Völkerrechtliche Bindungen in den Vorstadien des Vertragsschlusses

Dr. Rudolf Bernhardt
Referent am Institut

I.

Einem Versuch, die Wirkungen der Vorstadien des Abschlusses völkerrechtlicher Verträge und der von den Vertragspartnern abgegebenen Erklärungen darzulegen, stellen sich erhebliche Schwierigkeiten entgegen. Eine einheitliche Praxis für den Abschluß zwischenstaatlicher Vereinbarungen hat sich bisher nicht herausgebildet. Die Gestaltung des Vertragsinhalts wie der Vertragsformalitäten unterliegt regelmäßig der freien Entscheidungsbefugnis der Völkerrechtssubjekte. Zwingende Vorschriften des allgemeinen Völkerrechts existieren grundsätzlich nicht. Schon aus diesem Grund ist eine lückenlose Aufzeigung der Regeln, die für die Wirkungen der ersten Akte des Vertragsschlußverfahrens gelten, nicht möglich, vielmehr können nur die wichtigsten Grundsätze zur Diskussion gestellt werden.

Eine größere Schwierigkeit kommt hinzu. Die für alle oder jedenfalls die Mehrzahl der Verträge geltenden Rechtsregeln können nicht einem einzelnen Vertrag, sondern nur dem Völkergewohnheitsrecht oder den «*principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées*» im Sinne von Art. 38 Abs. 1 c des Statuts des Internationalen Gerichtshofs entnommen werden. Fragt man diese Rechtsquellen nach den Wirkungen der völkerrechtlichen Verträge vor ihrem Inkrafttreten, so findet man zwar einiges Material für das Verhältnis der Vertragsunterzeichnung zur Ratifikation, aber hier wie in allen anderen Fragen bleiben erhebliche Lücken. Sie werden in der Literatur oft ausgefüllt durch einen Verweis auf die Bedeutung von Treu und Glauben im Völkerrecht oder auf das Verbot des Rechtsmißbrauchs. Dieser Verweis ist an sich berechtigt, doch birgt er auch die Gefahr in sich, daß aus allgemeinen Geboten Einzelfolgerungen ge-

zogen werden, für die sich der Staatenpraxis und den anerkannten Rechtsgrundsätzen eine Bestätigung nicht entnehmen läßt.

Mit der Einleitung von Vertragsverhandlungen wird ein Verfahren in Lauf gesetzt, an dessen Ende eine internationale Vereinbarung in Kraft treten soll. Vertragsunterzeichnung und Ratifikation sind rechtlich die markantesten und wichtigsten Akte in diesem Verfahren, doch darf nicht unberücksichtigt bleiben, daß es in seiner Gesamtheit eine engere Fühlungnahme der potentiellen Vertragspartner enthält, als es im allgemeinen, nicht vertraglichen Verkehr zwischen Völkerrechtssubjekten der Fall ist. In der Aufnahme von Vertragsverhandlungen kommt die Bereitschaft zum Ausdruck, Fragen von gemeinsamem Interesse mit dem Ziel einer späteren bindenden Vereinbarung zu erörtern, und das so geschaffene, noch lose Band zwischen den Partnern bleibt entweder bis zum endgültigen Scheitern eines Vertragsprojekts erhalten oder es wird durch Unterzeichnung und Ratifikation weiter verstärkt und schließlich durch das Inkrafttreten des Vertrags zur festen rechtlichen Bindung. Dieses ganze Verfahren unterliegt zwar keinen festen Rechtsvorschriften, es spielt sich aber auch nicht im rechtsleeren Raum ab, vor allem müssen einige Grundregeln beachtet werden. Die *bona fides*, die Grundsätze von Treu und Glauben, das Estoppel-Prinzip, der Begriff der *culpa in contrahendo* sind Institute, die jeder Rechtsordnung in irgendeiner Weise immanent sind, ohne die zumindest der moderne Rechtsverkehr überhaupt nicht möglich ist. So ist auch im Völkerrecht etwa das Estoppel-Prinzip zur Geltung gelangt¹⁾, das Verbot des Rechtsmißbrauchs anerkannt²⁾ (daß die internationale Rechtsprechung im Einzelfall fast stets Rechtsmißbrauch verneint hat, spricht nicht gegen den Grundsatz, sondern für seine regelmäßige Beachtung), und Hinweise auf die *bona fides* werden uns im folgenden noch oft begegnen.

Diese Grundregeln gelten schon im außervertraglichen Verkehr. Eine Verstärkung und besondere Ausgestaltung müssen sie dort erfahren, wo

¹⁾ Vgl. Friede, Das Estoppel-Prinzip im Völkerrecht, diese Zeitschrift Bd. 5 (1935), S. 517-545.

²⁾ Vgl. etwa Permanent Court of International Justice Series A, No. 7, S. 30: "... only a misuse of this right could endow an act of alienation with the character of a breach of the Treaty; such misuse cannot be presumed . . ."; S. 37: "It remains, however, to consider whether . . . there has been a misuse of the right . . ."; S. 38: "This difference, however, cannot suffice to justify the view that the alienation was . . . contrary to the principles of good faith . . ."; Series A, No. 24, S. 12: "... a reservation must be made as regards the case of abuses of a right, an abuse which however cannot be presumed by the Court."; ebenso Series A/B, No. 46, S. 167; I. C. J., Fisheries Case, 1951, S. 142: "Therefore, one cannot confine oneself to examining one sector of the coast alone, except in a case of manifest abuse . . .".

freiwillig eine engere Beziehung zwischen einzelnen Völkerrechtssubjekten geschaffen wurde wie bei der gemeinsamen Verfolgung eines Vertragsprojekts. Daher erscheint die Annahme gerechtfertigt, daß während des ganzen Verfahrens, das zum endgültigen Abschluß oder dem Scheitern eines Vertrags führt, eine auf dem Grundsatz von Treu und Glauben beruhende rechtliche Bindung zwischen den Beteiligten vorhanden ist, der konkrete Verhaltenspflichten entnommen werden können. Ihre Feststellung muß im Einzelfall mit großer Vorsicht erfolgen, doch kann das Bestehen von Rechtsbeziehungen auch vor einem definitiven Vertragsschluß nicht geleugnet werden ³⁾.

II.

Jeder völkerrechtliche Vertrag kommt durch die Abgabe von Verpflichtungserklärungen der Vertragspartner zustande. Die Verpflichtungserklärungen können zu den verschiedensten Zeitpunkten und in den unterschiedlichsten Formen abgegeben werden. Sie können sofort oder erst später zum Inkrafttreten des Vertrages führen, und der Vertrag selbst kann vorsehen, daß einzelne seiner Bestimmungen sogleich oder erst später anzuwenden sind ⁴⁾.

Bei der Frage, wann und in welchem Umfang zwischenstaatliche Verträge ihre ersten Wirkungen entfalten, sollen in unserem Zusammenhang drei Abschnitte unterschieden werden:

1. Der Zeitraum bis zur Abgabe der endgültigen Verpflichtungserklärungen. Dabei interessiert hier nur das Problem, welche Bedeutung die Unterzeichnung eines ratifikationsbedürftigen Vertrages vor der Ratifikation hat (siehe unter III).

2. Der Zeitraum zwischen der Abgabe einer oder mehrerer endgültiger Verpflichtungserklärungen und dem Inkrafttreten eines Vertrages. Dieser Punkt bedarf schon hier einer kurzen Erläuterung. Die meisten Verträge enthalten klare Anhaltspunkte, wann sie in Kraft treten sollen, von welchem Zeitpunkt ab sie also zwischen den Vertragspartnern geltendes Völkerrecht darstellen. Die Abgabe der Verpflichtungserklärung und das Inkrafttreten des Vertrages können zusammenfallen, doch kann auch

³⁾ Mehr Vorsicht wäre daher bei der Feststellung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE Bd. 1, S. 281 ff., 283) geboten gewesen: »Die Unterzeichnung der in Aussicht genommenen völkerrechtlichen Verträge durch den Bundeskanzler erzeugt für sich allein weder staatsrechtliche noch völkerrechtliche Wirkungen«.

⁴⁾ Zum Unterschied zwischen Inkrafttreten des Vertrages und Anwendbarkeit seiner Bestimmungen unten S. 687 f.

zwischen beidem ein längerer oder kürzerer Zeitraum liegen⁵⁾, und dann stellt sich die unter IV. zu erörternde Frage, welche Bedeutung eine Verpflichtungserklärung in diesem Zeitraum hat.

3. Schließlich soll unter V. geprüft werden, wann die Bestimmungen in Kraft getretener Verträge ihre volle Wirkung entfalten.

Bei unserer Untersuchung wird der Begriff des völkerrechtlichen Vertrages⁶⁾ vorausgesetzt, er mag hier – unabhängig von seiner konkreten Bezeichnung als Vertrag, Abkommen, Konvention, Übereinkunft usw. – als bindende Vereinbarung von zwei oder mehr Völkerrechtssubjekten über die Begründung oder Aufhebung völkerrechtlicher Rechtsverhältnisse umschrieben sein. Es werden nur schriftlich niedergelegte Vereinbarungen untersucht, dagegen bleiben Gültigkeit und Bedeutung mündlicher Absprachen dahingestellt⁷⁾. Lediglich die Anfangswirkungen internationaler Abkommen sind Gegenstand der Untersuchung, nicht aber Zeitpunkt und Modalitäten einer Vertragsänderung⁸⁾ und des Beitritts weiterer Staaten⁹⁾. Unberücksichtigt bleibt auch die Frage, welche völkerrechtliche Wirkung Verpflichtungserklärungen haben, die von staatlichen Organen im Widerspruch zu dem sie bindenden Verfassungsrecht abgegeben werden¹⁰⁾. Nicht erörtert wird weiter, welche Bedeutung Art. 102 der UN-Satzung für die Wirkung völkerrechtlicher Verträge hat¹¹⁾. Schließlich muß betont werden,

⁵⁾ Eine ähnliche Situation liegt vor, wenn zwischen der innerstaatlichen Beschlußfassung über ein Gesetz und seinem Inkrafttreten ein bestimmter Zeitraum liegt, vgl. dazu Georg Jellinek, *Die rechtliche Natur der Staatenverträge*, 1880, S. 35 f.

⁶⁾ Vgl. etwa die Definition von Fitzmaurice in seinem 1956 der International Law Commission vorgelegten Report on the Law of Treaties (Yearbook of the I.L.C. 1956, Vol. II, S. 104 ff.; UN-Doc. A/CN.4/101): "For the purposes of the application of the present Code, a treaty is an international agreement embodied in a single formal instrument (whatever its name, title or designation) made between entities both or all of which are subjects of international law possessed of international personality and treaty-making capacity, and intended to create rights and obligations, or to establish relationships, governed by international law". Abs. 2 desselben Art. 2 stellt Noten- und Briefwechsel *mutatis mutandis* den »Verträgen« gleich.

⁷⁾ Vgl. dazu Hackworth, *Digest of International Law*, Vol. 5 (1943), S. 31 ff.

⁸⁾ Siehe dazu die Aufsätze von Yakemtchouk: *La révision des traités multilatéraux en droit international*, *Revue générale de droit international public*, Année 60 (1956), S. 337–400; und: *La technique de révision des traités multilatéraux*, *Annales de droit et de sciences politiques*, T. 16 (1956) S. 173–201. Zusammenstellung von "Amendment Clauses" und "Revision Clauses" im *Handbook of Final Clauses des UN-Sekretariats*, UN-Doc. ST/LEG/6, S. 130–152.

⁹⁾ Vgl. *Handbook of Final Clauses*, S. 39–53.

¹⁰⁾ Dazu z. B. Paul De Visscher, *De la conclusion des traités internationaux*, 1943; Basdevant, *La conclusion et la rédaction des traités et des instruments diplomatiques autres que les traités*, *Recueil des Cours* T. 15 (1926), S. 539 ff., 577 ff.

¹¹⁾ Dazu Brandon, *The Validity of Non-Registered Treaties*, *The British Year Book of International Law*, Vol. 29 (1952), S. 186–204.

daß die zu erörternden Grundsätze nur dann gelten, wenn die Staaten und sonstigen Völkerrechtssubjekte nichts Abweichendes vereinbart haben.

III.

1. Die Bedeutung von Unterzeichnung und Ratifikation bei einem ratifikationsbedürftigen Vertrag und das Verhältnis beider Akte zueinander ist seit langem Gegenstand der Erörterung. Den eingehenden Untersuchungen dieses Problems¹²⁾ soll hier keine neue hinzugefügt werden, vielmehr kann es sich bei den folgenden Feststellungen nur um eine Bestandsaufnahme und einen Überblick über die wichtigsten Fragen handeln.

Dabei bedarf zunächst der Begriff der Ratifikation einer Präzisierung. Daß das einem Vertrag zustimmende staatliche Parlament damit den Vertrag nicht »ratifiziert«, unterliegt keinem Zweifel, auch wenn der Sprachgebrauch einen anderen Eindruck erwecken könnte. Die Ratifikation kann nur von dem Staatsorgan ausgehen, das den Staat im zwischenstaatlichen Verkehr vertritt und repräsentiert, das ist regelmäßig das Staatsoberhaupt. Durch die Ratifikation wird ein zwischenstaatlicher Vertrag bestätigt. In dem Bestätigungsverfahren können zwei Stadien unterschieden werden, nämlich der endgültige interne staatliche Entschluß über die Billigung des Vertrags, meist dokumentiert durch die Ausfertigung der Ratifikationsurkunde, und die Übersendung der Urkunde an den Vertragspartner oder die Depositarmacht¹³⁾; manchmal tritt an die Stelle der Urkundenübersendung die einfache Mitteilung, der Vertrag sei ratifiziert worden oder werde hiermit ratifiziert¹⁴⁾. Die Ausfertigung und Unterzeichnung der Ratifikationsurkunde spielt sich noch ganz im innerstaatlichen Bereich ab,

¹²⁾ An neueren Monographien sind zu nennen: Dehousse, *La ratification des traités*, 1935; Georgopoulos, *La ratification des traités et la collaboration du parlement*, 1939; Wilcox, *The Ratification of International Conventions*, 1935; Freymond, *La ratification des traités et le problème des rapports entre le droit international et le droit interne*, 1947; Jones, *Full Powers and Ratification*, 1949. Siehe auch die (nicht gedruckte) Dissertation von Lettow, *Die völkerrechtliche Bindung nicht ratifizierter Verträge*, Bonn 1953.

¹³⁾ Vgl. etwa Harvard Research in International Law, *Draft Convention on the Law of Treaties*, AJIL Vol. 29 (1935), Suppl. (im folgenden zitiert: *Harvard Draft Convention*), S. 739: "Ratification may be said to be the confirmation and approval of a treaty by a State, usually subsequent to its signature on behalf of that State. The confirmation and approval must be evidenced in some substantial way".

¹⁴⁾ Eine Sonderbestimmung enthielt Art. 440 Abs. 4 und 5 des Versailler Vertrags: "The deposit of ratifications shall be made at Paris as soon as possible. Powers of which the seat of the Government is outside Europe will be entitled merely to inform the Government of the French Republic through their diplomatic representative at Paris that their ratification has been given; in that case they must transmit the instrument of ratification as soon as possible". In Kraft trat der Vertrag erst mit der Errichtung eines Protokolls über die erfolgte Ratifikation.

und erst die Erklärung gegenüber dem Vertragspartner ist ein völkerrechtlicher Vorgang; nur er sollte zweckmäßigerweise als Ratifikation bezeichnet werden. Unter »Ratifikation« wird daher im folgenden die Bestätigung eines Vertrages gegenüber dem Vertragspartner verstanden¹⁵⁾; sie erfolgt meist durch Überweisung oder Hinterlegung der Ratifikationsurkunde.

2. Die Ratifikation eines ratifikationsbedürftigen Vertrages¹⁶⁾ ist nach moderner einheitlicher Auffassung kein nur formaler Vorgang ohne größere Bedeutung, sondern wesentlich für das endgültige Zustandekommen des Vertrages¹⁷⁾. Dies hat der Internationale Gerichtshof in der ersten Phase des *Ambatielos-Falles* klar ausgesprochen:

“The ratification of a treaty which provides for ratification . . . is an indispensable condition for bringing it into operation. It is not, therefore, a mere formal act, but an act of vital importance”¹⁸⁾.

Auch bei Anerkennung dieses Grundsatzes bleibt die Frage offen, welches Gewicht der Unterzeichnung zukommt, ob sie nur das Einverständnis der Unterhändler mit einem Vertragsentwurf zum Ausdruck bringt und erst die Ratifikation die Billigung des Vertrags durch die Staaten enthält, oder ob die Unterzeichnung die vorläufige staatliche Bestätigung des Vertrags darstellt, der die endgültige Bestätigung bei der Ratifikation folgt. Hier gehen die Ansichten auseinander, zwei typische Äußerungen mögen dies zeigen. Einerseits stellt *B a s d e v a n t* fest¹⁹⁾:

«La rédaction et la signature d'un accord international sont les actes par lesquels s'énonce la volonté des Etats contractants; la ratification est l'acte par

¹⁵⁾ Vgl. *Fitzmaurice*, Report on the Law of Treaties, Art. 31 Abs. 2 a. a. O.: “Ratification in the international sense, and for treaty purposes, consists in the communication, exchange or depositing, by the competent executive authority of the State, of a formal instrument embodying and conveying the ratification of the State on the international plane. Domestic processes of ratification, or other domestic steps leading up to it, are not themselves a ratification of the treaty, and require to be completed by the drawing up and transmission by the executive authority, of a formal international instrument”.

¹⁶⁾ Ob die Ratifikationsbedürftigkeit vermutet wird, wird unten, S. 675, erörtert.

¹⁷⁾ Vgl. statt vieler *B a s d e v a n t*, a. a. O., S. 574 ff. Die Auffassung des britischen House of Lords in *Philippson and Others v. Imperial Airways Limited*, (1939) A. C. 332 (vgl. dazu *Jones*, The Law Quarterly Review, Vol. 56, 1940, S. 399–404), daß mit “high contracting party” auch ein Unterzeichnerstaat, der noch nicht ratifiziert hat, gemeint sein könne, mag im Einzelfall vertretbar sein, ändert aber nichts an der Regel, daß die endgültige völkerrechtliche Bindung erst durch die Ratifikation erfolgt.

¹⁸⁾ *Ambatielos case* (jurisdiction), Judgment of July 1st, 1952: ICJ Reports 1952, S. 28 ff., 43.

¹⁹⁾ Opinion dissidente im *Ambatielos-Fall*, a. a. O., S. 69; weitere Nachweise für diese Auffassung in *Harvard Draft Convention*, S. 741 f. Siehe auch *Oppenheim-Lauterpacht*, International Law, Vol. 1, 8th ed. 1955, S. 904 f.

lequel la volonté ainsi exprimée est confirmée par l'autorité compétente en vue de lui donner force de droit.»

Andererseits entnimmt der Kommentar zur Harvard Draft Convention ²⁰⁾ der neueren zwischenstaatlichen Praxis folgendes:

“... it would not accord with modern conceptions of the office served by ratification to regard it as the confirmation and approval of a signature rather than of a treaty.”

“... signature of a treaty by the representatives of a State can generally be regarded as indicating little more than that those representatives certify that the text signed is the one which they have examined or helped to draft, and which they proposed to submit to the proper organs of their State for acceptance or rejection.”

Will man sich für die eine oder andere Auffassung entscheiden, so muß zunächst jede politische Wertung von Unterzeichnung und Ratifikation ausgeschaltet werden. Die feierliche Unterzeichnung des österreichischen Staatsvertrages nach jahrelangen Vorbereitungen und Fehlschlägen war politisch sicher der wichtigste Akt auf dem Weg zum endgültigen Vertragsschluß, während bei einem Vertrag sekundärer Bedeutung nicht in der Unterzeichnung, sondern erst in der Ratifikation die wesentliche Entscheidung liegen kann. Diese Unterschiede im Einzelfall dürfen die völkerrechtliche Qualifizierung nicht beeinflussen, sie muß vielmehr von folgenden Feststellungen ausgehen: Unterzeichnung wie Ratifikation sind staatliche Willenserklärungen ^{20a)}. Durch Vertragsunterzeichnung erklären die bevollmächtigten staatlichen Unterhändler – nicht als Einzelpersonen, sondern als Vertreter ihres Staates –, daß der Vertrag in der vorliegenden Form gebilligt und zur weiteren Prüfung den zuständigen Organen zugeleitet werden wird. Durch die Ratifikation erklärt das den Staat im zwischenstaatlichen Verkehr repräsentierende Organ die endgültige Annahme des Vertrags. Stellt man auf den Vertragsinhalt ab, so erscheint die Unterzeichnung als wichtigste staatliche Willenserklärung, denn ohne Zustimmung der anderen Partner ist keine Vertragsänderung mehr möglich ²¹⁾. Fragt man dagegen nach der endgültigen Bindung an den Vertrag, so ist festzustellen, daß sie allein durch die Ratifikation herbeigeführt wird.

Lange Zeit wurde von vielen Völkerrechtsautoren ²²⁾ und gelegentlich

²⁰⁾ S. 741, auch S. 736.

^{20a)} Vgl. Balladore Pallieri, *La formation des traités dans la pratique internationale contemporaine*, Recueil des Cours T. 74 (1949 I), S. 469 ff., 493.

²¹⁾ Siehe unten S. 672 ff.

²²⁾ Nachweise in Harvard Draft Convention, S. 799 f.

auch in der internationalen Rechtsprechung²³⁾, vor allem aber in der amerikanischen Judikatur²⁴⁾, angenommen, die Ratifikation wirke auf den Zeitpunkt der Unterzeichnung zurück. Auch in diesem Punkt kann festgestellt werden, daß nach heute ganz überwiegender Auffassung im Zweifel nicht das Datum der Unterzeichnung, sondern das der Ratifikation für das Inkrafttreten eines Vertrages maßgeblich ist²⁵⁾.

3. Die Wandlungen der staatlichen Struktur und das Aufkommen eingehender Verfassungsvorschriften über das Vertragsschließungsrecht haben in einer weiteren Frage einen Meinungsumschwung begünstigt oder herbeigeführt: Während die Klassiker des Völkerrechts eine Rechtspflicht des Souveräns zur Ratifikation eines unterzeichneten Vertrags annahmen²⁶⁾ und die Praxis dieser Auffassung weitgehend entsprach²⁷⁾, geht heute die fast einhellige Ansicht dahin, daß keine derartige Rechtspflicht besteht, der Staat vielmehr rechtlich in der Vornahme oder Ablehnung der Ratifikation frei ist²⁸⁾. Wurde früher nur die Überschreitung der Unterhändlervollmacht als Rechtfertigung für die Ablehnung der Ratifikation anerkannt, so können heute zahlreiche Gründe die Unterzeichnerstaaten legitimerweise dazu veranlassen, einen Vertrag nicht zu ratifizieren²⁹⁾, etwa die Opposition anderer Staatsorgane, vor allem des zur Mitwirkung berufenen Parlaments, gegenüber dem Vertragsprojekt, rechtliche oder politische Wandlungen der innerstaatlichen Situation, Änderungen der Weltlage oder des Verhältnisses zu bestimmten anderen Staaten oder auch nur eine andere Bewertung der an sich seit der Vertragsunterzeichnung unverändert gebliebenen Lage. Mehrere dieser Gründe haben zum Beispiel zusammengewirkt bei der Ablehnung des Vertrages über die Europäische Verteidigungsgemeinschaft durch Frankreich; die Mehrheit des Parlaments war dem Projekt nicht günstig gesonnen, die neue, bei der Unterzeichnung noch nicht amtierende Regierung verhielt sich ihm gegenüber zumindest reserviert,

²³⁾ Vgl. den Schiedsspruch vom 7. 4. 1875 in einem chilenisch-peruanischen Streitfall, Moore, *History and Digest of International Arbitrations*, Vol. 2 (1898), S. 2091.

²⁴⁾ Vgl. Harvard Draft Convention, S. 801 ff.

²⁵⁾ Oppenheim-Lauterpacht, a. a. O., S. 917; Wilcox, a. a. O., S. 40 f.; Hackworth, a. a. O., S. 207 ff.; Harvard Draft Convention, Art. 11. Besonders eingehend Jones, a. a. O., S. 92-106.

²⁶⁾ Nachweise in Harvard Draft Convention, S. 770.

²⁷⁾ Vgl. Jones, a. a. O., S. 1 ff., über die Texte der Vollmachturkunden, siehe auch S. 66 ff., 74 ff.

²⁸⁾ Vgl. Fitzmaurice, *Report on the Law of Treaties*, Art. 32, Abs. 1; Georgopoulos, a. a. O., S. 3 Anm. 1; Harvard Draft Convention, Art. 8, S. 741, 769 ff.; Basdevant, *Recueil des Cours*, T. 15 (1926 V), S. 550, 587 ff., 593; Oppenheim-Lauterpacht, S. 904 f., 908 ff.; Jones, a. a. O., S. 32, 66, 79 ff.; Dehousse, a. a. O., S. 107; Ballardore Pallieri, a. a. O., S. 500 ff.

²⁹⁾ Vgl. Wilcox, a. a. O., S. 103 f.; Harvard Draft Convention, S. 771 f.

und zwar auf Grund einer anderen Einschätzung der politischen Situation und Opportunität.

Wenn gelegentlich versucht worden ist, die Gründe, die die Verweigerung der Ratifikation rechtfertigen, im einzelnen aufzuzählen und in allen anderen Fällen eine Ratifikationspflicht zu postulieren, so kann auch dieser von der Staatenpraxis nicht gestützte Versuch als gescheitert angesehen werden. Ob man das Ergebnis begrüßt oder bedauert, nach geltendem Völkerrecht muß man sagen, daß eine Ratifikationspflicht des Staates, der einen Vertrag unterzeichnet hat, nicht nachweisbar ist, daß er vielmehr frei über Bestätigung oder Ablehnung des Vertrags entscheidet.

Wenn in völkerrechtlichen Werken gelegentlich von einer »moralischen« Verpflichtung zur Ratifikation die Rede ist³⁰⁾, so paßt der Moralbegriff hier überhaupt nicht recht, und richtig ist nur, daß auch bei Fehlen einer rechtlichen Verpflichtung eine willkürliche oder nicht hinreichend begründete Ablehnung der Ratifikation den politischen Kredit eines Unterzeichnerstaates und das Vertrauen zu ihm untergraben kann, und dieser außerrechtliche Faktor wird Mißbräuche und Gefahren einschränken. Dieser Gesichtspunkt sollte jedoch die völkerrechtliche Erörterung nicht belasten.

Bedenklich erscheint es auch, Ausnahmen von der freien Entscheidungsbefugnis über die Ratifikation durch unbestimmte und mit zahlreichen Vorbehalten versehene Formulierungen zu umschreiben, so wie Fitzmaurice es in seinem Bericht für die International Law Commission getan hat³¹⁾:

“However, the signature:

.....

(b) May, in appropriate circumstances, imply that, subject to subsequent consideration, the government of the signatory state will, in the absence of any change in conditions or other unforeseen event, be willing to proceed to ratification or acceptance in due course, or to seek it from, or recommend it to, the competent constitutional organ.”

Die angeführten Merkmale werden sich im Einzelfall kaum je nachweisen lassen. Ein Ratifikationsvorbehalt in einem Vertrag hat nach modernem Völkerrecht den Sinn, eine nochmalige Prüfung des Vereinbarten zu ermöglichen, und diese Prüfung kann zur Verwerfung wie zur Bestätigung des Vertrags führen. Eine sich aus der Unterzeichnung ergebende Rechtspflicht zur Ratifikation wäre allenfalls dann denkbar, wenn sie aus-

³⁰⁾ Nachweise bei Wilcox, a. a. O., S. 101 ff.; Harvard Draft Convention, S. 771 f.

³¹⁾ Art. 30, a. a. O.

drücklich vereinbart wird³²⁾, und zwar von staatlichen Organen, die selbst über die Ratifikation entscheiden können; in einem solchen, kaum je praktischen Fall würde der Ratifikationsbegriff in einem anderen Sinn gebraucht, als es gegenwärtig üblich ist.

Eine besondere Würdigung fordern diejenigen Verträge, die schon vor der Ratifikation in Kraft treten oder angewendet werden. Dabei sind verschiedene Fälle zu unterscheiden. Zunächst kommt es vor, daß ein Vertrag zwar ratifiziert werden soll, aber schon früher *e n d g ü l t i g i n K r a f t* tritt. Hierher gehört der deutsch-russische Rapallo-Vertrag vom 16. April 1922³³⁾, nach dessen Art. 6 ein Teil des Vertrags trotz des Ratifikationsvorbehalts sofort in Kraft treten sollte. Damit verliert die Ratifikation ihre sonst wesentliche Bedeutung, sie ist zur Perfektion des Vertrags nicht erforderlich³⁴⁾ und nur noch eine Formalität. Ob man hier ausnahmsweise eine Ratifikationspflicht bejaht, ist ohne praktische Bedeutung; auch wenn die Ratifikation nicht erfolgt, kann der Vertrag nur unter Beachtung der allgemeinen oder speziell vorgesehenen Völkerrechtsregeln beendet werden³⁵⁾.

In manchen Fällen sieht der Vertragstext vor, daß ein Vertrag trotz des Ratifikationsvorbehalts von der Unterzeichnung *a n v o r l ä u f i g a n g e w e n d e t* werden soll. Beispiel:

“The instruments of ratification shall be exchanged in London as soon as possible. Pending ratification this Agreement shall be provisionally put into force, and shall enter into force definitively on the exchange of ratifications.”³⁶⁾

³²⁾ Dazu reicht keinesfalls die in Ratifikationsklauseln übliche Formel aus, der Vertrag »solle« oder »werde« ratifiziert werden.

³³⁾ Politische Verträge, herausgegeben von Viktor Bruns, Bd. 1, 1936, S. 107; League of Nations, Treaty Series, Vol. 19, No. 498. Weitere Beispiele bei Bittner, Die Lehre von den völkerrechtlichen Vertragsurkunden, 1924, S. 262 Anm. 1053; Basdevant, Recueil des Cours T. 15, S. 576 Anm. 4; Blix, The Requirement of Ratification, The British Year Book of International Law, Vol. 30 (1953), S. 352 ff., 363 Anm. 3.

³⁴⁾ So auch der auf der 3. Sitzung der International Law Commission vorläufig angenommene Art. 6 eines Konventionsentwurfs, vgl. Brierly, 3rd Report on the Law of Treaties, UN-Doc. A/CN. 4/54. Der Artikel sagt u. a., daß schon in der Unterzeichnung eines Vertrags die endgültige Verpflichtung liegt, wenn dieser Vertrag zwar eine Ratifikation vorsieht, aber zugleich das frühere Inkrafttreten bestimmt. Ebenso Art. 6 des Reports von Fitzmaurice, a. a. O. Abweg Dehousse, a. a. O., S. 104–107, der so weit geht, vertraglich vorgesehene Maßnahmen vor der Ratifikation als «des actes bénévoles que les Etats sont jamais internationalement tenus d'accomplir» zu bezeichnen.

³⁵⁾ Nicht erörtert wird auch hier die Frage, wie eine unter Verletzung der Staatsverfassung abgegebene Verpflichtungserklärung zu beurteilen ist.

³⁶⁾ Britisch-portugiesisches Luftverkehrsabkommen vom 6. 12. 1945, UN Treaty Series, Vol. 6, No. 65.

Hier ist die Anwendung des Vertrags zunächst nicht von der Ratifikation abhängig, aber erst sie führt von der provisorischen zur endgültigen Vertragsgeltung. Welche Rechtsfolgen die Unterlassung oder Verweigerung der Ratifikation hat, läßt sich schwer bestimmen, da Beispiele aus der internationalen Praxis nicht bekannt sind³⁷⁾. Besteht in diesen Fällen eine Pflicht zur Ratifikation? Die Frage wird man eindeutig verneinen können, wenn etwa ein staatliches Parlament seine verfassungsrechtlich notwendige Mitwirkung im innerstaatlichen Ratifikationsverfahren verweigert und der Ratifikationsvorbehalt gerade die Bedeutung hatte, dem Parlament trotz der vorläufigen Anwendung des Vertrags noch Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Andererseits würde eine willkürliche Ablehnung der Ratifikation durch die Organe, mit deren Einverständnis zuvor die vorläufige Anwendung vereinbart wurde, in Widerspruch zu dem früheren Verhalten stehen und die Vertrauensbasis der Vertragsbeziehungen erschüttern. Man wird annehmen können, daß die vorläufige Anwendung eines ratifikationsbedürftigen Vertrages die Partner verpflichtet, die Ratifikation anzustreben und von ihr nur aus schwerwiegenden Gründen abzusehen. Erfolgt die Ratifikation nicht, so kann die vorläufige Geltung des Vertrags nicht willkürlich und einseitig beendet werden, vielmehr müssen auch hierfür gewichtige Gründe vorliegen, und der Zeitpunkt, von dem ab der Vertrag nicht angewandt wird, muß unter Beachtung der Interessen des Partners festgelegt werden³⁸⁾.

Dieselben Grundsätze dürften auch dann gelten, wenn sich die Partner ohne eine ausdrückliche Vertragsbestimmung in gegenseitigem Einverständnis schon vor der Ratifikation vertragsgemäß verhalten.

4. Die grundsätzliche Ablehnung einer völkerrechtlichen Ratifikationspflicht macht die Beantwortung weiterer Fragen erforderlich: Besteht eine

³⁷⁾ Ein besonderer, schwer einzuordnender Fall ist die Übergabe der französischen Besitzungen in Indien an die Indische Union. Ein nicht mit einem Ratifikationsvorbehalt versehener Vertrag vom 21. 10. 1954 (The Indian Year Book of International Affairs, Vol. 3, 1954, S. 368 ff.) sah eine *de facto*-Übergabe der Gebiete mit Wirkung vom 1. 11. 1954 vor; ein Vertrag vom 28. 5. 1956 (*ibid.*, Vol. 5, 1956, S. 175 ff.) enthielt dann die endgültige Regelung, er soll aber erst mit der Ratifikation (sie ist seitens Frankreichs bisher nicht erfolgt) in Kraft treten.

³⁸⁾ Gelegentlich enthält ein Vertrag selbst eine Bestimmung, wie die vorläufige Anwendung wieder beendet werden kann; vgl. Art. 17 einer Konvention der Benelux-Staaten über monetäre Fragen vom 21. 10. 1943 (UN Treaty Series, Vol. 2, No. 21): «La présente Convention sera ratifiée et les ratifications en seront échangées aussitôt que possible. En attendant, elle sortira provisoirement ses effets dès le moment de la signature, avec faculté pour le Gouvernement néerlandais ou pour le Gouvernement belge d'y mettre fin à tout moment moyennant un préavis de six mois».

Pflicht zur Prüfung des unterzeichneten Vertrages? Besteht eine Erklärungspflicht gegenüber den anderen Vertragspartnern?

Durch einen Ratifikationsvorbehalt im Vertragstext wird den Unterzeichnerstaaten die Möglichkeit offen gehalten, den Vertrag nochmals einer umfassenden politischen und rechtlichen Prüfung zu unterziehen. Daß dem Prüfungsrecht eine Prüfungspflicht gegenübersteht, ein Unterzeichnerstaat also völkerrechtlich gehalten ist, die für und wider die Ratifikation sprechenden Gründe abzuwägen, liegt nahe und wird mit Recht vertreten³⁹⁾. Die Verneinung selbst dieser rudimentären Pflicht würde der Unterzeichnung eines Vertrages fast jede rechtliche Bedeutung nehmen und dem Gewicht, das ihr im zwischenstaatlichen Verkehr beigemessen wird, nicht gerecht werden. Wenn die staatlichen Unterhändler durch die Unterzeichnung einem Vertrag ihre Zustimmung gegeben haben, liegt darin die Erklärung, der Vertrag werde nochmals geprüft werden und das Ergebnis dieser Prüfung entscheide über Vornahme oder Ablehnung der Ratifikation. Die Bejahung einer völkerrechtlichen Prüfungspflicht darf im übrigen nicht darüber hinwegtäuschen, daß sich ihre Beachtung nur schwer überprüfen läßt und daß der Rechtsverletzung regelmäßig keine Sanktionen entgegengesetzt werden können.

Internationale Organisationen haben sich mehrfach bemüht, die Ratifikation der von ihnen erarbeiteten oder geförderten Verträge zu beschleunigen und zu diesem Zweck Auskunft von ihren Mitgliedern über den Stand und die Aussichten des Ratifikationsverfahrens zu erhalten⁴⁰⁾. Der in Anm. 39 genannte, dem Völkerbund erstattete Bericht erklärt hierzu:

“... the interests of the other contracting parties require that, after a reasonable lapse of time, they should, in any case, be in a position to know what is to be the fate and the territorial scope of an agreement...”

³⁹⁾ Vgl. League of Nations Doc. A. 10. 1930. V., Report of the Committee appointed to consider the Question of Ratification and Signature of Conventions concluded under the Auspices of the League of Nations, S. 2: “It is justifiable to assume that the signature of an international convention on behalf of a country indicates an intention on the part of the Government of that country to make a fresh examination of the question with a view to putting the convention into force as far as it is concerned”. Dazu Harvard Draft Convention, S. 736: “But obviously the committee did not mean to suggest that the effect of the signature was to bind a government to do anything more than to examine the question with a view to the acceptance and ratification of the treaty”. Vgl. weiter Wilcox, a. a. O., S. 28: “... a government, by fixing its signature to a treaty or convention, has at least incurred the obligation of considering ratification”. Lauterpacht, Report on the Law of Treaties, UN-Doc. A/CN. 4/63, S. 64: “It (a party) must examine the treaty in order to come to a decision, with regard to which it enjoys full freedom of action, whether to approve the treaty or not”.

⁴⁰⁾ Vgl. für den Völkerbund und die Panamerikanische Union Wilcox, a. a. O., S. 144 f., 147 ff., 210 ff.

Diese sicher zutreffende Erwägung läßt offen, ob völkerrechtlich die Unterzeichnerstaaten verpflichtet sind, Auskunft über Vornahme, Ablehnung oder Verzögerung der Ratifikation zu geben. Art. 7 der Havanna-Konvention von 1928 über den Abschluß und die Beendigung völkerrechtlicher Verträge⁴¹⁾ hat eine Benachrichtigungspflicht für den Fall der Verweigerung der Ratifikation aufgestellt⁴²⁾, doch erscheint die Frage nach allgemeinem Völkerrecht zweifelhaft und läßt sich kaum einheitlich für alle Fälle beantworten. Die Verwerfung eines Vertragsprojekts durch ein staatliches Parlament (Beispiel: Ablehnung des Versailler Vertrags durch den amerikanischen Senat) und die dadurch verursachte Unmöglichkeit der Ratifikation können so offensichtlich sein, daß das Verlangen nach einer ausdrücklichen Erklärung über die Ablehnung reiner Formalismus wäre. Bei einer von zahlreichen Staaten unterzeichneten Konvention kann die Gewißheit über das endgültige Verhalten eines Partners besonders wichtig, hinsichtlich eines anderen Partners dagegen uninteressant sein. Bei einem gewichtigen bilateralen Vertrag wiederum kann das Verhältnis der Kontrahenten zueinander eine klare Auskunft über Ratifikation oder Nichtratifikation fordern. Insgesamt wird man es den Umständen des Einzelfalls überlassen müssen, ob die Grundsätze von Treu und Glauben und die in der Unterzeichnung liegende Zusicherung einer Prüfung des Vertragsobjekts eine *R e c h t s p f l i c h t* zur ausdrücklichen Stellungnahme begründen.

Besteht weder eine Ratifikationspflicht noch eine allgemeine Pflicht zur Abgabe einer ausdrücklichen Erklärung über die Ablehnung eines Vertragsprojekts, so dürfte sich daraus zwingend ergeben, daß auch eine völkerrechtliche Verpflichtung, Gründe für die Verweigerung einer Ratifikation anzugeben, nicht besteht⁴³⁾. Dies schließt nicht aus, daß politische Erwägungen und das im eigenen Interesse liegende Gebot zur Rücksichtnahme auf die Vertragspartner die Anführung stichhaltiger Gründe nahelegen können⁴⁴⁾.

5. Eine weitere Frage: Sind die beteiligten Staaten verpflichtet, zwischen der Unterzeichnung und der Ratifikation eines Vertrages alles zu unterlassen, was die spätere Vertragserfüllung gefährdet oder unmöglich macht?

⁴¹⁾ Martens, *Nouveau Recueil Général*, Série 3, T. 40, S. 375 ff.

⁴²⁾ "In case of refusal [to ratify] it shall be communicated to the other contracting parties". Einschränkung Harvard Draft Convention, S. 777 f., hinsichtlich des allgemeinen Völkerrechts.

⁴³⁾ Vgl. Jones, a. a. O., S. 80.

⁴⁴⁾ Ältere Beispiele bei Jones, a. a. O., S. 74, 77.

Das Urteil eines türkisch-griechischen Schiedsgerichts vom 26. Juli 1928⁴⁵⁾ hat die Frage bejaht und ausgeführt:

«... déjà avec la signature d'un Traité et avant sa mise en vigueur, il existe pour les parties contractantes une obligation de ne rien faire qui puisse nuire au Traité en diminuant la portée de ses clauses (voir Fauchille, Traité de droit international public, éd. 1926, t. I^{er}, partie III, p. 320).

... il est intéressant de faire observer que ce principe – lequel en somme n'est qu'une manifestation de la bonne foi qui est à la base de toute loi et de toute convention – a reçu un certain nombre d'applications dans divers traités ... »

Weitere Gerichtsentscheidungen, die eindeutig dieselbe Ansicht vertreten, dürften nicht vorliegen; der Ständige Internationale Gerichtshof hat sich in diesem Punkt trotz entsprechender Anträge nicht festgelegt⁴⁶⁾. In der Staatenpraxis ist gelegentlich die Auffassung vertreten worden, vertragswidrige Maßnahmen seien auch vor der Ratifikation unzulässig⁴⁷⁾, und einzelne Verträge enthalten entsprechende ausdrückliche Verbote⁴⁸⁾. Einen gegenteiligen Standpunkt scheint der Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft⁴⁹⁾ einzunehmen, denn nach Art. 105 Abs. 1 können vor dem Inkrafttreten des Vertrags mit dritten Staaten usw. geschlossene Vereinbarungen nicht wegen ihrer Unvereinbarkeit mit dem neuen Vertrag beanstandet werden, und Absatz 2 enthält eine Ausnahme nur für Vereinbarungen, die von »einer Person oder einem Unternehmen«, nicht aber von einem Mitgliedstaat, zwischen Unterzeichnung und Ratifikation geschlossen werden. Das läßt den Schluß zu, daß die staatlichen Vertragspartner selbst bis zum Inkrafttreten des Vertrags in ihren Handlungen auf dem vertraglich geregelten Gebiet frei sein sollten. Nicht zweifelsfrei ist das uns hier interessierende Problem in Art. 234 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft⁵⁰⁾ geregelt. Abs. 1 der Vorschrift stellt ausschließlich auf das Inkrafttreten des Vertrags ab und bestimmt:

»Die Rechte und Pflichten aus Übereinkünften, die vor Inkrafttreten dieses Vertrages zwischen einem oder mehreren Mitgliedstaaten einerseits und einem

⁴⁵⁾ Recueil des décisions des tribunaux arbitraux mixtes institués par les traités de paix, T. 8 (1929), S. 390 ff., 395; Annual Digest 1927/28, Case No. 272.

⁴⁶⁾ Vgl. Publications de la C. P. J. I. Série A, No. 7, S. 39 f.

⁴⁷⁾ Jones, a. a. O., S. 81 ff.; Harvard Draft Convention, S. 784 f.

⁴⁸⁾ Beispiel: Art. 38 der Generalakte der Berliner Konferenz vom 26. 2. 1885 (Martens, N. R. G. Sér. 2, T. 10, S. 414 ff.): «En attendant, les Puissances signataires du présent Acte général s'obligent à n'adopter aucune mesure qui serait contraire aux dispositions dudit Acte». Weitere Nachweise in Harvard Draft Convention, S. 786.

⁴⁹⁾ Bundesgesetzblatt 1957 II, S. 1014 ff.

⁵⁰⁾ Bundesgesetzblatt 1957 II, S. 766 ff.

oder mehreren dritten Ländern andererseits geschlossen wurden, werden durch diesen Vertrag nicht berührt.«

Abs. 2 verpflichtet jedoch die Mitgliedstaaten, bei einem Widerspruch des neuen Vertrags mit früheren Vereinbarungen »alle geeigneten Mittel« anzuwenden, »um die festgestellten Unvereinbarkeiten zu beheben«. Diese Pflicht zur Beseitigung vertragswidriger anderweitiger Bindungen läßt es wohl doch als Verstoß gegen Sinn und Gehalt des Vertrags erscheinen, wenn ein Unterzeichnerstaat in Kenntnis der bevorstehenden Verpflichtungen noch vor dem Inkrafttreten Maßnahmen ergriffen hat, die die volle Anwendung des Vertrags verhindern.

Aus der Staatenpraxis und Judikatur hat die Literatur unterschiedliche Folgerungen gezogen. Teils wird das Verbot vertragswidriger Maßnahmen als sicher angesehen⁵¹⁾, teils wird es als allgemeines Prinzip abgelehnt und nur ausnahmsweise bejaht⁵²⁾. Aus der oben festgestellten Freiheit der Staaten, die Ratifikation vorzunehmen oder abzulehnen, folgt, daß jedenfalls derjenige Staat, der sich endgültig zur Ablehnung des Vertrags entschlossen hat, seine volle Dispositionsbefugnis wiedererlangt hat. Die Frage kann daher nur lauten: Treffen den Staat, der sich entweder schon für die Bestätigung des Vertrags oder jedenfalls noch nicht gegen sie entschieden hat, gewisse Unterlassungspflichten? (Daß vor der Ratifikation keine positiven Maßnahmen zur späteren Vertragserfüllung ergriffen werden müssen, erscheint sicher.) Das ist für alle Maßnahmen, die bei dem Inkrafttreten des Vertrags ohne Schwierigkeit wieder rückgängig gemacht werden können, zu verneinen, anders zu beurteilen sind jedoch solche

⁵¹⁾ z. B. von Wilcox, a. a. O., S. 27: "... it is generally agreed that between the date of signature and the entry into force of a treaty the contracting parties are under the obligation to do nothing, which might impair the operation of its clauses". Siehe auch Lauterpacht, Report on the Law of Treaties, Art. 5, a. a. O.: "... signature ... implies the obligation, to be fulfilled in good faith: ... (b) to refrain, prior to ratification, from any act intended substantially to impair the value of the undertaking as signed". Der Kommentar (S. 61) erklärt dazu: "(1) That obligation constitutes a legal, and not merely a moral, duty; (2) ... it refers only to such acts as are intended, and not merely calculated, to impair the value of the obligation as signed". Grundsätzlich ähnlich, aber in Einzelheiten abweichend Fitzmaurice, Report, Art. 30 Abs. 1 c, a. a. O.

⁵²⁾ Vgl. Jones, a. a. O., S. 85 f., 89; Dehousse, a. a. O., S. 67; Harvard Draft Convention, Art. 9: "Unless otherwise provided in the treaty itself, a State on behalf of which a treaty has been signed is under no duty to perform the obligations stipulated, prior to the coming into force of the treaty with respect to that State; under some circumstances, however, good faith may require that pending the coming into force of the treaty the State shall, for a reasonable time after signature, refrain from taking action which would render performance by any party of the obligations stipulated impossible or more difficult". Weitere Nachweise *ibid.*, S. 783 ff.

Schritte, die die spätere Vertragserfüllung unmöglich machen oder wesentlich hindern. Folgende Beispiele⁵³⁾ sind denkbar: Die Einführung einer staatlichen Verfassungsvorschrift, die die Auslieferung der eigenen Staatsangehörigen verbietet, obwohl ein schon unterzeichneter Auslieferungsvertrag keinen entsprechenden Vorbehalt kennt. Die Abtretung eines Gebietsteils an einen dritten Staat, obwohl dasselbe Gebiet nach einem unterzeichneten Vertrag einem anderen Staat überlassen werden soll. Wollte man diese und ähnliche Maßnahmen für zulässig halten, so würde damit den Staaten das Recht zugebilligt, sich eindeutig in Widerspruch zu ihren früheren Erklärungen zu setzen. Durch die Unterzeichnung, die zur Prüfung des Vertragsprojekts verpflichtet, haben die Partner den Vertragsinhalt festgelegt und damit zum Ausdruck gebracht, wie sie sich bei einer positiven Entscheidung und späteren Ratifikation verhalten werden. Schritte, die ein späteres vertragsgemäßes Verhalten erheblich gefährden, sind hiermit unvereinbar, zudem stellen sie die Grundlage des ganzen, auf den endgültigen Vertragsschluß gerichteten Verfahrens, das Vertrauensverhältnis zwischen den Kontrahenten, in Frage und sind damit nach den Grundsätzen von Treu und Glauben ausgeschlossen. Man wird daher annehmen können, daß eine völkerrechtliche Verpflichtung der Unterzeichnerstaaten besteht, bis zu einer etwaigen endgültigen Ablehnung des Vertragsprojekts keine Maßnahmen zu ergreifen, die beim Inkrafttreten des Vertrags seine Erfüllung hindern.

6. Die bisher festgestellten Grundsätze für das Verhältnis zwischen Unterzeichnung und Ratifikation bedürfen einer Überprüfung an Einzelfällen der zwischenstaatlichen Praxis und einer etwaigen Ergänzung für Sonderprobleme.

a) Es wird in der Praxis mehr und mehr üblich, die Ratifikationsklausel in Verträgen dahingehend zu formulieren, daß die Ratifikation in Übereinstimmung mit den verfassungsrechtlichen Vorschriften der beteiligten Staaten erfolgen soll⁵⁴⁾. Als Beispiel sei Art. 110 Abs. 1 der UN-Satzung genannt. In einer derartigen Bezugnahme auf das Landesrecht kann ein bloßer Hinweis auf die Verfassungsbestimmungen ohne völkerrechtliche Rechtsfolgen liegen, es kann aber auch sein, daß die Verweisung die völkerrechtliche Unwirksamkeit einer unter Verletzung der Verfassung abgegebenen Ratifikationserklärung bewirkt. Dieses Problem wird hier nicht untersucht, von Interesse ist vielmehr in unserem Zusammenhang nur eine andere Frage: Kann die Verweisung auf die verfassungsrechtlichen Vor-

⁵³⁾ Weitere Beispiele in Harvard Draft Convention, S. 781 f.

⁵⁴⁾ Vgl. Paul De Visscher, a. a. O., S. 140 ff.; Harvard Draft Convention, S. 747.

schriften die Bedeutung haben, daß die Regierung, deren Unterhändler einen Vertrag unterzeichnet haben, völkerrechtlich verpflichtet ist, den Vertrag den zur Mitwirkung bei der Beschlußfassung berufenen anderen Staatsorganen, insbesondere dem Parlament, zu unterbreiten und sich um ihre Zustimmung zu bemühen? Oben wurde festgestellt, daß die Unterzeichnerstaaten nicht zur Ratifikation verpflichtet sind, dies schließt aber nicht notwendig aus, daß eine Verpflichtung der Regierung zur Förderung des Vertragsprojekts besteht.

Völkerrechtssubjekte sind grundsätzlich die Staaten, nicht aber ihre Organe, auch nicht ihre Regierung. Das mag vielleicht anders sein, wenn ausnahmsweise völkerrechtliche Normen sich nicht an die Staaten, sondern an die Personen wenden, die eine bestimmte staatliche Funktion ausüben. Immer dann jedoch, wenn ein Staatsorgan ausschließlich in dieser Eigenschaft angesprochen wird und in dieser Eigenschaft handelt, ist es der Staat, der aus den Handlungen seines Organs berechtigt und verpflichtet wird. Die Verhandlungen über einen Vertrag, seine Unterzeichnung wie seine endgültige Bestätigung erfolgen rechtlich nicht für ein bestimmtes Staatsorgan (auch wenn die in der Praxis gebrauchten Formulierungen gelegentlich einen anderen Eindruck erwecken können), sondern ausschließlich für den Staat als Vertragspartner und Völkerrechtssubjekt. Damit erscheint es ausgeschlossen, daß aus der Unterzeichnung eines Vertrags eine völkerrechtliche Verpflichtung der Regierung folgt, vielmehr kann nur der Staat als Rechtssubjekt verpflichtet werden. Damit ist jedoch die oben aufgeworfene Frage, ob sich die Regierung eines Unterzeichnerstaates um die Zustimmung anderer Staatsorgane zur Ratifikation bemühen muß, noch nicht abschließend verneint. Das Problem taucht vielmehr auf einer anderen Ebene wieder auf, es muß nämlich nach dem möglichen Inhalt einer Verpflichtung des Staates gefragt werden. Und hier kann kaum ein Zweifel bestehen, daß der Staat verpflichtet sein kann, daß eines oder mehrere seiner Organe in einer bestimmten Weise tätig werden. Die Verpflichtung trifft den Staat als Völkerrechtssubjekt, diese Verpflichtung kann aber dahin gehen, daß ein Organ eine gewisse Tätigkeit entfaltet, etwa die Regierung sich um die Mitwirkung und Zustimmung anderer Staatsorgane bei zwischenstaatlich bedeutsamen Vorgängen bemüht. Gerade im Völkervertragsrecht sind ähnliche Situationen nicht selten: Ein geltender Vertrag kann den staatlichen Vertragspartnern die Verpflichtung auferlegen, durch ihre Legislative bestimmte gesetzliche Vorschriften zu erlassen oder durch ihre Gerichte in bestimmten Fällen Rechtsschutz zu gewähren oder zu versagen. Ebenso ist es möglich, wie das unten zu erörternde Beispiel der Internationalen Ar-

beitsorganisation zeigt, daß einen Staat die Verpflichtung trifft, durch seine Regierung das Vertragsprojekt zu fördern und die Ratifikation anzustreben.

Übernimmt nun wirklich ein Staat mit der Unterzeichnung eines ratifikationsbedürftigen Vertrages die völkerrechtliche Verpflichtung, daß seine Regierung die Ratifikation anstrebt? Die Frage ist grundsätzlich zu verneinen⁵⁵). Die oben festgestellte Freiheit, den Vertrag zu ratifizieren oder abzulehnen, enthält auch die Befugnis, daß die Regierung bei einer nochmaligen Überprüfung der unterzeichneten Vereinbarung sich gegen die Ratifikation ausspricht und von weiteren Schritten, insbesondere der Vorlage des Projekts beim Parlament, Abstand nimmt. Der Ungebundenheit des Staates bei seiner Entscheidung für oder gegen die endgültige Bestätigung des Vertrags entspricht die Ungebundenheit aller Organe in der Förderung oder Ablehnung der Ratifikation. Auch hier kann lediglich die politische Klugheit und Notwendigkeit es empfehlen, der Unterzeichnung eines Vertrages das Bemühen um seine Ratifikation folgen zu lassen.

Eine Sonderstellung nimmt in unserem Zusammenhang die Satzung der Internationalen Arbeitsorganisation ein. Art. 19 erlegt den Mitgliedstaaten die Verpflichtung auf, von der Arbeitskonferenz angenommene Übereinkommen den zuständigen staatlichen Stellen "for the enactment of legislation or other action" zu unterbreiten und dem Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamts über die innerstaatliche Behandlung der Übereinkommen und Empfehlungen Bericht zu erstatten. Der Staat ist zu diesen Maßnahmen verpflichtet, vorgenommen werden können sie regelmäßig nur von den Regierungen, die die Übereinkommen den nationalen Parlamenten zuzuleiten haben. Doch wird zu Recht die Ansicht vertreten, daß eine Befürwortung des Übereinkommens durch die Regierung nicht erforderlich

⁵⁵) Georgopoulos, a. a. O., S. 39 Anm. 1; Nisot, *Le traité signé doit-il, par l'effet d'une obligation internationale, être soumis au parlement en vue de sa ratification?* Journal du droit international, Année 58 (1931), S. 349-351; Dehousse, a. a. O., S. 66. Siehe aber auch den oben S. 660 zitierten Bericht von Fitzmaurice und die ähnliche Formulierung von Lauterpacht im Report on the Law of Treaties, Art. 5 (UN-Doc. A/CN. 4/63): "... signature ... implies the obligation, to be fulfilled in good faith: (a) to submit the instrument to the proper constitutional authorities for examination with the view to ratification or rejection; ...". Ganz ähnlich Oppenheim-Lauterpacht, a. a. O., S. 909, aber mit dem Zusatz (Anm. 2): "This is, of necessity, an elastic obligation, which ought to be fulfilled by the Government concerned having regard to all the circumstances". Die weitere Annahme (*ibid.* S. 910), es bestehe eine Pflicht zur Ratifikation, wenn das Parlament einem Vertrag zugestimmt hat, ist kaum geltendes Völkerrecht (so zutreffend Harvard Draft Convention, S. 778). Die Möglichkeit einer völkerrechtlichen Verpflichtung, daß die Regierung das Ratifikationsverfahren vorantreibt, wurde auch in dem Verfassungsstreit um den deutschen Wehrbeitrag verschiedentlich bejaht; vgl. die Stellungnahmen von Arndt, Schätzel und Forsthoff in: Der Kampf um den Wehrbeitrag, 1. Halbbd. 1952, S. 254, 345 und 358 f.

ist⁵⁶⁾, und selbst ein zustimmendes Votum der Legislative verpflichtet völkerrechtlich nicht zur Ratifikation⁵⁷⁾, denn auch das Staatsoberhaupt und die Regierung werden zu den »zuständigen Stellen« zu rechnen sein, deren Zustimmung Art. 19 Abs. 5 d der Satzung fordert. Bestehen bleibt jedoch die Verpflichtung, daß die Regierung das Parlament mit einem Übereinkommen befaßt und dem Internationalen Arbeitsamt Bericht erstattet. Rechtsgrundlage dieser Verpflichtung ist aber nicht das einzelne von der Arbeitskonferenz beschlossene Übereinkommen, sondern ausschließlich die Satzung der Internationalen Arbeitsorganisation, also ein schon geltender Vertrag, der unter anderem regelt, wie spätere im Rahmen der Organisation erarbeitete Vereinbarungen behandelt und durchgeführt werden sollen. Diese besondere Situation schließt es aus, irgendeine Parallele zu ziehen zu unterzeichneten Verträgen, die noch der Ratifikation bedürfen, und bei diesen eine Verpflichtung der Regierung zur Förderung der Ratifikation zu bejahen.

b) Ratifikationsklauseln in völkerrechtlichen Verträgen sehen öfter vor, daß die Ratifikation »so bald wie möglich«, "as soon as possible", «dans le plus bref délai possible» erfolgen solle, oder fordern durch ähnliche Formulierungen einen möglichst baldigen Abschluß des Ratifikationsverfahrens. Die völkerrechtliche Bedeutung derartiger Gebote erscheint zweifelhaft. In der Regel wird man ihnen weder eine Ratifikationspflicht noch die Pflicht entnehmen können, daß die Regierung die Ratifikation anstrebt, vielmehr erfährt die Freiheit zur endgültigen Billigung oder Ablehnung des Vertrags keine Einschränkung. Es liegt daher nahe, den genannten Klauseln nur eine deklamatorische und politische Bedeutung beizumessen. Bejaht man jedoch, wie es oben geschehen ist, eine Prüfungspflicht der Staaten hinsichtlich der von ihnen unterzeichneten Verträge, so zeigt die mitunterzeichnete Erklärung, die Ratifikation solle möglichst schnell erfolgen, die völkerrechtliche Verpflichtung zu einer alsbaldigen Prüfung an, und fällt diese Prüfung positiv aus, so ist eine schnelle Ratifikation geboten. Die genannten Formulierungen verstärken daher die geringen, sich aus der Unterzeichnung ergebenden völkerrechtlichen Verpflichtungen in der Weise, daß das Vertragsprojekt keine zu lange Zeit in der Schwebe gelassen werden darf, sondern innerhalb einer den Umständen und den innerstaatlichen Verhältnissen der Partner angemessenen Spanne geprüft und bejaht oder verworfen werden muß. Die Vertragskontrahenten werden zwar meist eine verspätete Ratifikation dem Schei-

⁵⁶⁾ Freymond, a. a. O., S. 42; Wilcox, a. a. O., S. 167 f.; Dehousse, a. a. O., S. 146.

⁵⁷⁾ Vgl. Georgopoulos, a. a. O., S. 34–36.

tern des ganzen Vertrags vorziehen und sie daher akzeptieren, doch kann eine Rechtspflicht zur baldigen Entscheidung dazu führen, den anderen Partnern bei einer unangemessenen Verzögerung eines Kontrahenten ein Recht zur nachträglichen Ablehnung des von ihnen schon endgültig gebilligten Vertrages zu gewähren⁵⁸⁾.

Ebenso sind völkerrechtlich die Fälle zu beurteilen, in denen die Ratifikation eines Vertrages innerhalb eines fest bestimmten Zeitraums vorgesehen ist⁵⁹⁾. Auch hier ist keine unbedingte Ratifikationspflicht, wohl aber eine Prüfungspflicht innerhalb der vorgesehenen Frist zu bejahen; fällt die Prüfung positiv aus, so hat auch die Ratifikation alsbald zu erfolgen. Wird von einem Vertragspartner erst nach Fristablauf ratifiziert, so können die anderen seine verspätete Zustimmung zwar gelten lassen, sie brauchen es jedoch nicht zu tun⁶⁰⁾.

7. Zu erörtern ist nunmehr noch, welche Vertragsbestimmungen regelmäßig schon mit der Unterzeichnung wirksam werden und welche allgemeinen Rechte die Unterzeichnerstaaten haben.

a) Die Vorschriften über das Ratifikationsverfahren müssen notwendigerweise schon vor der Ratifikation beachtet werden⁶¹⁾, denn sie geben an, wie ein Vertrag ordnungsgemäß bestätigt und in Kraft gesetzt wird. Schreibt ein Vertrag vor, ob die Ratifikationsurkunden ausgetauscht oder bei einer bestimmten Regierung oder Stelle hinterlegt werden sollen und welche sonstigen Maßnahmen die Staaten zum Inkraftsetzen des Vertrages zu treffen haben, so setzt das Zustandekommen des Vertrags die Beachtung dieser Bestimmungen voraus. Ist in multilateralen Verträgen eine Depositarmacht⁶²⁾ genannt, bei der die Ratifikationsurkunden zu hinterlegen sind, und ist, wie es regelmäßig geschieht, vorgeschrieben, daß die Depositarmacht beglaubigte Abschriften der eingegangenen Ratifikations-

⁵⁸⁾ Oppenheim-Lauterpacht, a. a. O., S. 908, nimmt generell an: "A refusal to ratify must be presumed from the lapse of an unreasonable time without ratification having been effected".

⁵⁹⁾ Anders Dehousse, a. a. O., S. 153, der auch derartigen Bestimmungen jede völkerrechtliche Bedeutung abspricht.

⁶⁰⁾ Vgl. Jones, a. a. O., S. 86, mit Nachweisen.

⁶¹⁾ Vgl. Nisot, La force obligatoire des traités signés, non encore ratifiés, Journal du droit international, Année 57 (1930), S. 878 ff., 880: «Entrent également en vigueur dès la signature du traité certaines des stipulations attribuant, à une autorité ou à un gouvernement déterminé, ce qu'on pourrait dénommer le service de la convention». Harvard Draft Convention, S. 779, 788; Jones, a. a. O., S. 86, 89; Dehousse, a. a. O., S. 67, 152 f.

⁶²⁾ Allgemein zu ihrer Stellung Dehaussy, Le depositaire de traités, Revue générale de droit international public, Année 56 (1952), S. 489-523. Vgl. zu den entsprechenden Aufgaben des UN-Generalsekretärs das Exposé von Kernö, C. I. J. Mémoires, Plaidoiries et Documents, Réserves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, S. 306 ff.

urkunden den anderen Vertragspartnern zu übersenden hat, so treffen die entsprechenden Obliegenheiten den Depositar unabhängig davon, ob er selbst den Vertrag schon ratifiziert hat oder nicht. Mit der Unterzeichnung hat er sich bereit erklärt, im Ratifikationsverfahren als Hinterlegungsstelle und Vermittler zu fungieren, die Bereitschaft wurde in einer völkerrechtlichen Urkunde, dem Vertrag, niedergelegt, und hieraus folgt die völkerrechtliche Verpflichtung zur Einhaltung des abgegebenen Versprechens.

b) Beachtet werden müssen weiter, allein auf Grund der Unterzeichnung, Vertragsbestimmungen, die im Falle des Ausbleibens von Ratifikationen bestimmte Erklärungen verlangen oder den Zusammentritt einer neuen Konferenz vorsehen⁶³⁾.

c) Mit der Vertragsunterzeichnung ist abschließend festgelegt, welche Staaten oder sonstigen Völkerrechtssubjekte Partner der Vereinbarung werden können⁶⁴⁾. Beim Fehlen einer gegenteiligen Vertragsbestimmung sind nur die Unterzeichnerstaaten potentielle Vertragspartner, dritte Staaten können nur mit ihrer aller Einverständnis – also rechtlich durch eine Zusatzvereinbarung – zugelassen werden oder beitreten. Ist der Beitritt anderer Staaten vorgesehen, so müssen sie die etwa normierte Qualifikation besitzen und das im Vertrag vorgesehene Beitrittsverfahren beachten.

d) Mit der Unterzeichnung ist der endgültige Vertragstext festgelegt, und kein Unterzeichnerstaat ist verpflichtet, Vorbehalte oder Einschränkungen hinsichtlich des vereinbarten Wortlauts durch andere Kontrahenten ohne seine Zustimmung gegen sich gelten zu lassen. Praxis und Literatur zur Frage der Vorbehalte bei internationalen Verträgen haben noch nicht zu einer endgültigen Klärung geführt⁶⁵⁾, die in unserem Zusammenhang wichtigen Ergebnisse können jedoch als gesichert angesehen werden. Als Ausgangspunkt kann die folgende Feststellung des Internationalen Gerichtshofs dienen:

«Il est bien établi qu'un Etat ne peut, dans ses rapports conventionnels, être lié sans son consentement et qu'en conséquence aucune réserve ne lui est opposable tant qu'il n'a pas donné son assentiment.»⁶⁶⁾

⁶³⁾ Vgl. Wilcox, a. a. O., S. 152 f.; Buchstabe A des der Konvention zur Vereinheitlichung des Scheckrechts beigefügten Protokolls: "The Members of the League of Nations and the non-member States which may not have been able to deposit their ratifications of the said Convention before September 1st, 1933, undertake to forward within fifteen days from that date a communication to the Secretary-General of the League of Nations informing him of their situation as regards ratification". (S. d. N., Journal Officiel, 1931, S. 823).

⁶⁴⁾ Nisot, a. a. O.; Wilcox, a. a. O., S. 27.

⁶⁵⁾ Vgl. als neueste Arbeit Kappeler, Les réserves dans les traités internationaux, 1958 mit weiterer Literatur.

⁶⁶⁾ Réserves à la Convention sur le génocide, Avis consultatif: C. I. J. Recueil 1951, S. 15, 21.

Die Unterzeichnerstaaten haben also einen Anspruch darauf, daß Vorbehalte nur mit ihrer Zustimmung wirksam werden. Diese Zustimmung kann schon im Vertragstext erteilt werden, wenn nämlich eine Vorbehaltsklausel in ihn aufgenommen ist⁶⁷⁾, und in diesen Fällen ist ein mit den Bindungen der Klausel übereinstimmender Vorbehalt vertragsgemäß und ohne eine weitere Einverständniserklärung wirksam.

Fehlt eine Vertragsbestimmung, die Vorbehalte für zulässig erklärt, so stellt ein trotzdem gemachter Vorbehalt die anderen Vertragspartner vor eine Alternative: sie können, falls nicht auf politischem Wege die Zurücknahme des Vorbehalts und damit die Annahme des Vertrags in seiner ursprünglichen Fassung erreicht werden kann, entweder den Vorbehalt und damit den gesamten Vertrag ablehnen oder den Vorbehalt akzeptieren. Im letzteren Fall liegt eine spätere Abwandlung des ursprünglich Vereinbarten, eine Vertragsänderung, vor. Die Billigung des Vorbehalts kann ausdrücklich oder stillschweigend erfolgen.

Bei multilateralen Verträgen ergibt sich noch ein besonderes Problem. Enthalten sie ein ausdrückliches Verbot für Vorbehalte⁶⁸⁾, so führt jede nur bedingte Bestätigung des Vertrags automatisch zur Unwirksamkeit der ganzen Bestätigungserklärung. Ist weder ein Verbot noch eine ausdrückliche Erlaubnis von Vorbehalten im Vertragstext vorhanden, stellt sich die bei der Genocid-Konvention umstrittene Frage, ob ein mit den Grundzielen des Vertrags zu vereinbarenden Vorbehalt zu seiner Wirksamkeit des Einverständnisses aller Vertragspartner bedarf, also die Opposition auch nur eines Kontrahenten die unter Vorbehalt abgegebene Erklärung hinfällig werden läßt, oder ob es möglich ist, daß die mit dem Vorbehalt versehene Erklärung gegenüber den der Einschränkung zustimmenden Staaten wirksam ist, gegenüber den opponierenden Staaten aber unwirksam. Während die erste Alternative, daß alle Unterzeichnerstaaten sich mit dem Vorbehalt einverstanden erklären müssen, der konservativen Auffassung entspricht und bei der Genocid-Konvention von den dissentierenden Richtern des Internationalen Gerichtshofs bejaht wurde⁶⁹⁾, hat sich das Gericht in seiner Mehrheit für die zweite Alternative entschieden. Welchem Standpunkt im Ergebnis zuzustimmen ist, braucht hier nicht weiter erörtert zu werden, wichtig ist nur, daß beide Auffassungen den Unterzeichnerstaaten das Recht zubilligen, gegen einen Vorbehalt zu opponieren und die

⁶⁷⁾ Vgl. Handbook of Final Clauses, a. a. O., S. 99 ff.

⁶⁸⁾ Beispiel: Art. 9 der Zusatzvereinbarung zur Abschaffung der Sklaverei usw. vom 7. 9. 1956: "No reservation may be made to this Convention" (Handbook of Final Clauses, a. a. O., S. 98).

⁶⁹⁾ A. a. O., S. 31 ff.

mit ihm versehene Bestätigungserklärung abzulehnen. Dieses Recht hat das Gutachten des Internationalen Gerichtshofs ausdrücklich nur den Staaten gewährt, die die Konvention unterzeichnet haben, und dazu ausgeführt:

«Sans entrer dans l'examen de la portée juridique de la signature dans les conventions internationales, portée essentiellement variable, suivant les cas, la Cour estime que la signature constitue la première étape dans la participation à la Convention.

Il est évident que sans la ratification, la signature ne rend pas l'État signataire partie à la Convention; elle établit néanmoins au profit de cet État un statut provisoire. Ce statut peut diminuer en force et importance après l'entrée en vigueur de la Convention. Mais tant avant qu'après cette entrée en vigueur, ce statut autoriserait, en matière d'objection, un traitement plus favorable aux États signataires qu'à ceux qui n'ont ni signé ni adhéré.

En effet, à la différence de ces derniers, les États signataires ont procédé à une partie des actes nécessaires à l'exercice du droit d'être partie. En attendant la ratification, le statut provisoire créé par la signature confère aux signataires qualité pour formuler au titre conservatoire des objections ayant elles-mêmes un caractère provisoire. Celles-ci tomberaient si la signature n'était pas suivie de ratification ou elles deviendraient définitives avec la ratification»⁷⁰⁾.

Damit wird zu Recht der Vertragsunterzeichnung bei der Würdigung von Vorbehalten ein nicht unerhebliches Gewicht beigemessen⁷¹⁾. Die Unterzeichnerstaaten sind zur Ablehnung einer unter Vorbehalten abgegebenen Ratifikationserklärung berechtigt; ob sie auch dazu verpflichtet sind, wenn nicht ihr Schweigen als Zustimmung gewertet werden soll, bedarf hier keiner Untersuchung, denn eine solche Verpflichtung besteht jedenfalls so lange nicht, wie die betreffenden Staaten den Vertrag ihrerseits noch nicht ratifiziert haben.

IV.

Erste und wichtigste Voraussetzung für den Abschluß eines völkerrechtlichen Vertrags ist das Zusammentreffen von zwei oder mehr endgültigen Bindungserklärungen der Vertragspartner. Die Erklärungen können gleichzeitig abgegeben werden, sie können zwischen den beteiligten Völkerrechtssubjekten ausgetauscht oder auch bei einer bestimmten Stelle hinterlegt werden, in jedem Fall müssen sie sich irgendwie »treffen«. Zusätzlich kann

⁷⁰⁾ A. a. O., S. 28.

⁷¹⁾ Hieran schließt sich jedoch eine andere, außerhalb unseres Themas liegende Frage an: Müssen später der Konvention beitretende Staaten, die nicht zu den Unterzeichnerstaaten gehören, schon vorliegende Vorbehalte gegen sich gelten lassen, oder können sie nur vorbehaltlos abgegebene Ratifikationen als für sich verbindlich akzeptieren?

das Inkrafttreten eines Vertrages von weiteren Voraussetzungen abhängig gemacht sein, etwa von einem bestimmten Zeitablauf oder dem Eintritt einer Bedingung. In diesem Abschnitt der Untersuchung interessiert der Zeitraum zwischen der Abgabe der Verpflichtungserklärungen und dem Inkrafttreten eines Vertrages. Um ihn hinreichend würdigen zu können, erscheint es erforderlich, zunächst die wichtigsten Spielarten des endgültigen Abschlusses völkerrechtlicher Vereinbarungen aufzuzeigen.

1. a) Die einfachste Art der Inkraftsetzung internationaler Vereinbarungen besteht darin, daß die Partner die gemeinsame Unterzeichnung eines Vertrags für ausreichend erklären und der Vertrag mit dieser Unterzeichnung in vollem Umfang verbindlich wird⁷²⁾. Dieses Verfahren wird zwar in der zwischenstaatlichen Praxis in vielen Fällen durch kompliziertere Abschlußmethoden ersetzt, es hat jedoch noch immer eine nicht unerhebliche Bedeutung. Als Beispiel mag Abschnitt III der bedeutsamen Schluß-Deklaration der Internationalen Tanager-Konferenz vom 29. Oktober 1956⁷³⁾ dienen: «La présente déclaration et ledit protocole entrent en vigueur à la date de leur signature». Die Abgabe der endgültigen Verpflichtungserklärungen und das Inkrafttreten des Vertrags fallen hier zusammen, so daß keine besonderen Probleme aufgeworfen werden.

An dieser Stelle erscheint ein kurzer Exkurs angebracht. Enthält ein völkerrechtlicher Vertrag keine Bestimmung darüber, wann und in welcher Weise er in Kraft treten soll, so kann zweifelhaft sein, ob die Unterzeichnung genügt oder ob eine besondere Ratifikation erfolgen muß. Diese Frage hat in den Fällen keine Bedeutung, in denen den Begleitumständen bei der Vertragsunterzeichnung, etwa einem Ratifikationsvorbehalt in der Vollmachturkunde eines Bevollmächtigten⁷⁴⁾, oder anderen Merkmalen, zum Beispiel dem Vertragsziel, der Stellung der Unterhändler oder klaren Verfassungsbestimmungen der beteiligten Staaten eindeutig entnommen werden kann, daß entweder die Unterzeichnung ausreicht oder die Ratifikation erforderlich ist⁷⁵⁾. Nur beim Fehlen klarer Anhaltspunkte stellt sich das Problem, ob ein Ratifikationsvorbehalt vermutet wird. Dies wird in der

⁷²⁾ Einfache, unmittelbare Beurkundung im Sinne von Bittner, a. a. O., S. 4 ff.

⁷³⁾ La Documentation française, Articles et Documents, No. 0.445, 1956; Treaty Series No. 9 (1957), Cmnd. 60; AJIL Vol. 51 (1957), S. 460 ff.

⁷⁴⁾ Vgl. etwa Art. 7 der Harvard Draft Convention: "The ratification of a treaty by a State is a condition precedent to its coming into force so as to bind the State ... (c) when ratification was made a condition in the full powers of the State's representatives who negotiated or signed the treaty ...".

⁷⁵⁾ Vgl. Fitzmaurice, Do Treaties Need Ratification? The British Year Book of International Law, Vol. 15 (1934), S. 113 ff., 119 ff.; Harvard Draft Convention S. 765 ff.

Literatur überwiegend bejaht⁷⁶⁾. Der Ständige Internationale Gerichtshof hat ähnlich Stellung genommen⁷⁷⁾, und die gleiche Auffassung hat in Art. 5 der auf der 6. Panamerikanischen Konferenz von 1928 beschlossenen Konvention über den Abschluß und die Beendigung völkerrechtlicher Verträge⁷⁸⁾ wie in Art. 7 der Harvard Draft Convention ihren Niederschlag gefunden. In dieselbe Richtung weisen einzelne in der International Law Commission gemachte Vorschläge⁷⁹⁾, während andere den gegenteiligen Standpunkt einnehmen⁸⁰⁾. Die Auffassung, daß Verträge nach geltendem Völkerrecht im Zweifel ratifikationsbedürftig seien, ist zuletzt von Blix⁸¹⁾ kritisch überprüft worden; er kommt auf Grund einer eingehenden Untersuchung der neueren zwischenstaatlichen Praxis zu dem m. E. zutreffenden Ergebnis,

“that treaties enter into force in accordance with the parties’ express or clearly implied intentions, or, in case of doubt, by signature”⁸²⁾.

Die Tatsache, daß die Mehrzahl der neueren internationalen Vereinbarungen das Erfordernis der Ratifikation ausdrücklich oder konkludent ausschließt⁸³⁾ und Verträge, die keine klaren Anhaltspunkte über die Art

⁷⁶⁾ Vgl. die Angaben in Harvard Draft Convention, S. 757, 763 ff.; Wilcox, a. a. O., S. 30; Dehousse, a. a. O., S. 91 f. Anm. 5, S. 94 f.; Blix, British Year Book Vol. 30 (1953), S. 366, 374; Oppenheim-Lauterpacht, a. a. O., S. 906 ff. Gegen die herrschende Meinung hat sich vor allem Fitzmaurice, a. a. O., S. 122 ff., gewandt.

⁷⁷⁾ Case relating to the territorial jurisdiction of the International Commission of the river Oder, P. C. I. J. Series A, No. 23, S. 20: “... unless the contrary be clearly shown by the terms of that article, it must be considered that reference was made to a Convention made effective in accordance with the ordinary rules of international law amongst which is the rule that conventions, save in certain exceptional cases, are binding only by virtue of their ratification”.

⁷⁸⁾ Martens, N. R. G. Sér. 3, T. 40, S. 375 ff. Siehe dazu auch De Visscher, a. a. O., S. 216 f.

⁷⁹⁾ Vgl. Brierly, 2nd Report on the Law of Treaties, Art. 5 des Entwurfs, UN-Doc. A/CN. 4/43; Art. 6 der auf der 3. Sitzung der International Law Commission vorläufig angenommenen Artikel (Brierly, 3rd Report on the Law of Treaties, UN-Doc. A/CN. 4/54); Lauterpacht, 1st and 2nd Report on the Law of Treaties, Art. 6 des Entwurfs, wo jeweils auch ein Alternativvorschlag gemacht wird, UN-Doc. A/CN. 4/63, A/CN. 4/87.

⁸⁰⁾ Vgl. Brierly, 1st Report on the Law of Treaties, Art. 8 des Entwurfs, UN-Doc. A/CN. 4/23; Fitzmaurice, 1st Report on the Law of Treaties, Art. 29 Abs. 2 (auch Art. 32 Abs. 1) des Entwurfs: “In general, the absence of any specific provision for, or failure to indicate any other method of, coming into force will create a presumption that the treaty is intended to come into force on signature”. UN-Doc. A/CN. 4/101.

⁸¹⁾ A. a. O.

⁸²⁾ A. a. O., S. 380 (Hervorhebung nur hier); ebenso Balladore Pallieri, a. a. O., S. 506 f.

⁸³⁾ Vgl. Blix, a. a. O., S. 359 ff., 362: Von ca. 1300 in den Jahren 1946–1951 in der UN Treaty Series veröffentlichten Verträgen waren nur 23% ratifikationsbedürftig.

ihres Inkrafttretens enthalten, in der Regel nicht ratifiziert werden⁸⁴⁾, spricht für die unmittelbare Verbindlichkeit der Unterzeichnung in den nicht sehr zahlreichen Zweifelsfällen.

b) Die meisten Verträge von größerem politischen Gewicht und gelegentlich auch Vereinbarungen sekundärer Bedeutung sehen eine Ratifikation vor. Bei bilateralen Verträgen tauschen die Partner in der Regel ihre Ratifikationsurkunden aus, in multilateralen Verträgen wird oft eine Depositarmacht bestimmt, bei der die Urkunden zu hinterlegen sind. Ist kein anderer Zeitpunkt bestimmt, so ist für das Inkrafttreten der Vereinbarungen der Eingang der letzten Ratifikationsurkunde bei dem Vertragspartner oder der Depositarmacht maßgeblich; bei multilateralen Verträgen genügt oft eine bestimmte Anzahl von Ratifikationen, in diesem Fall läßt der Eingang der letzten zur Erreichung der Zahl notwendigen Urkunde den Vertrag automatisch in Kraft treten, natürlich nur für diejenigen Partner, die selbst ratifiziert haben.

In Einzelfällen sieht der Vertragstext die Ratifikation nur eines Vertragsteils vor. Beispiel:

“This Agreement shall enter into force as soon as the Government of Egypt has notified the Government of Ceylon of its ratification of this Agreement”⁸⁵⁾.

c) Eine dem Ratifikationsvorbehalt ähnliche Wirkung wird erreicht, wenn Vereinbarungen außer der Unterzeichnung eine Bestätigung durch Brief-, Telegramm-, Notenwechsel usw. vorsehen. Diese Bestätigung unterscheidet sich von der Ratifikation meist dadurch, daß sie in einfacheren Formen erfolgt und oft von anderen Organen als dem Staatsoberhaupt vorgenommen wird. Als Beispiel sei Art. 11 eines am 4. April 1947 unterzeichneten Abkommens zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und Frankreich über die Rückerstattung gewisser industrieller Eigentumsrechte⁸⁶⁾ genannt:

“Each Government shall deliver to the other Government a notice that it has accepted the present Agreement in accordance with its law and has taken all steps necessary to enable it to carry out all its obligations under the present Agreement.

The present Agreement shall come into force on the day the said notices are delivered by each Government to the other. If the said notices are delivered on different days, the Agreement shall come into force on the day of the delivery of the notice later in time.”

⁸⁴⁾ Blix, a. a. O., S. 367 f.

⁸⁵⁾ Art. 19 Abs. 1 eines Abkommens zwischen Ceylon und Ägypten über die Herstellung regelmäßiger Luftverkehrsverbindungen vom 26. 9. 1950, UN Treaty Series, Vol. 192, No. 2595. Weitere Beispiele in Harvard Draft Convention, S. 759 f.

⁸⁶⁾ UN Treaty Series, Vol. 24 (1949), No. 353.

In einzelnen Fällen ist auch hier die Bestätigung des Vertrags nur durch eine Vertragspartei erforderlich, während für die andere kein entsprechender Vorbehalt im Vertragstext enthalten ist. Beispiel:

“After the approval constitutionally required in the Netherlands has been obtained, the present Agreement shall enter into force on the date of receipt by the Government of the United States of America of a relevant notification from the Netherlands Government”⁸⁷⁾.

d) Eine besondere Art der Inkraftsetzung völkerrechtlicher Vereinbarungen besteht schließlich darin, daß sich die Vertragspartner eine besondere innerstaatliche Proklamation des unterzeichneten Vertrags vorbehalten, wie es zum Beispiel in einem Handelsabkommen zwischen den Vereinigten Staaten und den Philippinen vom 4. Juli 1946⁸⁸⁾ geschehen ist:

“This Agreement shall then be proclaimed by the President of the United States and by the President of the Philippines, and shall enter into force on the day following the date of such proclamations, or, if they are issued on different dates, on the day following the later in date.”

Die Eigenheit dieser und ähnlicher Vorschriften⁸⁹⁾ liegt darin, daß ein Vertrag nach seiner Unterzeichnung einer einseitigen Maßnahme seitens der Vertragschließenden bedarf, daß es sich bei dieser Maßnahme aber nicht um eine förmliche Erklärung gegenüber dem Vertragspartner wie bei einer Ratifikation, Notifikation usw., sondern um einen besonderen innerstaatlichen Akt handelt.

e) Bisher wurde erörtert, welche Erklärungen der Völkerrechtssubjekte erforderlich sind, um völkerrechtliche Verträge in Kraft zu setzen. Angesichts der Freiheit der Vertragspartner in der Wahl der zum Inkrafttreten von Verträgen führenden Mittel kann diese Übersicht nicht vollständig sein, sondern nur gewisse Grundtypen aufzeigen. Selbst bei dieser begrenzten Zielsetzung wurden noch nicht alle wichtigen Fälle berücksichtigt. Ein großer Teil der zwischenstaatlichen Vereinbarungen wurde und wird durch Brief- und Notenwechsel geschlossen. Zahlreiche Vereinbarungen treten erst zu einem bestimmten Zeitpunkt nach ihrer Unterzeichnung oder nach der Ratifikation in Kraft. Andere wieder sehen eine Rückwirkung vor. Die hierbei auftauchenden Probleme sollen zunächst zurückgestellt

⁸⁷⁾ Art. 6 Abs. 1 des allgemeinen Abkommens für technische Zusammenarbeit zwischen dem Königreich der Niederlande und den Vereinigten Staaten vom 22. 1. 1954, UN Treaty Series, Vol. 190, No. 2565.

⁸⁸⁾ UN Treaty Series, Vol. 43, No. 668; vgl. Art. 10 Abs. 1 Satz 2.

⁸⁹⁾ Vgl. z. B. Art. 2 einer belgisch-monegassischen Deklaration vom 16. 12. 1937 (M a r t e n s, N. R. G. Sér. 3, T. 40, S. 521): «La présente Déclaration entrera en vigueur dix jours après sa publication dans les formes prescrites par la législation des deux pays». Vgl. auch Harvard Draft Convention, S. 793.

und vorerst nur die oben unter b, c und d angeführten Beispiele auf ihre völkerrechtliche Bedeutung untersucht werden.

2. Ist ein Vertragspartner, der alles getan hat, was seinerseits zum Inkrafttreten des Vertrags erforderlich ist, endgültig an seine Verpflichtungserklärung gebunden, auch wenn die endgültigen Erklärungen des oder der anderen Partner noch ausstehen? Oder kann er sich bis zum Empfang oder der Hinterlegung dieser Erklärungen noch einseitig lossagen? Diese Frage taucht bei den oben erörterten Beispielen der Inkraftsetzung völkerrechtlicher Verträge in den folgenden Varianten auf: Ein Staat hat einen ratifikationsbedürftigen Vertrag ratifiziert, andere Ratifikationen stehen noch aus. Ein Vertragspartner hat den unterzeichneten Vertrag wie im Text vorgesehen brieflich, telegraphisch oder durch eine Note bestätigt, die anderen Partner haben das gleiche noch nicht getan. Der eine Kontrahent hat die erforderliche innerstaatliche Proklamation, ein entsprechendes Gesetz usw. verkündet, der andere noch nicht. Oder aber der Wortlaut einer Vereinbarung räumt überhaupt nur einem Vertragspartner die Befugnis ein, den Vertrag noch in irgendeiner Weise zu bestätigen⁹⁰⁾. Kann in all diesen Fällen der Vertragsteil, der selbst alles zum Inkrafttreten des Vertrags Notwendige getan hat, seine Bindungserklärungen noch so lange zurücknehmen, bis auch die entsprechenden Erklärungen der anderen Partner vorliegen?

Dieses Problem scheint in der internationalen Praxis bisher keine besondere Bedeutung erlangt zu haben. Bei Hackworth⁹¹⁾ werden zwei Beispiele genannt, die jedoch zur Beantwortung der gestellten Frage nichts beitragen. Im einen Fall war eine amerikanische Ratifikationserklärung der amerikanischen Botschaft in Paris übersandt, von dieser aber noch nicht an die Depositarmacht Frankreich weitergeleitet worden. Daß die später erfolgte »Rücknahme« der Ratifikationserklärung zulässig war, kann keinem Zweifel unterliegen, denn erst bei ihrer Übersendung an die Depositarmacht wäre der Vertrag wirklich ratifiziert gewesen. In dem zweiten bei Hackworth genannten Beispiel bemängelte eine mexikanische Regierung die Ratifikation einer Konvention durch eine frühere Regierung aus innerstaatlichen Gründen ohne sichtbaren Erfolg⁹²⁾. In der Literatur wird die Frage, ob eine wirksam abgegebene Ratifikationserklärung zurückgenom-

⁹⁰⁾ Vgl. die Beispiele oben S. 677 f.

⁹¹⁾ Vol. 5, S. 54 f.

⁹²⁾ In Harvard Draft Convention, S. 705, wird ein weiteres Beispiel (für die spätere Änderung einer Ratifikation) genannt, das aber bei Hackworth, a. a. O., S. 55 anders dargestellt wird. Eine Nachprüfung war nicht möglich, da die Materialien nicht erreichbar waren.

men werden kann, gelegentlich bejaht⁹³⁾, eindeutig verneint wird sie jedoch von Fitzmaurice in seinem der International Law Commission vorgelegten Report on the Law of Treaties⁹⁴⁾:

“1. Ratification which, once given, cannot, as such, be withdrawn, has the effect of making the ratifying State a presumptive party to the treaty, if the latter is not yet in force . . .

2. In the case of ratifications given prior to coming into force, the ratifying State, while bound by the treaty in posse, is not yet under any duty to carry it out . . .”

Es bleibt zu fragen, ob dieser Standpunkt dem geltenden Völkerrecht entspricht oder nur *de lege ferenda* anzustreben ist.

Kein völkerrechtlicher Auslegungsgrundsatz erscheint so wenig umstritten wie das Gebot, dem Wortlaut eines Vertrags den Vorrang und das größte Gewicht zu geben⁹⁵⁾. Daß dieses Gebot auch für die Ratifikations- und sonstigen Schlußklauseln eines Vertrags gilt, ist sicher. Zweifelhaft bleibt, ob es für unser Problem etwas aussagt; das ist m. E. zu bejahen. Den Vertragspartnern steht es frei, die Art des Inkrafttretens völkerrechtlicher Vereinbarungen und die dazu erforderlichen Maßnahmen und Erklärungen beliebig zu bestimmen. Haben sie im Vertragstext festgelegt, welche Partner noch weitere Bestätigungserklärungen abzugeben haben und in welcher Weise (Ratifikation, Notifikation usw.) dies zu geschehen hat, so ist damit eine abschließende Regelung getroffen, von der kein Vertragsteil abweichen kann. Ihm die Befugnis einzuräumen, seine endgültige Verpflichtungserklärung bis zum Vorliegen aller Erklärungen der anderen Partner zu widerrufen oder zurückzunehmen, würde nicht nur eine kaum erträgliche Rechtsunsicherheit herbeiführen, sondern auch dem vereinbarten Verfahren widersprechen.

Außer der Erwägung, daß der Wortlaut der entsprechenden Vertragsbestimmungen für das Vorliegen einer abschließenden Regelung ohne ein Widerrufsrecht hinsichtlich der ohne Widerrufsvorbehalt abgegebenen Erklärungen spricht, weisen auch andere Gesichtspunkte in dieselbe Richtung. Ein Staat, der einen Vertrag ratifiziert oder in einer anderen vertraglich

⁹³⁾ Harvard Draft Convention, S. 705: “... prior to the coming into force of the treaty it [a State] could probably even withdraw or vary its ratification . . .”

⁹⁴⁾ A. a. O., Art. 33; ebenso Art. 31 Abs. 5: “Ratification once made cannot, as such, be withdrawn”. Die gleiche Ansicht vertritt Balladore Pallieri, a. a. O., S. 496: «Les Etats ne pensent pas, lorsqu'ils donnent leur ratification, de pouvoir encore se soustraire à leurs obligations. Le fait même que dans la pratique internationale il n'y a aucun cas de ratification retirée confirme que les Etats ne pensent pas avoir cette possibilité . . .».

⁹⁵⁾ Vgl. aus der Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofs: ICJ Reports 1947/48 S. 63; 1950 S. 8; 1952 S. 45.

vorgesehenen Weise bestätigt hat, hat damit den Vertragsinhalt endgültig gebilligt und das Versprechen abgegeben, die Vereinbarungen bei ihrem Inkrafttreten zu respektieren und für ihre Respektierung durch die eigenen Staatsangehörigen zu sorgen. Die Feierlichkeit des Versprechens tritt besonders deutlich bei der Übersendung oder Hinterlegung einer formellen Ratifikationsurkunde hervor, doch auch jede andere Art der Bestätigung bringt den festen Willen zur Bindung an den betreffenden Vertrag zum Ausdruck. Es stände in klarem Widerspruch zu diesen Versprechen, wenn ein Staat sein bisheriges Verhalten für ungültig erklären, nämlich seine als endgültig bezeichnete Vertragsbestätigung widerrufen könnte. Hier klingt das Estoppel-Prinzip an, das Maßnahmen verbietet, die mit dem früheren Verhalten desselben Rechtssubjekts unvereinbar sind.

Danach kann zwar ein Vertragspartner früher gebunden sein als die anderen, die ihre Ratifikationserklärung noch nicht abgegeben haben, doch spricht das nicht gegen das gewonnene Ergebnis. Jedes Ratifikationsverfahren und jedes ähnliche Bestätigungsverfahren erstreckt sich über einen bestimmten Zeitraum und weist dabei notwendigerweise verschiedene Abschnitte auf; an seinem Ende tritt der Vertrag in Kraft. Dieses Ziel erreichen alle Vertragspartner zur gleichen Zeit, und bei seinem Erreichen treffen sie die gleichen vertraglich festgelegten Pflichten. Daß sie vorher den selbst eingeschlagenen Weg von unterschiedlichen Zeitpunkten an nicht mehr verlassen dürfen, beruht auf ihrer freien Entscheidung und ändert nichts an der Gleichheit der späteren Vertragspflichten.

Wenn die Ratifikation oder sonstige Bestätigung des Vertrags nur für einen Partner vorbehalten würde, so muß angenommen werden, daß der andere endgültig gebunden ist. Auch hier können allgemeine Betrachtungen über die Gleichheit der Staaten nicht dazu führen, das freiwillig und schriftlich vereinbarte Verfahren zu mißachten und ein nicht vorgesehenes Widerrufsrecht hinsichtlich des in der Unterzeichnung liegenden Bindungsversprechens einzuführen.

Zu betonen ist, daß das gewonnene Ergebnis keinen Anspruch erheben will und kann, in allen Fällen und unabdingbar zu gelten, vielmehr sind ausdrückliche gegenteilige Vereinbarungen ebenso denkbar wie die Erkenntnis, daß in Einzelfällen den Begleitumständen, der Entstehungsgeschichte eines Vertrags usw. ein Recht zur Rücknahme der abgegebenen Verpflichtungserklärungen entnommen werden muß. Im übrigen kann eine unangemessene Verzögerung in der Bestätigung des Vertrags durch einen Partner den anderen ein Lossagungsrecht gewähren⁹⁹⁾.

⁹⁹⁾ Siehe auch oben S. 670 f.

3. Ist der Vertragspartner, der alle erforderlichen Erklärungen abgegeben hat, in dem Zeitraum, bis auch die Verpflichtungserklärungen der anderen Partner vorliegen, völkerrechtlich gehalten, die spätere Vertragserfüllung in irgendeiner Weise vorzubereiten? Die Erörterung dieser Frage soll wiederum von den entsprechenden Bestimmungen des Report on the Law of Treaties von Fitzmaurice⁹⁷⁾ ausgehen:

“2. In the case of ratifications given prior to coming into force, the ratifying State . . . is not yet under any duty to carry it out, nor, correspondingly, can it claim the benefits of the treaty, or the observance of it by other ratifying States. In such circumstances the ratifying State is, however, under a general duty of good faith, pending the coming into force of the treaty – and provided this is not unreasonably long delayed – to take no action calculated to impede its eventual performance, or to frustrate its objects.”

In diesen Sätzen sind zwei Feststellungen enthalten: Die Erfüllung des Vertrags kann vor seinem Inkrafttreten nicht verlangt werden, die Grundsätze von Treu und Glauben verbieten jedoch Maßnahmen, die die spätere Vertragserfüllung verhindern können. Der erste Grundsatz kann unbedenklich als geltender Völkerrechtssatz anerkannt werden. Erst das Inkrafttreten eines Vertrags erlegt den Vertragspartnern die endgültige Verpflichtung auf, die in der Vereinbarung enthaltenen Vorschriften zu beachten⁹⁸⁾. Steht nicht einmal fest, ob es überhaupt zum Wirksamwerden des Vertrages kommt, da Verpflichtungserklärungen der anderen Partner noch ausstehen, so kann von den schon gebundenen und in der Bestätigung des Vertrags vorangehenden Kontrahenten nicht verlangt werden, daß sie Maßnahmen zur Vertragserfüllung ergreifen, die von zögernden Partnern nicht ergriffen werden müssen. Schwerer zu beantworten ist die Frage, ob Maßnahmen unzulässig sind, die die spätere Vertragserfüllung gefährden oder verhindern. Sie wird in diesem Zusammenhang selten erörtert, vielmehr berührt die Diskussion in der Regel nur die schon oben⁹⁹⁾ behandelten Unterlassungspflichten der Unterzeichnerstaaten vor der Ratifikation. Dort liegt nicht einmal eine endgültige Verpflichtungserklärung vor, hier dagegen ist die Ratifikation usw. schon erfolgt und verbindlich. Daraus folgt, daß zumindest dieselben Unterlassungspflichten, die einen Unter-

⁹⁷⁾ A. a. O., Art. 33.

⁹⁸⁾ Auch hier kommen Ausnahmen vor; vgl. die Übergangsvorschrift zur Konvention über das Memelgebiet vom 8. 5. 1924 (Martens, N. R. G. Sér. 3, T. 15, S. 106 ff., 135): «La Lithuanie s'engage, immédiatement après avoir ratifié la Convention conclue ce jour avec l'Empire Britannique, la France, l'Italie et le Japon, et en attendant la ratification de celle-ci par les autres Parties contractantes, à commencer sans délai et à continuer à donner effet à toutes les dispositions de ladite Convention . . .».

⁹⁹⁾ S. 664 ff.

zeichnerstaat vor der Ratifikation treffen, auch hier bestehen und Schritte, die die spätere Vertragserfüllung ausschließen oder wesentlich hindern, unzulässig sind. Sie ständen in klarem Widerspruch zu der zuvor verbindlich abgegebenen Erklärung, der betreffende Staat werde den Vertrag von seinem Inkrafttreten an respektieren. Doch kann ein zu langes Zögern der anderen Kontrahenten in der Bestätigung des Vertrags die Unzulässigkeit derartiger Maßnahmen wieder beseitigen, wie es *Fitzmaurice* in der oben zitierten Bestimmung annimmt.

4. Viele der vertraglichen Vereinbarungen, deren Grundtypen bisher erörtert wurden, sehen vor, daß nach der Unterzeichnung, der Ratifikation, dem Notenaustausch usw. noch 10, 20, 30 Tage oder ein anderer Zeitraum bis zum Inkrafttreten verstreichen soll. Als Beispiel sei Art. 247 Abs. 2 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft¹⁰⁰⁾ zitiert:

»Dieser Vertrag tritt am ersten Tag des auf die Hinterlegung der letzten Ratifikationsurkunde folgenden Monats in Kraft. Findet diese Hinterlegung weniger als fünfzehn Tage vor Beginn des folgenden Monats statt, so tritt der Vertrag am ersten Tag des zweiten Monats nach dieser Hinterlegung in Kraft.«

In derartigen Fällen sind die Vertragspartner unzweifelhaft von dem Augenblick an, in dem die Frist in Lauf gesetzt wird, endgültig gebunden, sie können sich nicht mehr einseitig von dem Vertrag und ihren Verpflichtungserklärungen lösen. Der Ablauf des vorgesehenen Zeitraums führt automatisch zum Inkrafttreten des Vertrags.

Der Unterschied zu dem oben¹⁰¹⁾ erörterten Fall, in dem nur einzelne Vertragspartner ihre endgültige Verpflichtungserklärung abgegeben haben, liegt hier darin, daß alle Kontrahenten gebunden sind und der Zeitpunkt des Inkrafttretens des Vertrags feststeht. Daß Maßnahmen, die die spätere Beachtung der vertraglichen Pflichten gefährden, von ihnen nicht getroffen werden dürfen, erscheint aus den oben angeführten Gründen sicher. Darüber hinaus liegt die Forderung nahe, daß einerseits alle auch nur vorübergehenden, dem Vertragsziel und -wortlaut widersprechenden Maßnahmen unterbleiben, andererseits die für die bald gebotene Vertragserfüllung notwendigen vorbereitenden Schritte unternommen werden; denn die Einschaltung einer Frist zwischen die Bestätigung eines Vertrags durch alle Partner und sein Inkrafttreten hat nicht zuletzt die Bedeutung, Spielraum für die Vorbereitung der Vertragserfüllung, etwa den Erlaß entsprechender Ausführungsgesetze, zu schaffen. Vom Inkrafttreten des Vertrages an sind die

¹⁰⁰⁾ Bundesgesetzblatt 1957 II, S. 766 ff.

¹⁰¹⁾ S. 682.

Partner zu vertragsgemäßem Verhalten verpflichtet und völkerrechtlich haftbar, wenn sie dieser Verpflichtung trotz der Möglichkeit der Vorbereitung nicht nachkommen. Daher spricht viel für die Aufstellung einer dahin gehenden Vorbereitungspflicht, daß die Vertragserfüllung gesichert werden muß, und diese Verpflichtung kann auf das vorvertragliche Band zwischen den Kontrahenten, das bald darauf und mit Sicherheit in einen geltenden Vertrag übergeht, gestützt werden. Doch wird man zugeben müssen, daß ein entsprechender Völkerrechtssatz sich nicht mit Bestimmtheit nachweisen läßt¹⁰²⁾.

Für die Fälle, in denen ausnahmsweise an Stelle des Ablaufs einer Frist der Eintritt einer Bedingung für das Inkrafttreten eines Vertrags maßgeblich ist¹⁰³⁾, gelten dieselben Grundsätze.

5. Eine wachsende Zahl von völkerrechtlichen Vereinbarungen wird durch den Austausch von Briefen oder Noten geschlossen¹⁰⁴⁾. Dabei wird in einem an den Vertragspartner gerichteten Schreiben die Regelung eines bestimmten Fragenkreises angeregt und zugleich der Vorschlag gemacht, eine zustimmende Antwort solle zusammen mit dem Angebot als vertragliche Vereinbarung angesehen werden. Der Eingang der zustimmenden Antwort hat, falls nichts anderes vorgesehen oder erkennbar ist¹⁰⁵⁾, das Inkrafttreten des Abkommens zur Folge. Die Schlußformel des Vertragsangebots lautet etwa folgendermaßen:

“I have the honour to propose to Your Excellency, if the above mentioned stipulations are agreeable to your Government, that this Note and your reply will constitute an Agreement between the Government of Canada and the Government of Mexico for air services between and beyond their respective territories. The Agreement will come into force upon the date of your reply.”

Die Antwort erklärt sodann:

“I am pleased to inform Your Excellency that the Government of Mexico

¹⁰²⁾ Rose nne, United Nations Treaty Practice, Recueil des Cours, T. 86 (1954 II), S. 281 ff., 369 führt zu unserer Frage aus: “During that period, too, the State is still a potential contracting party. Even though potential contracting parties are not legally bound by the treaty until it has entered into force for them, it is submitted that they are in a special position in that they are morally and politically bound to conduct themselves in accordance with its terms”.

¹⁰³⁾ Beispiele in Harvard Draft Convention, S. 792.

¹⁰⁴⁾ 30 % der von Blix untersuchten, in den UN Treaty Series veröffentlichten Vereinbarungen wurden durch Notenwechsel geschlossen (a. a. O., S. 362). Vgl. hierzu Weinstein, Exchanges of Notes, British Year Book, Vol. 29 (1952), S. 205 ff.; dort, S. 213 f. weitere Zahlenangaben.

¹⁰⁵⁾ Vgl. Weinstein, a. a. O., S. 210 (mit unterschiedlichen Beispielen aus der Praxis): “In the absence of an express provision, when the date of the notes is the same that date will be decisive for the purpose; when the dates are different the date of the later note will have that effect”.

accepts the proposal of your Government according to the terms of your Note No. 42 above transcribed and agrees to consider Your Excellency's Note and the present Note as an Agreement between the Government of the United States of Mexico and the Government of Canada for the operation of air services between their respective territories and beyond, which shall enter into force on this date" ¹⁰⁶).

Auch die aus Noten- oder Briefwechseln bestehenden völkerrechtlichen Abkommen gehen fast immer auf eine gemeinschaftliche Beratung und Ausarbeitung der darin enthaltenen Texte zurück ¹⁰⁷), wie schon die Tatsache zeigt, daß Angebots- und Annahmeschreiben oft dasselbe Datum tragen und in vielen Fällen gleichzeitig unterzeichnet und ausgetauscht werden. Immerhin läßt sich die Frage stellen, ob ein derartiges Vertragsangebot bis zum Eingang der zustimmenden Antwort noch zurückgezogen oder geändert werden kann oder ob die Annahme des Angebots in jedem Fall zum Inkrafttreten der Vereinbarung führt, auch dann, wenn das Angebot nicht mehr aufrecht erhalten werden soll. Der Versuch, eine Parallele zum innerstaatlichen Vertragsrecht zu ziehen und von ihm eine Auskunft über die bindende oder unverbindliche Wirkung eines Vertragsangebots zu erhalten, liegt zwar nahe, er wird aber nicht zum Erfolg führen. Die verschiedenen staatlichen Rechtssysteme enthalten keine übereinstimmenden Regeln über die Wirkung eines Vertragsangebots vor seiner Annahme ¹⁰⁸), zudem spielen im innerstaatlichen Recht Formfragen, der Gegenstand eines Vertrages usw. eine im Völkerrecht unbekannte Rolle. Geht man von der Gleichberechtigung der Völkerrechtssubjekte und dem Fehlen fester Formvorschriften für den Abschluß internationaler Vereinbarungen aus, so wird eine Bindung an ein Vertragsangebot so lange verneint werden müssen, wie der in Aussicht genommene Vertragspartner seine Zustimmung noch nicht erteilt, also den Vertrag noch nicht zum Abschluß gebracht hat ^{108a}).

¹⁰⁶) Notenaustausch zwischen der kanadischen und der mexikanischen Regierung vom 27. 7. 1953, UN Treaty Series, Vol. 192, No. 2604.

¹⁰⁷) B a s d e v a n t, Recueil des Cours, a. a. O., S. 609 f.: «Cet échange de lettres ou de notes a pour but de constater un accord préalablement établi par des négociations et parfois il le dit expressément. Par suite, chacune de ces lettres et notes n'est pas l'œuvre spontanée et indépendante de son signataire; on s'est mis d'accord sur leurs termes».

¹⁰⁸) Vgl. z. B. einerseits § 145 des deutschen Bürgerlichen Gesetzbuchs: »Wer einem anderen die Schließung eines Vertrags anträgt, ist an den Antrag gebunden, es sei denn, daß er die Gebundenheit ausgeschlossen hat«, andererseits für das englische Recht C h i t t y on Contracts, Vol. 1, General Principles, 21st ed. 1955, S. 20: "An offer may be withdrawn at any time before acceptance, but the withdrawal must be communicated to the offeree".

^{108a}) Vgl. B a l l a d o r e P a l l i e r i, a. a. O., S. 496: «Je ne pense pas qu'on puisse mettre en doute en droit international le principe suivant lequel chacun des contractants peut retirer son offre jusqu'à ce qu'elle n'ait pas été acceptée par les autres contractants».

Wenn auch das wirksame Zustandekommen einer Vereinbarung durch Brief- oder Notenwechsel dann anzunehmen ist, wenn das Vertragsangebot nicht ausdrücklich vor Eingang der zustimmenden Antwort zurückgezogen wird, so ist doch eine derartige Zurücknahme bis zum Eingang der Antwort völkerrechtlich zulässig, falls nicht ausnahmsweise im Einzelfall das Estoppel-Prinzip eingreift. Diese Ansicht steht nicht im Widerspruch zu der früheren Feststellung, daß die Ratifikation oder sonstige Bestätigung eines Vertrags auch dann verbindlich und nicht mehr widerruflich ist, wenn die anderen notwendigen Ratifikationen usw. noch ausstehen. Bei der Bestätigung von Verträgen durch Ratifikation oder Notifikation liegt regelmäßig ein gemeinsam unterzeichneter Vertragsentwurf vor, und die Übergabe oder Deponierung der Bestätigungsurkunde enthält das feierliche und bedingungslos abgegebene Versprechen, den Vertrag zu beachten und zu erfüllen. Bei einem einseitigen Vertragsangebot wird dagegen lediglich ein Vertragsschluß vorgeschlagen, und so, wie der Empfänger des Angebots dieses annehmen oder ablehnen kann, muß sein Urheber zur Zurückziehung und Änderung berechtigt sein. Damit entfallen auch alle Verpflichtungen zur Vorbereitung der späteren Vertragserfüllung.

Daß das Vertragsangebot nur unverändert angenommen werden kann, ergibt sich aus seiner Unteilbarkeit. Jeder Vorschlag des Empfängers, einen Punkt des Angebots zu ändern, bedarf der Zustimmung des Partners, ohne die die Vereinbarung nicht in Kraft treten kann.

6. Gelegentlich bestimmen die Vertragspartner das rückwirkende Inkrafttreten einer Vereinbarung. Als Beispiel sei Art. 23 eines griechisch-britischen Luftverkehrsabkommens vom 30. Mai 1939¹⁰⁹⁾ zitiert:

“The present Convention shall be ratified and the instruments of ratification shall be exchanged in London as soon as possible. Upon the exchange of ratifications the Convention shall be deemed to have entered into force as from the 21st April, 1938...”

Eine derartige Rückwirkung wird, wie der Internationale Gerichtshof in der ersten Phase des *Ambatielos-Falles* zu Recht festgestellt hat¹¹⁰⁾, nicht vermutet, sondern setzt klare Anhaltspunkte voraus.

¹⁰⁹⁾ Martens, N. R. G. Sér. 3, T. 40, S. 851 ff., 859.

¹¹⁰⁾ *Ambatielos case* (jurisdiction), Judgment of July 1st, 1952: ICJ Reports 1952, S. 28, 40: “To accept this theory would mean giving retroactive effect to Article 29 of the Treaty of 1926, whereas Article 32 of this Treaty states that the Treaty, which must mean all the provisions of the Treaty, shall come into force immediately upon ratification. Such a conclusion might have been rebutted if there had been any special clause or any special object necessitating retroactive interpretation. There is no such clause or object in the present case. It is therefore impossible to hold that any of its provisions must be deemed to have been in force earlier”.

Verbindlich wird ein rückwirkend in Kraft tretender Vertrag mit dem Vorliegen der endgültigen Verpflichtungserklärungen der Partner, er wirkt jedoch auf einen früheren Zeitraum zurück. Zurückliegende Tatsachen können nicht *ex tunc* beseitigt oder geändert werden, wohl aber können auf sie nachträglich neue Formen angewandt werden. Das ist hier, je nach dem Vertragsinhalt, in folgender Weise möglich. Das frühere Verhalten der Vertragspartner kann nachträglich auf eine neue, eine vertragliche Rechtsgrundlage gestellt werden; dabei ist es möglich, daß dem Völkergewohnheitsrecht widersprechende Maßnahmen durch den Vertrag legalisiert werden. Weiter können früher abgeschlossene Tatbestände infolge der Rückwirkung nunmehr nach dem neuen Vertrag zu beurteilen sein, wie es die griechische Regierung im Ambatielos-Fall behauptete und damit die Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs begründen wollte. Schließlich ist es sogar denkbar, daß früher dem Völkerrecht nicht widerstreitende staatliche Maßnahmen nunmehr, wegen ihres Widerspruchs zu der neuen vertraglichen Grundlage, als völkerrechtswidrig anzusehen sind; das wird jedoch kaum je dem Willen der Vertragspartner entsprechen.

V.

Abschließend soll noch kurz erörtert werden, von wann an die einzelnen Bestimmungen eines in Kraft getretenen völkerrechtlichen Vertrages anwendbar sind. Diese Frage liegt zwar an sich außerhalb unseres Themas, ihre Erwähnung erscheint jedoch zur Klarstellung erforderlich. Mit dem Inkrafttreten eines Vertrags liegt eine endgültige völkerrechtliche Bindung zwischen den Partnern vor, sie haben den Vertrag insgesamt zu beachten, ohne daß zunächst nach dem Vertragsinhalt gefragt wird. Die Pflicht zur Durchführung der einzelnen Vertragsbestimmungen setzt das Wirksamwerden des Vertrags voraus. Ist dieses Stadium erreicht, stellt sich die weitere Frage, welche Einzelpflichten sich aus dem Vertrag ergeben und ab wann seine Vorschriften »anwendbar« sind¹¹¹⁾. Jeder Vertrag verpflichtet die Partner zu einem bestimmten Verhalten (Handeln oder Unterlassen), oder er räumt ihnen bestimmte Befugnisse ein, und dabei kann der Zeit-

¹¹¹⁾ Vgl. Kelsen, Principles of International Law, 1952, S. 355: "That the treaty has entered into force does not necessarily mean that the parties are obliged to perform the treaty immediately. For the treaty may contain a provision to the effect that the performance of the treaty is suspended by a condition or by a date . . . Even if the performance of the treaty is suspended in this way, the treaty must enter into force immediately after it has been concluded (the treaty-making procedure has been terminated); otherwise its provision concerning the suspension of the performance could not have legal effect".

punkt, in dem die Befugnisse ausgeübt werden dürfen und die Verpflichtungen erfüllt werden müssen, unterschiedlich festgelegt sein.

1. In der Regel werden vom Inkrafttreten eines Vertrages an alle sich aus ihm ergebenden Pflichten beachtet werden müssen und alle Rechte ausgeübt werden dürfen. Wenn sich zum Beispiel die Vertragsschließenden ohne besondere Zeitbestimmung zu einer bestimmten Ausgestaltung ihrer internen Rechtsordnung, zur Einräumung gewisser Befugnisse an die Angehörigen der Vertragspartner oder zu bestimmten Geld- oder Sachleistungen verpflichtet haben, dann entsteht in dem Augenblick, in dem der Vertrag in Kraft tritt, die Verpflichtung zu vertragsgemäßigem Verhalten und die Vertragspartner sind alsbald berechtigt, die Einhaltung dieser Verpflichtung zu verlangen. Dies ist der Normalfall, doch stellt er nicht die einzige Möglichkeit dar.

2. Einem zu einem bestimmten Zeitpunkt in Kraft tretenden Vertrag können die Partner in der Weise rückwirkende Geltung verschaffen, daß nachträglich auf früher abgeschlossene Tatbestände die neuen Normen angewendet werden sollen. Als Beispiel kann Art. 37 Abs. 2 des deutsch-italienischen Vertrags über die Auslieferung und die sonstige Rechtshilfe in Strafsachen vom 12. Juni 1942¹¹²⁾ dienen:

»Der Vertrag tritt am 30. Tag nach Ablauf des Tages, an dem der Austausch der Ratifikationsurkunden stattgefunden hat, in Kraft. Er findet auch bei Taten Anwendung, die vor seinem Inkrafttreten begangen sind.«

Während bei dem rückwirkenden Inkrafttreten eines Vertrages¹¹³⁾ fingiert wird, der Vertrag habe schon früher, vor der Abgabe der Verpflichtungserklärungen, als geltende Völkerrechtlnorm existiert, ist in dem jetzt erörterten Fall ein nach Abgabe der Bindungserklärungen zur Beurteilung anstehender früherer Sachverhalt nach den neuen Normen zu beurteilen. Es findet also keine echte Rückwirkung des Vertrags statt, sondern er ist lediglich in Zukunft bei der Würdigung zurückliegender Vorgänge zu beachten und anzuwenden.

3. Wenn sich die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen in Art. 25 der UN-Satzung verpflichtet haben, die Entscheidungen des Sicherheitsrates anzunehmen und auszuführen, so setzt die Anwendung dieser Vorschrift das Vorliegen einer solchen Entscheidung voraus. Die Aufnahme einer Meistbegünstigungsklausel in einen zwischenstaatlichen Vertrag hat so lange keine aktuelle Bedeutung, wie keine Vereinbarungen der Partner mit dritten Staaten bestehen, auf die sich die Klausel beziehen kann; erst ihr

¹¹²⁾ Martens, N.R.G. Sér. 3, T. 40, S. 544.

¹¹³⁾ Siehe oben S. 686 f.

Abschluß verleiht dem Meistbegünstigungsversprechen einen konkreten Inhalt¹¹⁴⁾. Einzelne Vorschriften des Vertrags über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl haben so lange ihre volle Wirkung nicht entfalten können, wie das Abkommen über die Übergangsbestimmungen¹¹⁵⁾ für begrenzte Zeit Sonderregeln enthielt. Art. 10 des Vertrags über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten¹¹⁶⁾ bestimmt:

»Die Unterzeichnerstaaten überprüfen die Bestimmungen dieses Vertrags und der Zusatzverträge: (a) auf Ersuchen eines von ihnen im Falle der Wiedervereinigung Deutschlands oder einer ... internationalen Verständigung über Maßnahmen zur Herbeiführung der Wiedervereinigung Deutschlands ...«

Kriegsrechtliche Konventionen sind in der Regel erst bei dem tatsächlichen Eintritt des Kriegszustandes anwendbar¹¹⁷⁾. Die in fast allen internationalen Verträgen enthaltenen Kündigungs- oder Revisionsklauseln können in der Regel erst nach einer bestimmten Vertragsdauer in Anspruch genommen werden.

Diese wenigen Beispiele, die ganz unterschiedlichen Vertragskategorien entnommen sind, haben eins gemeinsam: Nicht das Inkrafttreten des Vertrages, sondern erst der Ablauf eines bestimmten Zeitraums oder der Eintritt eines bestimmten Ereignisses oder Zustandes führt zu der Verpflichtung und Berechtigung der Partner, die genannten Bestimmungen anzuwenden und angewendet zu sehen. Die Aufnahme derartiger Vorschriften in einen völkerrechtlichen Vertrag hat jedoch zur Folge, daß sie auch in der Zeit schon Rechtswirkungen entfalten, in der sie noch nicht anzuwenden

¹¹⁴⁾ Vgl. die Formulierung von Hackworth in seiner Dissenting Opinion zum Anglo-Iranian Oil Co. case (jurisdiction), ICJ Reports 1952, S. 141: "Until that Treaty was concluded, the most-favoured-nation clauses in the British-Persian treaties were but promises, in effect, of non-discrimination, albeit binding promises. They related to rights *in futuro*. There was a right to claim something but it was an inchoate right. There was nothing to which it could attach itself unless and until favours should be granted to nationals of another country".

¹¹⁵⁾ Bundesgesetzblatt 1952 II, S. 491 ff.

¹¹⁶⁾ Bundesgesetzblatt 1952 II, S. 306 ff.

¹¹⁷⁾ Beispiel: Art. 2 Abs. 1 der Genfer Konvention über den Schutz der Zivilpersonen in Kriegszeiten vom 12. 8. 1949: «En dehors des dispositions qui doivent entrer en vigueur dès le temps de paix, la présente Convention s'appliquera en cas de guerre déclarée ou de tout autre conflit armé ...». Das «entrer en vigueur» ist hier mißverständlich, es handelt sich um die Anwendbarkeit und Durchführung einzelner Bestimmungen, während die gesamte Konvention nach ihrem Art. 153 sechs Monate nach Hinterlegung von mindestens zwei Ratifikationserklärungen in Kraft trat. Der englische Text sagt in Art. 2 zutreffender: "In addition to the provisions which shall be implemented in peace time, the present Convention shall apply to all cases of declared war or of any other armed conflict ...".

sind. Die Vertragspartner sind endgültig gebunden, auch ihr etwa entgegenstehender Wille kann es nicht verhindern, daß sie bei Hinzutritt der weiteren Voraussetzungen – Zeitablauf oder Eintritt eines bestimmten Ereignisses – zur unbedingten Beachtung der Verhaltensregeln verpflichtet sind. Darüber hinaus muß jede Maßnahme eines am Vertrag Beteiligten, die die spätere Erfüllung der übernommenen Verpflichtungen ernstlich in Frage stellt, schon vom Inkrafttreten der vertraglichen Bindung an als vertrags- und völkerrechtswidrig angesehen werden. Ein UN-Mitgliedstaat, der offiziell jede Beachtung von Entscheidungen des Sicherheitsrats ablehnen würde oder etwa Budget-Beschlüsse der Generalversammlung nach Art. 17 der UN-Satzung nicht anerkennen wollte, würde auch dann satzungswidrig handeln, wenn Sicherheitsrat oder Generalversammlung noch gar nicht tätig geworden sind. Eine Erklärung der Bundesrepublik oder einer der drei früheren westlichen Besatzungsmächte, sich auch im Falle der Wiedervereinigung Deutschlands auf keinerlei Änderung des oben genannten Vertrags einzulassen, wäre schon jetzt ein Verstoß gegen den zitierten Art. 10. Ebenso würde eine staatliche Maßnahme, die das spätere Eingreifen einer geltenden Meistbegünstigungsklausel unmöglich macht, eine echte Vertragsverletzung darstellen. Die Übernahme einer Verpflichtung, die erst später voll wirksam werden kann, enthält das Verbot, einseitig Maßnahmen zu ergreifen, die die spätere Vertragserfüllung gefährden. Darüber hinaus dürfte das Gebot bestehen, diejenigen Vorbereitungsmaßnahmen zu treffen, die für die zukünftige Vertragserfüllung unumgänglich sind. Welche das sind, muß für jede einzelne Vertragsbestimmung gesondert festgestellt werden.

* * *

Der vorstehende Versuch, die Wirkungen völkerrechtlicher Verträge vor ihrem Inkrafttreten zu bestimmen, mußte notgedrungen oft zu einem fragmentarischen Ergebnis führen, und vage Aussagen lassen sich auf einem Gebiet, in dem die Grundsätze von Treu und Glauben eine besondere Bedeutung haben, nicht vermeiden. Diese Mängel schließen jedoch das Bestehen von Rechtssätzen und Rechtspflichten, auch wenn sie erst im Einzelfall konkretisiert werden können, nicht aus.