Die staatsrechtliche Wirkung der Staatsverträge

Autor(en): **Burckhardt, Walther**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Zeitschrift für schweizerisches Recht = Revue de droit suisse = Rivista di diritto svizzero = Revista da dretg svizzer : Halbband II. Referate und Mitteilungen des SJV**

Band (Jahr): **34 (1915)**

PDF erstellt am: **28.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-896205

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Die staatsrechtliche Wirkung der Staatsverträge.

Von

Professor Dr. Walther Burckhardt

in Bern.

Die deutsche Rechtswissenschaft unterscheidet im Staatsvertrage zwei Seiten: eine völkerrechtliche und eine staatsrechtliche. Dem Völkerrecht gehört der Staatsvertrag an als Rechtsgeschäft unter Staaten; er bindet den Staat als solchen und bindet ihn vertraglich gegenüber dem Vertragsgegner. Dem Staatsrecht gehört er an, sobald er, gewöhnlich infolge seiner Verkündung, verpflichtende Wirkung im Staate äussert und in das Landesrecht eingreift; als staatsrechtlicher Akt schafft er objektives Recht für Behörden oder Untertanen des Staates. Diese staatsrechtliche Wirkung der Staatsverträge soll hier untersucht werden. Welches die Voraussetzungen des Abschlusses von Staatsverträgen und welches die völkerrechtlichen Wirkungen der abgeschlossenen Verträge sind, lassen wir beiseite; wir gehen also nicht auf die Frage ein, welches staatliche Organ zum Abschluss von Staatsverträgen legitimiert sei und welche Bedeutung die Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften auf die völkerrechtliche Gültigkeit der Verträge habe. Wir nehmen an, der Vertrag sei völkerrechtlich gültig geschlossen, und beschränken uns auf die Frage, welches seine staats- oder landesrechtliche Wirkung ist, und worauf sie beruht.

Die staatsrechtlichen und die völkerrechtlichen Wirkungen eines Staatsvertrages lassen sich deutlich unterscheiden; völkerrechtlich verpflichtet ist der Staat, als

Vertragspartei; staatsrechtlich die Behörde als Organ des Staates oder der Einzelne als Untertan (i. w. S.). Also nicht durch den Vertrag als Rechtsgeschäft unter Staaten ist der Einzelne verpflichtet z. B. ein ausländisches Urteil gegen sich vollziehen zu lassen, oder das im Ausland erschienene Schriftwerk gleich einem inländischen zu achten; die völkerrechtliche Wirkung ist es nicht, die den Richter verpflichtet, dem Vertrag gemäss die Auslieferung zu gewähren oder die Scheidungsklage anzunehmen. Richter und Staatsbürger sind nicht Parteien des Staatsvertrages.

Die völkerrechtliche Verpflichtung des Staates aus dem Staatsvertrag, das ist klar, ist nicht gleichzustellen der staatsrechtlichen Verpflichtung der staatlichen Organe und der Staatsuntertanen, sich gemäss dem Vertrage zu verhalten. Auch wenn der Vertragsinhalt landesrechtlich wie völkerrechtlich verbindlich geworden ist, lassen sich die beiden Seiten seiner Wirksamkeit deutlich unterscheiden. Die Unterscheidung ist logisch klar, aber sie ist doch nur als logische Unterscheidung richtig; es ist durchaus zutreffend, dass, wenn der Vertrag verbindlich geworden ist für die Landesbehörden und Landesbewohner, damit eine andere Verbindlichkeit entstanden ist, als die des Staates selbst gegenüber dem Vertragsgegner zur Leistung des Versprochenen; es lässt sich denken, dass diese Verpflichtung bestünde und jene nicht; die eine gehört der überstaatlichen, die andere der innerstaatlichen Ordnung an.[1]) Gewiss! Aber ebenso klar ist, dass, teleo-

[1]) Logisch undenkbar ist diese zweifache Verbindlichkeit der Staatsverträge nur dann, wenn man dem Vertrag überhaupt keine völkerrechtliche Verbindlichkeit zuschreibt, oder grundsätzlicher: wenn man die Verbindlichkeit des Völkerrechtes überhaupt leugnet. Eine völkerrechtliche Verbindlichkeit unter den Staaten entsteht in diesem Falle mit dem Abschluss des Vertrages nicht, sondern nur eine staatsrechtliche Anordnung zur Ausführung des Vertragsinhaltes zu gunsten eines anderen Staates; der Inhalt des Vertrages wird in die staatliche Rechtsordnung aufgenommen und als Bestandteil dieser verbindlich. Die „völkerrechtliche" Geltung, oder genauer: die Wirkung des Vertrages

logisch gedacht, der Abschluss eines völkerrechtlich verbindlichen Vertrages, dem keinerlei staatsrechtliche Wirksamkeit entsprechen würde, ein Widerspruch wäre. Es ist nicht nur ein zufälliges Zusammentreffen, dass, sofern der Staatsvertrag völkerrechtlich perfekt ist, auch die Staatsbehörden verpflichtet sind, den Vertrag auszuführen, und die Staatsgenossen sich seinen Normen gemäss verhalten. Völkerrechtliche und landesrechtliche Wirkung eines Staatsvertrages sind theoretisch verschiedene Dinge, die getrennt gedacht werden müssen, aber praktisch sind sie unzertrennlich: das erste kann nicht ohne das zweite gewollt werden. Es ist wohl möglich, dass die landesrechtliche Wirkung nach positivem Verfassungsrecht auf einem anderen Rechtsgrund beruhe als die völkerrechtliche; dass was für den Staat in diplomatischer Verhandlung anderen Staaten gegenüber zur Vertragspflicht geworden ist, in einem besonderen Verfahren erst noch zur verbindlichen Vorschrift für die Behörden und Angehörigen im Staate gemacht werden müsse; aber notwendig ist dieses getrennte Verfahren nicht, und es ist deshalb auch nicht als das von der Verfassung gewollte zu vermuten. Denn es wäre widerspruchsvoll, wenn es dem Zufall überlassen bliebe, ob ein gültig geschlossener

---

im Verhältnis zu anderen Staaten setzt nach dieser Theorie begrifflich die staatsrechtliche Selbstbindung des Kontrahenten voraus, ja sie besteht in nichts anderem als in dieser Bindung. Auch jene Richtung, welche zwar die Existenz des Völkerrechts anerkennt, seine Verbindlichkeit aber auf den Willen der souveränen Staaten zurückführt, führt, folgerichtig ausgedacht, zur Leugnung einer überstaatlichen Rechtsordnung. Meines Erachtens wird damit die Natur des Völkerrechts gründlich verkannt; das Völkerrecht ist eine vom Willen der einzelnen Staaten unabhängige Rechtsordnung. Die völkerrechtliche Ordnung in der staatlichen aufgehen zu lassen, ist ebenso unrichtig wie das Umgekehrte. Auf welche höhere Einheit die staatsrechtliche wie die völkerrechtliche Ordnung zurückzuführen seien, kann hier nicht untersucht werden. Wir müssen es als bewiesen annehmen, dass über der inneren Ordnung jedes Staatswesens eine rechtliche Ordnung der zwischenstaatlichen Beziehungen besteht.

Vertrag auch landesrechtliche Wirkung erhalten solle. Folgerichtig ist nur die Ordnung, welche Gewähr dafür bietet, dass gerade das, was unter den Staaten abgemacht worden ist, im Staate vollzogen werde, und das geschieht am sichersten und einfachsten, wenn man annimmt, die landesrechtliche Verbindlichkeit sei mit der völkerrechtlichen selbst gegeben; das gerade ist aber bestritten.

Tatsächlich wird den Staatsverträgen beinahe immer die innerstaatliche Wirkung, die der Absicht der Vertragsparteien entspricht, zuteil. Worauf beruht aber diese Wirkung? Ist sie eine unmittelbare Folge des Vertragsabschlusses selbst, wie es sich der naive Laienverstand denkt, der die rechtsgeschäftliche Verpflichtung des Staats als Verpflichtung der Staatsbehörden und Staatsgenossen selbst auffasst und meint, wenn „wir" als Staat einem ausländischen Staate etwas versprochen hätten, so müssten „wir" es auch halten; oder ist es rechtlich die Folge eines anderen innerstaatlichen Vorganges, der den Vertragsabschluss zwar regelmässig begleitet, aber rechtlich doch verschieden von ihm ist?

Diese Frage stellt sich bei allen Verträgen; denn genau besehen, muss jede vertragliche Bestimmung auch landesrechtliche Geltung erhalten. Am deutlichsten tritt diese landesrechtliche Wirkung zutage bei Verträgen, die einen fertigen Rechtssatz zum Inhalt haben, einen Rechtssatz, der ohne weiteres mit Verbindlichkeit für den Einzelnen ausgerüstet werden kann; z. B. den Satz, dass die Firma des ausländischen Kaufmannes den gleichen Schutz geniesst wie eine inländische, oder dass ins Inland eingeführte Waren so und so viel Zoll zu bezahlen haben. Weniger deutlich tritt die landesrechtliche Bedeutung hervor, wenn der Vertrag bloss ein bestimmtes Verhalten der Behörden gegenüber dem Vertragsgegner fordert, z. B. die Beteiligung an einer gemeinsamen Flusskorrektion, oder die gegenseitige Mitteilung von Zivilstandsakten; oder wenn zwar der Vertrag eine allgemeinverbindliche Norm postuliert, sie aber nicht selbst aufstellt, sondern

es jeder Vertragspartei überlässt, von sich aus eine solche Norm zu erlassen.[2]) Auch in diesen letzteren Fällen muss aber angenommen werden, der Vertrag erhalte eine gewisse landesrechtliche Verbindlichkeit, wenn auch in anderer Richtung als im ersten Falle: verbindlich braucht er nicht zu werden für den einzelnen Staatsbürger, da er nur eine staatliche (administrative oder gesetzgeberische) Tätigkeit fordert; aber er muss doch für die Staatsbehörden verbindlich sein oder verbindlich gemacht werden, wenn er seinen Zweck erreichen soll. Der Vertrag z. B., der den Erlass landesrechtlicher Strafbestimmungen zum Schutze des Roten Kreuzes fordert, muss doch für das Parlament verbindlich werden, sonst könnte er von ihm ignoriert werden, und die Erfüllung der Vertragspflicht wäre auf den Zufall gestellt. Der Staatsvertrag, der die Ernennung eines Schiedsrichters oder die Abtretung von Gebiet vorsieht, muss für die Regierung die Pflicht erzeugen, den Schiedsrichter zu ernennen oder die Gebietshoheit zu übertragen; solche Handlungen muss sie auch staatsrechtlich rechtfertigen können. — Endlich verhält es sich nicht anders bei Verträgen, die dem Staat gewisse Pflichten gegenüber den Einzelnen auferlegen, oder anders ausgedrückt: den Einzelnen dem Staate gegenüber berechtigen, z. B. die Ausländer von der Militärsteuerpflicht befreien. Auch wenn der Vertrag bloss ein bestimmtes Verhalten des Staates gegenüber dem Vertragsgegner oder gegenüber

---

[2]) Noch loser ist der Zusammenhang mit dem Staatsvertrag, wenn der Vertrag den Erlass landesrechtlicher Anordnungen nicht einmal unmittelbar fordert, sondern nur zufällig notwendig macht, z. B. wenn zur Ausführung des Vertrages wegen des Budgetrechtes eines der Kontrahenten eine Kreditbewilligung des Parlamentes oder wenn wegen der Unzulänglichkeit der Gesetzgebung eines der Kontrahenten die Abänderung des Enteignungsrechtes notwendig ist, damit die vertraglich übernommene Pflicht der Flusskorrektion erfüllt werden kann. Triepel, Völkerrecht und Landesrecht, 1899, S. 299, unterscheidet in diesem Sinne zwischen unmittelbar und mittelbar gebotenem (oder unentbehrlichem) Landesrecht.

Privaten zum Inhalte hat, kommt man ohne die Annahme einer landesrechtlichen Verbindlichkeit seiner Bestimmungen nicht aus. Der Vertrag als völkerrechtliches Rechtsgeschäft verpflichtet ja nur den Staat als solchen, und zur Erfüllung des Vertrages bedarf es doch der Tätigkeit der staatlichen Behörden; begrifflich wird man stets unterscheiden müssen zwischen der Pflicht des Staates, z. B. einen Geldbeitrag zu leisten, und der Verpflichtung dieser oder jener Staatsbehörde, das Geld zu beschaffen; es ist nicht dasselbe, dass der Staat verpflichtet ist, ein Schiedsgericht zu bestellen, und dass der Regierung, als vollziehender Behörde, diese Sorge obliegt. Vernachlässigt der Staat seine Pflicht, so macht er sich völkerrechtlich verantwortlich; vernachlässigt sie die kompetente Behörde, so macht sie sich staatsrechtlich verantwortlich. Die begriffliche Unterscheidung reicht also weiter, als man gewöhnlich annimmt. Begrifflich ist überall von der rechtsgeschäftlichen Verpflichtung des Staates seine staatsrechtliche Verpflichtung der Staatsbehörden oder der Staatsuntertanen zu unterscheiden.

Wir setzen nun im folgenden voraus, dass nach dem Verfassungsrecht des Staates der Inhalt des Vertrages selbst, nachdem er gültig abgeschlossen und bekannt gemacht worden ist, staatsrechtliche Verbindlichkeit erlangt und nicht erst ein besonderes, in besonderem Verfahren zu erlassendes Gesetz dazu erforderlich ist, da hier offenbar die Verbindlichkeit des Vertragsinhaltes auf einem besonderen, vom Vertrage unabhängigen Rechtstitel beruhen würde, nämlich auf einem gewöhnlichen Gesetzgebungsakte.

Ferner beschränken wir unsere Untersuchung auf die Wirkungen, die der Vertrag selbst, nach seinem Inhalte, äussern will; stellt der Vertrag allgemein verbindliche Rechtssätze, so wie sie gelten sollen, auf, so geht unsere Frage dahin, wie diese Rechtssätze unter der vorhin erwähnten Voraussetzung landesrechtliche Geltung erlangen; enthält der Vertrag aber bloss die Verpflichtung

für den Staat durch seine Behörden in einer bestimmten Richtung, als Gesetzgeber oder als Verwalter, tätig zu werden, so interessiert uns nur, wieso die dazu kompetenten Staatsbehörden nun wirklich zu jener Tätigkeit verpflichtet werden. Die Verbindlichkeit ihrer Anordnungen, z. B. des in Ausführung des Staatsvertrages erlassenen Gesetzes, lassen wir dann ausser Spiel; es ist ja auch hier wieder klar, dass die verbindliche Kraft dieser Anordnungen nicht auf dem Staatsvertrag, sondern auf der staatsrechtlichen Kompetenz der handelnden Behörde beruht.

Fragen wir nun in dieser Begrenzung, was den Vertragsinhalt verbindlich mache für eine bestimmte Behörde oder für bestimmte Untertanen, so können wir unterscheiden zwischen Vertragsbestimmungen, welche Rechtssätze enthalten, also das Verhalten von Privatpersonen ordnen wollen, und solchen, die nur das Verhalten der Behörden bestimmen sollen. Beide Arten von Bestimmungen verpflichten zunächst den Staat als solchen; aber um vollzogen zu werden, müssen die einen verbindlich werden für die Privatpersonen, die anderen für die Behörden des Staates.

I. Fassen wir zunächst die erste Art ins Auge. Ein Staatsvertrag bestimmt z. B., dass die Firma eines ausländischen Kaufmannes denselben Schutz geniessen soll wie die der Inländer. Der Vertrag ist gültig geschlossen und wie üblich bekannt gemacht worden. Auf was beruht die verpflichtende Kraft seines Inhaltes für die Privatpersonen des Inlandes?

Nach der herrschenden Lehre des deutschen Staatsrechtes lässt sich die Verbindlichkeit des Vertragsinhaltes nur erklären durch einen staatsrechtlich verbindlichen Gesetzesbefehl; ein völkerrechtliches Rechtsgeschäft ist für den Einzelnen an sich unverbindlich; verbindlich wird das unter Staaten Abgemachte erst dadurch, dass es gesetzliche Kraft erhält, d. h. durch einen Akt der

Gesetzgebung. Ein solcher Gesetzgebungsakt sei nämlich in dem Verfahren, das zur Vertragsschliessung führt, enthalten. In der Tat müssen nach deutschem Staatsrecht alle gesetzgeberischen Faktoren dem Vertragsinhalt beistimmen: der Bundesrat durch die „Zustimmung", der Reichstag durch die „Genehmigung" des Vertrages. Indem sie diese Willenserklärung abgeben, erheben sie, sagt man, zum Voraus den Vertragsinhalt zum Landesgesetz auf den Zeitpunkt, wo er völkerrechtlich durch die Ratifikation wirksam sein werde.

Diese Auffassung bestrickt durch ihre logische Konsequenz. Wenn die Prämisse richtig ist, dass die Verbindlichkeit des Einzelnen nur die Folge eines landesrechtlichen und zwar gesetzlichen Befehles sein kann, so muss der Satz, dass die Verpflichtung der Einzelnen nur durch die Mitwirkung der gesetzgeberischen Faktoren erreicht werden kann, ebenfalls richtig sein; aber nicht nur für das deutsche Reich, sondern im konstitutionellen Staate allgemein.

Dennoch scheint uns diese Konstruktion dem rechtlichen Vorgang des Vertragsabschlusses nicht gerecht zu werden und seine landesrechtlichen Wirkungen nicht zu erklären.

In zwei Richtungen drängen sich Zweifel auf; zunächst: kann die Willenserklärung der gesetzgebenden Behörde als gesetzgeberischer Befehl ausgelegt werden? Und sodann: wirken wirklich die gesetzgebenden Behörden mit?

Nach der ersten Richtung hin fragt es sich: ist ein Gesetzesbefehl wirklich erlassen worden? — Nehmen wir an, die für die Gesetzgebung berufenen Organe haben alle dem Vertragsinhalt zugestimmt, wie es im deutschen Reiche der Fall ist; haben sie wirklich den Untertanen befohlen, den Vertragsinhalt als Gesetz zu befolgen? Das lässt sich, wie mir scheint, nur annehmen, wenn man ihre Willensäusserung umdeutet: Reichstag und Bundesrat erklären, dass sie mit der Ratifikation des Vertrages durch

den Kaiser, d. h. mit der Eingehung der völkerrechtlichen Verbindlichkeit, einverstanden seien; der Reichstag beschliesst zu „genehmigen", der Bundesrat „zuzustimmen". Mit anderen Worten, sie ermächtigen den Kaiser, den Vertrag abzuschliessen. Gegenstand ihres Beschlusses ist ein abzuschliessender Vertrag, nicht ein Gesetz. Dem Vertragsabschluss wollen sie zustimmen, nämlich dem völkerrechtlichen Rechtsgeschäft, durch welches der eigene Staat gewisse Verpflichtungen übernimmt gegen gewisse vom Vertragsgegner seinerseits zu übernehmende Pflichten; dieses Rechtsgeschäft in seiner Gesamtheit wird gutgeheissen [3]), auch wenn nur einzelne Bestimmungen allgemeinverbindliche Wirkung erhalten sollen. Dass der Vertragsinhalt dann auch landesrechtliche Wirkung äussern werde, ist den genehmigenden Behörden wohl bewusst; aber durch ihren Beschluss wollen sie und bringen sie tatsächlich nur zum Ausdruck: wir heissen den Abschluss des Vertrages gut. Die gesetzgebenden Behörden sprechen nicht zu den Untertanen, sondern zur Regierung.

Ihr Beschluss ist aber ferner kein gesetzgeberischer, weil er kein selbständiger ist, sondern ein accessorischer. Nicht Reichstag und Bundesrat wollen die rechtswirksame Handlung vornehmen, sondern sie wollen nur ihr Einverständnis dazu erklären, dass ein anderer sie vornehme. Wenn aber in der Gutheissung eines Vertrages durch die gesetzgebenden Organe ein gesetzgeberischer Befehl enthalten sein soll, so ist das eine selbständige Anordnung, nicht die Zustimmung zum Willen eines anderen. Nimmt man das erste an, so erklärt sich ungezwungen, dass der Vertrag einseitig durch eine völkerrechtliche Handlung des Kaisers mitsamt seinen staatsrechtlichen Wirkungen aufgehoben werden kann; während sich diese Befugnis bei der zweiten Annahme nur durch die weitere Fiktion erklären lässt, im Gesetz sei bereits die Ermächtigung an

---

[3]) Tezner, Zur Lehre von der Gültigkeit der Staatsverträge, in Grünhuts Zeitschrift, Bd. **20**, S. 149.

den Kaiser enthalten, das Gesetz von sich aus aufzuheben. Wenn für die landesrechtliche Wirkung eines Staatsvertrages ein besonderer Beschluss der gesetzgebenden Behörde nötig sein soll, schiene es weit einfacher, in der Zustimmung dieser Behörden zum Vertrag zugleich eine Delegation der Gesetzgebung an den Kaiser zu erblicken.

Die zweite der oben aufgeworfenen Fragen lautete, ob wirklich die gesetzgebenden Organe bei der Zustimmung zum Vertragsabschluss mitwirken; genauer ausgedrückt: in der für die Gesetzgebung vorgeschriebenen Form mitwirken?

Im Recht des deutschen Reiches wirken alle gesetzgebenden Faktoren mit, Bundesrat und Reichstag, aber mit dem Unterschied, dass der Reichstag nicht die Möglichkeit hat, den Vertragsinhalt abzuändern, sondern vor die Wahl gestellt wird, den Vertrag unverändert anzunehmen oder zu verwerfen. Der Reichstag kann zwar verwerfen mit der Erklärung, er würde dem Vertrag mit gewissen Abänderungen die Genehmigung erteilen, aber dieser Fingerzeig ist nicht verbindlich für den die diplomatischen Verhandlungen führenden Kaiser, und wäre er es, so stünde es nicht immer in seiner Macht, das vom Parlament Gewünschte zu erreichen, weil die Zustimmung des Vertragsgegners nicht immer zu erlangen sein wird.[4]) Aus den diplomatischen Verhandlungen wird schliesslich stets ein bestimmter Vertragsinhalt hervorgehen, den abzuändern keine Möglichkeit mehr besteht, und den der Reichstag tale quale annehmen oder verwerfen muss. Während er das Gesetz nie anzunehmen braucht, ohne alle seine Bestimmungen nach seiner Meinung gestaltet zu haben, ist ihm hier, der vertraglichen Natur der Vorlage selbst zufolge, diese Möglichkeit verschlossen.

---

[4]) Wie E. Range (zur Lehre vom Abschluss der Staatsverträge des Deutschen Reiches, Diss. Erl. Berlin 1912) S. 51 bemerkt, wäre damit auch der abgeänderte Vertragsentwurf nicht zum voraus genehmigt, sondern der Entwurf mit der gewünschten Änderung müsste wohl neuerdings vorgelegt werden.

Die Zustimmung zum Inhalt unter solchen Bedingungen hat doch einen weit geringeren Wert als die freie Zustimmung, wie sie bei Gesetzen stattfindet.

Wenden wir aber unsere Blicke auf die Schweiz, so treten uns noch bedeutendere Unterschiede entgegen. Staatsverträge bedürfen der Genehmigung der Bundesversammlung; sie unterliegen aber nicht dem Referendum, d. h. es können nicht 30,000 Stimmberechtigte verlangen, wie bei gesetzgeberischen Beschlüssen, dass der Staatsvertrag der Volksabstimmung unterbreitet werde. Die bei Gesetzen mögliche Mitwirkung des Volkes ist also hier nicht erforderlich, mit anderen Worten, die Genehmigung wird den Staatsverträgen nicht in der Form der Gesetzgebung erteilt.[5]) Verbindlich werden sie aber auch für die Staatsbürger mit der Publikation in der eidg. Gesetzessammlung. Wie ist das zu erklären? Die Frage ist nicht mit der Bemerkung erledigt, schweizerisches Staatsrecht sei eben nicht reichsdeutsches. Wenn die staatsrechtliche Gültigkeit des Vertrages, wie Laband (Staatsrecht des Deutschen Reiches, 5. A. II, S. 157) ausführt, nicht auf seiner völkerrechtlichen Perfektion, sondern auf dem Befehl des Staates an die Untertanen, seinen Inhalt als bindende Vorschrift anzusehen, beruht, so ist die not-

---

[5]) Wie das BGer. in einem Urteil vom 20. Januar 1909 i. S. Speck c. Zug (**35** I 118) konstatiert, braucht die Genehmigung der Konkordate nach der Verfassung der meisten Kantone auch nicht in den Formen der Gesetzgebung zu erfolgen. „Allerdings," sagt das BGer., „lassen sich i. d. R. die Wirkungen eines Konkordates nach den vom Rekurrenten namhaft gemachten Richtungen hin zerlegen. Allein die Entstehung des Konkordates geht nicht in der Weise vor sich, dass zuerst die eine und nachher die andere „Seite" desselben perfekt würde, sondern es kommt das ganze Konkordat mit seinen innerkantonalen sowohl als mit seinen interkantonalen Wirkungen grundsätzlich in dem Momente zustande, wo es von den kompetenten Organen sämtlicher ... Kantone angenommen ... wird." Das BGer. scheint also die staatsrechtliche Verbindlichkeit internationaler Verträge nicht auf einen rechtlich selbständigen gesetzgeberischen Akt zurückzuführen, worin ihm nur beizustimmen ist.

wendige Folge davon, dass, wenn der Inhalt des Vertrages die verpflichtende Kraft eines Gesetzes haben soll, die Kraft z. B. dem geltenden Gesetzesrecht zu derogieren, er auch in der Form des Gesetzes erlassen werden muss, und es bleibt zum mindesten ein Widerspruch, dass die schweizerische Verfassung gestattet haben sollte, Gesetzesrecht auf anderem Wege als dem der Gesetzgebung abzuändern. Hat nun die schweizerische Verfassung diesen Widerspruch begangen, oder lässt sich die Verbindlichkeit der Staatsverträge auf andere Weise erklären?

Nach der herrschenden Ansicht ist die landesrechtliche Verbindlichkeit der Verträge nicht die Folge ihres Abschlusses, sondern eines davon rechtlich zu unterscheidenden gesetzgeberischen Befehles. Ein Vertrag also, der ohne von diesem Befehl begleitet zu sein, abgeschlossen würde, hätte keine landesrechtliche Wirkung. Eine solche Regelung kann zweifellos positives Recht sein; dem Begriffe des Rechtes würde sie nicht widersprechen; wir fragen uns aber: wäre sie begründet? und haben wir Veranlassung, sie als die gewollte anzunehmen, wenn die Verfassung sie nicht ausdrücklich vorschreibt? Ich denke nicht. Als Verfassungswille ist vielmehr anzunehmen, dass die landesrechtliche Verbindlichkeit von Staatsverträgen allgemein verbindlichen Inhaltes unmittelbar aus seiner völkerrechtlichen Verbindlichkeit folgt. Das lässt sich, wie mir scheint, in folgendem Gedankengange klar machen:

Der Zustand, dass ein gültig abgeschlossener Vertrag landesrechtlich wirkungslos, also unausgeführt bleiben sollte, lässt sich nicht als ein grundsätzlich gewollter denken. Eine Regierung könnte nicht mit gutem Gewissen für den Staat eine feste Verpflichtung eingehen, wenn sie nicht darauf rechnen könnte, dass der Vertrag, weil abgemacht, nun auch seine Vollziehung im Lande finden werde. Der Vertragsgegner könnte sich auf eine solche Vereinbarung nicht einlassen, wenn er wüsste, dass damit die Frage, ob der Vertrag die unentbehrliche

landesrechtliche Wirkung erhalte, grundsätzlich noch nicht entschieden ist. Der völkerrechtliche Verkehr hat zur Voraussetzung, dass das, was abgemacht ist, unbedingt verbindlich ist für beide Staaten, und dieser Forderung würde eine Verfassung widersprechen, die es grundsätzlich dahingestellt sein liesse, ob der Inhalt des Vertrages durch die gesetzgebende Behörde die landesrechtliche Kraft erhalten solle oder nicht. Zweifellos bleibt es dem Landesrecht anheim gestellt, zu entscheiden, in welcher Form ein Vertrag für die Untertanen des Landes verbindlich gemacht, oder allgemeiner gesprochen: wie er ausgeführt werden solle[6]); wenn also dazu die nachträgliche Mitwirkung der gesetzgebenden Behörde verlangt wird, so liegt darin nichts auffallendes, sobald der gesetzgebenden Behörde nicht die Freiheit vindiziert wird, den Vertragsinhalt verbindlich zu machen oder nicht, sie vielmehr als verpflichtet gilt, eben das, was vertraglich abgemacht worden ist, durch ihre Zustimmung zu verbindlichem Landesrecht zu machen. Gibt man diese Gebundenheit aber zu, so wird man auch zugeben, dass die Mitwirkung nichts mehr ist und sein darf als eine Formalität (in dem hier stets vorausgesetzten Falle, dass der Vertragsinhalt so formuliert ist, dass er ohne weiteres Landesrecht werden kann). Die Verweigerung der Zustimmung kann nur als ein anormales Versagen des staatlichen Mechanismus, nicht als das gewollte Ergebnis einer normalen Funktion erscheinen. Und eben deshalb haben es alle Verfassungen für notwendig erachtet, die Zustimmung des Parlamentes vor dem völkerrechtlichen Abschluss des Vertrages zu verlangen, weil sie nachher nicht mehr verweigert werden könnte, und es also keinen Sinn hätte, dem Parlamente bloss das formelle Recht der Zustimmung zu geben. Das englische Verfassungsrecht steht allerdings grundsätzlich noch auf dem Boden, dass der

---

[6]) Seligmann, Abschluss und Wirksamkeit der Staatsverträge, 1890, S. 221.

König kraft seiner Prärogative die völkerrechtliche Verbindlichkeit selbständig eingehen kann, dass aber der Vertrag, um landesrechtliche Wirkungen zu äussern, nachher noch zum Gegenstande eines Gesetzes gemacht werden muss. Allein niemand wird leugnen, dass, wenn ein Vertrag durch das allein zuständige Organ, den König, abgeschlossen worden ist, es eine Völkerrechtswidrigkeit wäre, wenn das Parlament das zu seiner Ausführung nötige Gesetz verwerfen wollte, wesshalb auch in allen zweifelhaften Fällen das Gesetz vor dem Vertragsschluss vorgelegt wird.[7])

Wenn die landesrechtliche Wirkung die grundsätzlich nicht wegzudenkende Folge des Abschlusses des Vertrages ist, so muss die landesrechtliche Verbindlichkeit auch der völkerrechtlichen entsprechen, d. h. sie muss eintreten, wenn die völkerrechtliche eintritt, und bestehen bleiben, solange die völkerrechtliche bestehen bleibt, während es umgekehrt keinen Sinn hat, dass sie länger bestehe als diese. Die Staatsuntertanen sollen ja verpflichtet werden, damit die völkerrechtliche Vertragspflicht erfüllt sei, und nur deshalb. Dem Zweck, dem die Verpflichtung der Untertanen auf den Vertragsinhalt dienen soll, entspricht es also nur, wenn die landesrechtliche Verpflichtung von denselben Voraussetzungen abhängt wie die völkerrechtliche Verpflichtung des Staates selbst. Das ist aber nicht der Fall, wenn die völkerrechtliche Wirkung auf Vertrag, die landesrechtliche auf Gesetz zurückgeführt wird. Der Vertrag entsteht und erlischt nach den Grundsätzen des völkerrechtlichen Vertragsrechtes; das Gesetz nach den Grundsätzen des Staatsrechtes über Gesetzgebung. Der Vertrag kann unverbindlich werden, ohne dass das Gesetz es wird; z. B. durch Kündigung der einen oder anderen Partei, durch Rücktritt, wegen Nichterfüllung. Man kann allerdings das Ausserkrafttreten des im Vertrag unsichtbar enthaltenen

---

[7]) Anson, Law and custom of the constitution, 1896, II, 297.

Gesetzes für diese Fälle ebenfalls erklären, wenn man annimmt, der gesetzliche Befehl sei unter der auflösenden Bedingung gegeben worden, dass der Vertrag weitergelte. Das Gesetz kann aber auch unverbindlich werden, ohne dass der Vertrag es geworden ist: wenn nämlich der Inhalt nur gilt als Gesetzesrecht, hört es auf zu gelten, wenn ein späteres Gesetz ihm widerspricht. Ob ein späteres Gesetz das wolle, ist eine Tatfrage, und in der Regel wird man annehmen dürfen, das spätere wolle das frühere Gesetz nicht aufheben, weil es dadurch eine Völkerrechtswidrigkeit begehen würde.[8]) Aber besteht das Bedürfnis für eine solche Möglichkeit? Warum eine Rechtsform anwenden, deren praktische Folgen grundsätzlich zu missbilligen und durch eine Reihe von Fiktionen ausgeschlossen werden müssen? Ist es nicht viel einfacher anzunehmen, der Vertragsinhalt gelte landesrechtlich, weil er völkerrechtlich gilt? Dann hätte man de plano erreicht, was nach der herrschenden Lehre nur auf Umwegen möglich ist, dass die landesrechtliche Verbindlichkeit übereinstimmt mit der völkerrechtlichen.

Unsere Auffassung entspricht auch der Auffassung der rechtsanwendenden Behörden. Wenn ein späteres Gesetz dem Wortlaute nach einem früheren Vertrage widerspricht, wird kein Richter und keine Verwaltungsbehörde die Frage aufwerfen, ob wohl das Gesetz den Vertrag bestehen lassen wolle und ob der Grundsatz: lex posterior generalis non derogat legi anteriori speciali zutreffe, sondern er wird erklären, dass Verträge durch Gesetze nicht aufgehoben werden können und dass deshalb das Vertragsrecht weiter gilt. Die praktischen Folgen drängen also keineswegs zur Auffassung vom doppelten Geltungsgrund des Vertragsrechtes gesetzgeberischen Inhaltes, im Gegenteil. Wird uns aber diese Auffassung nicht durch theoretische Gründe aufgedrängt? lässt sich die Verpflichtung der Untertanen anders denken

---

[8]) Seligmann, S. 224.

als durch staatsrechtlichen Befehl? wie kann aus einem Vertrag unter Staaten objektives Recht für die Untertanen entstehen? Die Frage lässt sich leichter beantworten, wenn wir zuerst untersuchen, wie es sich verhält bei der zweiten Art von Staatsverträgen, denjenigen, deren Inhalt den Untertanen keine Verpflichtung auferlegt.

II. Den Gegensatz zu den Verträgen der ersten Art bilden die Verträge, welche ihrem Inhalte nach nicht die Untertanen, sondern nur die staatlichen Organe verpflichten.

Allgemeinverbindliche Rechtssätze verpflichten nun in gewissem Sinne nicht nur die Rechtsgenossen, sondern auch die Gerichte. Aber solche Verträge gehören nicht hierher; denn es ist klar, dass ihr Inhalt, wie jeder Rechtssatz, in erster Linie die Rechtsgenossen verpflichtet, und dass die Gerichte nur deshalb nach diesen Normen urteilen sollen, weil die Parteien sich daran zu halten haben. Die Gerichte als urteilende Behörden kommen also hier nicht in Betracht. Wo aber nicht allgemeinverbindliches Recht, sondern Justizrecht von den Gerichten anzuwenden ist, stehen sie anderen Behörden gleich; Verträge, die ihnen in dieser Beziehung Pflichten auferlegen, sei es gegenüber den Rechtsuchenden, z. B. die Gewährung des Armenrechtes, sei es gegenüber anderen Staatsbehörden, z. B. die Mitteilung von statistischen Angaben, sind zu beurteilen wie andere Verträge der hier besprochenen Art.

Wir nehmen wiederum an, der Vertrag sei gültig geschlossen und gehörig bekannt gemacht worden. In welcher Rechtsform bisher das Verhalten der staatlichen Behörden geordnet war, ob durch Gesetz oder Verordnung, ist gleichgültig; wir fragen uns nicht, wie das veränderte Verhalten im staatsrechtlichen Wege vorgeschrieben werden müsste, sondern auf was die Verpflichtung zu dem veränderten Verhalten, wie es der Vertrag verlangt, zurückzuführen sei, auf staatsrechtlichen Befehl oder unmittelbar auf den Vertrag? Soll eine bisher durch Gesetz geordnete

Obliegenheit der Behörde geändert werden, so müssten nach der herrschenden Lehre in der Tat zu den Voraussetzungen des Vertragsschlusses auch diejenigen der Gesetzgebung hinzutreten; hätte dagegen nur Verordnungsrecht gegolten, so würden die Voraussetzungen der Verordnung genügen. Die Frage ist aber vor allem: bedarf es einer solchen besonderen landesrechtlichen Anordnung? oder besser ausgedrückt: lässt sich die Verbindlichkeit des Vertragsinhaltes für die Landesbehörden nur mit der Annahme erklären, dass er durch einen staatsrechtlichen Befehl verbindlich gemacht worden sei? In der Tat, wenn es richtig ist, dass der Staatsvertrag als solcher keine staatsrechtlichen Wirkungen haben kann, so wird er auch die Behörden des Staates nicht verpflichten, sondern es bedarf dazu eines besonderen staatsrechtlichen Befehles.

Die Frage kann in ihrer Reinheit nur gestellt werden für Behörden, die einen selbständigen Wirkungskreis haben, d. h. die von sich aus anordnen können, was das Landesrecht vorschreibt, nicht aber für ausführende Organe, die nur auf Befehl und nach Weisung anderer handeln, denn solche Organe werden auch nicht unmittelbar den Anordnungen eines Staatsvertrages nachkommen, sondern nur den Befehlen ihrer Vorgesetzten, die ihnen diese Anordnungen vermitteln. Was verpflichtet aber die selbständigen Landesbehörden, z. B. die Kommunalverbände in ihrem eigenen Wirkungskreise, die Gerichte als Justizbehörden, die verfügenden Behörden der Zentralverwaltung, dem Vertrage gemäss zu handeln? Angenommen, es handle sich um eine Verwaltungsvorschrift: sind die unteren Verwaltungsbehörden, z. B. die Zoll- oder Patentbehörden, nur kraft einer (nachträglich hinzukommenden oder als bereits erlassen zu denkenden) Verwaltungsverordnung zu vertragsmässigem Handeln verpflichtet oder unmittelbar kraft des Vertrages? Wenn man das erste annimmt, was verpflichtet die Regierung, was das Staatsoberhaupt, die Verordnung

zu erlassen? und was verpflichtet die Regierung vertragsgemäss zu handeln, wo es an ihr liegt, den Vertrag zu vollziehen? Doch nicht der Vertrag; der Vertrag verpflichtet ja den Staat gegenüber einem anderen Staat; hier soll aber die Regierung gegenüber dem Staate verpflichtet werden; es soll für die Behörde eine Amtspflicht begründet werden. Merkwürdigerweise nahmen alle Autoren, die doch so scharf zwischen völkerrechtlicher und landesrechtlicher Wirkung der Verträge unterscheiden, die Pflicht des Staatsoberhauptes für die Ausführung des Vertrages zu sorgen, ohne weiteres als mit dem Vertrage gegeben an.[9])

Angenommen aber auch, eine solche Verpflichtung bestünde ohne weiteres für die Regierung selbst und die unteren Behörden würden durch eine patente oder latente Verwaltungsverordnung verpflichtet, so stünden wir wieder vor der Zwiespältigkeit der Rechtsform: Vertragsrecht, das durch eine Verordnung verbindlich gemacht werden soll, während doch keinerlei Grund dafür besteht, die Verbindlichkeit des Vertragsinhaltes von anderen Voraussetzungen abhängig zu machen, als die Gültigkeit des Vertrages selbst. Wozu der Umweg?

Der Gedanke scheint mir nun keineswegs widerspruchsvoll, dass wenn der Staat verpflichtet ist, seine Organe verpflichtet sind, eben weil sie die Organe des Staates sind. Was die zuständigen Organe des Staates versprochen haben, verpflichtet den Staat, und was den Staat verpflichtet, haben die jeweils zuständigen Organe auszuführen, denn in diesem Stücke handelt durch sie der Staat. Nur deshalb kann man in solchem Falle sagen, der Staat als solcher sei verpflichtet, weil mit der Verpflichtung des Staates auch die Verpflichtung aller Staats-

---

[9]) Jellinek, Gesetz und Verordnung, S. 347, behauptet, die Verpflichtung des zur Vertretung zuständigen Organs sei mit der Verpflichtung des Staates ohne weiteres begründet; Seligmann, a. a. O. S. 72, 297, bezeichnet sie als sekundäre Pflicht.

organe gegeben ist.[10]) Dieser praktische Rechtssatz gerade macht die einzelnen Träger der Staatsgewalt zu Organen des Staates, den Staat selbst zu einem Organismus. Wenn irgendwo zeigt sich hier die Richtigkeit der Auffassung der Behörden als Organe des Staates, d. h. der durch diesen Ausdruck versinnbildlichten rechtlichen Einheit des staatlichen Willens trotz der Vielheit der Behörden. Der Grund, weshalb mit dem Staat auch seine Organe verpflichtet sind, beruht nicht in der theoretischen Einheit des Organismus; sondern umgekehrt: die Behörden des Staates können rechtlich als Einheit, als Glieder eines Organismus betrachtet werden, weil sie einer Rechtsordnung angehören und sie ihre Befugnisse in praktischer Folgerichtigkeit und Widerspruchslosigkeit ausüben; oder konkreter ausgedrückt: weil das, was die eine Behörde zuständigerweise anordnet, von allen als verbindlich anerkannt werden muss. Das Praktische ist im Recht das Primäre; das Theoretische das Sekundäre.

Wenn der Staat sich verpflichtet hat, ein Schiedsgericht zu bestellen, kann nicht die Regierung sich weigern, die Schiedsrichter zu ernennen; sonst hätte die Verpflichtung des Staates keinen praktischen Wert und die verfassungsmässige Kompetenz zum Vertragsschluss keinen Sinn. Aber ebensowenig kann das Gericht sich weigern, die Gerichtsgebühr zu erlassen oder die von ihm gefällten Scheidungsurteile mitzuteilen, wenn der Staat sich gegenüber einem anderen dazu verpflichtet hat, dass solches geschehe, und ebensowenig kann sich das Parlament weigern, den Kredit zur Bezahlung einer

[10]) Ähnliche Bemerkung von Diena, Rivista di diritto pubblico, Bd. **5**, 1913, 346, dessen Arbeit mir erst während des Druckes zu Gesicht gekommen ist. Mit Dienas Kritik der „absoluten Trennung zwischen Völkerrecht und Landesrecht" stimme ich in manchen Punkten überein, z. B. in der Kritik der unbewussten Schaffung von Landesrecht durch die den Vertrag abschliessenden Behörden, p. 347; seine positive Ansicht (einer gegenseitigen Ergänzung von Landes- und Völkerrecht) erledigt die Frage aber nicht.

Entschädigung zu bewilligen, wenn der Staat die Entschädigung schuldet. Die einzelne Behörde kann nicht ihre besondere Richtlinie des Handelns befolgen, wenn dem Staat die Richtlinie gewiesen ist. Es ist eine Reminiscenz an den ständischen Staat, wenn das engliche Staatsrecht grundsätzlich den König Verträge schliessen lässt, dem Parlament aber das Recht vorbehält, den Verträgen im Wege der Gesetzgebung Folge zu geben oder nicht, ein Grundsatz, der sich auch nicht konsequent durchführen lässt. Richtigerweise ist anzunehmen, dass die Landesbehörden, jede in ihrem Bereich, durch den Vertragsschluss zum vertragsmässigen Verhalten verpflichtet werden, sei der Vertrag nun auf diese oder jene Weise zustande gekommen.

Folgt man dieser Auffassung, so erklärt sich ohne Schwierigkeit eine Besonderheit des schweizerischen Staatsrechtes, die mit der herrschenden Auffassung schwer in Einklang zu bringen wäre: der Bund kann mit dem Ausland Verträge schliessen über jeden Gegenstand, auch über solche, die nach geltendem Verfassungsrecht in die Kompetenz der Kantone gehören. Die Voraussetzungen der Verfassungsrevision, die nach Staatsrecht erforderlich wäre, um dem Bunde die landesrechtliche Befehlsgewalt zu übertragen, werden beim Vertragsschluss nicht beobachtet und trotzdem ist der Vertrag verbindlich für die Kantone. Der Bund hat eben unzweifelhaft das Recht, die völkerrechtliche Verpflichtung für Bund wie Kantone auf allen sachlichen Gebieten zu begründen, und daraus ergibt sich ohne weiteres die landesrechtliche Gebundenheit auch der kantonalen Behörden. Völkerrecht geht dem Landesrecht vor; wenn feststeht, dass der Vertrag völkerrechtlich gilt, muss zugegeben werden, dass insoweit auch das Landesrecht abgeändert ist. Und da der Staat, Bund und Kantone, an den Vertrag gebunden sind, müssen es auch die kantonalen Behörden sein.

Allerdings bedarf es noch des Einen: die staatlichen Behörden können nicht einen Vertrag befolgen, den sie

nicht kennen; damit sie ihm nachkommen können, muss er ihnen mitgeteilt sein. Aber das ist nur ein tatsächliches, nicht ein rechtliches Erfordernis; die Mitteilung, etwa in der Form der Bekanntmachung in der Gesetzessammlung, hat nicht die Bedeutung einer Bedingung der Verbindlichkeit überhaupt, sondern sie ermöglicht nur tatsächlich die Befolgung des Vertrages. Es ist also gleichgültig, woher und in welcher Form die Mitteilung komme, sofern sie nur zuverlässig ist. Wenn der schweizerische Bundesrat heute einer kantonalen Behörde telegraphiert, dass zufolge Verständigung mit einem auswärtigen Staate von den Angehörigen dieses Staates kein Leumundszeugnis zur Niederlassung zu verlangen sei, oder dass für ein bestimmtes Delikt Auslieferung gewährt werde, so haben sich die kantonalen Behörden von der Stunde an vertragsgemäss zu verhalten.

III. Die einzelnen Untertanen sind im Gegensatz zu den Behörden keine Organe des Staates. Die Einheit des staatlichen Organismus kann also nicht der Grund sein, aus welchem die Untertanen durch den gültig abgeschlossenen Vertrag verpflichtet sind. Eine Forderung des Völkerrechts ist es aber, dass, wenn ein Vertrag allgemeinverbindlichen Inhaltes abgeschlossen worden ist, sein Inhalt auch für alle verbindlich werde und verbindlich bleibe unter denselben Voraussetzungen, unter denen der Vertrag selbst völkerrechtliche Verbindlichkeit hat. Dieser Forderung würde der Grundsatz am besten gerecht, dass, was völkerrechtlich verbindlich abgemacht worden ist, eo ipso, sofern in authentischer Form bekannt gegeben, auch für den Untertan verbindlich sein soll. Positives Verfassungsrecht, geschriebenes oder ungeschriebenes, kann vorschreiben, dass der Inhalt eines solchen Vertrages, um allgemein verbindlich zu werden, noch zum Gegenstand eines Gesetzes gemacht werden muss. Wenn aber dieser längere Weg nicht durch positives Verfassungsrecht gewiesen ist, warum nicht jenen kürzeren einschlagen? Gewiss ist der Geschäftswille der Vertragsparteien nicht Gesetzesbefehl, aber warum sollte es nicht Verfassungs-

grundsatz sein, dass Rechtssätze, die von den zur Vertretung des Staates bestellten Organen mit einem anderen Staate vereinbart worden sind, ohne weiteren Gesetzesbefehl von den Untertanen gehalten werden sollen, weil und solange der Vertrag gilt, gleich wie es Verfassungsgrundsatz ist, dass was von den gesetzgebenden Behörden beschlossen worden ist, verbindlich sein soll? Kraft Verfassungsrechtes zwar hätte der Vertragsinhalt landesrechtliche Geltung, aber weil und sofern völkerrechtlich gültig. Die Verbindlichkeit des Vertragsinhaltes würde allerdings von anderen Voraussetzungen abhängen als denen eines Gesetzes; dort wäre der Fortbestand des Vertrages bestimmend, hier der des Gesetzesbefehles; aber gerade diese verschiedene Ordnung der Dinge entspricht dem verschiedenen Ursprung der Rechtssätze. Für die Untertanen gilt beides kraft staatlicher, landesrechtlicher Anordnung; aber das eine kraft der Gesetzgebungskompetenz der gesetzgebenden Behörden, das andere kraft der Kompetenz anderer Behörden zur völkerrechtlichen Vertretung. Beides ist für den Untertan objektives Recht, aber das eine ist es, weil es in einem Vertrage steht, das andre, weil es durch die Legislative beschlossen worden ist. Die Auffassung des gemeinen Mannes, der meint: „wir sind an den Vertrag gebunden, weil ihn die Regierung für uns geschlossen hat", ist also nicht so unjuristisch, wie mancher Jurist es glauben könnte; denn wenn auch Staat und Untertanen nicht identisch sind, so ist es doch keineswegs unvernünftig, anzunehmen, dass die Pflicht des einen die Verpflichtung des anderen unmittelbar zur Folge habe. Einen Gesetzgebungsakt dazwischen treten zu lassen, scheint mir eine überflüssige Weiterung des begrifflichen Aufbaues zu sein. Die Rechtswissenschaft ist eine Wissenschaft des Praktischen; dogmatisch richtig ist, was sich in teleologischer Folgerichtigkeit auf einen Plan des Handelns zurückführen lässt.

IV. Unsere Auffassung erklärt nicht nur ungezwungener als die herrschende die verschiedene Rechtskraft

von Staatsverträgen und von Gesetzen, sie bewährt sich auch in ihren praktischen Folgen. Wenn es richtig ist, dass ein völkerrechtlicher Vertrag verbindlich ist für die Behörden und für die Untertanen des Landes, weil er völkerrechtlich verbindlich ist, sofern nur die weitere Voraussetzung der Mitteilung oder Bekanntmachung hinzutritt, so muss er auch landesrechtlich gelten, für die gleiche Zeit und in gleicher Weise wie er völkerrechtlich verbindlich ist.

Daraus lassen sich folgende Sätze ableiten:

1. Ohne Vertrag gibt es keine landesrechtliche Verbindlichkeit, d. h. der Vertragsinhalt ist landesrechtlich erst dann verbindlich, wenn der Vertrag völkerrechtlich geschlossen ist, und er bleibt es nur solange, als der Vertrag völkerrechtliche Verbindlichkeit behält; dieser negative Satz ist schon besprochen worden.

2. Wenn ein Vertrag unter Staaten gültig geschlossen worden ist, so muss er auch im Staate befolgt werden; er muss befolgt werden ohne Rücksicht darauf, ob er in der staatsrechtlich vorgeschriebenen Form zustande gekommen ist oder nicht. Das gilt sowohl für das erste Zustandekommen, wie für spätere Änderungen.

Es ist unerheblich, ob die gesetzgebende Behörde, wie es die Verfassung verlangt hätte, mitgewirkt hat oder nicht (vorausgesetzt, was hier nicht zu beweisen, dass ein solcher Mangel die völkerrechtliche Gültigkeit nicht verhindere)[11]).

Das ist vor allem der Fall, wenn ein Vertrag, der vom Parlamente nach Verfassung hätte genehmigt werden sollen, ihm nicht vorgelegt worden ist, was in der Schweiz, wo alle Verträge der Genehmigung der Bundesversamm-

---

[11]) Ich halte dies in der Tat für richtig, nicht nur für das deutsche Staatsrecht, sondern allgemein, als Grundsatz des Völkerrechts; worauf es aber hier ankommt ist, ob mit der völkerrechtlichen Verbindlichkeit auch die staatsrechtliche gegeben sei.

lung bedürfen, hie und da vorgekommen ist. Ist der Vertrag geschlossen, so muss er auch gehalten werden. Die nachträgliche Vorlage an das Parlament wird dann nur als Indemnitätsgesuch der Regierung zu betrachten sein.

Nach demselben Grundsatz ist aber zu entscheiden bei geringeren Abweichungen vom verfassungsmässigen Wege: Wenn, wie es häufig vorkommt, die vertragschliessenden Parteien, nachdem die Parlamente bereits ihre Genehmigung erteilt haben, „im Begriffe die Ratifikationsurkunden auszuwechseln" einen unklaren oder streitigen Punkt des Vertrages, gewissermassen authentisch auslegend, näher bestimmen. Es ist diese Auslegung, weil unter den Staaten verbindlich, auch landesrechtlich verbindlich, entspreche sie nun der Auffassung der genehmigenden Behörde oder nicht. Oder wenn bei der Ratifikation eines mehrgliedrigen Vertrages ein anderer Staat, wie es zum Schaden der Rechtssicherheit Übung geworden ist, durch einen Vorbehalt gewisse Vertragsbestimmungen als für sich unverbindlich erklärt, und die Regierung des eigenen Landes ratifiziert gleichwohl, so gilt der Vertrag im Verhältnis zu jener Vertragspartei nur mit der vorbehaltenen Einschränkung und er ist auch landesrechtlich in diesem veränderten Sinne zu halten, obschon das Parlament den Vorbehalt nicht kannte. Oder endlich, wenn die genehmigende Behörde sich über den Vertragsinhalt geirrt hatte, wie es bei der schweizerischen Bundesversammlung infolge der ungenauen Übertragung eines französischen Vertragstextes ins Deutsche schon zugestossen ist, so ist der Vertrag auch landesrechtlich zu halten, wie er unter den Parteien gewollt war und im Urtext lautet, nicht wie er in der bekanntgemachten Übersetzung lautet, sofern nur der richtige Wortlaut nachträglich bekannt gemacht wird.[12])

---

[12]) Wie das schweizerische Bundesgericht am 20. Dezember 1912 in dem nicht publizierten Urteile i. S. Brandt c. Zürich betr. Art. 4, Abs. 3 des schweizerisch-russischen Niederlassungsvertrags vom 14.-26. Dezember 1872 (A. S. XI, S. 384) entschieden hat.

Ähnlich verhält es sich mit späteren Änderungen des Vertrages. Wenn die Regierung ohne Mitwirkung des Parlamentes nachträglich mit der Regierung des Vertragsgegners übereinkommt, eine Vertragsbestimmung auf bestimmte Fälle anzuwenden oder nicht anzuwenden, z. B. die im Niederlassungsvertrag gewährleistete Gleichstellung der Ausländer mit den Inländern auf das Hausiergewerbe nicht anzuwenden, oder sie umgekehrt auf den Besuch der öffentlichen Schulen auszudehnen, so ist diese Abrede für die Landesbehörden und für die Landesbewohner massgebend, sei nun das Parlament befugter- oder unbefugterweise übergangen worden.

Es mag sein, dass eine Verfassung darüber anders bestimme; dass die deutsche Reichsverfassung, indem sie zur Gültigkeit gewisser Verträge die Genehmigung des Reichstages verlangt, nur die genehmigten Verträge und nur den genehmigten Inhalt des Vertrages mit staatsrechtlicher Verbindlichkeit ausrüste. Aber dieser Grundsatz ist nicht zu vermuten, wo er nicht positive Geltung hat, sondern es ist vielmehr anzunehmen, dass die Genehmigung des Parlamentes zwar eingeholt werden soll, dass aber der Vertrag, wenn ohne sie (gültig) geschlossen, trotzdem auch im Staate zu halten ist.

3. Die Behörde, welche die Macht hat, den Staat nach aussen verbindlich zu vertreten, ist auch befugt, darüber zu entscheiden, ob ein völkerrechtlicher Vertrag bestehe und zu was er verpflichte. Was diese Behörde aussagt, muss unter der Voraussetzung formgerechter Bekanntmachung von den andern Behörden und von den Untertanen zur Richtschnur ihres Verhaltens genommen werden. Jene Behörde ist die Regierung. In dem Mass, als sie die völkerrechtliche Stellung des Staates zu gestalten vermag, ist sie auch befugt, den andern Behörden ihr Verhalten vorzuschreiben. Ob die Regierung zu ihrem völkerrechtlichen Handeln ausreichend ermächtigt war oder nicht, fällt hier nicht in Betracht; wir behaupten nur:

sie ist befugt, authentisch zu erklären, zu was sich der Staat verpflichtet hat und zu was nicht, und ihre Erklärung soll den andern Behörden sowie den Privaten wegleitend sein. Erklärt die Regierung, der Vertrag sei gekündigt worden, so ist er dahingefallen für jedermann; erklärt sie ihn als gebrochen von der andern Partei, so ist er gebrochen; stellt sie nach Verständigung mit dem Vertragsgegner fest, dass ein älterer Vertrag durch einen späteren aufgehoben worden ist, so ist das, verbindlich für alle, festgestellt; erkennt sie gegenüber einem anderen Staat einen Vertrag als gültig an, so haben alle anderen Behörden ihn als gültig zu betrachten, ohne zu prüfen, ob der Vertrag nicht anfechtbar oder nichtig sei. Dasselbe ist zu sagen über die nähere Bestimmung des Inhaltes; ist die Regierung verfassungsrechtlich befugt, durch eine Erklärung an den Gegenkontrahenten den Sinn des Vertrages festzustellen, oder ist sie dazu besonders ermächtigt worden, so hat (das ist hier hervorzuheben) ihre Anordnung verbindliche Wirkung für alle Behörden und Untertanen des Landes.

Dass die Verwaltungsbehörden verpflichtet seien, sich an die völkerrechtliche Auffassung der Regierung zu halten, wird kaum auf Widerspruch stossen. Weniger selbstverständlich mag es aber scheinen für die Behörden der Gliedstaaten eines Bundesstaates und für die Gerichte. Und doch ist es zweifellos so: Wenn in einem Bundesstaate die Bundesregierung Verbindlichkeiten für den Gesamtstaat eingehen kann, so muss auch ihre Ansicht darüber entscheiden, ob die Verbindlichkeit bestehe und mit welchem Inhalt; wenn die Bundesbehörde die Verantwortlichkeit für die Wahrung der völkerrechtlichen Interessen des gesamten Staates trägt, müssen diejenigen Handlungen, die sie zuständigerweise in dieser Eigenschaft vornimmt, auch allgemein anerkannt werden. Das Verhalten der Landesbehörden muss notwendig mit dem Verhalten des Staates nach aussen übereinstimmen, und da das Völkerrecht sich nicht nach dem Landesrecht,

sondern das Landesrecht nach dem Völkerrecht richten muss, so muss auch die Behörde, welche die internationalen Geschicke des Landes leitet, durch ihr Verhalten das aller anderen Landesbehörden bestimmen können.

Dasselbe ist zu sagen von der Stellung der Gerichte zu den Staatsverträgen. Wenn die Regierung den Gerichten zu wissen tut: als Vertreterin des Landes nach aussen habe ich diesen Vertrag als bestehend, oder jenen Zollansatz als auf bestimmte Waren anwendbar anerkannt, so hat sich das Gericht daran zu halten. Ebenso wenn die Regierung erklärt: diese Vertragsklausel war unter den Parteien so verstanden, so ist diese Auslegung für das Gericht verbindlich, wie wenn sie im Vertrage selbst stünde; vorausgesetzt immer, dass sie allgemein bekannt gemacht worden sei, wenn sie allgemeinverbindlichen Inhaltes ist.[13]) Sollen dagegen der Staat und seine Organe verpflichtet werden, durch Einschränkung ihrer Rechte oder Ausdehnung ihrer Pflichten gegenüber den Einzelnen, z. B. durch Befreiung gewisser Personen von öffentlichen Lasten oder Zulassung zum Genuss öffentlicher Anstalten, so genügt die amtliche Mitteilung an das Gericht, dass nach Auffassung der Regierung diese völkerrechtliche Pflicht anzuerkennen oder nicht anzuerkennen sei. Die Unabhängigkeit der Gerichte verlangt nur, dass sie in der Anwendung des geltenden Vertragsrechtes auf den einzelnen Fall unbeeinflusst bleiben, nicht aber, dass sie selbst bestimmen, was geltendes Vertragsrecht sei; die Unabhängigkeit der Gerichte ist mit dieser Kompetenz der Regierung ebensowohl vereinbar, wie mit der authentischen Auslegung der Gesetze durch den Gesetzgeber. Die Grenze ist allerdings leicht zu verwischen und eine

---

[13]) Die Regierung würde daher gut tun, Vertragsbestimmungen, deren Sinn nur aus den vorausgegangenen Verhandlungen richtig zu verstehen ist, bei der Veröffentlichung zu erläutern. Die Gesetze, die sie publiziert, ist die Regierung nicht berufen zu interpretieren; was aber der Wille der Vertragsparteien gewesen sei, kann sie authentisch feststellen.

skrupellose Regierung könnte leicht das Vertragsrecht auslegen, nicht um der völkerrechtlichen Stellung des Staates, sondern um des gerade hängigen Falles willen. Ist sie gewissenhaft, so wird sie daher nur mit Vorsicht pendente lite solche Erklärungen abgeben; sie ist aber dazu befugt.[14])

Grundsätzlich ist auch gegenüber rechtskräftigen Urteilen die Stellung der Regierung keine andere, weil das Völkerrecht, das die Regierung vertritt, auch rechtskräftigen Entscheidungen der Landesbehörden vorgehen muss. Man stelle sich z. B. vor, dass ein internationales Schiedsgericht einen Zollanstand in einer Weise entscheidet, die mit einem inzwischen ergangenen Strafurteil in Widerspruch steht. Ist es die völkerrechtliche Pflicht der Schweiz, ein solches Urteil nicht vollstrecken zu lassen, so muss die zur Wahrung der völkerrechtlichen Beziehungen zuständige Behörde auch kompetent sein, die Vollstreckung zu verhindern.

Nur auf diese Weise gelangt man dazu, derjenigen Behörde, welche für das Verhalten des Staates gegenüber den anderen Staaten diesen und ihrem eigenen Lande verantwortlich ist, die Mittel zu geben, deren sie zur Erfüllung ihrer Aufgabe bedarf. Wird ein Staatsvertrag verletzt, so soll sich die Regierung nicht mit der Unabhängigkeit der Gerichte ausreden können; denn mit dem Staate sind auch die Gerichte verpflichtet. Wenn aber die Regierung das Verhalten des Staates nach aussen

---

[14]) Ähnlich liegt der Fall, wenn eine inländische Gerichtsbehörde die Zuständigkeit in einer Sache in Anspruch nimmt, die ihrer Gerichtsbarkeit nach Völkerrecht nicht unterliegt, z. B. wenn sie einen auswärtigen Staat oder exterritoriale Personen vor ihr forum zieht. In Preussen hat sich der Minister des Äussern (im Falle Hellfeld gegen den russischen Fiskus), übrigens kaum zutreffend, mit dem Kompetenzkonflikt geholfen (vergl. F. Stein, Grenzen und Beziehungen zwischen Justiz und Verwaltung, Tübingen, 1912, S. 80); bei uns hätte der Bundesrat dieses Mittel nicht zur Verfügung, da er damit die Entscheidungskompetenz für sich in Anspruch nehmen müsste.

verantworten muss, muss sie auch die Mittel haben, das völkerrechtsmässige Verhalten des Staates bei seinen Organen durchzusetzen.[15])

Ich zaudere nicht noch einen Schritt weiter zu gehen: nicht nur zur richtigen Durchführung der vertraglichen Pflichten des Staates hat die zur völkerrechtlichen Vertretung des Landes berufene Behörde solch eingreifende Kompetenzen; sie hat sie überhaupt zur Wahrung der völkerrechtlichen Stellung des Staates. Sie kann nicht nur einen Vertrag als aufgehoben oder noch geltend erklären, weil er nach den Regeln des internationalen Vertragsrechts ihrer Meinung nach aufgehoben ist oder weitergilt, sondern sie kann auch aus anderen völkerrechtlichen Gründen einen (gesetzlichen oder vertraglichen) Rechtssatz als gegenüber einem Staate unanwendbar erklären, wenn internationale Rücksichten ihr das aufdrängen. Sie kann nicht nur den ihr unmittelbar untergebenen Beamten, sondern den Behörden des Staates überhaupt, Weisungen erteilen, die ihr im internationalen Interesse des Staates geboten scheinen, z. B. die Weisung, die Angehörigen eines anderen Staates zur Retorsion dem Wortlaut des Vertrages oder des Landesgesetzes zuwider zu behandeln, und ihre Rechtsmittel dagegen abzuweisen; sie kann z. B. vorschreiben, dass ihnen ein Gewerbe zu untersagen ist, obschon es nach Vertrag oder Gesetz allen zugänglich sein soll, oder den inländischen Schuldnern

---

[15]) Die völkerrechtliche Praxis zeigt tagtäglich, dass diese Auffassung noch nicht Gemeingut der Kanzleien geworden ist, weil sich die Männer der Praxis über die staatsrechtlichen Wirkungen des Völkerrechts nicht klar sind; sie zeigt aber auch, wie wenig der Vertragsgegner durch jene Berufung auf die Unabhängigkeit der Gerichte befriedigt wird. Lehrreich sind die Verhandlungen der zweiten Friedenskonferenz über die Rechtskraft internationaler Schiedsurteile gegenüber rechtskräftigen Entscheidungen der staatlichen Gerichte und gegenüber den gesetzgebenden Behörden; vergl. Max Huber, im Jahrbuch des öffentlichen Rechts, 1908, S. 553; Lammasch, im Handbuch des Völkerrechts, Bd. III, 1914, S. 191.

Stundung gewähren, wenn der Gläubiger in einem Staate wohnt, der dasselbe gegenüber schweizerischen Gläubigern verfügt hat.[16]) Sie kann aus Gründen der äusseren Politik die Ausländer eines Freiheitsrechtes verlustig erklären, das ihnen sonst nach Verfassung zustehen soll, z. B. des Rechts auf Vereins- oder Pressfreiheit. Sie wird nicht leichthin derartiges anordnen, aber wenn sie dem Staat seine Stellung in der Völkerrechtsgemeinschaft wahren soll, muss sie es anordnen können. Wie das Völkerrecht über dem Landesrecht steht, ebenso muss die mit der völkerrechtlichen Vertretung des Staates betraute Behörde in dieser Funktion allen denjenigen vorgehen, die nur mit der Landesverwaltung betraut sind. Dadurch erklärt sich, dass der Regierung Kompetenzen geblieben sind, die mit dem Verfassungsstaat, der bundesstaatlichen Organisation und der Gewaltentrennung schwer vereinbar sind; sie werden ihr bleiben, solange die Regierung die verantwortliche Leiterin der auswärtigen Politik des Staates ist. Die Einheit des Staates macht sich hier wieder gebieterisch geltend, wie überall, wo es gilt, die Existenz der Rechtsgemeinschaft selbst zu behaupten.

---

[16]) Vergl. den Bundesratsbeschluss vom 17. August 1914, A. S. **30**, 389.