

# Die Umwandlung völkerrechtlicher Verträge des Deutschen Reichs in deutsches Landesrecht

Dozent Dr. **Adolf Schüle**, Referent am Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

## I. Einführung und Aufgabe

Völkerrecht und Landesrecht sind in mehrfacher Hinsicht verschiedene, von einander geschiedene, wenn auch gewisse Beziehungen untereinander aufweisende Rechtsordnungen. Wird zwischen zwei Staaten ein völkerrechtlicher Vertrag geschlossen, so äußert er Rechtswirkungen grundsätzlich nur im völkerrechtlichen Rechtsraum, erzeugt er Rechte und Pflichten nur zwischen den Kontrahenten als solchen; deren innere Rechtsordnung bleibt unmittelbar davon unberührt. Die Erfüllung des gegenseitig Versprochenen macht es aber zumeist erforderlich, daß jede der beteiligten Staatsgewalten für ihren Machtbereich gewisse Rechtshandlungen vornimmt. Sie muß, etwa durch Kundgabe der Vertragsbestimmungen, ganz allgemein Vorsorge für ihre Beachtung durch Behörden und Bürger treffen, oder sie muß konkrete Maßnahmen ergreifen, eine Kommission einsetzen, ein Ausfuhrverbot verfügen, auch Verwaltungsanordnungen geben, ein bestimmtes Gesetz erlassen usw. Alle diese Akte sind ihrer Rechtsquelle, Natur und Wirkung nach allein dem Landesrecht zugehörig. Man pflegt hier, soweit es sich um die innerstaatliche Reproduktion von Vertragsbestimmungen handelt, von deren Transformation in Landesrecht, von innerstaatlicher Geltungserstreckung, staatsrechtlicher Inkraftsetzung und dgl. zu sprechen, obwohl diese Ausdrücke — wie die ihnen zugrunde liegenden Vorstellungen — sich bei näherer Prüfung als ungenau, ja als unrichtig <sup>1)</sup> erweisen. Sie geben zudem, abstrakt wie sie sind, nur einen unzulänglichen Begriff davon, was für ein bedeutungsvolles Geschehen es ist, wenn unter Umständen das gesamte politische Leben eines Volkes und seiner Staatsorganisation mit den Mitteln des Rechtsbefehls nach den

<sup>1)</sup> Triepel, *Les rapports entre le droit interne et le droit international*, in *Académie de Droit International, Recueil des Cours*, Bd. I S. 84. Vgl. auch Anzilotti, *Lehrbuch d. Völkerrechts*, Bd. I S. 309ff. und neuerdings wieder Drost, *Grundlagen des Völkerrechts*, 1936, S. 113.

mit einem anderen Land getroffenen Abreden ausgerichtet wird. Mit diesen Vorbehalten mag die eingebürgerte Terminologie Verwendung finden. Der Vorgang als solcher: die Umwandlung des Inhalts völkerrechtlicher Verträge in Landesrecht mit der Folge, daß dadurch die innerstaatliche Rechtsordnung entsprechend gestaltet oder auch nur festgelegt wird, ist der Staatspraxis geläufig, der Rechtslehre bekannt und bedarf keiner besonderen Erläuterung. In der Praxis ist er notwendig, und von der Theorie wird er jedenfalls dann immer gefordert, wenn wie vorliegend von der sogenannten dualistischen (oder pluralistischen) Auffassung von dem Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht ausgegangen wird<sup>2)</sup>. Das heißt, die Notwendigkeit, innerstaatlich transformierende Erfüllungshandlungen vorzunehmen, ist unabhängig von der Verfassungsform und -ordnung der kontrahierenden Staaten, also auch, für unsere Betrachtung, unabhängig von der Tatsache, daß in Deutschland das Weimarer System durch den nationalsozialistischen Führerstaat abgelöst worden ist. Dagegen ist diese Tatsache von entscheidender Bedeutung für Art und Form jener Erfüllungshandlungen sowie für die Zuständigkeit der dafür in Frage kommenden Organe, denn hierfür ist Landesrecht und nicht Völkerrecht maßgebend<sup>3)</sup>. Die Transformation von Staatsvertragsrecht findet sich als Rechtserscheinung auch im nationalsozialistischen Staatsrecht<sup>4)</sup>, nur wird sie in anderer Weise vollzogen als nach dem bisherigen Rechtszustand.

Da nur das völkerrechtliche Vertragsrecht, das von dem heutigen Deutschland mit einem fremden Staat vereinbart ist, bzw. die Schaffung entsprechenden deutschen Landesrechts zur Diskussion steht, scheidet das grundsätzliche und noch der abschließenden Erörterung harrende

<sup>2)</sup> Daß allein diese und nicht die monistische Konzeption vom Standpunkt nationalsozialistischen Rechtsdenkens aus möglich ist, hat neuerdings mit Recht G. A. Walz betont: Das Verhältnis von Völkerrecht und staatlichem Recht nach nationalsozialistischer Rechtsauffassung, *Zeitschr. f. Völkerrecht*, Bd. XVIII, S. 142f. Ebenso Gürke, *Volk und Völkerrecht*, 1935, S. 29.

<sup>3)</sup> Anzilotti a. a. O. S. 315. Als Beleg aus früherer Zeit etwa Heilborn, *Der Staatsvertrag als Staatsgesetz*, *Arch. öff. R.* Bd. XII, S. 162.

<sup>4)</sup> An Literatur liegt bisher vor: Kraus, *Die Behandlung völkerrechtlicher Verträge nach neuem Recht*, *ReichsverwBl.* Bd. 55, S. 92ff.; H. O. Meißner, *Vollmacht und Ratifikation bei völkerrechtlichen Verträgen nach deutschem Recht*, Göttingen 1934, passim; E. Mohr, *Die Transformation des Völkerrechts in deutsches Reichsrecht*, Berlin 1934, S. 57ff. Vgl. ferner die Ausführungen bei G. A. Walz a. a. O. S. 152, sowie in *Völkerbund und Völkerrecht*, 2. Jg., S. 545; E. R. Huber, *Zeitschr. f. die ges. Staatswiss.* Bd. 95, S. 219f.; O. Meißner-Kaisenberg, *Staats- und Verwaltungsrecht im Dritten Reich*, 1935, S. 114ff., 149; Drost a. a. O. S. 115f.

Über die Sonderfrage, inwiefern das Reichskonkordat von 1933 innerstaatliche Geltung erlangt hat, s. *BayObLG.*, *JurWochschr.* 1935, S. 960f.; daselbst auch Schrifttum hierzu.

Problem: Völkerrecht und Landesrecht nach nationalsozialistischer Rechtsanschauung<sup>5)</sup> ebenso aus wie jener Kreis von Fragen, die durch den übernommenen<sup>6)</sup> Art. 4 der Weim. Verf. aufgeworfen werden. Sedes materiae unseres Themas in der jüngsten Vergangenheit<sup>7)</sup> war in der Hauptsache Art. 45 Weim. Verf., dem gegenüber die jetzige Rechtslage sich erheblich vereinfacht hat. Diese Vereinfachung ist eine Folge der fundamentalen Veränderungen im deutschen Verfassungsgebäude, die der Nationalsozialismus mit kräftiger Hand herbeigeführt hat. Durch sie haben sich eine Reihe von Sonderfällen und -regelungen von selbst erledigt. Mit der Beseitigung des Parlaments und des dualistischen parlamentarischen Systems rücken die Friedensverträge (Art. 45 II Weim. Verf.) in die allgemeine Linie der Behandlung des Abschlusses von Staatsverträgen ein, und dasselbe gilt von Kreditverträgen (Art. 87)<sup>8)</sup>, die das Reich etwa mit der Regierung eines fremden Staates eingehen würde. Soweit in Erfüllung solcher Verträge landesrechtliche Normen erlassen werden müssen, richtet sich das nach den allgemeinen Regeln. Mit der Beseitigung der bürgerlich-rechtsstaatlichen Verfassung entfällt der Ausnahmezustand des Art. 48 II<sup>9)</sup> mitsamt den

5) Dafür zunächst Gürke a. a. O. S. 19 ff. und passim, auch G. A. Walz, Zeitschr. f. Völkerrecht, Bd. XVIII, S. 145 ff.

6) Für Übernahme dieses Artikels in das neue Verfassungsrecht G. A. Walz wie zuvor S. 150 ff., Mohr a. a. O. S. 1, Koellreutter, Deutsches Verfassungsrecht, 1935, S. 59 und wohl auch Drost a. a. O. S. 114 f.; einschränkend Pfundtner, Nationalsozialistisches Handb. f. Recht und Gesetzgebung, S. 334; unentschieden v. Köhler, Grund-  
lehren d. Deutschen Verwaltungsrechts, 1935, S. 83.

Auf Übernahme deutet auch § 2 II des Luftschutzges. vom 26. Juni 1935 hin, nach welchem in Deutschland befindliche Ausländer und Staatenlose luftschutzpflichtig sind, »soweit nicht ... allgemein anerkannte Regeln des Völkerrechts entgegenstehen«; ebenso der neue § 18 Gerichtsverf. Ges. (Fassung v. 13. Dezember 1934).

7) Statt vieler Kraus, Verwaltungsfunktionen der Legislative auf dem Gebiet der auswärtigen Angelegenheiten, Handb. d. Deutschen Staatsr. II S. 348 ff.; G. A. Walz, Völkerrecht und staatliches Recht, 1933, S. 372 ff., und vor allem E. Schmitz, Die Methode des Abschlusses internationaler Verträge nach deutschem Recht, diese Zeitschr. Bd. III T. I, S. 313 ff., der die sorgfältigste, die Praxis besonders berücksichtigende Darstellung bietet. Neuerdings noch E. Mohr a. a. O. S. 46.

8) Über die Behandlung der Friedensverträge nach heutigem Recht s. auch unten S. 275, nach bisherigem Schmitz a. a. O. S. 327 ff.; über Kreditverträge ebenda S. 331 f. — Die Richtigkeit des im Text Gesagten wird nicht dadurch in Frage gestellt, daß auch heute wieder, nach Art. 1 Satz 2 des Ermächtigungsges. vom 24. März 1933, Kreditermächtigungsgesetze erlassen werden, vgl. z. B. RGBl. 1933 I, S. 151, 793; 1934 II, S. 121. Sie enthalten Ermächtigungen des Führers an den Reichsfinanzminister und werden vor allem zur Sicherstellung der Kreditkontrolle durch die Reichsschuldenverwaltung auch weiterhin in die Form eines (Regierungs-)Gesetzes gekleidet. Hierzu Kühnemann, Arch. öff. R. N. F. Bd. 24, S. 239.

9) Schmitz a. a. O. S. 375 ff. — Huber's Meinung (a. a. O. S. 223), die Diktaturgewalt des Art. 48 II sei in das nationalsozialistische Staatsrecht übernommen, ist abzulehnen. Ebenso Scheuner, Gesetz und Einzelanordnung, Festschrift f. Hübner, 1935.

Problemen, die sich in unserem Zusammenhang aus ihm ergeben hatten. Daß weiterhin den »deutschen Ländern«, sicherlich seit dem Neuaufbaugesetz vom 30. Januar 1934, die Befugnis zum Abschluß internationaler Staatsverträge und Konkordate genommen ist<sup>10)</sup>, braucht kaum hervorgehoben zu werden. Auch ist zu Reichsverträgen mit fremden Staaten über Veränderungen der Reichsgrenzen (Art. 78 III)<sup>11)</sup> die Zustimmung der beteiligten Landesregierung bzw. ihres Führers (auch des Reichsstatthalters) nicht mehr erforderlich. Nach deren Unterstellung unter die Reichsregierung hätte ihre Heranziehung keinen Sinn mehr, die Ländergebietshoheit ist aufgehoben.

## II. Der grundsätzliche Wandel der Verfassungsrechtslage

Im Weimarer Verfassungsrecht war für den Vorgang der Transformation völkerrechtlicher Verträge diejenige Praxis maßgebend, die sich im Anschluß an den Absatz III des Art. 45 entwickelt hatte. Nach ihm bedurften Bündnisse und ferner solche Verträge mit fremden Staaten, die sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung bezogen, der Zustimmung des Reichstags. Über den Wortlaut dieser Vorschrift hinaus, die nur ein einfaches Billigungsvotum des Parlaments verlangte, wurde die Zustimmung bekanntlich regelmäßig durch Erlass eines förmlichen Gesetzes erteilt — durch das sogen. Zustimmungsgesetz, dessen Entwurf das ganze ordentliche Legislativverfahren gemäß Art. 68ff. durchlief. Schon wegen dieser Abweichung und auch aus anderen Gründen waren die rechtliche Bedeutung und die Auswirkungen dieses Aktes lebhaft umstritten<sup>12)</sup>. Weitgehende Einhelligkeit bestand jedoch darüber, daß das Zustimmungsgesetz ein Art von Doppelcharakter

S. 215; Höhn, Deutsches Recht, 1935, S. 290 und E. Becker, Diktatur u. Führung, 1935, S. 39f.

Art. 48 II war die Inkarnation eines Ausnahmerechts, wie es nur in einem Verfassungssystem bürgerlich-rechtsstaatlichen und wehrmachtsfeindlichen Typus möglich war. Dieser Gebundenheit wegen paßt es nicht, auch nicht mit Veränderungen, in das ganz anders geartete neue Verfassungsrecht. Über die wesensmäßige Abhängigkeit von »Staatsnotrecht und Staatsauffassung« vgl. schon Koellreutter, DJZ. 1932 Sp. 39ff. Wenig entschieden ist K. heute, wenn er (Deutsches Verfassungsrecht, S. 143) sagt, Art. 48 II sei zur Zeit nicht von praktischer Bedeutung.

<sup>10)</sup> § 3 des Ersten Gleichschaltungsges. vom 31. März 1933 war noch von dem Recht der Länder zum Abschluß von Staatsverträgen ausgegangen; er ist überholt. Gleicher Meinung Meißner-Kaisenberg a. a. O. S. 116 und Koellreutter, Deutsches Verfassungsrecht S. 59; a. M. anscheinend Wolgast, Völkerrecht (in Stammers system. Darstellung), 1934, § 240 unter b. Ebenso muß als überholt gelten Art. 2 II des Reichskonkordats vom 20. Juli 1933, in welchem der Abschluß weiterer Länderkonkordate ins Auge gefaßt war.

<sup>11)</sup> Schmitz a. a. O. S. 330f. — Ein Beispiel in RGBl. 1935 II, S. 648f.

<sup>12)</sup> Über die Kontroversen vgl. die oben Note 7 zitierte Literatur passim.

besitze, der Reichstag mit seinem Erlaß eine doppelte Funktion ausübe. Nämlich einmal erklärte er damit sein politisches Einverständnis zu dem Ergebnis von Vertragsverhandlungen, die der außenpolitische Repräsentant des Reiches, der Reichspräsident, durch seine Bevollmächtigten und unter Mithilfe der zuständigen Minister hatte führen lassen. Zum anderen wurde mittels dieses Gesetzes zugleich auch die Umwandlung der Vertragsbestimmungen in innerdeutsches Recht vollzogen, soweit diese nach ihrem Inhalt geeignet waren, Bestandteil der innerstaatlichen Rechtsordnung zu werden. Sie wirkten dann kraft des in dem Zustimmungsgesetz liegenden Befehls wie Reichsgesetze, nur war ihr Inkrafttreten aufgeschoben bis zu dem in diesem Zeitpunkt zumeist noch nicht erfolgten Eintritt der völkerrechtlichen Verbindlichkeit des Vertrags.

Der Art. 45 III und die an ihn sich knüpfende Transformationspraxis waren selbstverständlich Ausdruck der grundlegenden Strukturprinzipien der damaligen Verfassungsordnung. Das Erfordernis der Zustimmung des Reichstags zu Bündnissen und zu den das allgemeine innerstaatliche Leben berührenden Staatsverträgen wird erst im Gesamtbild der parlamentarischen Abhängigkeit der Regierung (und mittelbar auch des Reichspräsidenten) verständlich. Der Reichstag sollte, wie in finanzieller Hinsicht durch Art. 85 II und 87, so in außenpolitischer Hinsicht durch die fragliche Regelung die über die Außenpolitik bestimmenden Faktoren an die Zügel nehmen<sup>13)</sup>. Hierzu bot sich vor allem dort Gelegenheit, wo die Außenpolitik in vertraglichen Abmachungen einen greifbaren Niederschlag fand, wie besonders bei den Bündnissen, durch welche sie unter Umständen eine völlig neue Richtung einschlagen konnte. Die Art der Entstehung des den Staatsvertrag reproduzierenden Landesrechts ging damit konform. Dem allgemeinen liberal-rechtsstaatlichen Gesetzesvorbehalt, nach welchem »Eingriffe in Freiheit und Eigentum« nur durch Rechtsetzung unter entscheidender Mitwirkung der Volksvertretung vorgenommen werden durften, entsprach schon seit frühkonstitutioneller Zeit<sup>14)</sup> die maßgebliche Beteiligung desselben Organs an der Transformation, soweit das durch sie geschaffene Recht die Rechtssphäre der Bürger gestaltete. Auf dieser Linie lag auch Art. 45 III, und es macht demgegenüber nichts aus, daß man bei den Weimarer Beratungen weniger an seine Funktion als Transformationsnorm gedacht hatte, vielmehr mit ihm vor allem eine politische und rechtliche Beschränkung der auswärtigen Vertragsgewalt des Reichspräsidenten herbeiführen wollte<sup>15)</sup>. Die

<sup>13)</sup> Daß dies nur unvollkommen gelang, ist eine Sache für sich.

<sup>14)</sup> Vgl. etwa RGZ. 7, S. 52; abgedr. in Bruns Fontes Iuris Gentium, A II, Bd. 1 S. 328ff. (auch S. 6 Nr. 10 ebenda).

<sup>15)</sup> Schmitz a. a. O. S. 360.

Handhabung der Transformation von Staatsvertragsrecht unter der Weimarer Verfassung war mithin eine konsequente Fortsetzung der allgemeinen Verfassungsentwicklung der letzten 100 Jahre.

Schon durch das erste Verfassungsgesetz des Nationalsozialismus, das Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich vom 24. März 1933, wurde diese Entwicklung scharf unterbrochen. So wie die Verfassungsordnung als Ganzes sich tiefgreifend wandelte, so waren auch für den Transformationsvorgang völlig neue staatsrechtliche Voraussetzungen geschaffen. Art. 1 übertrug bekanntlich die Gesetzgebungsgewalt vom Reichstag auf die »Reichsregierung«, womit die beherrschende Position des bisher gesetzgebenden Reichstags beseitigt war, ganz abgesehen von der politischen Gewichtsverlagerung, die schon durch dessen geänderte Zusammensetzung bewirkt wurde. Im Verein damit bestimmte Art. 4 dieses Gesetzes (gegenüber dem Art. 45 III Weim. Verf.) folgendes:

»Verträge des Reichs mit fremden Staaten, die sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen, bedürfen nicht der Zustimmung der an der Gesetzgebung beteiligten Körperschaften. Die Reichsregierung erläßt die zur Durchführung dieser Verträge erforderlichen Vorschriften.«

Die seitdem einsetzende Verfassungsfortbildung, die erst die volle Bedeutung des Notbehebungsgesetzes erkennen ließ, und vor allem im Jahre 1934 das Gesetz über das Staatsoberhaupt des Deutschen Reiches (vom 1. August) brachten zur Vollendung, was man mit Recht den Deutschen Führerstaat genannt hat. Repräsentierende Staatsspitze und aktive Staatsführung sind in einer Hand vereinigt<sup>16)</sup>. Die ganze Fülle der Staatsgewalt, Regierung ebenso wie Gesetzgebung und Behördenleitung und vieles andere mehr, sind letztlich auf den Führer und Reichskanzler konzentriert<sup>17)</sup> (Gewaltkonzentration), insbesondere ist auch die »Auswärtige Gewalt«, bei deren Ausübung der Reichspräsident politisch und rechtlich in nicht unerheblichem Maße mit dem Parlament zu rechnen hatte, zur ausschließlichen Verfügung von Adolf Hitler. Die Art, wie die Transformation heute vorgenommen wird, ist wiederum der allgemeinen verfassungsrechtlichen Lage angepaßt. —

Es ist allerdings eine Eigentümlichkeit unseres gegenwärtigen Verfassungsrechts, daß in die großen Neuschöpfungen immer noch ein gewisser Bestand vornationalsozialistischer Rechtssätze hineinragt. Daraus entstehen nicht selten Unklarheiten. So wäre es z. B. mit den

<sup>16)</sup> Vgl. die grundlegende Abhandlung von E. R. Huber, Das Staatsoberhaupt des Deutschen Reiches, a. a. O. S. 202 ff.; auch Koellreutter, Deutsches Verfassungsrecht, § 29 f.

<sup>17)</sup> Huber a. a. O. S. 216 und DJZ. 1934, Sp. 950 ff.; Jerusalem, Das Verwaltungsrecht und der neue Staat, in Festschrift für Hübner, Jena 1935, S. 152.

Bestimmungen des Notbehebungsgesetzes nicht unvereinbar, wenn auch heute wieder ein Staatsvertrag dem Reichstag zur Zustimmung vorgelegt und die Umgießung seines Inhalts formell durch Reichstagsgesetz vollzogen würde. Denn Art. 4 Satz 1 verbietet die Einholung einer Billigungserklärung des Reichstags nicht<sup>18)</sup>, und Art. 1 Satz 1 gestattet weiterhin den Erlaß von Reichstagsgesetzen (auch zu Zwecken der Transformation)<sup>19)</sup>, wenngleich solche Gesetze nur bei besonders bedeutungsvollem Anlaß ergehen und das Verfahren sich sehr vereinfacht hat. Ferner hat Art. 4 die Bündnisse unerwähnt gelassen und damit für sie das Zustimmungserfordernis des Reichstags scheinbar aufrecht erhalten<sup>20)</sup>. Endlich ist Art. 45 II Weim. Verf., nach welchem Friedensschlüsse nur auf Grund eines Parlamentsgesetzes erfolgen durften, durch das Notbehebungsgesetz *expressis verbis* nicht berührt worden<sup>21)</sup>.

Wie würde die immerhin denkbare Benutzung dieser dem früheren Recht entstammenden Verfahrensweisen der Behandlung völkerrechtlicher Abmachungen im nationalsozialistischen Staatsrecht zu beurteilen sein? Selbstverständlich vollkommen anders als im System einer parlamentarischen Demokratie. Gleichgültig, um welchen der bezeichneten Fälle es sich handeln und welche Form dabei gebraucht würde — und wäre es dem äußeren Bild nach genau die gleiche wie bisher: eine Beteiligung des Reichstags an hohen Regierungsakten hat im Führerstaat einen durchaus gewandelten Sinn. Fest steht, daß eine solche Beteiligung niemals mehr rechtlich notwendig, niemals mehr Voraussetzung für die rechtliche Verbindlichkeit oder die politische Legitimation eines Regierungsaktes ist. Immer ist es der Führer<sup>22)</sup>, der nach außen wie nach innen die letzte Entscheidung trifft, und von ihm als dem Träger der Rechtsetzungsgewalt leiten sich auch juristisch diejenigen Handlungen ab, die die Transformation von Staatsvertragsrecht zum Ausdruck bringen. Die Bedeutung einer etwaigen Mitwir-

<sup>18)</sup> Huber, Zeitschr. f. die ges. Staatswiss. Bd. 95, S. 219, und Koellreutter, Deutsches Verfassungsrecht S. 142, erklären Art. 45 III für aufgehoben, außer Kraft gesetzt. Inwieweit jedoch eine Verfassungsnorm für das Staatsleben Bedeutung hat und welche, läßt sich bisweilen nicht mit so abstrakten Kategorien, wie »in« oder »außer Kraft«, erfassen. Zur Begründung vgl. die Fortsetzung des Textes.

<sup>19)</sup> Ebenso Drost a. a. O. S. 116 oben; anders Kraus, ReichsverwBl. Bd. 55, S. 93.

<sup>20)</sup> Hierzu Huber und Koellreutter wie Note 18, ferner Schecher, Deutsches Außenstaatsrecht, 1933, S. 38; dem Text ähnlich Meißner a. a. O. S. 53 (s. auch S. 67), ebenso Kraus wie zuvor.

<sup>21)</sup> Hierzu Huber wie Note 18; S. 220 läßt er die Möglichkeit eines Reichstagsgesetzes als Form für einen Friedensschluß bestehen. Nach Meißner-Kaisenberg a. a. O. S. 149 würde das Gesetz von der Reichsregierung zu erlassen sein.

<sup>22)</sup> Über das Verhältnis der Reichsminister zu ihm und die Struktur der heutigen »Reichsregierung« s. unten S. 278.

kung des Reichstags ergibt sich aus seiner Natur und seiner allgemeinen Stellung im Staat. Ein Parlament ist er nicht mehr<sup>23)</sup>, sondern eine Vertretung der das Volk durchdringenden, umfassenden und den Staat tragenden Bewegung, gebildet aus ihren hervorragendsten Persönlichkeiten, ein Forum, vor dem der Führer die von ihm gefaßten Entschlüsse oder die von ihm verfolgten Ziele in feierlicher Weise Volk und Mitwelt nahebringt. Die Funktion, die ihm verfassungsrechtlich zukommt, ist Akklamation. Aber keineswegs in der Art eines mechanisch gewährten Beifalls, vielmehr als lebendiger Ausdruck lebendiger Beziehung zwischen Führung und Gefolgschaft, als Widerhall ihrer gegenseitigen Übereinstimmung und zugleich als Verwirklichung des von den Männern des deutschen Reichstags auch in dieser ihrer Eigenschaft dem Führer geleisteten Treueids<sup>24)</sup>. Die Bezeugung solcher Übereinstimmung ist natürlich immer von großer Wichtigkeit, in unserem Zusammenhang besonders in außenpolitischer Hinsicht. Durch sie wird indes der Führungsakt, dem der Reichstag »zugestimmt« oder den er »beschlossen« hat, in seinem eigentlichen Wesen nicht verändert<sup>25)</sup>.

### III. Vorgang und Form der Transformation

Im Normalfall bleibt also der Reichstag beiseite, und die innerstaatliche Behandlung unterzeichneter Staatsverträge<sup>26)</sup> vollzieht sich in der Regel wie folgt. Dabei ist zunächst (1) auf die staatsrechtliche Willensbildung einzugehen, kraft deren die Ratifikation vorgenommen wird. Dies schafft die Grundlage, von der aus der Transformationsvorgang deutlich gemacht werden kann (2).

1. Nach ständiger Praxis<sup>27)</sup> werden diejenigen Verträge, die nach der Weimarer Verfassung der Zustimmung der an der Gesetzgebung

<sup>23)</sup> Zur Deutung der Institution des heutigen Reichstags vgl. Huber wie zuvor S. 208, 212, 217; Koellreutter wie zuvor S. 145; ferner Poetzsch-Heffter, Ule und Dernenne, Vom deutschen Staatsleben, Jahrb. öff. R. Bd. 22, S. 80 f.

<sup>24)</sup> Poetzsch-Heffter usw. a. a. O. S. 89; vgl. auch den Bericht der Reichspressestelle der NSDAP. v. 11. Dezember 1933.

<sup>25)</sup> In gleichem Sinne Scheuner a. a. O. S. 191 oben.

<sup>26)</sup> Bekanntlich gibt es sehr verschiedene Arten von Staatsverträgen, die in bezug auf das völkerrechtlich handelnde Organ, die Form, den Inhalt usw. stark voneinander abweichen und nur schwer zu klassifizieren sind. (Ein größerer Klassifizierungsversuch neuerdings bei Kraus, Académie de Droit International, Recueil des Cours, Bd. 50 S. 311 ff.) Hier wie im folgenden werden unter »Staatsverträgen« nicht nur die in solenner Form von dem Staatsoberhaupt, sondern auch die von der Regierung mit Ratifikationsvorbehalt abgeschlossenen verstanden. Sie können, soweit Deutschland in Frage kommt, um so mehr in einer Gruppe zusammengefaßt werden, als Staatsoberhaupt und Regierungschef in der Person des Führers zusammenfallen. Daneben bleiben noch die Verwaltungs- oder Ressortabkommen, für die sich gegenüber dem früheren Recht nichts wesentliches geändert hat.

<sup>27)</sup> Bezeugt auch von H. O. Meißner, a. a. O. S. 66/67.

beteiligten Körperschaften bedurft hätten, dem Reichskabinett »zur Zustimmung« vorgelegt; das gleiche gilt für andere Verträge, bei denen wegen der Tragweite ihres Inhalts eine Befassung des Kabinetts angezeigt erscheint. Damit werden zwei Gruppen von Verträgen unterschieden, die sich nebenbei gesagt überschneiden, wie sich aus den für die Vorlegung maßgebenden Gesichtspunkten ergibt. Hier interessiert nur die erstere, der Art der zu ihr gehörenden Verträge wegen und vor allem auch, weil sie ganz offensichtlich im Anschluß an die Regelung und Handhabung des Art. 45 III Weim. Verf. gebildet ist. Daraus dürfen, was die staatsrechtlichen Voraussetzungen für die Ratifizierung betrifft, keine falschen Schlüsse gezogen werden. Jene Bestimmung der Weimarer Verfassung entsprang den Gedankengängen der parlamentarischen Demokratie, war eine Folge der Rechtsetzungsprärogative des Parlaments, die beide heute der Vergangenheit angehören, und ihr politisches Ziel war die Verhinderung der Übernahme völkerrechtlicher Vertragsverbindlichkeiten durch Reichspräsident und Regierung, mit denen etwa der Reichsgesetzgeber nicht hätte einverstanden sein können. Daher hatte auch die herrschende Meinung den Art. 45 III als die völkerrechtliche Vertretungsmacht und besonders die Ratifikationsbefugnis des Staatsoberhauptes beschränkend ausgelegt<sup>28)</sup>. Eine analoge Beschränkung besteht für den Führer und Reichskanzler nicht mehr. Er bedarf nach heutigem Verfassungsrecht zum Vollzug der Ratifikation nicht der vorherigen Zustimmung der Reichsregierung, geschweige denn einer in die Form eines Gesetzes gekleideten Zustimmung derselben<sup>29)</sup>. Es hat keine generelle Übertragung der Zustimmungskompetenz stattgefunden<sup>30)</sup>, es ist nicht an die Stelle der Zustimmung des Reichstags diejenige der Reichsregierung getreten. Nach Art. 4 Satz 1 des Notbehaltungsgesetzes ist das Erfordernis der parlamentarischen Billigung lediglich weggefallen, und zwar ersatzlos. Die Entschließung darüber, ob ein unterzeichneter Staatsvertrag von Deutschland endgültig eingegangen werden soll oder nicht, liegt allein in den Händen des Führers. Trifft er sie, so ist damit das Schicksal des Vertrags in jeder Hinsicht entschieden. Geschieht es in positivem Sinn, dann folgen geschäftsüblich ablaufend diejenigen

<sup>28)</sup> Schmitz, a. a. O. S. 360.

<sup>29)</sup> Auch zu einem Friedensschluß bedarf es keines solchen Gesetzes, vgl. oben S. 275; a. A. Huber, Zeitschr. f. die ges. Staatswiss., Bd. 95 S. 219, Meißner-Kaisenberg, a. a. O. S. 149. — Wenn die Reichsregierung der Abrede vom 31. Januar 1935 zwischen ihr und der Regierungskommission des Saargebiets über Beamtenfragen durch Gesetz vom 8. Februar 1935 zugestimmt hat (RGBl. II S. 53), so ist zu beachten, daß es sich dabei nicht um einen Vertrag »mit einem fremden Staat« gehandelt hat (zu letzterem Schmitz, a. a. O. S. 335). Seltsam bleibt diese Form dennoch.

<sup>30)</sup> Richtig Medicus, Programm d. Reichsregierung u. Ermächtigungsgesetz, 1933, S. 19. Mißverständlich zumindest Schecher, a. a. O. S. 38.

Handlungen, die nach außen zu seiner völkerrechtlichen Perfizierung, nach innen zu seiner staatsrechtlichen Transformierung notwendig sind. Diese grundsätzliche Rechtslage gilt für alle Staatsverträge, und sie ist nichts anderes als ein Ausdruck der verfassungsrechtlich unbegrenzten plenitudo potestatis Adolf Hitlers im Bereich der auswärtigen Gewalt.

Wenn nach Geschäftsgebrauch über das strenge Recht hinaus unterzeichnete Staatsverträge vor der Ratifikation dennoch der Reichsregierung vorgelegt werden, so hat das natürlich seinen guten Sinn. Bei dem Abschluß eines Staatsvertrags handelt es sich zumeist um wichtige und jedenfalls in den Einzelauswirkungen nicht ohne weiteres übersehbare Dinge. Es ist daher durchaus verständlich, wenn sich der Führer vor seiner Entschließung des Rates und Einverständnisses der beteiligten Minister, vor allem auch des Außenministers, ja der Gesamtheit seiner Mitarbeiter bei der Leitung der Staatsgeschäfte versichert. Die »Reichsregierung« ist zwar nicht mehr wie früher als Kollegium organisiert und rechtlich existent<sup>31)</sup>. Die Minister sind des Führers Fachberater geworden, sie vermitteln ihm die Spezialkenntnisse und -erfahrungen, die in den Ressortverwaltungen gesammelt werden, sie haben die besonderen Ressortbelange untereinander auszugleichen, ganz allgemein die Regierungsmaßnahmen vorzubereiten, ihre Ausführung zu überwachen usw. So setzt auch bei dem Zustandekommen eines Staatsvertrags der ministerielle Einfluß schon im Stadium der Verhandlungen ein. Die Unterhändler werden vielfach den zuständigen Ministerien entnommen, sie stehen mit diesen während der Verhandlungen in Fühlung und erhalten soweit nötig Direktiven von ihnen. Das Ende der ministeriellen Mitwirkung bildet dann die »Zustimmung der Reichsregierung«, d. h. der Minister. Es dürfte klar sein, daß diesem letzten Akt meist nicht mehr sehr viel sachliche Bedeutung zukommt. Dem entspricht auch die Art, in welcher die Zustimmung eingeholt wird. Es geschieht überwiegend im Umlaufverfahren<sup>32)</sup>, möglicherweise auch in einer Kabinettsitzung. In beiden Fällen wird die Erteilung der Zustimmung nach außen nicht kundgemacht. —

Die Ratifikationsurkunde trägt die Unterschrift des Reichskanzlers als des das Deutsche Reich völkerrechtlich vertretenden Organs<sup>33)</sup>

<sup>31)</sup> Hierzu etwa Höhn, Die Wandlung im staatsrechtlichen Denken, 1934, S. 33 ff.

<sup>32)</sup> Vgl. § 57c Abs. 4 der Gemeins. Geschäftsordnung d. Reichsministerien, Besonderer Teil, Fassung vom 20. Juli 1933 (Reichsministerialbl. 1933, S. 386 ff.). — Der Vertragsentwurf wird vom Außenminister, gegebenenfalls gemeinsam mit den beteiligten Fachministern, den Mitgliedern des Kabinetts in Abschrift übersandt. Ihr Stillschweigen gilt als Zustimmung.

<sup>33)</sup> Daß auch Verträge, bei denen die Reichsregierung als Kontrahent auftritt, vom Staatsoberhaupt ratifiziert werden, war schon früher üblich (Schmitz, a. a. O. S. 319) und ist heute noch mehr gerechtfertigt.

und wird außerdem vom Außenminister mit- oder besser gesagt<sup>34)</sup> nachgezeichnet. Diese Nachzeichnung ist verfassungsrechtlich nicht notwendig. Sie bezeugt jedoch gegebenenfalls die stattgehabte Beratung und die Übernahme der Verantwortlichkeit durch den Minister dem Führer gegenüber, und zwar für pflichtgemäßen Rat und spätere pflichtgemäße Verwirklichung dessen, was der Führer dem Vertragspartner verspricht.

2. Nach vollzogener Ratifikation werden alle wesentlichen Handlungen, die außenpolitisch zwischen den Kontrahenten stattgefunden und zu dem Zustandekommen des Vertrags geführt haben, innerstaatlich bekannt gemacht, und es wird uno actu damit der Text des Vertrags veröffentlicht<sup>35)</sup>. Die Vertragsveröffentlichung liegt heute zeitlich regelmäßig nach der Ratifikation; früher lag sie — im Bereich des Art. 45 III — vor dieser. Damals wurde der Vertragstext im Verein mit dem Zustimmungsgesetz des Reichstags publiziert<sup>36)</sup>, und die Ratifikation durch den Reichspräsidenten war nach herrschender Lehre von dem vorherigen Erlaß dieses Gesetzes abhängig.

Bekanntmachung und Veröffentlichung sind in einem Formalakt zusammengefaßt und erfolgen, wie bisher schon, im II. Teil des Reichsgesetzblattes. Doch kommen insoweit gelegentlich auch Ausnahmen vor<sup>37)</sup>. In der Bekanntmachung werden mitgeteilt: daß und wo der betreffende Vertrag unterzeichnet wurde; daß er ratifiziert worden ist und der Austausch der Ratifikationsurkunden stattgefunden habe; das Datum des Inkrafttretens<sup>38)</sup>; etwa gemachte Vorbehalte; bei mehrseitigen Übereinkommen die Zahl der bisherigen Ratifikationen oder Beitritte anderer Staaten. Ferner wird gegebenenfalls auf den Erlaß

---

34) Der Ausdruck Nachzeichnung dürfte richtiger sein als Mitzeichnung, wie ihn jetzt § 57e der Gemeins. Geschäftsordnung d. Reichsministerien und die Literatur verwenden. »Mit-« deutet sprachlich auf Gleichordnung und Gleichwertigkeit hin, die nicht gegeben sind. — Über die heutige Bedeutung der Zeichnung durch den Minister vgl. Scheuner, a. a. O. S. 192 Note 7 sowie die dortigen Zitate von Heckel und Huber; ferner Koellreutter, Deutsches Verfassungsrecht S. 142, und Berthold, Deutsche Verwaltung, Jg. 12 S. 271f.

35) Obwohl »Bekanntmachung« und »Veröffentlichung« so gut wie synonym sind, gebrauchen wir zunächst zwei verschiedene Ausdrücke, um die beiden Teile des Publikationsaktes auseinander zu halten.

36) Über die Nachteile dieses Verfahrens vgl. etwa v. Mandelsloh, diese Ztschr. Bd. III Teil 2 S. 147ff.

37) Woermann, Deutsches Recht, 1935, S. 110, weist z. B. darauf hin, daß die deutsch-französische Vereinbarung über die Änderung der Zollhoheit im Saarland v. 11. 2. 1935 als Anlage zu einer Verordnung des Finanzministers in Teil I des RGBl. (S. 182ff.) veröffentlicht worden ist.

38) Vgl. unten S. 282.

eines besonderen Durchführungsgesetzes<sup>39)</sup> hingewiesen. Das Ganze ist unterzeichnet vom Reichsaußenminister bzw. von seinem Stellvertreter, bisweilen auch noch von anderen Fachministern. Daran schließt sich die Veröffentlichung des Vertragstextes, Notenwechsels usw., der Schlußprotokolle, Anlagen, Formulare an, kurz alles dessen, was Gegenstand der Abmachungen war.

Ein Vergleich mit der bisherigen Publikationspraxis zeigt, daß die heutige grundsätzlich ebenso gehandhabt wird wie seinerzeit bei denjenigen mit Ratifikationsvorbehalt versehenen Verträgen, die nicht der Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften bedurften. Gegenüber der Praxis bei den solcher Zustimmung bedürftigen Verträgen finden sich dagegen Abweichungen. Sie bestehen einmal natürlich in dem Fehlen eines Zustimmungsgesetzes des Reichstags, sodann aber auch darin, daß die Bekanntmachung des Außenministers nicht immer nur die stattgefundene Ratifikation und das Datum des Inkrafttretens kundgibt, was kundzugeben zweifellos seine Sache war und ist, sondern daß er<sup>40)</sup> es ist, der auch die Vertragsbestimmungen innerstaatlich zur Kenntnis bringt und damit den Akt vornimmt, der die Umwandlung des völkerrechtlichen Vertrages in deutsches Landesrecht zum Abschluß bringt.

Die Bedeutung dieses Publikationsaktes, den wir ungeachtet seiner Zerteilung nun als Ganzes ins Auge fassen, ist freilich nicht ohne weiteres ersichtlich. Läßt man den relativ seltenen Fall, daß ein Durchführungsgesetz zum Vertrag ergeht, bei Seite, so ist das nach außen hin sich bietende Bild doch lediglich dies, daß der Reichsaußenminister einen abgeschlossenen Vertrag mit gewissen anderen Mitteilungen in der amtlichen Gesetzessammlung veröffentlicht. Da es sich bei der Transformation um echte innerstaatliche Rechtsetzung handelt und da für solche nach auch heute noch geltenden allgemeinen Grundsätzen förmliche Kundmachung<sup>41)</sup> erforderlich ist, wird man die transformierende Wirkung zunächst einmal an die fragliche Publikation zu knüpfen geneigt sein. Schon deshalb, weil sicherlich seit konstitutioneller Zeit nach deutschem Verfassungsrecht über dessen verschiedene Epochen hinweg die innerstaatliche Einführung von Staatsvertragsrecht immer in einem besonderen Formalakt zum Ausdruck gebracht<sup>42)</sup> und hierfür das offizielle Gesetzblatt gebraucht wurde. Doch könnte eine Bekanntmachung des Außenministers allein rechtlich nicht genügen. Es werden

<sup>39)</sup> Vgl. unten S. 283 ff.

<sup>40)</sup> Daß daneben zuweilen noch ein anderer Minister unterzeichnet, ändert grundsätzlich nichts. Das Entscheidende ist, daß Minister den Publikationsakt vornehmen.

<sup>41)</sup> In gleichem Sinne Koellreutter, Deutsches Verfassungsrecht, S. 56 Ziff. 3.

<sup>42)</sup> Als Belege aus der Judikatur des RG. vgl. etwa die Entscheidungen in Bruns Fontes Juris Gentium, A II, Bd. 1 S. 4 Nr. 342, 222, S. 7 Nr. 406, S. 8 Nr. 116, 261, 104.

bei der Umwandlung von Staatsvertragsrecht in Landesrecht Normen erlassen, die zwar in ihrem Bestand von dem Bestand des Vertrages abhängig sind, die im übrigen aber dem Rang und der Kraft nach einem Reichsgesetz gleichstehen, mit allen Folgen, die sich in bezug auf die Derogation vorhandenen Landesrechts daraus ergeben. Bei der Erlassung solcher Normen muß der Reichsgesetzgeber, der Träger der obersten Rechtsetzungsgewalt mitwirken. Er tut das auch, nur tritt es nicht in Erscheinung. Es wurde oben S. 278 dargelegt, daß die Staatsverträge, gerade auch solche, die Gegenstände der Gesetzgebung betreffen, die formelle Zustimmung der Regierungsmitglieder erhalten und vor allem auch vom Führer gutgeheißen werden. Die Bedeutung dieses Vorgangs wurde dort im Zusammenhang der staatsrechtlichen Voraussetzungen für den Vollzug der Ratifikation durch das Staatsoberhaupt untersucht. Er hat aber auch eine sozusagen nach innen gerichtete Seite: in ihm liegt zugleich der Entschluß zum innerstaatlichen Rechtsetzungsbefehl. Wenn der Führer und Reichskanzler sich vor seiner Entschließung des Rates und Einverständnisses seiner Mitarbeiter versichert, so wird insoweit genau in der gleichen Weise verfahren wie 43) bei der Rechtsetzung durch Regierungsgesetz 44). Damit ist sein Wille als Quelle der Transformation erkannt. Einer besonderen Ermächtigung 45) für ihn bedarf es hierbei nicht, sie ist in seiner allgemeinen, auf Art. 1 des Notbehebungsgesetzes zurückgehenden Rechtsetzungsmacht einbegriffen. Der Außenminister besorgt lediglich die Kundmachung 46) des Entschlusses. Seine Befugnis hierzu läßt sich nur aus der ständigen Praxis herleiten 47), wie sie sich aus der Übung bei

43) Dennoch ergeht kein Gesetz, wie es Drost, a. a. O. S. 115/116, für erforderlich erklärt.

44) Die theoretische Durchdringung und die Untersuchung der Praxis des heutigen »Weges der Gesetzgebung« ist noch nicht abgeschlossen. Vgl. dazu Heckel, Deutsche Verwaltungsblätter, 83. Jg. S. 163, und die dortigen Hinweise auf Koellreutter, Höhn und Maunz; ferner Scheuner, a. a. O. S. 190ff., besonders 215f., Poetzsch-Heffter usw. a. a. O. S. 52, 70, Huber, Ztschr. f. d. ges. Staatswiss. Bd. 95, S. 210, 212, Lammers, Deutsche Justiz 1934, S. 1296ff., und Koellreutter, Deutsches Verfassungsrecht, § 36.

45) Kraus, Reichsverw. Bl. Bd. 55, S. 93, der den transformierenden Rechtsbefehl noch als einen Akt des Kollektivums »Reichsregierung« auffaßt, zieht für sie als Rechtsgrundlage Art. 4 Satz 2 des Notbehebungsgesetzes heran. Dort ist von dem Erlaß der »zur Durchführung der Verträge erforderlichen Vorschriften« die Rede. Staatsvertragsrecht in entsprechendes Landesrecht umwandeln und eine Bestimmungen eines Staatsvertrags spezialisierende Vorschrift erlassen, sind jedoch verschiedene Dinge. Nur letzteres meint jener Satz 2.

46) Kraus wie zuvor bezeichnet sie als (Regierungs-) Verordnung. Sie ist es aber weder der Form noch ihrem Wesen nach.

47) Kraus, a. a. O. S. 95, leitet sie aus § 25 der Geschäftsordnung der Reichsregierung vom 3. 5. 1924 her. M. E. können diese und ähnliche Regelungen, die Ausdruck eines ganz anders gelagerten Verhältnisses zwischen Reichsregierung und Einzel-

den seinerzeit dem Zustimmungsgesetz des Reichstags nachfolgenden Ratifikationsbekanntmachungen entwickelt hat.

Den Staatsvertrag reproduzierendes deutsches Landesrecht entsteht jedoch nur, soweit der Inhalt des Vertrags bzw. seiner Bestimmungen das innerstaatliche Leben und die innerstaatliche Rechtsordnung betrifft. Das muß jeweils an Hand der einzelnen Vertragsbestimmung geprüft werden und ist bekanntlich keineswegs immer der Fall, wie ein Blick in die abgeschlossenen Staatsverträge lehrt. Ferner ist es möglich, daß eine Vertragsabmachung in dem geschilderten Verfahren in Landesrecht umgewandelt und zu dessen Bestandteil geworden ist, daß sie aber damit, etwa aus Mangel an konkretem Gehalt oder anderen Gründen, noch nicht sogleich innerstaatlich angewendet oder ausgeführt werden kann und vor allem so noch nicht als Grundlage für Rechte Einzelner dienen oder Pflichten erzeugen kann. Es ist ebenso eine Frage der Auslegung, ob durch die Transformation schon eine unmittelbar vollziehbare oder eine erst sozusagen als Grundsatz eingeführte Norm entstanden ist, zu deren Verwirklichung es dann noch des Erlasses besonderer Durchführungsvorschriften bedarf. —

Unsere Untersuchung des Transformationsvorgangs hat unter anderem die rechtliche Natur des Publikationsaktes aufgewiesen. Danach zeigt sich jetzt, daß dieser Akt in formeller Hinsicht nicht ganz vollkommen ist.

Zunächst ist nicht ohne weiteres zu ersehen, daß durch ihn die Umwandlung von Staatsvertragsrecht in Landesrecht zum Ausdruck gebracht werden soll. Wenn er als »Bekanntmachung über das ... Abkommen ...« bezeichnet wird, so fehlt dabei ein wesentliches Element. Denn mit ihm wird eben nicht nur, was außenpolitisch geschehen, der deutschen Öffentlichkeit bekannt gemacht, sondern es werden ihr zugleich auch die in Umsetzung des Vertragsinhalts beschlossenen Anordnungen nach innen zur Kenntnis gegeben. Weiter, wer die Transformation bewirkt hat und sie auch nur bewirken konnte, ist nach dem oben Gesagten klar, doch dürfte die Unterzeichnung durch den Außenminister kaum darauf hindeuten. Schließlich ist mißverständlich die in den Bekanntmachungen regelmäßig wiederkehrende Formel, der Vertrag sei dann und dann in Kraft getreten oder werde in Kraft treten<sup>48)</sup>. Sie kann sich in dem Zusammenhang, in dem sie steht, zunächst nur auf das Datum beziehen, an welchem im Verhältnis der vertragschließen-

---

minister sind, heute keine Gültigkeit mehr beanspruchen. Der § 25 betrifft zudem nicht die Vertragsbekanntmachungen.

<sup>48)</sup> Vereinzelt wird eine spätere weitere Bekanntmachung in Aussicht gestellt, die den Tag des Inkrafttretens angeben werde. Hier haben die Ratifikationshandlungen noch nicht stattgefunden, und die Publikation ergeht, entgegen der Regel, vor deren Vollzug. — Ein Beispiel in RGBl. 1935 II S. 751.

den Staaten untereinander die Ausführung des Vereinbarten beginnen soll 49). Davon zu unterscheiden und nach innerstaatlichem Recht zu beurteilen ist das Wirksamwerden des dem Vertragsrecht entsprechenden Landesrechts; dieses ist von dem Erlaß des Publikationsaktes abhängig. Für die Ermittlung des genauen Zeitpunktes kommt es darauf an, ob das in der Bekanntmachung angegebene Datum nach oder ob es vor der Publikation liegt. Im ersten Fall wird das Landesrecht, seiner Verbundenheit mit dem Vertrag wegen, zugleich mit dem völkerrechtlichen Inkrafttreten des Vertrages innerstaatlich wirksam. Diese Lösung, durch welche ein zeitliches Auseinanderfallen zwischen völkerrechtlichem und landesrechtlichem Inkrafttreten vermieden wird, entspricht allein den völkerrechtlich übernommenen Verpflichtungen und wird auch von der Praxis angestrebt, gelingt aber nur relativ selten. Im zweiten, überwiegend vorkommenden Fall wird, wo immer es nach Sinn und Wortlaut des Vertrages zulässig ist 50), eine Rückwirkung des Landesrechts auf das in der Bekanntmachung genannte frühere Datum anzunehmen sein. Soweit solche Rückwirkung nicht angenommen werden kann, gilt die Regel des Artikel 3 Satz 2 des Notbehobungsgesetzes in analoger Anwendung 51).

#### IV. Durchführungsgesetze zu Staatsverträgen

Zuweilen ergeht ein besonderes Durchführungsgesetz zu einem Staatsvertrag 52). Es wird, wie im allgemeinen auch sonstige Reichsgesetze, auf dem durch Art. 1 und 3 des Notbehobungsgesetzes vorgezeichneten Weg von der »Reichsregierung« erlassen, sein Entwurf in geeigneten Fällen dem Kabinett zugleich mit dem zu ratifizierenden Vertrag zur Beschlußfassung vorgelegt. Seine Veröffentlichung erfolgt im I. Teil des Reichsgesetzblattes 53). Es tritt also zu der behandelten

49) Das wird besonders deutlich, wenn wie bei mehrseitigen Übereinkommen zuweilen noch hinzugefügt wird: in Kraft tritt »im Verhältnis zwischen Deutschland und ...« (folgenden Staaten); z. B. Bekanntmachung über d. Ratifikation d. Abkommens zur Vereinheitlichung d. Scheckrechts v. 30. 11. 1933 (RGBl. II S. 975, unter III).

50) Ein gutes Beispiel bietet das deutsch-schwedische Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung (Erbschaftssteuern) von 1935, Art. 8 I Satz 3 Ende, RGBl. 1935 II S. 859, 863.

51) Im grundsätzlichen ebenso Kraus wie zuvor S. 93/94, der nur, von seinem Standpunkt aus konsequent, für Veröffentlichungsakt und Inkrafttreten das Gesetz über die Verkündung von Rechtsverordnungen v. 13. Oktober 1923 für maßgebend hält.

52) Vgl. die Aufzählung bei Kraus, a. a. O. S. 93 Note 5; ferner RGBl. 1934 I S. 21, 1935 I S. 385, 1936 II S. 99. Es ergehen, im Verhältnis zu der Zahl der Staatsverträge, nur wenige solcher Gesetze.

53) Anders das Durchführungsgesetz vom 27. Febr. 1936 zum deutsch-belgischen Vertrag über einen Gebietsaustausch an der beiderseitigen Grenze vom 10. Mai 1935, das im II. Teil veröffentlicht worden ist (RGBl. 1936 II S. 99).

Vertragspublikation im II. Teil hinzu, in ihr wird eigens auf die Tatsache seines Erlasses hingewiesen. Das Durchführungsgesetz nimmt seinerseits auf die Vertragsbekanntmachung Bezug und bringt seine fragliche Eigenschaft in der Regel <sup>54)</sup> besonders zum Ausdruck.

Die Reichsregierung kann sich dabei positivrechtlich auf Art. 4 Satz 2 des Notbehebungsgesetzes stützen. Dieser Satz hat sie ermächtigt und gegenüber dem Reichstag als die allein zuständige Stelle bezeichnet, die zur Durchführung der Verträge erforderlichen »Vorschriften« zu erlassen <sup>55)</sup>. Sie beruft sich indessen in der Praxis nicht auf diese Gesetzesbestimmung, was auch nicht nötig ist, denn soweit solche Vorschriften eines förmlichen Gesetzes bedürfen, bietet Art. 1 schon eine genügende Rechtsgrundlage. In dem Wort Vorschrift sind auch die Verordnungen (rechtsetzender Art) mit einbegriffen. Auch sie sollten danach von der Reichsregierung ausgehen. Tatsächlich ist das nicht der Fall. Vielmehr läßt sich die Tendenz beobachten, daß insoweit der einzelne Reichsminister für die Regierung tätig wird, zumeist kraft besonderer Delegation <sup>56)</sup>. Allgemein gesehen ist die Praxis bei den Durchführungsverordnungen noch so wenig gefestigt, daß auf ihre juristische Auswertung hier verzichtet werden muß.

Anders bei den Durchführungsgesetzen. Ergeht ein solches, so wird vor allem die Frage akut, die bei der Auslegung oder bei sonstiger Gelegenheit wichtig werden kann, ob das Landesrecht durch das Gesetz oder durch den unter III beschriebenen Vorgang erzeugt worden ist. Darauf kann keine allgemeingültige Antwort gegeben werden, da es auf den einzelnen Fall, ja auf die einzelne Vorschrift und besonders auf den Grund ankommt, aus welchem das Durchführungsgesetz erlassen ist. Eine Vertragsabmachung kann z. B. die zwischen den kontrahierenden

<sup>54)</sup> Eine Ausnahme bildet das Gesetz über die Gewichtsbezeichnung an schweren, auf Schiffen beförderten Frachtstücken vom 28. 6. 1933 (RGBl. I S. 412); das dazugehörige Abkommen in RGBl. II S. 940.

<sup>55)</sup> Zu diesem Satz 2 s. auch oben Note 45.

<sup>56)</sup> Bei der Verordnung des Reichsarbeitsministers vom 10. 3. 1934 (RGBl. I S. 191f.) zur Ausführung des am 11. 6. 1931 unterzeichneten deutsch-polnischen Vertrags über Sozialversicherung (RGBl. 1933 II S. 645) ist die Verordnungskompetenz schon im Vertrag selbst enthalten und durch dessen Transformierung landesrechtlich existent geworden. Ähnlich liegt es bei der Durchführungsverordnung des Reichsfinanzministers zum deutsch-schwedischen Vertrag über Amts- und Rechtshilfe in Steuer-sachen vom 7. 1. 1936 (RGBl. 1936 II S. 4, in Verbindung mit 1935 II S. 866, 872), nur daß diese Verordnung regelwidrig im II. Teil des RGBl. veröffentlicht ist. — In der Form bedenklich ist die Verwaltungsdelegation in der Bekanntmachung vom 29. August 1935 über den zuvor Note 53 genannten deutsch-belgischen Vertrag (RGBl. II S. 648); hier scheint der Außenminister den ihm gleichgestellten Innenminister zum Erlaß von Durchführungsbestimmungen zu ermächtigen. Rechtlich haltbar ist dies nur, weil die Autorität und Rechtsetzungsmacht des Führers hinter der Bekanntmachung des Reichs-außenministers steht.

Staaten unter sich übernommene Verpflichtung zum Inhalt haben, ein bestimmtes Gesetz zu erlassen; hier entsteht das Landesrecht durch dieses 57). Oder sie kann so allgemein gefaßt sein, daß es noch spezialisierender Normen bedarf, ehe sie innerstaatlich vollzogen werden kann; hier hat eine grundsätzliche Einführung in die Landesrechtsordnung stattgefunden, aber der eingeführte Rechtssatz wird erst vermittels der Durchführungsbestimmung zur Anwendung geeignet 58). Ein Durchführungsgesetz mag auch dem Zweck dienen, den Wortlaut vorhandener Landesgesetze dem transformierten Staatsvertragsrecht aus Gründen der Rechtssicherheit förmlich anzupassen 59). Weiter kann ein derartiges Gesetz den innerstaatlichen Geltungsbereich von Vertragsvorschriften über das vertraglich Vorgesehene hinaus erweitern 60) oder Strafen androhen für die Übertretung transformierten Staatsvertragsrechts. In den beiden letzten Fällen handelt es sich um die Schaffung von Landesrecht, das zwar durch den Vertragsschluß veranlaßt, aber davon abgesehen selbständig ist, weil es über den Vertragsinhalt hinausgreift. Wie dem auch sei, jedenfalls zeigen die angeführten Beispiele, daß das rechtliche Verhältnis zwischen publiziertem Staatsvertrag und Durchführungsgesetz bzw. zwischen ihren Bestimmungen sehr verschieden gelagert sein kann. Bei der juristischen Erfassung dieses Verhältnisses, besonders auch bei der Prüfung, welches der genaue Inhalt des deutschen Landesrechts und durch welchen Akt es entstanden ist, muß daher immer auf den Einzelfall abgestellt werden.

---

57) Beispiel das Scheckgesetz vom 14. 8. 1933 (RGBl. I S. 597) in Verbindung mit Art. I Abs. 1 des entsprechenden Abkommens (RGBl. 1933 II S. 537, 545).

58) Beispiel das Gesetz zur Durchführung des deutsch-polnischen Abkommens über die Aufhebung des deutsch-polnischen Schiedsgerichts vom 30. 9. 1933 (RGBl. I S. 722).

59) S. die Begründung zu dem Gesetz über die Unzulässigkeit der Sicherungsbeschlagnahme von Luftfahrzeugen vom 7. März 1935 (RGBl. I S. 385), in: Deutsche Justiz, 1935, Ausgabe A, S. 552.

60) S. die Eingangsformel des in der vorigen Note zitierten Gesetzes.