Reichs zum Abschluß von Verträgen durchweg bejaht, so u. a. von Kraus (a. a. O. S. 346).

Ein Vertrag bezieht sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung nicht nur dann, wenn zur Durchführung des Vertrags ein positiver Gesetzgebungsakt notwendig ist; es müssen vielmehr auch solche Verträge der Zustimmung des Reichstages unterworfen sein, die zwar keine positiven Anordnungen der Landesgesetzgebung erforderlich machen, die aber völkerrechtliche Verpflichtungen enthalten, die ihrem Inhalt nach der Legislative für die Zukunft Schranken aufzuerlegen geeignet sind. Daher müssen auch solche Verträge zu den gemäß Art. 45 Abs. 3 zustimmungspflichtigen gerechnet werden, die zu einem Nichttätigwerden, einer Unterlassung verpflichtet. Diese kann entweder ein Verbot bestimmter künftiger positiver Maßnahmen bedeuten oder ein Verbot der Änderung des bestehenden Landesrechts hinsichtlich bestimmter Materien. Daher sind zustimmungspflichtig insbesondere alle diejenigen Verträge, die nur aus dem Grunde zu ihrer Erfüllung keines Reichsgesetzes bedürfen, weil der in dem Vertrage versprochene oder ihm zufolge nötig werdende Zustand des innerstaatlichen Rechts bei ihrem Abschlusse bereits besteht. Durch den Abschluß eines solchen Vertrags könnte die Exekutive das Parlament in die Zwangslage bringen, entweder den bestehenden Zustand des innerstaatlichen Rechts für die Dauer der Vertragsregelung aufrecht zu erhalten oder eine Verletzung einer völkerrechtlichen Verpflichtung durch eine Neuregelung der Materie herbeizuführen.

U m f a n g d e r Z u s t i m m u n g.

Art. 11 Abs. 3 der alten Reichsverfassung lautete:

„Insoweit die Verträge mit fremden Staaten sich auf solche Gegenstände beziehen, welche nach Art. 4 in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören, ist zu ihrem Abschluß die Zustimmung des Bundesrates und zu ihrer Gültigkeit die Genehmigung des Reichstages erforderlich.“

Durch das Gesetz vom 28. Oktober 1918 (RGBl. 1918 S. 1274) wurde dieser Absatz 3 folgendermaßen geändert:

„Friedensverträge, sowie diejenigen Verträge mit fremden Staaten, welche sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen, bedürfen der Zustimmung des Bundesrats und des Reichstags.“

Der wesentliche Unterschied zu der bisherigen Bestimmung, soweit er hier interessiert, lag darin, daß Verträge mit fremden Staaten nunmehr der Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften stets bedurften, wenn auch nur eine Bestimmung derselben in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehörte.

Auf diese Bestimmung geht Art. 45 Abs. 3 der jetzigen Reichsverfassung zurück (vgl. Poetzsch-Heffter a. a. O. S. 219). Es kommt also nicht darauf an, welche und wieviele Bestimmungen des Vertrages sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen. Wenn nur eine einzige Bestimmung diese Voraussetzung erfüllt, bedarf der ganze Vertrag der Zustimmung des Reichstages, also auch die Bestimmungen, die lediglich Verpflichtungen der Gegenseite darstellen.

„Es ergibt sich aus Wortlaut und Entstehungsgeschichte dieses Artikels, daß ein Staatsvertrag, auch wenn er nur zum Teil die bezeichneten Eigenschaften besitzt, die Zustimmung des Reichstages erhalten haben muß, um Geltung zu erlangen.“ (Triepe l, Rechtsgutachten S. 46.)¹⁾

Das hat seinen guten Grund; denn nur aus der Gesamtheit eines Vertragswerkes läßt sich die Bedeutung der einzelnen Bestimmungen beurteilen.

Die Frage ist demnach, was zum Vertrag gehört. Sicher ist dies zunächst der Vertragstext in allen seinen Teilen, denn hier wird die Einheit äußerlich durch die Vertragsform hergestellt.

Die Praxis stimmt mit dieser Auffassung nicht überein. Vielfach werden in völkerrechtlichen Verträgen Abreden getroffen, nach denen ein Teil der Bestimmungen, die nach Ansicht der Regierung für sich allein nicht der Zustimmung des Reichstages bedürfen, ohne weiteres in Kraft treten sollen, während das Inkrafttreten der anderen von einer Ratifikation abhängig gemacht wird. So bestimmt z. B. Art. 6 des Vertrages von Rapallo vom 16. April 1922 (RGBl. 1922 II, S. 677):

„Die Artikel 1 b und 4 dieses Vertrages treten mit der Ratifikation, die übrigen Bestimmungen dieses Vertrages treten sofort in Kraft.“

Art. 15 des deutsch-britischen Abkommens über die Durchführung des Abschnitts IV von Teil X des Friedensvertrages vom 31. Dezember 1920 (RGBl. 1921, S. 779) bestimmt:

„Dieses Abkommen soll ratifiziert und die Ratifikationsurkunden sollen sobald als möglich ausgetauscht werden. Es tritt am

¹⁾ Dem entspricht die Vorschrift des § 42 Satz 2 der Geschäftsordnung für den Reichstag: „Über Staatsverträge wird nur im ganzen abgestimmt“. Der Reichstag kann nicht etwa eine einzelne Bestimmung herausgreifen und ablehnen, er kann seine Zustimmung nur entweder verweigern oder sie so erteilen, wie sie erbeten ist. Er besitzt kein Änderungsrecht in Bezug auf den Vertragstext (Geschäftsordnung des Reichstages § 37).

Tage des Austausches in Kraft.¹⁾ Jedoch werden beide Teile die Bestimmungen des Abkommens alsbald nach der Unterzeichnung insoweit zur Anwendung bringen, als ihre Durchführung im Verwaltungswege möglich ist. Doch wird die im Art. 11 des Abkommens vorgesehene Freigabe deutschen Eigentums aus der Pfandhaft des Friedensvertrages erst nach der Ratifikation stattfinden.“

Beide Verträge sind dem Reichstag zur Zustimmung vorgelegt worden, die dieser auch erteilt hat. Die Denkschrift der Deutschen Regierung zu dem Gesetzentwurf über den Vertrag von Rapallo (Verhandlungen des Reichstags Bd. 374 Nr. 4546) enthält zu Artikel 6 folgende Bemerkung:

„Auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung im Sinne des Artikels 45 der Reichsverfassung beziehen sich lediglich einige Bestimmungen des Vertrags. Da es aus politischen Gründen erwünscht war, den Vertrag, soweit möglich, sofort in Kraft zu setzen, ist nur für diese Bestimmungen die Ratifikation vorbehalten worden, während die übrigen Bestimmungen mit der Unterzeichnung in Kraft getreten sind. Gleichwohl hält die Reichsregierung es nicht für angebracht, den Vertrag für die gesetzgeberische Behandlung zu teilen. Sie legt deshalb den ganzen Vertrag zur Genehmigung vor.“

Diese Ausführungen dürften wohl als ein Zugeständnis der Unzulässigkeit des Vorgehens der Reichsregierung gewertet werden, zeigen jedenfalls aber deutlich die Unmöglichkeit des Ergebnisses, zu welchem die herrschende Praxis führt.

Art. 12 des Ergänzungsabkommens zu dem zwischen dem Deutschen Reich und der Russischen Sozialistischen Föderativen Sowjetrepublik am 19. April 1920 geschlossenen Abkommen über die Heim-schaffung der beiderseitigen Kriegsgefangenen und Zivilinternierten bestimmt (RGBl. 1921, S. 1162):

„Dieses Abkommen tritt mit der Unterzeichnung in Kraft, die Art. 2, 4 und 9, soweit sie die Gewährung von Straffreiheit in sich schließen, jedoch erst mit Austausch besonderer Ratifikationsurkunden.“

Die Beispiele lassen sich beliebig vermehren, vgl. z. B. RGBl. 1927 II, S. 19 ff. Aus neuerer Zeit sei erwähnt das deutsch-polnische Abkommen über die vorläufige Regelung des Holzverkehrs aus Polen nach Deutschland vom 30. November 1927 (RGBl. 1928 II, S. 16 ff.). Art. 9 bestimmt:

„Das Abkommen soll ratifiziert werden und tritt wegen der unter 1 und 2 enthaltenen Veränderungen der Zollsätze mit der gegenseitigen Übermittlung der Ratifikationsurkunden, im übrigen mit der Unterzeichnung in Kraft.“

In Art. 2 des Gesetzes vom 2. Februar (RGBl. 1928 II, S. 15), in welchem der Reichstag seine Zustimmung erklärte, heißt es:

¹⁾ Im englischen Text fehlt dieser Satz.

„Dieses Gesetz tritt mit dem auf die Verkündung folgenden Tage in Kraft. Das Abkommen ist mit Ausnahme der in Ziffer 1 und 2 vorgesehenen Zollbindungen bereits in Kraft getreten. Der Tag, an dem die Zolländerungen gemäß Ziffer 9 des Abkommens in Kraft treten, ist im Reichsgesetzblatt bekannt zu machen.“

Daraus ergibt sich, daß der Reichstag sich mit diesem Verfahren einverstanden erklärt und anerkannt hat, daß seine Zustimmung, die zweifellos nach dem oben angegebenen und anerkannten Grundsatz für das ganze Abkommen notwendig war, völkerrechtlich jedenfalls nicht erforderlich war.

Wie aber auch immer die Praxis verfährt, es steht außer Zweifel, daß die Regierung den ganzen Vertrag vorlegen muß und nicht einzelne Teile dem Reichstag vorenthalten darf.

Ist die Zustimmung ohne Rücksicht auf die Form erforderlich und kommt es lediglich darauf an, daß durch eine Vereinbarung zwischen dem Reich und einem anderen Staat von ersterem rechtliche Verbindlichkeiten, zu deren Durchführung ein Reichsgesetz erforderlich ist, übernommen werden, so muß es grundsätzlich auch ohne Bedeutung sein, ob diese Verpflichtungen in mehreren getrennten Urkunden festgelegt sind, die miteinander und mit den in anderen Urkunden gewährten Rechten in einem sachlichen Zusammenhang stehen, wenn also z. B. einem Vertrag ein Notenwechsel angehängt wird. Dies geschieht sehr häufig, oft wohl in dem Bestreben der Regierung, diese Bestimmungen der Kenntnis der Öffentlichkeit zu entziehen und dem Parlament vorzuenthalten. Grund für ein solches Verhalten können entweder parlamentarische Schwierigkeiten sein, die die Regierung befürchtet oder der aus ähnlichem Grunde entsprungene und geäußerte Wunsch des Vertragsgegners.

Ein solches Verhalten ist zweifellos unzulässig, worauf Triepel mit Recht in seinem wiederholt zitierten Gutachten hingewiesen hat. Es dürfte auch nicht genügen, wenn die Regierung durch Vorlage im Auswärtigen Ausschuß sich politisch eine Rückendeckung schafft; dagegen wäre die Veröffentlichung dieses vertraulichen Notenwechsels im Reichsgesetzblatt, nachdem der Reichstag seine Zustimmung erteilt hat, nicht notwendig.

Was nun von den mit dem Vertrag oder später in Einzelabreden, Notenwechseln, Zusatzabkommen, Schlußprotokollen oder sonstigen Protokollen getroffenen Abmachungen zum Vertrag gehört und mit ihm vorgelegt werden muß, bestimmt sich nach objektiven Gesichtspunkten. Jedenfalls müssen alle Abmachungen vorgelegt werden, gleichgültig, in welcher Form sie getroffen sind, durch die der Vertragsinhalt modifiziert wird.

Wenn die Gegenseite nur unter Vorbehalten einen Vertrag zu ratifizieren bereit ist, müssen auch diese Vorbehalte dem Reichstag zur Zustimmung zugeleitet werden. Ein Beispiel bietet der Freund-

schafts-, Handels- und Konsularvertrag zwischen Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika vom 8. Dezember 1923, zu dessen Ratifikation der amerikanische Senat nur unter gewissen Vorbehalten, die in einer Resolution vom 10. Februar 1925 ihren Ausdruck gefunden haben, seine Zustimmung geben wollte. Diese Vorbehalte sind durch einen Notenwechsel vom Jahre 1925 von Deutschland akzeptiert worden. Der Notenwechsel ist zusammen mit dem Vertrag dem Reichstag zur Zustimmung vorgelegt worden. Die Denkschrift der Regierung (Verhandlungen des Reichstages, Wahlperiode 1924, Band 402, Nr. 1116) besagt darüber:

„Nachdem die beiden Regierungen durch den in dem Senatsbeschluß vorgesehenen Notenwechsel vom 19. März 1925 ihre Zustimmung zu beiden Vorbehalten erklärt haben, sind sie zu einem integrierenden Teil des Vertrages geworden.“

Im allgemeinen wird man wohl sagen können, daß spätere Abmachungen auch dann vorgelegt werden müssen, wenn sie sich auf Bestimmungen des Vertrages beziehen, die für sich allein nicht der Zustimmung des Reichstages bedürften. Sicher wird aber auch die Vorlage solcher Dokumente erforderlich sein, die Nebenabreden über im Vertrag nicht geregelte Materien enthalten, die aber nur zusammen mit dem Vertrag Geltung haben sollen, also international keine Bindung herbeiführen, wenn nicht der Vertrag selbst in Geltung tritt.

Triepel (Rechtsgutachten S. 46) führt aus, daß ein Staatsvertrag, auch wenn er sich nur zum Teil auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung bezieht, die Zustimmung des Reichstages erhalten haben müsse, um Geltung zu erlangen, und fährt dann fort:

„Das entsprechende gilt aber auch, wenn ein Vertrag aus einem Hauptstück und aus Beilagen oder Anlagen besteht, mögen sie Schlußprotokolle darstellen oder in der Form von Notenwechseln erscheinen. Wenn sich auch nur an einer Stelle des „Vertragswerks“ eine Bestimmung findet, die in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehört, so muß das ganze dem Reichstag vorgelegt werden, gleichviel, ob jene Stelle im Hauptvertrage oder irgendwo in einer Anlage enthalten ist. Dem entspricht übrigens eine langjährige Übung.“

Eine Ausnahme gilt nur für die Dokumente, denen keinerlei rechtliche Bedeutung zukommt, wie etwa der oben erwähnten gutachtlichen Äußerung (Anlage 7 des deutsch-russischen Wirtschaftsprotokolls vom 28. Dezember 1928).

Wie oben erwähnt, wurde bei der Vorlage des deutsch-japanischen Handels- und Schiffahrtsvertrages zur Zustimmung nicht mit vorgelegt das Übereinkommen zwischen der I. G. Farbenindustrie und der Japanischen Regierung sowie der darauf bezügliche Notenwechsel. Die Verbindung mit dem genannten Vertrage und dem diesen ergänzenden Notenwechsel bestand lediglich darin, daß für den Fall der

Kündigung der Übereinkunft eine Bestimmung des Schlußprotokolls wegfallen sollte. Eine rechtliche Verbindung, die die Zustimmung des Reichstages auch zu diesem Übereinkommen und dem Notenwechsel erforderlich gemacht hätte, bestand nicht. Die Tatsache, daß der Wegfall dieser Bestimmung des Schlußprotokolls von dem Außerkrafttreten des Übereinkommens abhängig gemacht wurde, ist jeder anderen Tatsache gleichzustellen, von der der Wegfall vertraglicher Vereinbarungen abhängig gemacht wird.

Kommt es entscheidend auf den Zusammenhang an, in dem die verschiedenen Abmachungen international zueinander stehen, so ist der Reichstag nicht gehindert, wenn die Regierung mehrere Verträge, die selbständig nebeneinander stehen, mit dem Entwurf eines Mantelgesetzes dem Reichstag zur Zustimmung vorlegt, dem einen Vertrag zuzustimmen und den anderen abzulehnen¹⁾. Erörtert wurde die Frage aus Anlaß der Vorlage des Gesetzes über die Abkommen zur Regelung von Fragen des Teils X des Vertrags von Versailles, wobei schließlich der Außenminister zugeben mußte, daß zwar ein juristischer Zusammenhang zwischen den einzelnen Verträgen nicht bestehe, wohl aber eine sehr starke politische Verknüpfung zwischen ihnen und dem Youngplan, der die gemeinsame Annahme aller Abkommen dringend erwünscht erscheinen lasse.

Form der Zustimmung.

Als Zweck der Zustimmung des Reichstages wird meist angegeben, daß Schwierigkeiten entstehen könnten „aus dem Abschluß von Verträgen über Gegenstände der Gesetzgebung, da in diesem Falle die Umwandlung des Vertragsinhaltes in innerstaatliches Recht nicht der Exekutive, sondern der Legislative obliegt. Um hier Reibungen zwischen der Übernahme völkerrechtlicher Pflichten und ihrer innerstaatlichen Erfüllung möglichst vorzubeugen, sollte bereits vor dem Vertragsschluß das wichtigste Organ der Legislative um seinen Willen befragt werden“²⁾. Es läßt sich nun nicht verkennen, daß zwischen Art. 45 Abs. 2 und Abs. 3 ein wesentlicher Unterschied besteht. Kriegserklärungen und Friedensschlüsse erfolgen durch „Reichsgesetz“, erfordern also das Tätigwerden sämtlicher zur Gesetzgebung berufenen Organe, während Art. 45 Abs. 3 für Bündnisse und Verträge, die sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen, nur die Zustimmung des Reichstags verlangt. Die Zustimmung des Reichstags bedeutet jedoch keine absolute rechtliche Sicher-

¹⁾ Hatschek, a. a. O. S. 527 ff.: „Daß die Regierung nach innen einen einheitlichen Zusammenhang gegenüber dem Parlament schaffen will, ist ihre Sache, ändert aber nichts an der selbständigen Individualität jedes der unter einem Mantel zusammengefaßten Verträge.“

²⁾ Heckel, a. a. O. S. 220 f.

heit dafür, daß nunmehr alle Maßnahmen getroffen werden können, die zur innerstaatlichen Durchführung der völkerrechtlich übernommenen Verpflichtung erforderlich sind. Es wäre durchaus denkbar, daß die Durchführung später an dem Widerstande z. B. des Reichsrats scheitert.

Um dies zu verhindern, hat man in der Praxis den Ausweg gewählt, daß man die Zustimmung in Gesetzesform kleidet; gleichzeitig wird dann in dem Gesetz die Reichsregierung ermächtigt, die zur Durchführung des Vertrages notwendigen Maßnahmen im Verordnungswege zu treffen, oder die notwendigen Ausführungsbestimmungen werden in das Gesetz selbst aufgenommen. So wird es möglich, auf Grund von Art. 69 zunächst für den Gesetzesentwurf die Zustimmung des Reichsrates einzuholen und erst, nachdem dieser ihm zugestimmt hat, die Gesetzesvorlage an den Reichstag weiterzuleiten. Wenn Wahl (a. a. O. S. 132) ausführt:

„gerade weil der Reichsrat bei der innerstaatlichen Rechtsbildung grundsätzlich nicht durch einen gültigen Vertrag gebunden ist, wird in aller Regel die Zustimmung des Reichsrats vor dem Zustimmungsbeschluß des Reichstags eingeholt. Fraglich ist allerdings, ob man hier schon von einer *opinio necessitatis* in den maßgebenden Kreisen sprechen kann,“

so übersieht er, daß die vorherige Vorlage an den Reichsrat der zwingenden Vorschrift des Art. 69 entspricht und ihren Grund ausschließlich in der Gesetzesform der Zustimmung hat, daß aber nach der herrschenden Meinung ein Einspruch des Reichsrats auch dann möglich ist, wenn der Reichstag die Vorlage unverändert nach den Beschlüssen des Reichsrats im Vorverfahren nach Art. 69 angenommen hat¹⁾. Ist die Möglichkeit eines Einspruchs durch den Reichsrat rechtlich auch dann nicht ausgeschlossen, wenn er vorher der Gesetzesvorlage der Reichsregierung zugestimmt hat und diese vom Reichstag unverändert angenommen worden ist, so muß sie umso eher dann bestehen, wenn der Reichstag zwar dem Vertrage zugestimmt, die Artikel des Gesetzentwurfs, die die Durchführungsbestimmungen enthalten, aber abgeändert hat.

Trotz der üblichen Gesetzesform kann nach der herrschenden Meinung die Ratifikation des Vertrages durch den Reichspräsidenten vor Inkrafttreten des Gesetzes erfolgen. Die Zustimmung des Reichstags ist nicht Gesetzgebungsakt und daher auch nicht den Vorschriften über Einspruch, Volksentscheid und Publikation unterworfen. Wenn Anschütz (a. a. O. S. 264) dem Zustimmungsbeschluß einen Doppelcharakter zuschreibt und (S. 392) mit Poetzsch-Heffter (a. a. O. S. 326) dem Reichsrat ein Einspruchsrecht gibt, so

¹⁾ Vgl. Poetzsch-Heffter S. 327 Anm. d; vgl. auch Gemeinsame Geschäftsordnung der Reichsministerien, besonderer Teil, 1929 § 53 Abs. 1.

ist daran nur soviel richtig, daß nach der herrschenden Praxis die Zustimmung und der Gesetzesbeschluß über die Transformation äußerlich zusammenfallen, wenn die Bestimmungen des Vertrages so gefaßt sind, daß sie ohne weiteres als innerstaatliches Recht angewandt werden können. Zustimmung und Transformation sind aber deutlich dann zu unterscheiden, wenn der Vertrag nur Grundsätze aufstellt, zu seiner Durchführung aber nähere Bestimmungen durch die innerstaatliche Gesetzgebung erforderlich werden.

Zutreffend bemerkt He c k e l (a. a. O. S. 221):

„Mag es sich aber um Bündnisse oder um die anderen genannten Verträge handeln, in beiden Fällen erfüllt der Reichstag eine außenpolitische Funktion, nicht eine solche innerstaatlicher Rechtsetzung. Es trifft daher nicht zu, die Zustimmung des Reichstags als legislatorischen Akt zu bezeichnen und Einspruch des Reichsrats und Volksentscheid dagegen zuzulassen.“

Mit Recht verweist He c k e l darauf, daß es ja noch garnicht feststehe, ob ein Gesetzgebungsakt, der die Transformation der Vertragsbestimmungen in Landesrecht bewirken würde, überhaupt erforderlich werde; denn es könne nicht nur der Reichspräsident trotz der Zustimmung des Parlaments von der Ratifikation des Vertrages Abstand nehmen, sondern auch der Vertragsgegner könne seine Absicht aufgeben. Dies wäre z. B. denkbar, wenn er seinerseits die eventuell notwendige Zustimmung seines Parlamentes nicht erhalten könne.

Gegen die Unterscheidung zwischen Zustimmungsbeschluß und Transformation wendet sich Wa h l (a. a. O. S. 131). Seine Ausführungen können aber nicht die Tatsache ausräumen, daß Art. 45 Abs. 3 nur die Zustimmung des Reichstages, nicht auch die des Reichsrats verlangt. Wenn er meint, die andere Auffassung würde gerade zu dem Ergebnis führen, das die Mehrheit des Verfassungsausschusses vermieden wissen wollte, und es entstände jene unglückliche Diskrepanz zwischen völkerrechtlicher Gültigkeit und staatsrechtlicher Vollziehbarkeit, so ist dem entgegenzuhalten, daß dem klaren Wortlaut der Verfassung gegenüber die Absicht des Verfassungsausschusses nicht in Betracht kommt. Die von ihm befürchtete Diskrepanz ist übrigens äußerst unwahrscheinlich; denn für den Reichsrat ist die Situation eine ganz andere als für den Reichstag. Während dieser frei ist, seine Zustimmung zu erteilen oder zu versagen, muß der Reichsrat sich bei seiner Beschlußfassung über das Transformationsgesetz darüber klar sein, daß die von der Ratifikation gefolgte Zustimmung das Reich auch ohne sein Placet völkerrechtlich bindet, er also eventuell mit einer Versagung der Zustimmung zur Transformation einen völkerrechtswidrigen Zustand herbeiführen würde, der das Reich ersatzpflichtig macht. Damit ist sein politischer

Einfluß nicht ausgeschaltet. Die Bedenken, die er gegen den Vertrag hat und die in seinem Einspruch gegen die Transformation in Erscheinung treten, können sehr wohl eine entscheidende Wirkung haben. Nur liegt die Entscheidung nicht bei dem Reichsrat, der durch die Verfassung ausgeschaltet ist, sondern beim Reichspräsidenten, der den geäußerten Bedenken des Reichsrats durch Nichtratifizierung des Vertrages Rechnung tragen kann und wird, wenn eine Zustimmung des Reichsrats zum Erlaß der zur innerstaatlichen Durchführung notwendigen gesetzgeberischen Maßnahmen auch in Zukunft nicht zu erwarten ist.

Auch die Praxis hält die Zustimmung des Reichstags für ausreichend zur staatsrechtlich gültigen Vollziehung der Ratifikation und macht diese nicht von der Erfüllung der Formalitäten für die Inkraftsetzung von Gesetzen abhängig. Einige Beispiele mögen genügen.

Das am 15. Mai 1922 geschlossene deutsch-polnische Abkommen über Oberschlesien ist dem Reichstage am 23. Mai 1922 mit dem Entwurf des Zustimmungsgesetzes unterbreitet worden. Die Vorlegung erfolgte mit folgendem Anschreiben (Reichstagsdrucksachen Bd. 373 Nr. 4345):

„Dem Reichstag beehre ich mich den Entwurf eines Gesetzes über das am 15. Mai 1922 in Genf geschlossene deutsch-polnische Abkommen über Oberschlesien nach Zustimmung des Reichsrats zur Beschlußfassung und mit dem Ersuchen vorzulegen, das weitere Verfahren unter Abkürzung der geschäftsordnungsmäßigen Frist so zu beschleunigen, daß die Ratifizierung bis zum 27. Mai stattfinden kann.“

Der Vertrag ist in allen drei Beratungen in einer Sitzung am 30. Mai 1922 erledigt worden (Reichstagsdrucks. Bd. 355 S. 7687 und 7699). Das Gesetz datiert vom 11. Juni 1922 und ist im Reichsgesetzblatt vom 13. Juni 1922 (S. 237) veröffentlicht worden; es trat mit dem Tage seiner Verkündung in Kraft. Im gleichen Reichsgesetzblatt (S. 585) ist unter dem 12. Juni 1922 der am 3. Juni erfolgte Austausch der Ratifikationsurkunden bekanntgemacht worden. Es ist also nicht etwa die Ausfertigung und Publikation des die Zustimmung enthaltenen Gesetzes abgewartet worden, sondern bereits vor Inkrafttreten desselben die Ratifikation vollzogen worden.

Die am 15. Juni 1922 unterzeichneten Vereinbarungen zwischen Deutschland und Polen einerseits und der interalliierten Regierungs- und Plebiszitkommission andererseits sind dem Reichstag am 25. Juni 1922 vorgelegt worden (Reichstagsdrucksachen Bd. 374 Nr. 4586). Der Gesetzesbeschluß, der die Zustimmung enthält, ist vom 26. Juni (Sten. Berichte Bd. 356 S. 8099). Die Ratifikationsurkunden wurden am 7. Juli 1922 in Oppeln im Archiv der Interalliierten Regierungs- und Plebiszitkommission hinterlegt (RGBl. 1922 II S. 738), das Ge-

setz datiert erst vom 29. Juli und trat mit seiner Verkündung am 29. August 1922 in Kraft¹⁾.

Es wird also in der Praxis sehr deutlich ein Unterschied zwischen Zustimmung und Gesetz gemacht. Soweit ein Bedürfnis besteht, die Mitwirkung aller zur innerstaatlichen Durchführung eines Vertrages tätig werdenden Organe schon für die Inkraftsetzung des Vertrages zu sichern, kann dies in der Weise geschehen, daß der die Zustimmung des Reichstages enthaltende Gesetzesbeschluß dem Reichsrat beschleunigt zugeleitet wird, der dann beschließen kann, von seinem Einspruchsrecht keinen Gebrauch zu machen. Meist aber werden die politischen Bindungen durch die bloß vorläufige Unterzeichnung eines Vertrages durch die Bevollmächtigten schon so stark sein, daß eine Versagung der Zustimmung auch schon für den Reichstag kaum möglich ist. Kennzeichnend in dieser Hinsicht ist eine Äußerung des Abgeordneten Dr. Bredt in der Reichstagssitzung vom 6. Februar 1929 bezüglich des Kelloggpaktes (Verh. d. Reichstages 1928, Bd. 424, S. 1067):

„Wenn ein derartiger Vertrag von der Reichsregierung bereits unterschrieben worden ist und wenn sich die Reichsregierung im Namen des Deutschen Reiches bereits dafür stark gemacht hat, dann ist es natürlich sehr schwer, überhaupt dazu Stellung zu nehmen.“

Verfassungsändernde Gesetze.

Führt man den scharfen Unterschied zwischen Zustimmung im Sinne von Art. 45 Abs. 3 und dem Gesetz zur Ausführung eines unter diesen Artikel fallenden Vertrags durch, so könnte man fragen, ob, falls die Durchführung des Vertrages eine Verfassungsänderung erforderlich macht, die Zustimmung zum Vertrag gleichfalls mit der für Verfassungsänderungen erforderlichen Zweidrittelmehrheit gegeben werden muß²⁾.

Diese Frage hat bei der herrschenden Praxis, die Zustimmung in die Form eines Gesetzes einzukleiden, im wesentlichen nur theoretische Bedeutung. Jedoch ist wiederholt erörtert worden, ob die Annahme eines Zustimmungsgesetzes eine Zweidrittelmehrheit erfordere, wobei dann diese Frage in die juristisch nicht ganz bedenkenfreie Form gekleidet wurde, ob der Vertrag, der zur Debatte stand, verfassungswidrig sei. So z. B. der damalige Reichsaußenminister Dr. Curtius bezüglich des deutsch-polnischen Liquidationsabkommens vom Oktober 1929 in der Reichstagssitzung vom 10. März 1930

¹⁾ Vgl. Heckel, a. a. O. S. 222.

²⁾ Dies wird abgelehnt von Schiller, Der Eintritt des Deutschen Reiches in den Völkerbund als Rechtsfrage, Archiv d. öffentl. Rechts, Neue Folge, Bd. 11, S. 67.

(Sten. Berichte Wahlperiode 1928 Bd. 427 S. 4313) und, bezüglich desselben Gegenstandes der Staatssekretär *Zweigert*, der von der Frage der „Verfassungsmäßigkeit dieses Abkommens“ spricht (ebenda S. 4316).

Was gemeint ist, ist jedenfalls klar. Erwähnt sei, daß schließlich das Gesetz über die Abkommen zur Regelung von Fragen des Teils X des Vertrages von Versailles mit einfacher Stimmenmehrheit in einer Fassung angenommen wurde, die nach der Ansicht der Mehrheit die Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit ausschloß (a. a. O. S. 4397).

Diese Stellungnahme entspricht der Auffassung, daß bei Verträgen, deren Durchführung ein verfassungsänderndes Reichsgesetz notwendig machen würde, die Zustimmung mit der qualifizierten Mehrheit des Art. 76 der Reichsverfassung erfolgen müsse¹⁾.

Ist diese Auffassung zutreffend, dann ist es nur folgerichtig, wenn man für den ganzen Vertrag die qualifizierte Mehrheit fordert, auch wenn vielleicht nur die Durchführung einer einzigen Bestimmung eine Verfassungsänderung erfordern würde (vgl. *Triepel*, Gutachten S. 47).

Hervorzuheben ist, daß bei den Diskussionen der Jahre 1929 und 1930 wiederholt zum Ausdruck kam, daß es keine Instanz gebe, die unabhängig über die Frage der erforderlichen qualifizierten Mehrheit entscheide.

Bereits bei den Erörterungen über die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes gegen die Versklavung des deutschen Volkes war die Forderung erhoben worden, eine Instanz zu schaffen, die unabhängig und autoritativ feststelle, ob ein Gesetz verfassungsändernd sei oder nicht (*Abgeordneter Bredt*, Verhandlungen d. Reichstags IV 1928, Bd. 426, S. 3301 f.), damit „mit dem Jonglieren über verfassungsändernde Gesetze im Reichstag einmal aufgehört werde“. In seiner Erwiderung scheint der damalige Reichsinnenminister *Severing* von der Ansicht ausgegangen zu sein, daß die Reichsregierung die Verfassungsmäßigkeit bzw. Verfassungswidrigkeit der Gesetzentwürfe festzustellen habe (vgl. seine Ausführungen a. a. O. S. 3335). Andererseits war z. B. der Abgeordnete *von Lindener-Wildau* (Sitzung v. 12. März 1930, Bd. 427, S. 4384) der Auffassung, daß „eine Zufallsmehrheit des Parlaments das Recht hat, darüber zu entscheiden, ob die verfassungsmäßigen Voraussetzungen für die Legalität eines Gesetzgebungswerkes erfüllt sind oder nicht“.

Diese Meinung dürfte allerdings nicht richtig sein. Anläßlich der Reichstagsdebatten über die Zustimmung zu den Locarno-Verträgen

¹⁾ Vgl. *Poetzsch-Heffter*, a. a. O. S. 222; *Triepel*, Gutachten S. 47.

war die Frage der Notwendigkeit eines verfassungsändernden Gesetzes gleichfalls aufgeworfen worden (vgl. Sten. Berichte, Wahlperiode 1924 Bd. 388, S. 4500, 4547, 4573, 4585, 4642 f., 4646). Auch hier hatte die Regierung die Frage mit zum Teil nicht sehr durchschlagender Begründung verneint. Bei der Schlußabstimmung ergab sich nur eine einfache Mehrheit. Auf die Bemerkung des Abgeordneten von Graefe, daß das Gesetz also abgelehnt sei, erklärte der Reichspräsident Loebe (a. a. O. S. 4655) wörtlich:

„Ich stelle diese Tatsache (daß die Voraussetzungen des Art. 76 der Reichsverfassung nicht erfüllt seien) fest, ohne zu der Frage der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes Stellung zu nehmen.“

In der Tat ist zur Entscheidung darüber, ob eine Verfassungsänderung durch den Vertragsabschluß erforderlich wird, nicht der Reichstag, sondern der Reichspräsident berufen, genau wie er bei sonstigen Gesetzen nachzuprüfen hat, ob die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen ihrer Gültigkeit vorliegen. Ist er der Meinung, daß die einfache Mehrheit zur Annahme des Zustimmungsgesetzes nicht ausreiche, so kann er daraus einen Grund herleiten, den Vertrag nicht zu ratifizieren. Daß eine Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes durch den Reichspräsidenten stattzufinden hat, ist nicht zu bestreiten. In seinem an den Reichskanzler gerichteten Schreiben vom 18. März 1930 hat der Reichspräsident von Hindenburg ausdrücklich darauf hingewiesen und ausgeführt (vgl. Europäische Gespräche 1930 S. 221):

„Aus dem gestrigen Vortrag des Herrn Reichsjustizministers und der mit ihm bei mir erschienenen Herren habe ich die Überzeugung gewonnen, daß gegen das vom Reichstag verabschiedete Zustimmungsgesetz zum deutsch-polnischen Liquidationsabkommen verfassungsrechtliche Bedenken nicht bestehen. Ich habe gelegentlich des mir erstatteten Berichtes auch Kenntnis davon genommen, daß Rechtsgutachter, welche die Regierungsvorlage als verfassungsändernd ansahen, jetzt ihre Bedenken als behoben erachten, nachdem der Reichstag in der Entschädigungsfrage eine von der ursprünglichen Vorlage abweichende Regelung beschlossen hat. Demgemäß habe ich nunmehr das Gesetz über die Abkommen zur Regelung von Fragen des Teils X des Vertrages von Versailles ausgefertigt und zur Verkündung an das Reichsgesetzblatt weitergeleitet.“

Die eigentliche Frage, ob, unabhängig von der Form des Gesetzes und der Verquickung mit dem Transformationsakt, die Zustimmung der qualifizierten Mehrheit des Art. 76 bedarf, kann bei der gegenwärtigen Praxis nur dann auftauchen, wenn nach Annahme des Zustimmungsgesetzes mit einfacher Mehrheit der Reichspräsident aus außenpolitischen Gründen den Wunsch hat, den Vertrag zu ratifizieren, obwohl auch nach seiner Meinung ein verfassungsänderndes

Gesetz zur Durchführung des Vertrages erforderlich wäre. Diese Frage ist bisher nur einmal erörtert worden, dürfte wohl auch in Zukunft nicht an die Öffentlichkeit kommen. Anlässlich der Debatten über die Dawesgesetze hat in der Reichstagssitzung vom 25. August 1924 (Sten. Berichte Bd. 381, S. 833) der damalige Abgeordnete Dr. Curtius sich folgendermaßen geäußert:

„Es scheint mir außer Zweifel, daß eine überwältigende, wenn auch einfache Majorität für alle Gesetze und das Schlußprotokoll, mit Ausnahme des Eisenbahngesetzes, im Reichstage zu haben ist. Wird das Eisenbahngesetz nicht mit der nötigen verfassungsmäßigen Mehrheit durch den Reichstag gebracht, so besteht an sich — ich weiß nicht, ob das allgemein bekannt ist — die Möglichkeit für den Reichspräsidenten gemäß Art. 45 der Reichsverfassung, das Schlußprotokoll in London vollziehen zu lassen. Es bleibt dann nur noch das Eisenbahngesetz als solches in der Schwebe, d. h. die Reparationskommission wird naturgemäß die Inkraftsetzung des Dawesplanes nicht aussprechen und die Fristen für die wirtschaftliche und militärische Räumung beginnen nicht zu laufen. Es wird dann notwendig, daß die Zweidrittelmajorität für das Eisenbahngesetz nachgeholt wird.“

Behandlung der Staatsverträge im Reichstag.

Für die Behandlung der dem Reichstag vorzulegenden Staatsverträge bestehen einige Sonderregeln. Da auch die Zustimmung des Reichstages gemäß Art. 45 Abs. 3 nach ständiger Praxis in Gesetzesform gekleidet wird, sind diese für beide Fälle, Art. 45 Abs. 2 und 3, dieselben.

Die Gesetzentwürfe, die stets Regierungsentwürfe sind, werden zunächst dem Reichsrat vorgelegt und erst, nachdem dieser zugestimmt hat, dem Reichstag¹⁾. Daß dadurch ein späterer Einspruch des Reichsrats nicht ausgeschlossen ist, wurde bereits erwähnt.

In § 36 der Geschäftsordnung für den Reichstag vom 12. Dez. 1922 in der neuen Fassung vom 31. März 1931, wie auch sonst durchweg, werden die Staatsverträge neben den Gesetzentwürfen genannt und eine dreimalige Beratung derselben angeordnet.

Nach § 37 dieser Geschäftsordnung sind Änderungsanträge zu Staatsverträgen überhaupt nicht zulässig. Streng genommen kommt ein solcher Änderungsantrag schon deswegen nicht in Frage, weil der Reichstag sich mit dem Staatsvertrag als solchem garnicht direkt beschäftigt, sondern nur im Zusammenhang mit dem Gesetzartikel, der die Zustimmung ausspricht.

¹⁾ Gemeinsame Geschäftsordnung der Reichsministerien, Bes. Teil 1929, § 37. 3: „Gesetzesvorlagen, die sich auf Verträge mit fremden Staaten beziehen, hat neben dem federführenden Ministerium stets das Auswärtige Amt miteinzubringen. Ausnahmen sind nur in besonderen Fällen mit Zustimmung des Reichsministers des Auswärtigen zulässig.“

So ist auch § 42 Satz 2, der bestimmt, daß über Staatsverträge nur im ganzen abgestimmt werden kann, nur so zu verstehen, daß der Reichstag seine Zustimmung nicht teilweise versagen, teilweise erteilen kann. Das bedeutet aber nicht, daß über den die Zustimmung enthaltenden Gesetzentwurf nur im ganzen abgestimmt werden könne. Ebenso ist es durchaus möglich, daß Bestimmungen dieses Gesetzentwurfes Änderungen erleiden.

Und schließlich ist auch die Bestimmung des § 46, wonach über Staatsverträge keine besondere Schlußabstimmung stattfindet, nicht so zu verstehen, daß über das Zustimmungsgesetz keine Schlußabstimmung stattfindet.

Publikation der Verträge.

Ist das Gesetz über den Staatsvertrag angenommen, so wird es wie jedes andere Gesetz vom Reichspräsidenten ausgefertigt und veröffentlicht, sobald feststeht, daß der Reichsrat keinen Einspruch erhebt. Da das Gesetz binnen Monatsfrist verkündet sein muß und der Vertrag, der es erforderlich machte, als Anlage beigelegt wird, so kommen häufig Verträge im Reichsgesetzblatt zum Abdruck, die völkerrechtlich noch nicht in Kraft getreten sind.

Im übrigen ist die Publikation im Reichsgesetzblatt verfassungsrechtlich nicht vorgeschrieben. Doch sind diesbezügliche Vereinbarungen mit dem Vertragsgegner zulässig. Mitunter finden sich auch in den Verträgen Bestimmungen darüber, in welcher Weise die Bekanntmachung zu erfolgen hat. So heißt es z. B. in dem Vertrag zwischen dem Deutschen Reich und dem Königreich Ungarn zur Ausgleichung der in- und ausländischen Besteuerung vom 6. November 1923 (RGBl. 1925, II, S. 641) in Art. XVI Abs. 2:

„Der ratifizierte Vertrag wird in jedem der beiden Staaten in der amtlichen Gesetzsammlung in beiden authentischen Texten veröffentlicht werden.“

Eine ähnliche Bestimmung findet sich in Art. 7 des Vertrags zwischen dem Deutschen Reich und der Tschechoslowakischen Republik vom 25. März 1927 (RGBl. 1927 II, S. 1121). Auch hier ist die Veröffentlichung kein Gültigkeitserfordernis, sondern Erfüllung einer gültig abgeschlossenen Vertragsverpflichtung.

Über die Veröffentlichung der Verträge etc. bestimmt § 69 der gemeinsamen Geschäftsordnung der Reichsministerien, Besonderer Teil (1929):

„Im Reichsgesetzblatt werden veröffentlicht:

.....

b) mit auswärtigen Mächten abgeschlossene, zu veröffentlichende Verträge sowie Bekanntmachungen über die Ratifikation solcher Verträge.“

In einer Anmerkung dazu heißt es, daß die Veröffentlichung im Reichsministerialblatt oder im Reichsanzeiger ausreiche, falls bei bloßen Regierungs- und Verwaltungsabkommen keine Beschlußfassung der gesetzgebenden Körperschaften und keine Ratifikation durch den Reichspräsidenten stattgefunden habe.

Besonders wichtige, die Öffentlichkeit interessierende Verträge werden gelegentlich, auch wenn sie noch der Zustimmung des Reichstages unterliegen, schon vorher ganz oder teilweise im nichtamtlichen Teil des Reichsanzeigers publiziert mit dem Hinweis darauf, daß der Vertrag noch der Zustimmung des Reichstages bedarf. Später findet dann noch einmal die Veröffentlichung im Reichsgesetzblatt zusammen mit dem Zustimmungsgesetz statt.

Staatsrechtliche Bedeutung des Art. 45 Abs. 2 und 3.

Die staatsrechtliche Bedeutung des nach Art. 45 Abs. 2 erforderlichen Reichsgesetzes und der nach Art. 45 Abs. 3 geforderten Zustimmung ist nach dem Gesagten klar.

Der Reichspräsident darf trotz seiner gemäß Art. 45 Abs. 1 ganz allgemeinen Vertretungsbefugnis ohne das Vorliegen eines Reichsgesetzes weder Krieg erklären noch Frieden schließen, und er darf ohne die Zustimmung des Reichstages weder Bündnisse noch Verträge abschließen, die sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen. Mit anderen Worten: Die grundsätzliche Ermessensfreiheit des Reichspräsidenten hinsichtlich der Ausübung der auswärtigen Gewalt, die die Verfassung ihm verliehen hat, ist in diesen zwei Fällen eingeschränkt. Die Wirkung dieser Einschränkung ist aber eine verschiedene.

Durch den Erlaß des von Art. 45 Abs. 2 geforderten Reichsgesetzes ist auch der Reichspräsident gebunden. Er ist also verpflichtet, dem Gesetz entsprechend seine Erklärungen abzugeben, sobald dieses in Kraft getreten ist¹⁾. Er verfügt gegenüber dem Gesetzesbeschluß des Reichstages über keine weiteren Befugnisse, als ihm gegenüber anderen Gesetzesbeschlüssen des Reichstages zustehen. Er hat das Gesetz gemäß Art. 70 auszufertigen und binnen Monatsfrist zu verkünden, wobei er auf eine Prüfung des Gesetzesbeschlusses bezüglich des verfassungsmäßigen Zustandekommens desselben beschränkt ist. Daraus ergibt sich, daß er nicht vor dem Inkrafttreten des Gesetzes, sondern frühestens gleichzeitig damit die auf Grund des Gesetzes erforderlich gewordene Erklärung abgeben kann. Seiner Entschließung bleibt lediglich vorbehalten, wann er das

¹⁾ Vgl. Heckel, a. a. O. S. 220; Poetzsch-Heffter S. 218/19; Anschütz, a. a. O. S. 261; Schücking, a. a. O. S. 43; Pohl im Handbuch des Deutschen Staatsrechts Bd. I, S. 493.

Gesetz — natürlich nur innerhalb des in Art. 70 vorgesehenen Zeitraums von einem Monat — verkünden und damit in Geltung setzen will. Praktisch kann er natürlich eine von ihm als unzweckmäßig erachtete Erklärung hinausschieben und damit Kriegserklärung und Friedensschluß dadurch verhindern, daß er innerhalb eines Monats Volksentscheid nach Art. 73 der Verfassung herbeiführt. Ist aber das Gesetz in Kraft getreten, so wird der Reichspräsident die danach erforderlichen Erklärungen unverzüglich abgeben müssen; er darf dann nicht mehr einen ihm geeigneter erscheinenden Zeitpunkt abwarten.

Anders im Falle des Art. 45 Abs. 3. Die Zustimmung des Reichstags bedeutet keine Verpflichtung des Reichspräsidenten, den Vertrag in der vorgelegten Form nunmehr endgültig abzuschließen. Er kann auch bei Abschlußbereitschaft des Vertragsgegners die Ratifikation und die sonst zur Inkraftsetzung erforderlichen Akte hinausschieben oder überhaupt unterlassen, wenn ihm dies aus allgemeinen außenpolitischen Gesichtspunkten zweckmäßig erscheint¹⁾, er kann neue Verhandlungen mit dem Zweck der Abänderung des vorläufigen Entwurfes anknüpfen, wobei er dann nur eventuell den geänderten Entwurf erneut vorzulegen hat. Mit anderen Worten: Die Zustimmung bedeutet lediglich eine Ermächtigung des Reichspräsidenten zum Abschluß des von ihm geplanten Vertrages.

Daran wird nach der herrschenden Lehre dadurch nichts geändert, daß die Zustimmung in Gesetzesform gekleidet wird, sodaß das Gesetz seinem Wortlaut nach vollkommen mit dem übereinstimmt, auf Grund dessen ein Friedensvertrag unter Umständen unterzeichnet wird. Trotzdem ist in letzterem Falle der Reichspräsident zum Vertragsabschluß durch das Reichsgesetz verpflichtet, im ersten Falle nur ermächtigt. Wollte man auch in den Fällen des Art. 45 Abs. 3 den Reichspräsidenten als gebunden ansehen, so hätte der Reichstag die Möglichkeit, durch entsprechende Zustimmungsgesetze dem Reichspräsidenten bestimmte völkerrechtliche Akte vorzuschreiben und so direkt in die Führung der Außenpolitik einzugreifen, insbesondere dann, wenn es sich um den Beitritt zu multilateralen Verträgen handelt, bei denen die Ausarbeitung des Textes ohne Mitwirkung der deutschen Stellen erfolgt ist.

Hier ist nun die Frage zu prüfen, welches Organ nach deutschem Staatsrecht im Zweifel darüber zu entscheiden hat, ob ein Vertrag der Zustimmung des Reichstages bedarf. Nur dieser Fall kann über-

¹⁾ Heckel, a. a. O. S. 221; Kraus, a. a. O. S. 356: „Der Reichspräsident bleibt auch im Falle erfolgter Zustimmung des Reichstages zu genehmigungsbedürftigen Verträgen immer noch frei, ob er die betreffenden Verträge ratifizieren und damit ihre völkerrechtliche Verbindlichkeit für Deutschland herbeiführen will oder nicht.“ Hatschek, a. a. O. S. 501.

haupt zweifelhaft sein, während der Charakter eines Vertrages als Friedensvertrag sich ohne weiteres aus seinem Inhalt feststellen läßt.

Es wurde schon oben betont, daß das zur innerstaatlichen Willensbildung bezüglich der völkerrechtlich erheblichen Erklärungen berufene Organ der Reichspräsident ist, und daß Art. 45 Abs. 3 nur eine Beschränkung dieser Funktion festsetzt. Ob die Zustimmung des Reichstags erforderlich ist, entscheidet daher mangels einer besonderen Verfassungsbestimmung der Reichspräsident. Soweit er nicht selbst die Verträge abschließt, erteilt er die erforderlichen Vollmachten; er muß also schon dann prüfen, ob es sich bei dem beabsichtigten Verträge um Gegenstände handelt, die in das Gebiet der Reichsgesetzgebung fallen. Diese Prüfung kann allerdings nur eine provisorische sein, solange der Text des Vertrages selbst nicht feststeht. Ergibt sich dabei, daß eine Zustimmung des Reichstages in Frage kommen könnte, so darf die Vollmacht nur vorbehaltlich der Ratifikation erteilt werden.

Es bleibt in jedem Falle dem Reichspräsidenten überlassen, zu bestimmen, ob der Vertrag mit Ratifikationsvorbehalt abzuschließen ist oder nicht. Daß er nur Verträge mit diesem Vorbehalt schließen dürfe, ist bisher von keiner Seite behauptet worden. Diese erste wichtigste Entscheidung liegt also auch staatsrechtlich beim Präsidenten.

Schwierigkeiten könnten nur die sogenannten ~~Regierungsabkommen~~ sowie die Verwaltungsabkommen bereiten, die beide ~~nach~~ der Verfassung keiner besonderen Behandlung unterliegen. Wenn sich das Reich dabei einer völkerrechtlichen Übung entsprechend verhält und unter der oben angegebenen Auslegung der Bestimmung des Art. 45 Abs. 1 für den Abschluß dieser Abkommen die Bevollmächtigung durch den Minister des Auswärtigen oder den zuständigen Ressortminister als ausreichend angesehen wird, so bleibt jedenfalls verfassungsrechtlich der Reichspräsident auch hier die letzte Instanz, der die Kontrolle des Verhaltens der Reichsregierung obliegt, die er sich dadurch sichern muß, daß er sich rechtzeitig über die geplanten Verhandlungen¹⁾ und über ihren Stand orientieren läßt und so die Möglichkeit behält, darauf zu wirken, daß nach seiner Meinung zustimmungsbedürftige Verträge nur mit dem Ratifikationsvorbehalt abgeschlossen werden. Nach der Verfassung muß ihm auch in diesen Fällen die letzte Entscheidung zukommen. Diese Auffassung wird auch in der Praxis anerkannt. Darüber hinaus kann er gegebenenfalls sich selbst den Abschluß des Vertrages bzw. die Erteilung der Vollmacht vorbehalten.

Sind Verträge und Abkommen mit Ratifikationsvorbehalt abge-

¹⁾ Vgl. Gemeinsame Geschäftsordnung der Reichsministerien, Allg. Teil (1927) § 106 Abs. 2: „Der Reichspräsident ist . . . zu unterrichten, bevor Verhandlungen eingeleitet werden, die vertragliche Abmachungen bezwecken.“

schlossen, dann besteht die Möglichkeit, vor der endgültigen Bindung, die durch die Ratifikation erfolgt, die Zustimmung des Reichstages einzuholen.

Ob die Zustimmung des Reichstages erforderlich ist, entscheidet endgültig der Reichspräsident und zwar spätestens bei der Vorlage des Textes zur Ratifikation. Ist er der Meinung, daß eine Zustimmung des Reichstages nicht erforderlich sei, so gibt es keine Instanz, die rechtlich eine Vorlage an den Reichstag anordnen und durchsetzen könnte. Eine gegebenenfalls zulässige Anklage vor dem Staatsgerichtshof kann ihrer Natur nach erst in Frage kommen, wenn eine Verfassungsverletzung bereits vorliegt. Damit liegt die Entscheidung darüber, ob verfassungsmäßig alles in Ordnung ist, beim Reichspräsidenten, der eine ähnliche Stellung hat wie bei der Nachprüfung der Gesetzesbeschlüsse auf ihr verfassungsmäßiges Zustandekommen; der Unterschied liegt darin, daß der Gesetzesbefehl den eigenen Staatsangehörigen gegenüber durch die Publikation im Reichsgesetzblatt erklärt wird, während die Ratifikationserklärung durch Übersendung der Urkunde dem ausländischen Staat gegenüber abgegeben wird. Durch diese letzte nicht anfechtbare Entscheidung über das Vorliegen der durch die Verfassung aufgestellten Erfordernisse für das Zustandekommen der Verträge, die dem Reichspräsidenten, der gleichzeitig der völkerrechtliche Repräsentant des Reiches ist, zugewiesen ist, wird die Einheit nach außen auch staatsrechtlich hergestellt.

Nur für den Fall einer schuldhaften Verletzung der Rechte des Reichstages wäre dieser berechtigt, den Reichspräsidenten und den Minister, der durch die Gegenzeichnung die Verantwortung übernommen hat, vor dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich wegen schuldhafter Verletzung der Reichsverfassung anzuklagen (Art. 59). Es kann sich dann aber nur um den Fall eines offenen Verfassungsbruchs oder eines offenen Ermessensmißbrauchs handeln, sei es, daß der Reichspräsident einen offensichtlich zustimmungsbedürftigen Vertrag ohne Zustimmung oder trotz verweigerter Zustimmung des Reichstages ratifiziert, sei es, daß er einen Friedensvertrag ratifiziert, ohne den Reichstag zu befragen oder obwohl das nachgesuchte Reichsgesetz nicht zustandegekommen ist. Es würde aber dann die Verfassungswidrigkeit seines Handelns noch von einer Untersuchung der Frage abhängen, ob und inwieweit der Reichspräsident sich auf Art. 48 der Reichsverfassung zur Rechtfertigung seines Verhaltens berufen kann. Der Staatsgerichtshof könnte unter Umständen den Akt des Reichspräsidenten für verfassungswidrig erklären; er könnte aber, da er lediglich deutsches innerstaatliches Recht anzuwenden hat, nicht seine völkerrechtliche Nichtigkeit feststellen; jedenfalls würde eine solche Feststellung, wenn sie doch getroffen würde, für

die völkerrechtliche Gültigkeit ohne Bedeutung sein. Ob eine Handlung völkerrechtlich gültig ist oder nicht, kann nur dann von staatsrechtlich bedeutsamen Tatsachen abhängen, wenn der Tatbestand ebenfalls völkerrechtlich erheblich ist.

Völkerrechtliche Bedeutung des Art. 45 Abs. 2 und 3.

Für die herrschende Meinung¹⁾ steht allerdings fest, daß ein vom Reichspräsidenten abgeschlossener Vertrag der in Art. 45 Abs. 2 und 3 bezeichneten Art völkerrechtlich nicht gültig ist, solange nicht die Zustimmung des Reichstags bzw. ein Reichsgesetz vorliegt, daß also seine allgemeine Vertretungsbefugnis nach Art. 45 Abs. 1 völkerrechtlich beschränkt ist²⁾.

Diese Meinung beruft sich auf die Entstehungsgeschichte der fraglichen Bestimmungen. Über die Bedeutung des Art. 11 der alten Reichsverfassung, auf die Art. 45 Abs. 3 zurückgeht, herrschte Streit. Die überwiegende, insbesondere von Laband vertretene Meinung erkannte der Zustimmung des Reichstags nur staatsrechtliche Bedeutung zu, sodaß der Kaiser ohne diese das Reich völkerrechtlich bindende Verträge abschließen konnte. Da nun dieser kaiserlichen Machtvollkommenheit nach außen nicht dieselbe Einheit der Machtfülle nach innen gegenüberstand, ergab sich die Möglichkeit, daß der Reichstag in eine Zwangslage dadurch versetzt wurde, daß beim Vorliegen eines gültigen völkerrechtlichen Vertrages die zur Erfüllung notwendigen innerstaatlichen Gesetzesakte notwendigerweise durchgeführt werden mußten, sollte nicht das Reich sich schadensersatzpflichtig machen. Diese Möglichkeit wollte der Verfassungsausschuß von 1919 vermeiden³⁾; man war sich bei der Schaffung der Bestimmungen sowohl des Abs. 2 wie des Abs. 3 des Art. 45 darüber einig, daß durch beide auch die völkerrechtliche Vertretungsbefugnis des Reichspräsidenten beschränkt werden sollte⁴⁾. Besonders klar war in dieser Hinsicht die viel zitierte Äußerung des damaligen Reichsinnenministers Dr. Preuß (a. a. O. S. 282):

„Ein internationaler Vertrag ist entweder gültig oder ungültig; er kann nicht völkerrechtlich gültig, aber staatsrechtlich ungültig sein.“

¹⁾ Anderer Meinung ist Schiller, a. a. O. S. 41 ff.

²⁾ Vgl. z. B. Hatschek, a. a. O. S. 485; Schücking, a. a. O. S. 43; Kraus, a. a. O. S. 348. Vgl. bezüglich der ganzen Frage Schoen, Wörterbuch des Völkerrechts, v. Staatsverträge Bd. II S. 658 ff.

³⁾ Daß dieses Ziel, auch wenn man sich der Auffassung des Verfassungsausschusses anschließt, durch die jetzige Fassung des Art. 45 Abs. 3 nur unvollkommen erreicht wird, ergibt sich aus dem oben über das Wesen der Zustimmung Ausgeführten.

⁴⁾ Vgl. Berichte der verfassungsgebenden deutschen Nationalversammlung Nr. 21 Bericht u. Protokolle des 8. Ausschusses (25. Sitzung vom 8. April 1919) S. 280 ff.

Die Verteidiger der herrschenden Ansicht haben also zweifellos die Entstehungsgeschichte für sich. Das ist aber auch eigentlich alles, was zur Begründung der herrschenden Lehre angeführt wird.

Die Verweisung auf die Entstehungsgeschichte ist nun aber jedenfalls ein Zeichen dafür, daß der Text als solcher auch eine andere Deutung zuläßt. Nur Kraus (a. a. O. S. 349) glaubt aus dem Text selbst die völkerrechtliche Erheblichkeit der Zustimmung des Reichstages nachweisen zu können. Er meint, nur so könne das Dasein des sonst überflüssigen Abs. 3 überhaupt erklärt werden. Das ist nun zweifellos nicht richtig; es ist ebenso gut denkbar, daß Abs. 3 nur die staatsrechtliche Seite regelt, die Vertretungsbefugnis nach außen aber überhaupt nicht berührt. Dafür spricht vor allem, was auch die herrschende Auffassung zugibt, daß die Zustimmung des Reichstages keinen Teil des völkerrechtlichen Rechtsgeschäfts ausmacht. Man vergleiche z. B. Anschütz, a. a. O. S. 263 f.:

„Die Zustimmung des Reichstages ist zwar nicht Bestandteil der Ratifikation (der Reichstag ist wie nach altem, so auch nach neuem Staatsrecht nicht Teilnehmer des Ratifikationsakts), wohl aber Voraussetzung ihrer Gültigkeit.“

Dasselbe gilt von dem durch Abs. 2 vorgeschriebenen Reichsgesetz. Es handelt sich in beiden Fällen um rein interne Vorgänge, die nach außen hin in keiner Weise in die Erscheinung treten, abgesehen von der in neuerer Zeit üblich gewordenen Erwähnung in der Ratifikationsurkunde.

Kraus meint weiter, daß für die herrschende Ansicht „die Zusammenbehandlung von auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung bezüglichen Verträgen mit Bündnissen“ spreche:

„Denn bei Bündnissen ist es ganz offensichtlich, daß Art. 45 Abs. 3 nur auf ihren völkerrechtlichen Abschluß zielen kann. Es ist kein Grund vorhanden, warum und in welcher Hinsicht die auswärtige Reichsverwaltung durch Art. 45 Abs. 3 auch innerstaatlich beim Abschluß von Bündnissen, die eminent verwaltungsrechtlicher Natur sind, habe gebunden werden sollen.“

Dieses „vielleicht wichtigste“ Argument zugunsten der herrschenden Lehre ist nicht recht verständlich. Kraus meint wohl, daß die gleiche rechtliche Behandlung beider Fälle aus denselben Gründen erfolgt sein müsse. Ganz abgesehen davon, daß es ganz von der Art des Bündnisses abhängt, ob es nicht auch gesetzgeberische Maßnahmen notwendig macht, ergibt sich gerade aus der Nebeneinanderstellung von Verträgen und Bündnissen, daß ihre Gleichbehandlung auf verschiedenen Gründen beruht. Übrigens beweist auch die von der herrschenden Meinung zitierte Vorgeschichte, daß „die Bündnisse“ nachträglich und aus ganz anderen Erwägungen in Abs. 3 neben den Verträgen, die sich auf Gegenstände der Reichsgesetz-

gebung beziehen, Erwähnung gefunden haben (Protokolle a. a. O. S. 283).

Es erscheint somit sicher, daß für die herrschende Auffassung der Text der Reichsverfassung einen durchschlagenden Beweis nicht enthält.

Wenn Kraus (a. a. O. S. 349) meint, daß die herrschende Meinung durchaus nichts völkerrechtliches impliziere, so kann dem nicht ohne weiteres zugestimmt werden.

Ausgehen ist von dem Fall des vorbehaltlosen Abschlusses eines völkerrechtlichen Vertrages. Dieser wird im allgemeinen in der Literatur nicht erörtert, obwohl gerade dabei deutlich wird, daß die herrschende Meinung nicht richtig sein kann. Daß der Reichspräsident Verträge ohne einen Ratifikationsvorbehalt abschließen kann, ist nicht zu bestreiten. Gerade die Vereinbarung dieses Vorbehalts aber beweist, daß der ohne einen solchen abgeschlossene Vertrag völkerrechtlich bindend ist. Was hätte der Vorbehalt für einen Sinn, wenn der Vertrag ohne die Zustimmung des Reichstags völkerrechtlich doch nicht perfekt werden könnte?

Der Vorbehalt der Ratifikation besagt nun aber nicht, daß die gesetzgebenden Körperschaften zustimmen sollen, geschweige daß eine Verpflichtung zur Einholung dieser Zustimmung übernommen wird, sondern nur, daß das Staatsoberhaupt, d. h. der völkerrechtliche Repräsentant, noch einmal ausdrücklich erklären muß, daß er das Ergebnis der Verhandlungen, das in dem Vertragsentwurf schriftlich fixiert worden ist, namens des von ihm vertretenen Staates akzeptiere und diesen zur Erfüllung verpflichte. Nur von dieser Erklärung dem Vertragsgegner gegenüber wird das Zustandekommen des Vertrages abhängig gemacht. Es ist richtig, daß dieser Vorbehalt meist veranlaßt wird durch die staatsrechtliche Notwendigkeit, die Zustimmung des Parlaments einzuholen; doch kann er auch darauf beruhen, daß man das Ergebnis der Verhandlungen und die endgültige Formulierung des Vertrags, die unter Umständen von den gehegten Erwartungen erheblich abweichen, noch einmal überprüfen will, um nicht durch einen verfrühten definitiven Abschluß die Einheitlichkeit der Politik zu gefährden. Was intern zur Willensbildung, die nach außen hin in der Erklärung des verfassungsmäßig berufenen Repräsentanten ihren Ausdruck findet, erforderlich ist, ist völkerrechtlich gesehen gleichgültig. Es ist Sache der Verfassungen der einzelnen Mitglieder der Völkerrechtsgemeinschaft, vorzuschreiben, welche Stellen sie durch ihre Erklärungen völkerrechtlich binden können.

Es wäre durchaus denkbar, daß die Verfassungen nur die gemeinsame Erklärung mehrerer Organe als völkerrechtlich relevant ansehen. Solange das aber nicht der Fall ist, kann nicht die völkerrechtliche Gültigkeit einer Erklärung von einem rein internen Vor-

gang abhängig gemacht werden, der sich der Kontrolle durch den Vertragsgegner unter Umständen entzieht. Das könnte z. B. sehr wohl dann der Fall sein, wenn einem Vertrag eine Reihe von Noten beigelegt sind, von denen, der oben geschilderten Rechtslage zuwider, ein Teil dem Reichstag nicht vorgelegt worden ist. Die herrschende Lehre von der völkerrechtlichen Wirkung der Zustimmung müßte hier zu merkwürdigen Ergebnissen kommen; denn es würden nicht nur, soweit eine Zustimmung des Reichstages zu dem Notenwechsel nicht erfolgt, die darin getroffenen Vereinbarungen unwirksam sein, sodaß weder das Reich gehalten wäre, die darin festgesetzten Verpflichtungen zu erfüllen, noch die Gegenpartei an die von ihr übernommenen gebunden wäre, sondern darüber hinaus würden sich Rückwirkungen auf die Gültigkeit des Hauptvertrages ergeben und die Folge wäre eine ständige Unsicherheit in den internationalen Beziehungen. Schöen (a. a. O. S. 661) glaubt diese Schwierigkeiten dadurch ausräumen zu können, daß er erklärt, der ganze völkerrechtliche Verkehr beruhe notwendig auf Treu und Glauben, und so werde dem Vertragsgegner die Versicherung, daß die von der Verfassung geforderte Zustimmung des Parlaments erteilt ist, genügen können. Das läuft darauf hinaus, daß der Vertragsgegner der Erklärung eines Organs Glauben schenken soll, dem man innerstaatlich nicht das Vertrauen entgegenbringt, daß es verfassungsmäßig handeln werde. Auf diesem Mißtrauen beruht ja diese Verkennung des Wesens der Ratifikation, die jeglicher rechtlichen Bedeutung entkleidet wird.

Es bedarf keiner Ausführungen darüber, welche verheerende Folgen es für die Sicherung der internationalen Beziehungen haben müßte, wenn jeder Vertragspartner des Reichs zunächst sich vergewissern müßte, ob die von seinem Repräsentanten abgegebene Erklärung gültig sei oder nicht. Wenn Preuß (Protokolle a. a. O. S. 282) seine Auffassung damit begründet: „das Ausland muß unsere verfassungsmäßigen Bestimmungen kennen“, so ist dem entgegenzuhalten, daß es mit der Kenntnis der Bestimmungen allein nicht getan ist, sondern daß eine ganze Reihe schwieriger Auslegungsfragen gelöst werden müssen, um festzustellen, ob ein Vertrag der Zustimmung des Reichstages bedurft hätte oder nicht. Wenn man nicht den Reichspräsidenten darüber als letzte verfassungsmäßige Instanz entscheiden lassen will — und das will offenbar die herrschende Lehre nicht, wenn sie seine Ratifikationserklärung, die doch nach pflichtgemäßer Prüfung der verfassungsrechtlichen Lage abgegeben wird, nicht als verbindlich gelten lassen will —, so würde der Kompetenzkonflikt zwischen zwei Verfassungsorganen, für die es innerstaatlich keine Entscheidungsinstanz gibt, zum Gegenstand internationaler Streitigkeiten gemacht werden. Denn, wenn es richtig

wäre, daß sich das Reich darauf berufen könnte, daß der Reichspräsident einer Verfassungsbestimmung zuwider einen Vertrag abgeschlossen habe, dann könnte der Vertragsgegner in gleicher Weise sich auf diese Verfassungsbestimmung berufen, um darzutun, daß er an die Abmachungen nicht gebunden sei. Es würde also ein Streit, der seinem Wesen nach eine *domestic affair* darstellt und zur *compétence exclusive* eines jeden Staates gehört, vor ein internationales Forum gebracht werden können. Denn die ihm zu Grunde liegenden Fragen könnten international nicht mehr einseitig durch eine Erklärung irgendeines innerstaatlichen Organes mit bindender Wirkung für die Gegenseite gelöst werden, wenn man den Bestimmungen der Absätze 2 und 3 des Art. 45 völkerrechtliche Bedeutung beimäße; vielmehr würde die Interpretation der Gegenseite dann ebensoviel Anspruch auf Beachtung erheben können. Eine Verschiebung dieses internen Streites auf das völkerrechtliche Gebiet und damit die Zulässigkeit einer Einmischung fremder Mächte in innerstaatliche Angelegenheiten wäre etwas so außergewöhnliches, daß, ganz abgesehen von der Frage, ob die herrschende Meinung mit dem geltenden Völkerrecht in Einklang steht, einer Verfassungsbestimmung nicht eine Auslegung gegeben werden kann, die einen Verzicht des Staates auf einen wesentlichen Teil seiner Unabhängigkeit, die selbständige Regelung seiner inneren Angelegenheiten, bedeuten würde.

Demgegenüber ist die Frage der Schadensersatzpflicht von untergeordneter Bedeutung. Würde der Reichspräsident einem fremden Staate gegenüber eine Erklärung abgeben, die das Reich nicht bindet, obwohl er als der völkerrechtliche Repräsentant des Reiches anzusehen ist, dann würde unter Umständen eine Schadensersatzpflicht des Reiches gegeben sein, das für seine Organe und deren völkerrechtsgemäßes Verhalten haftet. Ob dies nur eine Haftung auf das negative Interesse ist, wie *Schoen* annimmt, kann hier dahingestellt bleiben.

Wie dem auch sei, die herrschende Auffassung würde, wenn mit ihr Ernst gemacht würde, nur dazu führen, die Unsicherheit in den internationalen Beziehungen zu vermehren.

Die Praxis hat sich wiederholt über die Bestimmung des Art. 45 Abs. 3 hinweggesetzt, ohne daß behauptet worden wäre, daß die in Rede stehenden Verträge bis zu der nachträglich durch den Reichstag erfolgten Zustimmung nur bedingt gültig gewesen seien. So wird in der Denkschrift zum Entwurf eines Gesetzes über das am 10. August 1922 unterzeichnete deutsch-amerikanische Abkommen (Verhandlungen des Reichstags I, 1920, Bd. 376, Nr. 5481) zwar ausgeführt, daß entgegen der Verfassung die Zustimmung vor dem Zeitpunkt des Inkrafttretens nicht eingeholt worden sei; es wird daraus aber nicht gefolgert, daß der Vertrag noch nicht in Kraft sei:

„Das Abkommen, das in verschiedener Richtung in private Rechtsverhältnisse eingreift, bedarf gemäß Art. 45 Abs. 3 der Reichsverfassung der Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften. Bei internationalen Abmachungen, die unter diese Verfassungsbestimmung fallen, wird in der Regel so verfahren, daß die Ratifikation vorbehalten bleibt, um die Zustimmung der Körperschaften vor dem endgültigen Inkrafttreten einholen zu können. Im vorliegenden Falle hat aus politischen Gründen von diesem Verfahren abgesehen werden müssen; Art. VI des Abkommens bezeichnet als Zeitpunkt des Inkrafttretens den Tag der Unterzeichnung. Die Reichsregierung bittet deshalb, die verfassungsmäßige Zustimmung nachträglich zu erteilen. Außerdem wird im Hinblick darauf, daß zur Durchführung des Art. I Nr. 3 des Abkommens der Erlass besonderer Vorschriften, insbesondere solcher prozeßrechtlicher Art, erforderlich werden kann, in dem Art. 2 des vorgelegten Gesetzentwurfs für die Reichsregierung die Ermächtigung vorgesehen, diese Vorschriften mit Zustimmung des Reichsrats zu erlassen.“

Auch die Vertreter der herrschenden Lehre, soweit sie sich über die Frage äußern, nehmen an, daß die Zustimmung des Reichstags zu dem ganzen Verträge erforderlich ist, wenn auch nur eine Bestimmung sich auf einen Gegenstand der Reichsgesetzgebung bezieht. Es wäre also die Praxis, nach der ein Vertrag teilweise sofort in Kraft tritt und nur einzelne Bestimmungen, die der Zustimmung des Reichstags bedürfen, erst nach dem Austausch der Ratifikationsurkunden, nicht nur verfassungswidrig, sondern der ganze Vertrag würde solange völkerrechtlich ungültig sein, bis die Zustimmung des Reichstags vorliegt. Beispiele für diese Praxis sind oben (Umfang der Zustimmung) angegeben. Ein weiteres Beispiel findet sich im Reichsgesetzblatt 1921, S. 176. Durch Gesetz vom 14. Februar 1921, das am 23. Februar 1921 in Kraft trat, wurde dem durch Notenaustausch vom 3. März 1920 getroffenen deutsch-französischen Abkommen zugestimmt, das nach seinem Art. 13 Abs. 2 sofort in Kraft treten sollte, obwohl sich in Absatz 1 merkwürdigerweise noch ein Ratifikationsvorbehalt findet. Die Reichsregierung hat freilich in ihrer Denkschrift (Verhandlungen d. verfassungsgeb. Deutschen Nationalversammlung Bd. 343 Nr. 2734) dem Art. 13 eine andere Auslegung gegeben:

„Mit Rücksicht auf die finanzielle Tragweite der Bestimmungen in dem Pensionsabkommen, die zum Teil (zu vgl. Art. 1 letzter Absatz, 4 und 5) in ausdehnender Auslegung des Art. 62 des Friedensvertrages und auf Grund längerer Verhandlungen im Vergleichswege zustandegekommen sind, erscheint die verfassungsmäßige Genehmigung des Abkommens erforderlich. Die Bestimmung des Abs. 2 des Artikels ist dahin zu verstehen, daß das Abkommen sofort nach dem Austausch der Ratifikationsurkunden in Kraft tritt.“

Bei den Auseinandersetzungen über das Wiesbadener Protokoll und das sogenannte Cuntze-Bemelmans-Abkommen (RGBl. 1922 II,

S. 625, 638) wurde der Regierung zum Vorwurf gemacht, daß sie die Abkommen ratifiziert habe, ohne die Zustimmung des Reichstags eingeholt zu haben (Interpellation Arnstadt und Genossen, Verh. d. Reichstags 1920 Bd. 369, Nr. 2991). Von seiten der Interpellanten wurde auf Grund dieser Tatsache die Ansicht vertreten, daß die Abkommen völkerrechtlich nicht gültig sein würden (Sten. Berichte, Bd. 355, S. 7923 ff.). Im Laufe der Diskussion (Sten. Ber. S. 7959) hat der Abgeordnete Emminger über die Frage der Gültigkeit die folgenden, insoweit durchaus zutreffenden Ausführungen gemacht:

„Ohne im einzelnen hier in staatsrechtliche Fragen hineinzusteigen, glaube ich doch drei Punkte hervorheben zu müssen. Es gibt eine völkerrechtliche Bevollmächtigung; diese haben die deutschen und die französischen Unterhändler durch ihre jeweiligen Reichspräsidenten ganz zweifellos gehabt. Das steht fest, das hat uns der Herr Reichsaußenminister auch bestätigt und infolgedessen ist es zweifellos, daß das Wiesbadener Abkommen sofort nach Unterzeichnung völkerrechtlich gebunden ist. Es gibt ferner eine staatsrechtliche Wirksamkeit, und der Herr Vertreter des Wiederaufbauministeriums, der Herr Staatssekretär Müller, hat gestern ausgeführt, daß der Inhalt des Wiesbadener Abkommens nicht derart gewesen sei, daß es ohne weiteres dem Reichstag unterbreitet werden müßte und, soweit sich finanzielle Konsequenzen daraus ergeben, wäre es schon sowieso noch vorgelegt worden. Ich muß zugeben, vom rein formalen Standpunkt aus kann man dieser Auffassung beipflichten. Aber neben dieser völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Frage besteht auch eine politische Verantwortlichkeit, und diese hätte verlangt, daß das Wiesbadener Abkommen schon damals dem Reichstag vorgelegt worden wäre.“

Vereinbarung der Zustimmung.

Ob die Zustimmung des Reichstags zur Gültigkeit der internationalen Verträge dann erforderlich ist, wenn diese ausdrücklich im Vertrage selbst erwähnt ist, kann übrigens auch noch zweifelhaft erscheinen. Denn diese Erwähnung geschieht regelmäßig in einer Form, die die Annahme, das tatsächliche Vorliegen der Zustimmung sei entscheidend — was dann natürlich den Vertragsgegner zur selbständigen Nachprüfung berechtigte — und nicht vielmehr die Erklärung des Reichspräsidenten, mehr oder weniger ausschließt. Die Erwähnung der parlamentarischen Genehmigung ist vielmehr meist nur die Begründung dafür, daß die Ratifikation nicht sofort erfolgen kann.

So heißt es in Art. 13 Abs. 1 der Vereinbarung zwischen Deutschland und Frankreich über den Warenaustausch zwischen dem Saarbeckengebiet und dem deutschen Zollgebiet vom 23. Februar 1928 (RGBl. 1928 II, S. 57):

„Diese Vereinbarung wird ratifiziert werden; der Austausch der Ratifikationsurkunden soll in Paris stattfinden. Die in dem

einen oder anderen Lande etwa erforderliche Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften soll sobald als möglich herbeigeführt werden.“

Es wird also jedem Teil überlassen, zu beurteilen, ob eine Zustimmung des Parlaments erforderlich ist.

Ähnliche Klauseln werden von Nisot (Journal Clunet 1931, p. 349 ss.) zitiert. Allzu häufig dürften sie sich nicht finden.

Eine staats- und völkerrechtliche Anomalie stellt indessen die Ziffer VI des durch Notenwechsel vereinbarten vorläufigen Wirtschaftsabkommens zwischen dem Deutschen Reich und der türkischen Republik vom 13. Dezember 1925 (RGBl. 1926 II, S. 173) dar:

„Das gegenwärtige Abkommen wird vom deutschen Reichstag ratifiziert werden und sieben Tage nach dem Tage in Kraft treten, an dem die deutsche Regierung die türkische Regierung von der Ratifizierung in Kenntnis gesetzt hat.“

Nicht nur ist hier der völkerrechtliche Begriff der Ratifikation vollständig verkannt¹⁾, sondern die Formulierung erweckt zum mindesten den Eindruck, daß auch der Reichspräsident, der Vorschrift des Art. 45 Abs. 1 zuwider, gänzlich ausgeschaltet wird, indem das Inkrafttreten des Vertrages von einer Mitteilung der Regierung über die „Ratifizierung“ durch den Reichstag abhängig gemacht wird.

Eine in ihrer Bedeutung davon verschiedene Klausel findet sich z. B. in Art. III des Handelsabkommens zwischen dem Deutschen Reich und Honduras vom 4. März 1926 (RGBl. 1926 II, S. 325):

„Das gegenwärtige Abkommen soll ratifiziert werden, und es sollen die Ratifikationsurkunden sobald als möglich ausgetauscht werden.

„Das Abkommen soll in Kraft treten eine Woche, nachdem die deutsche Regierung und die Regierung von Honduras von der in beiden Ländern erfolgten Ratifizierung benachrichtigt sein werden. Es soll vom Zeitpunkt seines Inkrafttretens ab drei Jahre lang in Geltung bleiben und danach von jedem der vertragschließenden Teile jederzeit mit einer Frist von 12 Monaten gekündigt werden können.“

Hier handelt es sich nicht um eine „Ratifizierung“ durch den Reichstag, sondern um die Ratifikation durch den Reichspräsidenten, die nicht, wie sonst üblich, durch den Austausch der Ratifikationsurkunden zur Kenntnis des Vertragsgegners gebracht wird, sondern durch einander entsprechende formlose Mitteilungen. Diese Klausel ist bei Verträgen mit überseeischen Mächten üblich²⁾, macht aber den späteren Austausch der Ratifikationsurkunden nicht überflüssig. Die Bekanntmachung über das Inkrafttreten erfolgt dann in einer von

¹⁾ Vgl. RG.-Urteil vom 9. Februar 1931, Zeitschr. für ausl. öffentliches Recht und Völkerrecht Bd. III, Teil 2 S. 147.

²⁾ Vgl. Art. XXVII des Deutsch-Japanischen Handelsvertrages v. 20. Juli 1927 (RGBl. 1927 II, S. 1087).

der sonst üblichen etwas abweichenden Form. Man vergleiche z. B. Reichsgesetzblatt 1926 II, S. 352:

„Bekanntmachung über das Inkrafttreten des Handelsabkommens zwischen dem Deutschen Reiche und Guatemala, vom 16. Juni 1926.

Das am 4. Oktober 1924 unterzeichnete Handelsabkommen zwischen dem Deutschen Reiche und Guatemala (RGBl. 1925 II, S. 155) ist gemäß Art. III Abs. 2 des Abkommens am 3. Juni 1926 in Kraft getreten. Die Ratifikationsurkunden sind am 12. Juni 1926 in Guatemala ausgetauscht worden.“

IV. Die Ratifikation der Verträge.

Die Ratifikation ist stets erforderlich, wenn der Vertrag nicht ohne weiteres in Kraft treten soll, sondern seine Geltung durch einen besonderen Vorbehalt von einer besonderen Genehmigung und Verbindlicherklärung durch die Staatsoberhäupter abhängig gemacht worden ist. Diese Ratifizierung durch das Staatsoberhaupt wird nur wirksam, wenn dem Vertragsgegner die darüber ausgefertigte Urkunde übermittelt worden ist oder er von der erfolgten Vollziehung offiziell durch die zuständigen Organe — Außenminister oder diplomatische Vertreter — in Kenntnis gesetzt worden ist.

Wie oben bereits erwähnt, erfolgt die Ratifikation durch den Reichspräsidenten auf Grund der allgemeinen Regel des Art. 45 Abs. 1 der Reichsverfassung. Daß die Ratifikation auch in den Fällen vom Reichspräsidenten vorzunehmen ist, in denen nach Abs. 2 und 3 des Art. 45 die Mitwirkung anderer Organe vorgesehen ist, ergibt sich sehr deutlich aus dem Text. In Abs. 1 werden als vom Reichspräsidenten zu schließen die Bündnisse und andere Verträge ausdrücklich erwähnt, die in Abs. 2 und 3 gleichfalls genannt sind. Die Ratifikation liegt also nicht schon in dem Gesetzesbeschluß, auch nicht in dem möglicherweise bereits in Kraft befindlichen Gesetz. Das Reichsgericht hat dies in einer neueren Entscheidung vom 9. Februar 1931 (VIII 443/30) ¹⁾ anerkannt:

„Die Revision verkennt den völkerrechtlichen Begriff der Ratifikation, wenn sie diesen Akt durch die Zustimmung des Reichstages zu dem Abkommen und die Verkündung im Reichsgesetzblatt für vollzogen hält.“

Die Ratifikationsformel lautet verschieden, je nachdem, ob es sich um dem Reichstag zur Beschlußfassung gemäß Abs. 2 oder Abs. 3 vorgelegte Verträge oder Abkommen handelt oder nicht. Die einfache Ratifikationsformel hat folgenden Inhalt:

„Nachdem der von den Bevollmächtigten des Deutschen Reiches und der... Regierung in... am... unterzeichnete Ver-

¹⁾ Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Bd. III T. 2, S. 147.

trag... sowie das zugehörige Schlußprotokoll, die wörtlich wie folgt lauten... mir vorgelegt worden ist, erkläre ich, daß ich den Vertrag sowie das Schlußprotokoll bestätige und verspreche, ihn erfüllen und ausführen zu lassen.“

Ist dagegen der Vertrag dem Reichstag bzw. Reichstag und Reichsrat vorgelegt worden, so enthält die Ratifikationsurkunde noch den Vermerk, daß der Vertrag „die Zustimmung der an der Gesetzgebung beteiligten Körperschaften des Deutschen Reiches gefunden habe“¹⁾. Da diese Zustimmung völkerrechtlich ohne Bedeutung ist, ist die Erwähnung in der Ratifikationsurkunde überflüssig und erklärt sich nur aus der oben dargestellten herrschenden Lehre; sie geht allerdings noch über das Erforderliche hinaus, indem sie sich nicht auf die Erwähnung der Zustimmung des Reichstages beschränkt²⁾.

Mitunter wird auch bei Regierungsabkommen ein Ratifikationsvorbehalt gemacht, wobei dann ausdrücklich vereinbart wird, daß die Ratifikation durch gewöhnlichen Notenwechsel zwischen dem Außenministerium und der zuständigen Stelle des anderen Landes erfolgen soll. So heißt es in der Einleitung zu dem Abkommen über die Anwendung der deutschen Gesetze vom 16. Juli 1925 in Frankreich:

„Diese Abkommen werden möglichst bald, und zwar gleichzeitig durch Notenwechsel zwischen dem Reichsminister des Auswärtigen und der französischen Botschaft in Berlin ratifiziert werden.“

Die Bekanntmachung über das Abkommen vom 10. Mai 1926 (RGBl. 1926 II, S. 347) lautet:

„Zwischen der Regierung des Deutschen Reiches und der Regierung der Französischen Republik ist am 10. Mai 1926 in Paris ein Abkommen über die Durchführung der deutschen Aufwertungsgesetze vom 16. Juli 1925 (RGBl. 1925 I, S. 117 u. 137) und der damit zusammenhängenden Fragen in Frankreich geschlossen worden. Das Abkommen hat mit der im Notenwechsel vom 4. Juni 1926 enthaltenen Änderung die Zustimmung der vertragschließenden Regierungen gefunden und ist damit in Kraft getreten.

Das Abkommen und der Notenwechsel werden nachstehend veröffentlicht.“

Die Übergabe der Ratifikationsurkunden an den Vertragsgegner geschieht gewöhnlich in der Weise, daß die beiderseitigen Ratifikationsurkunden ausgetauscht werden, soweit es sich nicht um einen einseitigen Ratifikationsvorbehalt handelt. Im letzteren Falle wird die Ratifikationsurkunde dem zuständigen Vertreter, sei es durch den deutschen Außenminister, sei es durch einen diplomatischen Vertreter im Auslande ausgehändigt. Der Austausch der Ratifikations-

¹⁾ Vgl. Kraus, a. a. O. S. 350.

²⁾ Vgl. Kraus, a. a. O. S. 350 Anm. 26.

urkunden erfolgt an dem gewöhnlich bereits im Vertrag vereinbarten Orte. Eine besondere Vollmacht ist hierzu nicht erforderlich, vielmehr gelten die Außenminister und die diplomatischen Vertreter im Auslande allgemein als zur Übergabe und zum Empfang der Ratifikationsinstrumente bevollmächtigt.

Die Ratifikationserklärung darf in den Fällen des Art. 45 Abs. 2 und 3 nach deutschem Staatsrecht erst abgegeben werden, nachdem das Gesetz über den Friedensschluß bzw. die Zustimmung des Reichstages vorliegt.

Das hat auch die Reichsregierung wiederholt zugegeben; so z. B. in der Denkschrift zum Entwurf eines Gesetzes betreffend das deutsch-französische Abkommen über elsäß-lothringische Rechtsangelegenheiten, wo sie zu Art. 17 ausführt (Verhandlungen des Reichstags I, 1920 Bd. 363, Nr. 8):

„Die Ratifikation kann mit Rücksicht auf den Einfluß des Abkommens auf die Zuständigkeit der deutschen Gerichte nur mit Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften erfolgen.“

+ Es ist eine Folge der herrschenden Lehre von der völkerrechtlichen Bedeutung dieser Akte, daß jetzt auch die vorherige Ratifikation als staatsrechtlich zulässig angesehen wird; denn die Ratifikation ist für sie eine Formalität, der eine juristische Bedeutung nur insoweit zukommt, als die in Frage stehenden Verträge bis zu der nachträglich durch den Reichstag erteilten Zustimmung bedingt gültig sein sollen, wie dies A n s c h ü t z (a. a. O. S. 264) im Anschluß an W e n z e l (Juristische Grundprobleme S. 492) annimmt, der die Wirksamkeit der Ratifikation für aufschiebend bedingt erachtet, die erst durch die Zustimmung in Kraft gesetzt werde. Da über die Wirkung der Willenserklärung des Präsidenten als völkerrechtlichen Repräsentanten des Deutschen Reiches das Völkerrecht, nicht die Verfassung entscheidet, müßte ein Satz des Völkerrechts nachgewiesen werden, daß derartige an sich fehlerhafte Erklärungen durch die nachträgliche Zustimmung eines anderen, gar nicht zur Abgabe von Erklärungen gegenüber fremden Staaten berufenen Staatsorgans, also durch einen internen Akt, völkerrechtlich gültig würden. Ein solcher Rechtssatz besteht aber nicht. Eine Rückwirkung auf den Zeitpunkt des auch im Verträge als maßgeblich angesehenen Austausches der Ratifikationsurkunden könnte daher nicht eintreten.

Die Ansicht von A n s c h ü t z wird von K r a u s (a. a. O. S. 350) geteilt, wenn dieser auch ein solches Verfahren für „mißlich weil gefährlich“ hält, obwohl nicht einzusehen ist, worin diese Gefährlichkeit liegen soll, wenn eine völkerrechtliche Bindung, wie K r a u s mit der herrschenden Lehre annimmt, noch nicht hat eintreten können.

Mit dem Austausch der Ratifikationsurkunden gilt der Vertrag als geschlossen. Wann seine Bestimmungen in Kraft treten, bestimmt

sich nach den darüber getroffenen Vereinbarungen. Gewöhnlich wird als Zeitpunkt des Inkrafttretens das Datum des Austausches der Ratifikationsurkunden angenommen oder ein von diesem Zeitpunkt ab berechneter Termin.

Durch Bekanntmachung des Reichsaußenministers im Reichsgesetzblatt wird die Tatsache der Ratifikation und das Datum des Austausches der Ratifikationsurkunden bekanntgegeben sowie der Zeitpunkt, an dem der Vertrag in Kraft tritt. Eine Veröffentlichung der Ratifikationsurkunden selbst findet nicht statt.

Daß mitunter vereinbart wird, daß der Vertrag als zustandekommen gilt, sobald die beiderseitigen Regierungen einander die erfolgte Ratifikation mitgeteilt haben, weil der Austausch der Ratifikationsurkunden zu unliebsamen Verzögerungen der Inkraftsetzung führen könnte, wurde bereits erwähnt. Der Begriff der Ratifikation in diesen Vereinbarungen ist hier kein anderer; auch hier ist maßgebend die Erklärung des Reichspräsidenten, daß er den Vertrag bestätige, nicht dagegen die Zustimmung des Reichstages.

V. Die innerstaatliche Willensbildung in besonderen Fällen.

1. Ermächtigungsgesetze.

Bei den Verträgen, die unter Art. 45 Abs. 3 fallen, wird die Zustimmung des Reichstages regelmäßig erst dann eingeholt, wenn der Text der Verträge durch Verhandlungen mit dem Vertragsgegner bereits festgelegt ist. Es kann nun unter Umständen zweckmäßig erscheinen, bei den Verhandlungen eine gewisse Freiheit bei der endgültigen Formulierung zu haben und die politisch unerwünschte Möglichkeit einer nachträglichen Versagung der Zustimmung durch den Reichstag auszuschließen. In der Praxis hat sich die Übung gebildet, in solchen Fällen durch ein besonderes Gesetz die Reichsregierung zum Abschluß bestimmter Verträge mit genau umrissenem Inhalt zu ermächtigen. So wurde durch Art. 2 des Gesetzes vom 23. Januar 1920 (RGBl. 1920, S. 77) die Reichsregierung ermächtigt, die Überleitung anhängiger Rechtssachen durch ein Abkommen mit der polnischen Regierung zu regeln, und ihr dabei nur die Verpflichtung auferlegt, das Abkommen im Reichsgesetzblatt zu veröffentlichen und dem Reichsrat und der Nationalversammlung zur Kenntnis zu bringen. Das daraufhin geschlossene Abkommen vom 20. September 1920 über die Überleitung der Rechtspflege ist denn auch nur im Reichsgesetzblatt mit Bekanntmachung vom 8. Dezember 1920 (RGBl. 1920, S. 2043) veröffentlicht, nachdem der Austausch der Ratifikationsurkunden bereits am 30. November stattgefunden hatte.

In ähnlicher Weise wurde durch § 1 des Gesetzes vom 30. No-

vember 1928 über den Beitritt von Staaten zu den Haager Familienrechtlichen Abkommen die Reichsregierung ermächtigt, dem Beitritt von Staaten, auch soweit die Voraussetzungen des Gesetzes vom 16. September 1924 dafür nicht vorliegen, zuzustimmen oder die Abkommen im Verhältnis zwischen dem Deutschen Reich und anderen Staaten wieder in Kraft zu setzen (RGBl. 1928 II, S. 630). Der Unterschied liegt nur darin, daß hier die Ermächtigung für eine unbestimmte Zahl von Verträgen erteilt wird.

Nach Art. 2 des Gesetzes über die Anrufung des Ständigen Internationalen Gerichtshofes im Haag wird die Regierung ermächtigt, Maßnahmen zu treffen, durch die in Abänderung der bereits bestehenden allgemeinen Schiedsgerichts- und Vergleichsverträge die Gerichtsbarkeit des Ständigen Internationalen Gerichtshofes oder eines Schiedsgerichts in Ansehung aller in Art. 36 Abs. 2 des Statuts aufgeführten Arten von Streitigkeiten begründet oder ausgedehnt wird. In welcher Weise von dieser Ermächtigung Gebrauch gemacht worden ist, ergibt sich beispielsweise aus der Bekanntmachung über die Abänderung des deutsch-finnischen Schiedsgerichts- und Vergleichsvertrages vom 14. März 1925, die unter dem Datum des 24. Mai 1929 (RGBl. 1929 II, S. 381) erfolgte. Die Änderung wurde in Form eines Protokolls am 3. Dezember 1928 unterzeichnet und der vorgesehene Austausch der Ratifikationsurkunden am 16. Mai 1929 vorgenommen.

In all diesen Fällen handelt es sich um die Ermächtigungen zum Abschluß neuer oder zur Änderung bestehender Abkommen, wobei aber das Objekt genau umgrenzt ist. Hier entfällt die spätere Zustimmung des Reichstages. Trotzdem wird man nicht annehmen dürfen, daß es sich lediglich um eine antizipierte Zustimmung des Reichstages handelt; es liegt vielmehr eine zulässige gesetzliche Delegation des Zustimmungsrechts an die Reichsregierung vor.

Nach außen hin wird an der Vertretungsbefugnis des Reichspräsidenten bzw. der Reichsregierung nichts geändert, obwohl in den Gesetzen die Reichsregierung ermächtigt wird. So ist z. B. der Vertrag wegen der Wiederinkraftsetzung einiger Haager Abkommen über das internationale Privatrecht im Verhältnis zwischen Deutschland und Italien vom 23. März 1928 (RGBl. 1929 II, S. 635) auf Grund einer Vollmacht des Reichspräsidenten — allerdings vor dem Ermächtigungsgesetz vom 30. November 1928 — abgeschlossen worden. Die vom Reichsaußenminister und vom Reichsjustizminister unterzeichnete Verordnung vom 20. Juli 1929 lautet aber:

„Auf Grund des Gesetzes vom 30. November 1928 (RGBl. II S. 630) stimmt die Reichsregierung dem am 28. März 1928 in Rom von Bevollmächtigten des Deutschen Reiches und des Königreichs Italien unterzeichneten Vertrag wegen der Wiederinkraft-

setzung einiger Abkommen über das internationale Privatrecht im Verhältnis zwischen Deutschland und Italien zu.“

Dann erst erfolgte der Austausch der Ratifikationsurkunden (22. Juli 1928).

Es muß aber auch angenommen werden, daß in die innerstaatliche Willensbildung nicht eingegriffen werden sollte, soweit es sich um die Zuständigkeit des Reichspräsidenten handelt. Eine Änderung seiner Stellung würde eine Verfassungsänderung darstellen, die durch einfaches Gesetz nicht hätte erfolgen können. Anscheinend ging man aber bei diesen Ermächtigungen der Reichsregierung davon aus, daß es sich um Angelegenheiten von geringerer Bedeutung handelte oder um bloß vorläufige Regelungen, wie bei den gesetzlichen Bestimmungen, durch die die Reichsregierung ermächtigt wird, schon bestehende Abkommen über die an sich vorgesehene Gültigkeitsdauer hinaus zu verlängern oder richtiger deren Verlängerung mit der fremden Regierung zu vereinbaren. Vergl. z. B. Art. 2 des Gesetzes vom 20. August 1924 über Verlängerung der Gültigkeitsdauer des deutsch-portugiesischen vorläufigen Handelsübereinkommens vom 28. April 1923 (RGBl. 1924 II, S. 231) und die weiteren eben darauf bezüglichen Gesetze vom 24. Februar 1925 (RGBl. 1925 II, S. 93 ff.) und vom 23. Dezember 1925 (RGBl. 1925 II, S. 1159).

In ähnlicher Weise wurde durch Art. 2 des Gesetzes vom 23. Juli 1925 betreffend das Abkommen zwischen Deutschland und Polen über Erleichterungen im kleinen Grenzverkehr die Reichsregierung ermächtigt, den Zeitpunkt des Inkrafttretens und des Außerkrafttretens des Abkommens im Einvernehmen mit der polnischen Regierung anderweit, als im Abkommen selbst vorgesehen, festzusetzen.

In dem Handels- und Schiffahrtsvertrag zwischen dem Deutschen Reich und Jugoslawien vom 6. Oktober 1927 (RGBl. 1927 II, S. 1126 ff.) findet sich am Schluß die Erklärung, daß der Vertrag ganz oder in einzelnen Teilen schon vor der Ratifikation so rasch wie möglich in Kraft gesetzt werden soll, insofern es nach den Verfassungs- bzw. Gesetzesbestimmungen gestattet ist. Durch Gesetz vom 13. Dezember 1927 hat der Reichstag diesem Vertrag und auch der Erklärung zugestimmt und die Reichsregierung ermächtigt, ihn zu einem mit der jugoslawischen Regierung zu vereinbarenden Zeitpunkt vor der Ratifikation vorläufig in Kraft zu setzen. Das Inkrafttreten ist dann auch nach einer Bekanntmachung vom 14. Dezember für den 20. Dezember 1927 vereinbart worden (a. a. O. S. 1148).

In allen diesen Fällen handelt es sich um Ermächtigungen, die gegenständlich beschränkt sind und sich durchaus im Rahmen des nach allgemeiner Auffassung verfassungsrechtlich Zulässigen halten.

Ob generelle Ermächtigungsgesetze, durch die der Reichstag sich

seines Zustimmungsrechtes dauernd oder zeitweise begeben würde, verfassungsrechtlich zulässig sind, muß bezweifelt werden. Um solche generellen Ermächtigungsgesetze handelt es sich aber auch bei den beiden Gesetzen vom 10. Juli 1926 (RGBl. 1926 II, S. 421) und vom 14. Juli 1927 (RGBl. 1927 II, S. 466) über die vorläufige Anwendung von Wirtschaftsabkommen nicht. Die gleichlautenden Artikel 1 beider Gesetze bestimmen:

„Die Reichsregierung wird ermächtigt, mit Zustimmung des Reichsrats und eines Ausschusses des Reichstags Wirtschaftsabkommen mit ausländischen Staaten im Falle eines dringenden wirtschaftlichen Bedürfnisses und im Falle, daß der Reichstag nicht versammelt ist, vorläufig, jedoch längstens für die Dauer von drei Monaten, anzuwenden.

Im Falle der Ablehnung eines Abkommens durch den Reichstag ist von der vorläufigen Anwendung spätestens vier Wochen nach der Beschlußfassung des Reichstags wieder abzusehen.“

Auch hier handelt es sich lediglich um die vorläufige Anwendung, durch die das Recht des Reichstages zur Zustimmung nicht berührt wird, wie sich deutlich aus Abs. 2 ergibt. Aber im Gegensatz zu dem oben genannten Fall des Handels- und Schiffahrtsvertrages mit Jugoslawien wird hier nicht von Inkraftsetzung, sondern nur von Anwendung gesprochen. Nach dieser, wohl nicht ohne Absicht gewählten Formulierung erscheint die Reichsregierung nicht direkt als ermächtigt, über die vorläufige Anwendung bindende Vereinbarungen mit dem Vertragspartner einzugehen.

Ähnlich wird in Art. 1 des Gesetzes über Zolländerungen vom 28. März 1931 (RGBl. 1931 I, S. 101) die Reichsregierung für eine bestimmte Zeit ermächtigt, „im Falle eines dringenden wirtschaftlichen Bedürfnisses die vorläufige Anwendung zweiseitiger Wirtschaftsabkommen mit ausländischen Staaten zu verordnen“. Das bedeutet auch zunächst nur eine Ermächtigung für den Erlass der innerstaatlich notwendigen Regelungen. Eine Verschiebung der Kompetenzen findet also zwischen Reichstag und Reichsregierung, nicht zwischen Reichsregierung und Reichspräsidenten statt. Wenn Méta II (Staatsvertrag und Notverordnung, Zentralblatt für die juristische Praxis, 1932, S. 424 f.) meint, daß durch das Zolländerungsgesetz die Regierung und nicht das Staatsoberhaupt zum Abschluß gewisser Staatsverträge ermächtigt werde, so übersieht er, daß der Text sich wie bei den vorgenannten Ermächtigungsgesetzen von 1926 und 1927 nur auf die innerstaatliche Regelung bezieht, nicht auf eine zwischenstaatliche Bindung. Wäre es die Absicht gewesen, die Befugnis des Reichspräsidenten, die ihm nach Art. 45 Abs. 1 zusteht, zu beschneiden, so würde ein verfassungsänderndes Gesetz erforderlich gewesen sein; daran kann nach der Stellungnahme der

Reichsregierung zu dem Entwurf des Gesetzes gegen die Versklavung des deutschen Volkes kein Zweifel sein.

Das Gesagte gilt übrigens auch für die Verordnungen des Reichspräsidenten auf Grund des Art. 48 Abs. 2 vom 1. Dezember 1931 (RGBl. 1931 I, S. 689) und vom 9. März 1932 (RGBl. 1932 I, S. 121 ff.).

Jedoch folgt indirekt aus der Befugnis zur vorläufigen Anwendung auch die Möglichkeit, im Rahmen dieser Befugnis vorläufige Bindungen völkerrechtlicher Natur ohne Mitwirkung des Reichstags einzugehen. Denn mit der Ermächtigung, für das Inland Normen zu schaffen, fällt auch die Voraussetzung der Zustimmung weg. Es ist daher auch nicht zu beanstanden, wenn auf Grund des Ermächtigungsgesetzes vom 14. Juli 1927 die deutsche Regierung mit der französischen im Art. 48 des Handelsabkommens vom 17. August 1927 vereinbart hat (RGBl. 1927 II, S. 523):

„Das gegenwärtige Abkommen wird ratifiziert werden, und der Austausch der Ratifikationsurkunden wird in Paris stattfinden.

Es soll von einem zwischen beiden Regierungen zu vereinbarenden Tage an vorläufig angewandt werden. Es kann von jedem der Hohen Vertragschließenden Teile vom 31. März 1929 ab jederzeit mit einer Kündigungsfrist von drei Monaten und vor diesem Zeitpunkt mit den Fristen und unter den Bedingungen gekündigt werden, die in den Bestimmungen bezüglich des vorzeitigen Kündigungsrechts vorgesehen sind.

Wenn der gegenwärtige Vertrag nicht die Billigung der deutschen gesetzgebenden Körperschaften oder der französischen Kammern findet, verliert er seine Wirksamkeit 28 Tage, nachdem die Billigung versagt worden ist.“

Eine Verschiebung der Zuständigkeiten zur Abgabe der Erklärungen gegenüber dem Vertragsgegner ist auch durch diese Gesetze, die ja direkt nur die innerstaatliche Anwendung regeln, nicht eingetreten.

2. Ausnahmezustand.

Es ist noch die Frage zu erörtern, ob die Art und Weise des Vertragsabschlusses eine Veränderung erleidet, wenn im Deutschen Reich die öffentliche Ruhe und Sicherheit erheblich gestört oder gefährdet ist. In diesem Falle kann nach Art. 48 Abs. 2 der Verfassung der Reichspräsident die zur Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung nötigen Maßnahmen treffen. Es wäre denkbar, daß er als eine dazu geeignete Maßnahme den Abschluß eines Vertrages ansähe, der an sich seinem Inhalt nach die Zustimmung des Reichstages oder sogar ein Reichsgesetz erforderlich machte, daß z. B. bei Gefährdung der inneren Ruhe und Sicherheit ein Bündnis abgeschlossen werden oder ein Kredit von einem fremden Staat aufgenommen werden sollte. Dieselbe Frage könnte auftauchen, wenn es sich um den Abschluß eines

Friedensvertrages handelte. Kann in solchen Fällen die Zustimmung bzw. das Reichsgesetz durch eine Notverordnung ersetzt werden oder kann der Reichspräsident ohne weiteres die fraglichen Verträge ratifizieren?

H a t s c h e k (a. a. O. S. 191, 482) meint, es folge aus der völkerrechtlichen Bedeutung der Genehmigung des Reichstages die prinzipielle Unzulässigkeit, auf dem Wege der Notverordnung die parlamentarische Genehmigung zu umgehen. Es ergäbe sich sonst für das vertragschließende Ausland die mißliche Tatsache, daß es in dem Zeitpunkt, wo es den Vertragsgegner gebunden zu haben wähne (Zeitpunkt der Ratifikation), ihn dennoch in Wahrheit nicht gebunden hätte, da die Notverordnung noch immer durch das Parlament außer Kraft gesetzt werden könne. Für das Inland würde die Machtvollkommenheit der Exekutive zu sehr erweitert.

Letzteres scheint der Hauptgrund für diese Auffassung zu sein. Denn die herrschende Lehre von der völkerrechtlichen Erheblichkeit der Zustimmung bringt für das Ausland stets solange Ungewißheit, als die Zustimmung des Reichstages nicht erfolgt ist, und auch dann würde unter Umständen noch Ungewißheit darüber bestehen, ob nicht eine qualifizierte Mehrheit für dieselbe erforderlich war. Was aber die prinzipielle Unzulässigkeit der Ersetzung der parlamentarischen Zustimmung durch Notverordnung anlangt, die aus der völkerrechtlichen Bedeutung der Zustimmung folgen soll, so kann davon gerade nach der Auffassung von H a t s c h e k und der herrschenden Lehre nicht die Rede sein. Denn wenn völkerrechtlich die Bestimmung über die Zustimmung des Reichstages von Bedeutung sein soll, so ist nicht einzusehen, warum eine Bestimmung der Reichsverfassung, die gewisse Ausnahmen für den Fall des Ausnahmezustandes zuläßt, sei es, daß die Zustimmung ohne weiteres in Wegfall kommt, sei es, daß sie durch die Zustimmung eines anderen Organs ersetzt wird, völkerrechtlich nicht ebenso zu beachten sein sollte¹⁾.

Die Frage des Ersatzes oder des Wegfalls der Zustimmung beim Ausnahmezustand ist für die völkerrechtliche Gültigkeit ohne Bedeutung, wenn dieser selbst bzw. dem von Art. 45 Abs. 2 geforderten Reichsgesetz eine völkerrechtliche Bedeutung nicht zukommt.

Stellt man sich auf den Standpunkt von H a t s c h e k, so kann im Ausnahmezustand ein völkerrechtlich gültiger Vertrag für das Deutsche Reich überhaupt nicht abgeschlossen werden, wenn der Reichstag, wie dies meist der Fall ist, nicht in Tätigkeit treten kann, und dies, obwohl auf Grund des Art. 48 Abs. 2 der Reichspräsident

¹⁾ Im Ergebnis ebenso S c h a d e, Der Ersatz der Zustimmung des Reichstags zu Staatsverträgen im Wege des Art. 48 RV. Archiv des öffentlichen Rechts, Neue Folge, Bd. 21. (1932) S. 383.

die rechtliche Möglichkeit hat, die notwendigen Ausführungsverordnungen im Innern, wenigstens vorläufig, zu erlassen.

Die Praxis scheint allerdings auch von der gleichen Auffassung auszugehen. Würde sie auf dem Standpunkt stehen, daß die Zustimmung des Reichstags gültig durch Notverordnung des Reichspräsidenten ersetzt werden könnte oder, was in diesem Zusammenhange auf dasselbe herauskäme, überhaupt entfallen könnte, so würde das zur Folge haben, daß bei einem späteren internationalen Streit über die Gültigkeit des Vertrages das Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 48, über die staatsrechtlich der Präsident nach pflichtmäßigem Ermessen entscheidet — ohne daß die Möglichkeit einer Nachprüfung durch ein Gericht, selbst nicht durch den Staatsgerichtshof¹⁾ bestände — zum Gegenstand internationaler Diskussionen und eventuell eines internationalen Schiedsgerichtsverfahrens gemacht werden könnte.

Schon die Verordnung des Reichspräsidenten, die am 14. Dezember 1924 auf Grund des Art. 48 der Reichsverfassung erging (RGBl. 1924 II, S. 431), ordnete nur an, daß die Bestimmungen des Zusatzvertrages vom 12. Juli 1924 zu dem deutsch-österreichischen Wirtschaftsabkommen vom 1. September 1920 von den deutschen Behörden vorläufig schon vor dem im Vertrage vorgesehenen Austausch der Ratifikationsurkunden anzuwenden seien, wie dies dem Art. 8 des Vertrags, der eine eventuelle autonome vorläufige Inkraftsetzung vorsah, entsprach. Der Standpunkt der Reichsregierung tritt deutlich in der Fassung der späteren Notverordnungen vom 1. Dezember 1931 (RGBl. 1931 I, S. 689) und 9. März 1932 (RGBl. 1932 I, S. 121) wieder zu Tage. In beiden wird die Reichsregierung ermächtigt, „im Falle eines dringenden wirtschaftlichen Bedürfnisses ... die vorläufige Anwendung zweiseitiger Wirtschaftsabkommen mit ausländischen Staaten zu verordnen“. Diese Verordnungen sind dem Reichstag vorzulegen und auf sein Verlangen außer Kraft zu setzen.

Es wird also auch hier die Bestimmung so gefaßt, daß es zum mindesten den Anschein hat, als werde lediglich innerstaatliche Anwendung, nicht aber eine außerstaatliche Bindung gestattet; doch sollte wohl auch hier die Möglichkeit vorbehalten werden, im Rahmen der innerstaatlichen Ermächtigung Vereinbarungen mit anderen Staaten zu treffen.

Schade (a. a. O. S. 372) meint, daß gegen diese Lösung jedenfalls dann Bedenken bestehen, wenn man den Ersatz der Zustimmung des Reichstages für unzulässig halte; denn das Recht des Reichstages zur Mitwirkung werde dadurch umgangen. Obwohl er sich auf den Standpunkt der herrschenden Lehre stellt, kommt

¹⁾ Poetzsch-Heffter, a. a. O. S. 236. RGSt. 57, S. 384 f.

Schade auch zu dem Ergebnis, daß die Zustimmung durch eine Erklärung des Reichspräsidenten ersetzt werden könne, wenn die Voraussetzungen des Art. 48 vorliegen. Er nimmt an, daß der Reichspräsident beim Vorliegen eines Ausnahmezustandes völkerrechtlich gültige Verträge abschließen könne; diese würden in ihrer Gültigkeit durch das spätere Verlangen des Reichstages nach Aufhebung nicht berührt. Durch ein solches Aufhebungsverlangen entstehe aber eine staatsrechtliche Pflicht des Präsidenten, den Vertrag wieder aufzulösen. Damit er gegebenenfalls dieser Verpflichtung nachkommen könne, müsse er für verpflichtet gehalten werden, seiner Ratifikation eine Klausel beizufügen, die ihn im Falle eines ausdrücklichen Verlangens des Reichstages zur Kündigung des Vertrages oder zum Rücktritt berechtige.

Grundsätzlich wird vom Standpunkt des Staatsrechts aus der Ersatz der Zustimmung des Reichstages oder der einfache Wegfall dieses Erfordernisses für zulässig zu erachten sein, vorausgesetzt daß der Abschluß des Vertrages als zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötig erscheint¹⁾.

Da es sich bei der Zustimmung des Reichstags nicht um ein Gesetz im materiellen Sinn handelt und ein Gesetz im formellen Sinne von der Reichsverfassung nicht gefordert wird, so dürfte der Ersatz bzw. der Wegfall der Zustimmung des Reichstags von der herrschenden Meinung für zulässig erachtet werden. Im übrigen muß hier auf die sehr umfangreiche Literatur zu Art. 48 verwiesen werden. Die Angabe von Métall (a. a. O. S. 423), daß im deutschen Staatsrecht ohne Einschränkung im entgegengesetzten Sinne entschieden werde, ist jedenfalls nicht zutreffend. Ob es aber richtig ist, wie Schade dies will, den Reichspräsidenten für staatsrechtlich verpflichtet zu halten, dem Vertrage eine die einseitige Lösung vorbehaltende Klausel einzufügen oder seiner Ratifikation einen solchen Vorbehalt hinzuzusetzen, ist zweifelhaft. Falls der Vertragsgegner darauf nicht eingehen würde, bliebe dem Reichspräsidenten nichts übrig, als den Abschluß des Vertrages, den er für unbedingt nötig hält, zu unterlassen. Man wird bezüglich der Verpflichtung des Reichspräsidenten nicht zu strenge Anforderungen stellen dürfen. Natürlich wird er alles versuchen müssen, die Möglichkeit einer baldigen Lösung des Vertrages durchzusetzen. Wie aber die Aufhebung sonstiger Maßnahmen unter Umständen auch nicht von heute auf morgen, sondern nur im Wege eines allmählichen Abbaues erfolgen kann, so wird hinsichtlich der Auflösung der abgeschlossenen Verträge der Reichspräsident seiner verfassungsrechtlichen Pflicht genügen, wenn er auf Verlangen des

¹⁾ Vgl. im einzelnen Schade, a. a. O.

Reichstages den Vertrag zum ersten nach seinen Bestimmungen möglichen Termin wieder löst.

Zudem ist erst in jüngster Zeit wieder darauf hingewiesen worden, daß unter den Voraussetzungen des Art. 48 nicht nur solche Maßnahmen zulässig sind, die überhaupt keine Dauerwirkung hinterlassen¹⁾.

Bei der bisherigen Praxis, wie sie auf Grund der Notverordnungen gehandhabt wird, handelt es sich nicht um einen Ersatz der Zustimmung des Reichstages, sondern nur um vorläufige Maßnahmen, die die Zustimmung des Reichstages zwar hinausschieben, ihn aber nicht endgültig ausschalten.

Dort wo ein Reichsgesetz erforderlich ist, wie bei Kriegserklärungen und Friedensschlüssen, erhebt sich die gleiche Frage. *Grau*²⁾ verneint die Möglichkeit selbständiger Kriegserklärungen oder Friedensschlüsse durch den Reichspräsidenten auf Grund des Art. 48 und führt bezüglich Art. 45 Abs. 2 aus:

„Die nach der Vorgeschichte dieser Norm unzweifelhaft beabsichtigte Vorsorge für die Beteiligung des Parlaments würde zunichte werden, wenn es dem Reichspräsidenten gestattet wäre, unter den am Vorabend eines Krieges oder bei Bevorstehen eines Friedensschlusses fast immer vorliegenden Voraussetzungen der Diktatur selbständig Krieg zu erklären oder Frieden zu schließen.“

Auch *Schade* lehnt im Anschluß an *Grau* den Ersatz des Reichsgesetzes, das nach Art. 45 Abs. 2 erforderlich ist, auf Grund des Art. 48 Abs. 2 ab. Dem dürfte zuzustimmen sein. Nur erscheint der Fall der selbständigen Kriegserklärung kaum praktisch; denn es wird sich nicht rechtfertigen lassen, daß eine solche eine nach Art. 48 Abs. 2 zulässige, zur Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit nötige Maßnahme sei; dies umsoweniger, als ausdrücklich anerkannt ist, daß im Falle eines feindlichen Angriffes Reichspräsident und Reichsregierung zur Abwehr mit militärischer Gewalt ohne Kriegserklärung berechtigt sind (*Anschütz a. a. O.* S. 262).

Neuerdings ist die Frage wieder erörtert worden, inwieweit da, wo ausdrücklich das Erfordernis eines formellen Gesetzes in der Reichsverfassung aufgestellt ist, ein Ersatz durch Notverordnung zulässig ist; im besonderen handelte es sich darum, festzustellen, ob eine Kreditermächtigung durch Notverordnung erfolgen könne, ob-

¹⁾ Vgl. *Poetzsch-Heffter*, Kreditermächtigung auf Grund des Art. 48 der Reichsverfassung, Reichsverwaltungsblatt und Preußisches Verwaltungsblatt 1932, S. 321 ff.; *Kühnemann*, ebenda, S. 404; *Walter Jellinek*, Reichskredite und Diktatur, Rechtsgutachten, Tübingen 1932, S. 37 f.; anderer Meinung und daher mit meines Erachtens unrichtigem Ergebnis bezüglich Art. 45 Abs. 3 *Heilbrunn*, Juristische Wochenschrift 1931, S. 1674.

²⁾ *Anschütz-Thoma*, Handbuch des deutschen Staatsrechts II, S. 285.

wohl Art. 87 ein formelles Gesetz dafür vorschreibt. Die Frage ist überwiegend bejaht worden; indessen wurde bei dieser Gelegenheit wiederholt betont, daß es in der Reichsverfassung auch „diktatorische Vorbehalte“ gebe (vgl. Anschütz, Reichskredite und Diktatur. Rechtsgutachten, Tübingen 1932, S. 6 ff.). Jellinek (a. a. O., S. 39) rechnet dazu ausdrücklich, allerdings ohne Begründung, die Kriegserklärung durch Reichsgesetz gemäß Art. 45 Abs. 2. Ebenso jetzt auch Anschütz a. a. O. S. 286.

VI. Die Willensbildung bei den Länderverträgen.

Nach Art. 78 Abs. 2 können die Länder in Angelegenheiten, deren Regelung der Landesgesetzgebung zusteht, mit auswärtigen Staaten Verträge schließen.

Dieses Recht ist ausdrücklich auf den Vertragsschluß mit auswärtigen Staaten beschränkt, ist also dem Wortlaut nach enger als die Befugnis des Reichspräsidenten nach Art. 45 Abs. 1.

Länder-Konkordate.

Diese Tatsache hat zu einem lebhaften Streit darüber geführt, ob die Länder Konkordate abschließen können. Poetzsch-Heffter (a. a. O. S. 217) spricht den Ländern die Zuständigkeit zum Abschluß von Landeskondaten ab, obwohl auch er auf dem Standpunkt steht, daß Art. 78 Abs. 2 nur eine Ausnahme von Abs. 1 desselben Artikels bildet, der die Pflege der Beziehungen zwischen den auswärtigen Staaten für Reichssache erklärt und obwohl auch er (S. 339) annimmt, daß das Recht der Länder, mit dem Heiligen Stuhl diplomatische Beziehungen zu unterhalten, durch Art. 78 Abs. 1 grundsätzlich nicht berührt wird. Anschütz (a. a. O. S. 417, 419 f.) geht davon aus, daß die von Art. 78 Abs. 1 unberührt gebliebene Befugnis der Länder zur Aufrechterhaltung diplomatischer Beziehungen zum Heiligen Stuhl auch das Recht zum Abschluß von Landeskondaten einschließe. Da nun die Landeskondate nicht unter Art. 78 Abs. 2 fallen, so würde sich daraus ergeben, daß die Länder beim Abschluß von Konkordaten frei sind und nicht der Zustimmung des Reiches bedürfen.

Die Praxis hat sich dieser Auffassung angeschlossen. Aus den langen Diskussionen, die sich im Reichstag an den Abschluß des bayerischen Konkordates¹⁾ vom 29. März 1924 angeknüpft haben, sind die grundsätzlichen Ausführungen des Staatssekretärs Zweigert in der Reichstagssitzung vom 17. Juni 1925 (Verhandlungen des Reichstages Bd. 386, S. 2375 ff.) hervorzuheben. Daraus ergibt

¹⁾ Eingehend über die ganze Frage Rothenbücher, Die bayerischen Konkordate von 1924, Archiv des öffentl. Rechts, N. F. 8, S. 324 ff.

sich, daß die bayerische Staatsregierung, einer früheren Zusage entsprechend, das Konkordat vor seiner Unterzeichnung der Reichsregierung vorgelegt hatte, die ihrerseits Einwendungen dagegen nicht erhoben hatte. Die Rechtsauffassung der Reichsregierung ergibt sich aus den folgenden Sätzen:

„Nach Art. 78 Abs. 2 der Reichsverfassung bedürfen zwar Verträge, welche die Länder in Angelegenheiten der Landesgesetzgebung mit auswärtigen Staaten schließen, der Zustimmung des Reiches. Aber hier handelt es sich nicht um einen Vertrag mit einem auswärtigen Staat. Wenn auch der Papst im völkerrechtlichen Verkehr die Vorrechte eines Staatsoberhauptes genießt, so kann der Päpstliche Stuhl doch nicht als ein auswärtiger Staat im Sinne des Art. 78 angesehen werden.

„Aus der Entstehungsgeschichte des Artikels ergibt sich vielmehr mit voller Klarheit, daß in dem Artikel die Fassung „auswärtige Staaten“ gerade deshalb gewählt wurde, um den Päpstlichen Stuhl nicht mit zu umfassen. Demgemäß ist die Befugnis der Länder, die Beziehungen zur Kurie selbständig zu pflegen, insbesondere Verträge mit ihr abzuschließen, durch den Art. 78 der Reichsverfassung nicht beschränkt worden.“

Inzwischen hat Preußen gleichfalls ein Konkordat mit dem Heiligen Stuhl abgeschlossen (14. Juni 1929; Preußische Gesetzssammlung S. 152). Die Zustimmung des Reichs ist weder in dem Gesetz zu diesem Verträge vom 3. August 1929 (Gesetzssammlung S. 151) noch in der Bekanntmachung über die Ratifikation vom 13. August 1929 (Gesetzssammlung S. 173) erwähnt. Jedoch ist das Konkordat, ebenso wie das bayerische, der Reichsregierung vorgelegt worden, die aber, wie bei letzterem, lediglich die Verfassungsmäßigkeit nachgeprüft hat¹⁾.

Angelegenheiten, deren Regelung der Landesgesetzgebung zusteht.

Verträge²⁾ durch die Länder sind in Angelegenheiten zulässig, deren Regelung der Landesgesetzgebung zusteht. Danach können die Länder nicht Verträge schließen, die zur ausschließlichen Zuständigkeit der Reichsgesetzgebung gehören. Soweit eine konkurrierende Zuständigkeit von Reichs- und Landesgesetzgebung besteht, können die Länder solange mit fremden Staaten Vereinbarungen treffen, als das Reich von seiner Befugnis zur gesetzlichen Regelung noch nicht Gebrauch gemacht hat. Dies ergibt sich ohne weiteres aus Art. 12 Abs. 1 der Reichsverfassung:

„Solange und soweit das Reich von seinem Gesetzgebungs-

¹⁾ Danziger, Beiträge zum preußischen Konkordat. Breslauer Diss. S. 11.

²⁾ Der Ausdruck „Verträge“ ist auch hier im weiter oben dargelegten Sinn zu nehmen. Ebenso Wahl, a. a. O. S. 59.

recht keinen Gebrauch macht, behalten die Länder das Recht der Gesetzgebung. Dies gilt nicht für die ausschließliche Gesetzgebung des Reiches.“¹⁾

Mit Recht hebt W a h l (a. a. O. S. 60) hervor, daß Art. 78 Abs. 2 nur den Gegensatz landesrechtliche Regelung — reichsgesetzliche Regelung im Auge hat, daß dagegen nicht die Landesgesetzgebung in Gegensatz zur Landesverwaltung gestellt werden sollte. Daraus ergibt sich einmal, daß die Länder zum Abschluß von Verträgen auf dem Gebiete der Landesverwaltung befugt bleiben, andererseits aber, daß sie auch bei reinen Verwaltungsabkommen der Zustimmung des Reichs bedürfen. Diese Regelung ist durchaus zweckmäßig, da nach den einzelnen Landesrechten die Abgrenzung zwischen Angelegenheiten der Gesetzgebung und Verwaltung verschieden sein kann.

Bei der Abfassung der Bestimmung ging übrigens auch der Verfassungsausschuß von der Auffassung aus, daß die Verwaltungsabkommen unter Art. 78 Abs. 2 fielen. Der Antrag Heinze-Kahl²⁾, der die Worte „deren Regelung der Landesgesetzgebung zusteht“ durch die Worte „die nicht zur Zuständigkeit der Reichsgesetzgebung gehören“ ersetzen wollte, wurde damit begründet, daß die positive Fassung des Entwurfs den Verwaltungsverträgen nicht gerecht werde. Er wurde abgelehnt, nachdem festgestellt worden war, daß der Abänderungsantrag nur negativ ausdrücke, was der Entwurf positiv sage. Bereits vorher hatte der damalige Reichsinnenminister Dr. P r e u ß ausgeführt, daß für die Anwendung des Abs. 2 überwiegend Verwaltungsverträge in Betracht kämen.

Steht somit fest, daß grundsätzlich alle Verwaltungsverträge der Zustimmung des Reichs bedürfen, so kann ein Zweifel sich nur bezüglich der Fälle erheben, in denen die Reichsgesetzgebung den Ländern die Freiheit zur selbständigen Regelung von Angelegenheiten geringerer Bedeutung übertragen hat. So sind z. B. auf Grund des § 4 der Paßverordnung vom 10. Juni 1919 (RGBl. 1919; S. 516) von den süddeutschen Ländern Vereinbarungen mit den Nachbarstaaten über Ausnahmen von Paßzwang im Grenzverkehr abgeschlossen worden³⁾. Doch dürfte, soweit nichts anderes ausdrücklich bestimmt ist, auch hier die Zustimmung des Reichs erforderlich sein.

Der Grundsatz, daß auch Verwaltungsabkommen der Länder stets der Zustimmung des Reichs bedürfen, schließt nicht aus, daß die Länder vorläufige Regelungen im Falle dringenden Bedürfnisses treffen, die aber keine definitiven Abmachungen enthalten dürfen.

¹⁾ So auch die herrschende Meinung; vgl. Poetzsch-Heffter, a. a. O. S. 340; Anschütz a. a. O. S. 418; Heckel, a. a. O. 215; Wahl, a. a. O. S. 57; Pohl, a. a. O. S. 41.

²⁾ Berichte und Protokolle S. 36.

³⁾ Vgl. Elben, Die Staatsverträge Württembergs mit nichtdeutschen Staaten (Völkerrechtsfragen, Heft 15) Berlin 1926 SS. 14, 101 ff.

So findet sich (Verhandlungen des Reichstages, Wahlperiode 1924, Bd. 410, Nr. 2566) eine „vorläufige Verständigung der Regierung in Schneidemühl und der Wojewodschaft in Poznan über die Unterhaltung der die Grenze bildenden Strecken der Netze und der Küddow vom 27. September 1921“. Diese vorläufige Verständigung, die nach ihrem Art. 17 bis zum Abschluß des Hauptabkommens zum Staatsvertrage vorbehaltlich der Genehmigung der beiderseitigen Behördenleiter Gültigkeit haben sollte, ist durch Art. 40 des deutsch-polnischen Vertrages vom 27. Januar 1926 aufrecht erhalten worden. Sie ist auch vorher von der Reichsregierung nicht beanstandet worden, obwohl nirgends eine etwa eingeholte Zustimmung derselben ersichtlich ist. Nach preußischem Staatsrecht beruht die Zuständigkeit der Regierung in Schneidemühl auf § 2, Ziff. 1 u. § 10 der Instruktion vom 23. Oktober 1817 (Gesetzessammlung für die Kgl. Preuß. Staaten 1817, S. 248). Einer Zustimmung des Landtages bedurfte es nach preußischem Staatsrecht nicht. Die vorläufige Verständigung ist daher auch nicht in der Preußischen Gesetzssammlung veröffentlicht.

Wie sich in den einzelnen Ländern die Willensbildung vollzieht, richtet sich nach den Landesverfassungen. Nach ihnen bestimmt sich insbesondere, inwieweit das zur Vertretung des Landes nach außen berufene Organ — Staatsministerium, Senat, Staatspräsident oder Ministerpräsident — verpflichtet ist, die Zustimmung der Volksvertretung einzuholen.

So bestimmt Art. 33 Abs. 3 der Verfassung für Braunschweig, daß das Staatsministerium zum Abschluß von Staatsverträgen der Zustimmung des Landtags bedarf. Art. 45 der Verfassung für Hamburg bestimmt, daß dem Senat „nach erfolgter Beschlußfassung der Bürgerschaft die Ratifikation von Staatsverträgen“ obliege. In Hessen bedarf der Staatspräsident zum Abschluß von Staatsverträgen nur der Zustimmung des Gesamtministeriums (Art. 41 der Verfassung von Hessen), während z. B. § 32 Satz 2 der Verfassung von Württemberg anordnet:

„Der Abschluß von Staatsverträgen bedarf der Zustimmung des Staatsministeriums und des Landtags.“

Für Preußen vergl. neben Art. 49 Art. 29 der Verfassung:

„(1) Der Landtag beschließt über die Gesetze nach Maßgabe dieser Verfassung; er genehmigt den Haushaltsplan in Einnahme und Ausgabe; er stellt die Grundsätze für die Verwaltung der Staatsangelegenheiten auf und überwacht ihre Ausführung. Staatsverträge bedürfen seiner Genehmigung, wenn sie sich auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehen.“

Zustimmung des Reichs.

Die Zustimmung des Reiches, die stets erforderlich ist, ist ihrer

Natur nach bestritten. Auch hier neigt die herrschende Lehre dazu, sie als völkerrechtlich erheblich anzusehen in dem Sinn, daß ein Ländervertrag völkerrechtlich nicht verbindlich ist, bevor die Zustimmung des Reiches vorliegt¹⁾.

Aus Art. 78 Abs. 2 läßt sich für diese Auffassung kein Argument herleiten. Heckel²⁾, der den Standpunkt der herrschenden Lehre teilt, vertritt die Meinung, daß dem Land gegenüber die Zustimmung des Reichs ein Akt der vollziehenden Gewalt, dem fremden Staat gegenüber ein Akt der völkerrechtlichen Vertretung des Reiches sei. Demgemäß soll die Erklärung gegenüber dem Land durch die Reichsregierung, gegenüber dem fremden Staat durch den Reichspräsidenten abgegeben werden. Es ist sicher, daß das Wesen der Zustimmung sich nicht danach bestimmen kann, wem gegenüber sie im einzelnen Fall erklärt wird.

Wahl, der zugibt, daß Art. 78 Abs. 2 dafür keinen Anhaltspunkt biete, zieht eine Parallele zu Art. 45 Abs. III und verweist auf die Entstehungsgeschichte dieser Bestimmung³⁾.

Es soll also auch hier ein interner Akt über die völkerrechtliche Gültigkeit der Erklärung eines verfassungsmäßig berufenen Organs entscheiden. Denn nach der herrschenden Auffassung soll die Erklärung der Zustimmung nicht gegenüber dem Vertragsgegner, sondern gegenüber dem Land abgegeben werden⁴⁾. Die Bedenken, die hiergegen bestehen, sind dieselben, die oben bei der Frage der Bedeutung der Zustimmung des Reichstags dargelegt wurden.

Die Frage, wer die Zustimmung zu erteilen hat, ist außerordentlich streitig. Poetzsch-Heffter meint, wohl im Anschluß an eine unklare Äußerung von Preuß im Verfassungsausschuß⁵⁾, daß die Zustimmung des Reiches je nach Lage des Falles Zustimmung der Reichsgesetzgebung oder der Reichsverwaltung sei (a. a. O. S. 340). Er hält also unter Umständen ein Reichsgesetz für erforderlich, läßt aber sonst eine Erklärung des zuständigen Ressortministers genügen. Nur Zuständigkeit des letzteren nimmt Anschütz (a. a. O. S. 419) an, ihm folgen Fleischmann (in Handbuch des Deutschen Staatsrechts, I. S. 214) und Wahl (a. a. O. S. 68), während Pohl (a. a. O. S. 41) das Auswärtige Amt für zuständig hält, „im

¹⁾ Anschütz, a. a. O. S. 422; Poetzsch-Heffter, a. a. O. S. 340; Wahl, a. a. O. S. 63.

²⁾ A. a. O. S. 218. Gegen ihn Kraus, a. a. O. S. 343.

³⁾ Ganz ähnlich Anschütz, a. a. O. S. 419.

⁴⁾ So insbesondere Wahl, a. a. O. S. 67; Anschütz, a. a. O. S. 419.

⁵⁾ Berichte und Protokolle S. 283: „... jetzt bedürfen Verträge, die die Einzelstaaten noch abschließen können, gleichfalls der Zustimmung des Reiches. Ob das im Wege der Reichsgesetzgebung oder der Reichsverwaltung geschieht, hängt von der Art der Materie ab. Im wesentlichen wird es sich um Angelegenheiten der Landesgesetzgebung handeln, bei denen die Zustimmung des Reichs die Wahrung der politischen Interessen des Reichs bezweckt.“

Einvernehmen mit den sonst beteiligten Ressorts“ die Zustimmung zu erklären.

Die Praxis in dieser Hinsicht ist schwer festzustellen. So enthält § 1 des Gesetzes vom 23. März 1926 zu dem Staatsvertrag zwischen Preußen und Österreich vom 18. September 1925 (Preuß. Gesetzsammlung 1926, S. 122) nur die Bestimmung:

„Der nachstehende Staatsvertrag vom 18. September 1925, der die Zustimmung des Reichs (Art. 78 Abs. 2 der Reichsverfassung) erhalten hat, wird genehmigt.“

Jedenfalls dürfte die Auffassung, daß die Zustimmung vom Reichspräsidenten zu erteilen sei, in der Praxis nicht durchgedrungen sein, obwohl sie der herrschenden Meinung von der völkerrechtlichen Bedeutung der Zustimmung am ehesten entsprechen würde. Die Ausführungen von W a h l (a. a. O. S. 67), die dagegen gerichtet sind, sind gerade vom Standpunkt seiner Grundauffassung nicht überzeugend.

Die Zustimmung des Reiches muß eingeholt werden, bevor der Vertrag endgültig abgeschlossen wird. Es können also die Länder, wenn sie die Verfassungsbestimmung des Art. 78 Abs. 2 einhalten wollen, Verträge nur unter Vorbehalt der Ratifikation schließen, es sei denn, daß der Vertragsentwurf *ne varietur* endgültig festgelegt und nur die Unterzeichnung noch vorbehalten ist.

Die herrschende Meinung (vgl. z. B. Fleischmann a. a. O. S. 214) von der völkerrechtlichen Erheblichkeit der Zustimmung des Reichs steht freilich auf dem Standpunkt, daß die Zustimmung auch nachträglich erteilt werden könne, nimmt also auch hier der Ratifikation jegliche Bedeutung für das Inkrafttreten des Vertrages, obwohl auch bei diesen Verträgen das Inkrafttreten üblicherweise von der Ratifikation abhängig gemacht wird. Man vergleiche z. B. § 3 des bereits erwähnten Vertrages zwischen Preußen und Österreich:

„Der Vertrag soll in Preußen und in Österreich 14 Tage nach Austausch der Ratifizierungsurkunden in Kraft treten.“

Auch in dieser Hinsicht kann sich die herrschende Meinung nur auf die Verhandlungen im Verfassungsausschuß berufen. Dort ¹⁾ war nämlich ein Antrag Dr. C o h n s, der entsprechend der Rechtssprache des bürgerlichen Gesetzbuchs das Wort „Zustimmung“ durch „Einwilligung“ ersetzen wollte, um damit zum Ausdruck zu bringen, daß die Zustimmung des Reichs vor endgültigem Vertragsschluß eingeholt werden müsse, abgelehnt worden, weil beide Möglichkeiten, die vorhergehende und die nachträgliche Zustimmung, vorbehalten bleiben sollten. W a h l, der dies anführt, aber wohl die Unvereinbarkeit der herrschenden Auffassung mit der internationalen Praxis erkennt, sucht einen Ausweg, indem er die Meinung äußert, daß die Ratifikation beim Abschluß bis zur Zustimmungserteilung vorzubehalten sei.

¹⁾ a. a. O. S. 35, 36.