

Die Mitwirkung des französischen Parlaments bei Abschluß, Aufhebung und Änderung von Verträgen

Albert Bleckmann

- A. Die Mitwirkung des Parlaments im Vertragsschlußverfahren
 - I. Das Abschlußverfahren im allgemeinen
 - II. Die parlamentarische Mitwirkung bei »Regierungsabkommen«
 - III. Der Umfang der Zustimmungsbedürftigkeit
- B. Die einseitige Aufhebung von Verträgen
- C. Die Zustimmung des Parlaments zur Änderung bestehender Verträge
 - I. Literatur und Rechtsprechung
 - II. Praxis der am Vertragsschluß beteiligten Staatsorgane
 - III. Dogmatischer Ausblick

Frankreich gehört zu den Staaten, in denen der Abschluß völkerrechtlicher Verträge grundsätzlich in die Kompetenz der Exekutive fällt und das Parlament nur der Ratifikation bestimmter Vertragsarten zustimmen muß¹⁾. Eine im grundsätzlichen ähnliche, in den Einzelheiten jedoch abweichende Rechtslage besteht in der Bundesrepublik Deutschland und in zahlreichen anderen Staaten. Im folgenden soll auf die Beteiligung des französischen Parlaments beim erstmaligen Abschluß eines Vertrags nur kurz eingegangen werden (Abschnitt A). Im Vordergrund steht die bisher verhältnismäßig selten behandelte Mitwirkung des Parlaments bei der einseitigen Aufhebung (Abschnitt B) und bei der von den Partnern vereinbarten Änderung eines Vertrags (Abschnitt C); insoweit zeigt das französische Recht interessante Eigenheiten.

¹⁾ Zur parlamentarischen Mitwirkung beim Vertragsschluß vgl. neuerdings rechtsvergleichend W. K. Geck, Die völkerrechtlichen Wirkungen verfassungswidriger Verträge. Zugleich ein Beitrag zum Vertragsschluß im Verfassungsrecht der Staatenwelt (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht. 38) 1963, 2. Kap. III.

A. Die Mitwirkung des Parlaments im Vertragsschlußverfahren

I. Das Abschlußverfahren im allgemeinen

Titel 6 der Verfassung vom 3. Juni 1958 trägt die Überschrift: «Des traités et accords internationaux». Die Verfassung folgt in ihren einschlägigen Vorschriften weitgehend, aber doch mit gewissen Modifikationen, dem Verfassungsgesetz vom 16. Juli 1875 und der Verfassung vom 27. Oktober 1946. Danach ist für Vertragsverhandlungen sowie für die Unterzeichnung und Ratifikation von Verträgen die Exekutive zuständig, und zwar grundsätzlich der Präsident²⁾. Er ratifiziert die in feierlicher Form geschlossenen Verträge (*traités*), und er ist nach den Verfassungen von 1875 und 1958 auch für die Vertragsverhandlungen zuständig, während die Verfassung von 1946 ihm nur die Unterzeichnung zuwies. Im übrigen sollte der Präsident nach der Verfassung von 1946 über alle internationalen Verhandlungen informiert werden; die Verfassung von 1958 unterstreicht dieses Informationsrecht für diejenigen Verhandlungen, die zum Abschluß eines Abkommens führen sollen, das nicht der Ratifikation bedarf.

Nach französischer Tradition können bestimmte, in den einzelnen Verfassungen unterschiedlich festgelegte Verträge nur auf Grund eines Gesetzes vom Präsidenten ratifiziert werden. So bestimmte Art. 8 Abs. 2 des Verfassungsgesetzes von 1875:

«Les traités relatifs à l'organisation internationale, les traités de paix, de l'Etat, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes et au droit de propriété des Français à l'étranger, ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi».

Deutlicher hob Art. 28 der Verfassung von 1946 das einzuschlagende Verfahren hervor:

«Les traités relatifs à l'organisation internationale, les traités de paix, de commerce, les traités qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes et au droit de propriété des Français à l'étranger, ceux qui modifient les lois internes françaises, ainsi que ceux qui comportent cession, échange, adjonction de territoire, ne sont définitifs qu'après avoir été ratifiés en vertu d'une loi».

Art. 53 Abs. 1 der Verfassung von 1958 spricht schießlich nicht nur von *traités*, sondern auch von *accords* und erfaßt damit anscheinend auch Regierungsabkommen:

«Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'Etat, ceux

²⁾ Art. 8 des Verfassungsgesetzes vom 16. 7. 1875, Art. 31 der Verfassung von 1946, Art. 52 der Verfassung von 1958.

qui modifient les dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi.

Ils ne prennent effet qu'après avoir ratifiés ou approuvés».

Da die beiden Kammern des Parlaments, die Nationalversammlung und der Senat, im selben Umfang bei der Gesetzgebung mitwirken³⁾, entfallen die bei unterschiedlichem Aufgabenkreis im Zweikammersystem auftretenden Probleme.

Die Verfassungen von 1875 und 1958 enthalten keine ausdrückliche Bestimmung über die einseitige oder vertragliche Änderung von Verträgen. Dagegen setzte nach der Verfassung von 1946 Art. 28 jede Änderung, Aufhebung oder Suspendierung eines regelrecht ratifizierten und veröffentlichten Vertrags eine *dénonciation* voraus, die bei Verträgen der in Art. 27 bezeichneten Art der parlamentarischen Zustimmung bedurfte:

«Les traités diplomatiques régulièrement ratifiés et publiés ayant une autorité supérieure à celle des lois internes, leurs dispositions ne peuvent être abrogées, modifiées ou suspendues qu'à la suite d'une dénonciation régulière, notifiée par voie diplomatique. Lorsqu'il s'agit d'un des traités visés à l'article 27, la dénonciation doit être autorisée par l'Assemblée nationale, exception faite pour les traités de commerce».

Für die folgende Untersuchung weniger bedeutsam sind die in der Verfassung von 1958 eröffneten Möglichkeiten, das Zustimmungsgesetz zum Vertragsschluß durch eine präsidentielle *ordonnance* zu ersetzen. Das war einmal nach der Übergangsvorschrift des Art. 92 bis zum Wirksamwerden der Institutionen der neuen Verfassung möglich. Auch in der Notstandssituation des Art. 16 kann der Präsident durch *ordonnance* Verträgen zustimmen. Das Parlament kann die Regierung ferner ermächtigen, zur Ausführung ihres Programms Maßnahmen zu ergreifen, die normalerweise unter die dem Parlament vorbehaltenen Gesetzgebungsmaterien fallen⁴⁾. Für die V. Republik typisch ist auch die Möglichkeit, das Zustimmungsgesetz durch ein Referendum zu ersetzen. Auf Vorschlag der Regierung oder der beiden Kammern kann der Präsident nach Art. 11 jeden Gesetzentwurf, welcher der Ratifikation eines Vertrages zustimmt, dem Referendum unterwerfen, wenn der Vertrag zwar nicht gegen die Verfassung verstößt, aber Rückwirkungen auf das Funktionieren ihrer Institutionen hat. Gebietsändernde Ver-

³⁾ Art. 34, 45 der Verfassung von 1958.

⁴⁾ Art. 38 der Verfassung von 1958.

träge bedürfen nunmehr neben dem Zustimmungsgesetz gemäß Art. 53 Abs. 3 eines Referendums der betroffenen Bevölkerung. Nach Art. 54 kann schließlich ein Zustimmungsgesetz nur nach vorheriger Änderung der Verfassung ergehen, wenn der Conseil constitutionnel auf Antrag des Präsidenten der Republik, des Premierministers oder des Präsidenten einer der beiden Kammern erklärt hat, daß der Vertrag eine der Verfassung widersprechende Klausel enthält.

Nur vermerkt werden kann hier, daß nach fast einmütiger Auffassung der französischen Literatur⁵⁾ die parlamentarische Zustimmung, soweit sie erforderlich ist, eine Bedingung der völkerrechtlichen Wirksamkeit des Vertrages und nicht nur seiner innerstaatlichen Anwendbarkeit ist, doch hat das Parlament noch nie die Gültigkeit eines ohne seine Mitwirkung ratifizierten Abkommens bestritten, und die Rechtsprechung sieht das Problem naturgemäß regelmäßig vom innerstaatlichen Vollzug her.

II. Die parlamentarische Mitwirkung bei »Regierungsabkommen«

Im Gegensatz zur Verfassung von 1958 verlangte der Wortlaut der Verfassungen von 1875 und 1946 die parlamentarische Zustimmung nur für die *traités*. Dieses Wort hat im französischen Sprachgebrauch eine doppelte Bedeutung. In einem weiteren Sinne erfaßt es alle internationalen Abkommen ohne Rücksicht auf die Abschlußform, in einem engeren Sinne nur Verträge, bei deren Abschluß der Staatspräsident in Form der Ratifikation mitwirkt⁶⁾. Gerade auf diesen Ratifikationsakt aber sollte sich die parlamentarische Zustimmung nach dem Wortlaut der Verfassungen beziehen. Nach

⁵⁾ Vgl. Basdevant, *Recueil des Cours de l'Académie de droit international (RdC)* Bd. 15 (1926 V), S. 578; Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Bd. 1 (1920), S. 541 Anm. 11; Dehaussy, *Juris Classeur Périodique (J.C.P.)*, *Droit international*, Bd. 1, Fasc. 12 A, S. 19; Frangulis, *Théorie et pratique des traités internationaux*, S. 68 f.; Georgopoulos, *La ratification des traités et la collaboration du Parlement* (1939), S. 76; Hoijer, *Les traités internationaux*, Bd. 1 (1928), S. 76; Joseph-Barthélémy, *Démocratie et politique étrangère* (1917), S. 103, 206; Mestre, *RdC* Bd. 38 (1931 IV), S. 240; B. Mirkine-Guetzévitch, *RdC* Bd. 38 (1931 IV), S. 355; Rousseau, *Théorie des traités internationaux* (1958/59), S. 90. Nach Michon, *Les traités internationaux devant les Chambres* (1901), S. 83, und P. De Visscher, *De la conclusion des traités internationaux* (1943), S. 61, ist die parlamentarische Zustimmung dagegen ebenso wie die Veröffentlichung zumindest bei den gesetzesändernden Verträgen nur eine Voraussetzung der innerstaatlichen Anwendbarkeit. – Zur Nachprüfung der Zustimmungsbedürftigkeit durch die Gerichte vgl. Dehaussy a. a. O., Fasc. 12 A, No. 81, S. 26 und Pinto in Mestre-Festschrift (*L'évolution du droit public. Etudes en l'honneur d'Achille Mestre*, 1956), S. 439 f.

⁶⁾ Rousseau, *Droit international public* (1953), S. 17 f., Nr. 12 ff.

Ansicht einiger Autoren⁷⁾ und Gerichtsentscheidungen⁸⁾ war deshalb bei Verträgen ohne Ratifikationsvorbehalt, den sogenannten *accords en forme simplifiée*⁹⁾, insbesondere bei in Form eines Notenwechsels geschlossenen Abkommen, die parlamentarische Mitwirkung nicht erforderlich.

Wäre diese Ansicht richtig und überdies den Regierungsabkommen keine sachliche Zulässigkeitsschranke gezogen, verlöre die Abgrenzung der Zustimmungspflichtigkeit im allgemeinen und die folgende Untersuchung über die Zustimmungspflichtigkeit der häufig in dieser Form geschlossenen Änderungsverträge im besonderen fast jegliches Interesse. Denn die Regierung könnte durch die Wahl der geeigneten Abschlußform stets die parlamentarische Mitwirkung umgehen.

Wie in den meisten anderen Staaten, versuchten auch die Praxis und die Lehre in Frankreich, dieser Beschränkung der parlamentarischen Rechte entgegenzuwirken. Diese Gegenbewegung stützte sich auf zwei verschiedene Konstruktionen. Einerseits wurde angenommen, daß Verträge, welche unter die zustimmungsbedürftigen Materien fallen, nur mit Ratifikationsvorbehalt und nicht in Form eines Regierungsabkommens geschlossen werden dürften¹⁰⁾. Aus dem Sinn und Zweck der Verfassungsbestimmungen wurde also eine zweite Verfassungsnorm entwickelt, welche neben die ausdrücklich verankerte Norm trat und diese gegen ihre Umgehung abschirmte. Der üblicherweise rein formelle Begriff der *accords en forme simplifiée* erhielt eine materielle Komponente, welche den Umfang ihrer Zulässigkeit umriß.

Diese erste Konstruktion hat den Vorteil, das parlamentarische Mitwirkungsrecht im vollen Umfang zu wahren: Das Parlament wird vor Abschluß des Vertragsverfahrens eingeschaltet. Der Nachteil liegt darin, daß eben diese Mitwirkung das völkerrechtliche Inkrafttreten verzögert; der zweite Grund für die Entwicklung der Regierungsabkommen wird damit vernachlässigt. Dem kann teilweise ausgewichen werden, indem die Grenzen der Zustimmungspflichtigkeit etwa für Vorbereitungs- und Durchführungs-

⁷⁾ S. Basdevant, Bulletin de la Société d'études législatives, Bd. 29 (1933), S. 128; Joseph-Barthélémy a. a. O., S. 114 f.; vgl. auch die von Hoijer a. a. O. Bd. 1, S. 82, und von Rousseau, Théorie, a. a. O., S. 116 f. angeführte Praxis.

⁸⁾ Vgl. Benoist, J. C. P. La semaine juridique 1952 I, S. 992; Dehaussy a. a. O., Fasc. 12 A, S. 24, No. 76; Muracciole, Revue de droit public 1953, S. 515 ff.

⁹⁾ Zum Begriff: Chailley, Répertoire de droit international (La Pradelle et Niboyet), Supplément 1934, S. 314 f.; Rousseau, Théorie, a. a. O., S. 108 f.

¹⁰⁾ So Benoist a. a. O.; Chailley a. a. O. und La nature juridique des traités internationaux (1932), S. 210 ff.; Chayet, Annuaire français de droit international 1957, S. 1 ff.; Clunet, Journal de droit international privé 1880, S. 1 ff. (35 ff.); Dehaussy a. a. O. und Fasc. 11, S. 29, No. 54; Hoijer a. a. O. oben Anm. 5, Bd. 1, S. 83 f.; Regierungskommissar Laurent in Revue de droit public 1957, S. 123 ff.; Rolin, RdC Bd. 77 (1950 II), S. 309 ff. (430 f.), und die überwiegende, von den Anm. 8 zitierten Autoren untersuchte Rechtsprechung.

abkommen materiell zurückgesteckt werden. Wenn auch nicht ganz klar erkennbar, verlief die Entwicklung in diese Richtung. Sie wurde aber, und das macht die Deutung der Rechtslage so schwierig, von einer zweiten Konstruktion zum Schutz der Parlamentsrechte überlagert:

Der Widerstand gegen die Regierungsabkommen ging weniger vom Parlament ¹¹⁾ als von den Gerichten ¹²⁾ aus. Diese waren nicht dazu berufen, die Rechte des Parlaments im vollen Umfang zu wahren: Die allgemeine Abgrenzung der Organzuständigkeiten liegt außerhalb ihrer Kompetenzen. Sie wurde für die Gerichte nur insoweit relevant, als die innerstaatliche Anwendbarkeit der Verträge, insbesondere aber ihre gesetzesändernde Wirkung in Frage stand. Deshalb kam es ihnen nur darauf an, daß das Parlament überhaupt, nicht wann es die erforderliche Zustimmung erteilt hatte. Zur Überwindung des Widerstands der Gerichte genügte es folglich, daß die Regierung das Zustimmungsverfahren nachholte:

In den Begriff des *traité* wurden also auch die *accords en forme simplifiée*, in den der *ratification* auch eine nachträgliche *approbation* einbezogen. Dabei wurden die jetzt zustimmungsbedürftigen Regierungsabkommen manchmal vom Staatspräsidenten auf Grund einer entsprechenden Zustimmung, häufiger nach Einschaltung des Staatspräsidenten unmittelbar durch das Zustimmungsgesetz ¹³⁾ genehmigt.

Die Verfassung von 1958 hat dieses Verfahren der nachträglichen Zustimmung zu Regierungsabkommen aus der Praxis nach 1946 übernommen und auf die meisten zustimmungsbedürftigen Materien ausgedehnt, wie sich aus der Hervorhebung der *accords* neben den *traités* und der *approbation* neben der *ratification* ergibt ¹⁴⁾. Zu beachten ist aber, daß die *accords* neben den *traités* nur bei einem Teil der Materien des Art. 53 Abs. 1, nicht aber bei

¹¹⁾ Dazu einige Beispiele bei Kiss, *Répertoire de la pratique française en matière de droit international*, Bd. 1 (1962) Nr. 239 ff.

¹²⁾ Vgl. die Anm. 8 zitierte Literatur.

¹³⁾ Vgl. etwa die «Loi portant approbation de l'accord de paiement franco-polonais» vom 10. 9. 1947 (J.O. 11. 9. 1947, S. 9087), die «Loi approuvant un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Nouvelle-Zélande, concernant l'octroi de crédits destinés à financer les achats de laines et autres produits néo-zélandais» vom 10. 9. 1947 (J.O. 11. 9. 1947, S. 9086) und die beiden Gesetzentwürfe zum Niederlassungsabkommen mit Italien vom 17. 5. 1946 (J.O., Ass. Nat., Documents parlementaires 1952, Nr. 3366 und 1955/56, Nr. 1665).

¹⁴⁾ Cocâtre-Zilgien, *Annuaire français de droit international* 1958, S. 645 ff. (653 ff.); Dehaussy a. a. O. oben Anm. 5, Fasc. 11, S. 29, No. 54; Fasc. 12 A, S. 29 f., No. 77, S. 89 und *Journal de droit international* 1960, S. 702 ff. (720); Rousseau in *Hommage d'une génération de juristes au Président Basdevant* (Basdevant-Festschrift) (1960), S. 463 ff.; Vedel, *Cours de droit constitutionnel et d'institutions politiques* (1959/60), S. 1097; anderer Ansicht: Nguyen Quoc Dinh, *Revue de droit publique* 1959, S. 532.

Friedens- und Handelsverträgen genannt werden. Über den Sinn dieser Differenzierung gibt weder der Wortlaut noch die Entstehungsgeschichte¹⁵⁾ der Vorschrift eine eindeutige Auskunft. Sicher erscheint nur, daß die »klassischen«, ratifikationsbedürftigen Handelsverträge ebenso wie die Friedensverträge stets der Zustimmung des Parlaments unterliegen, andere Handelsabkommen dagegen nur beim Hinzutreten weiterer Voraussetzungen, etwa die besonderer politischer Bedeutung.

Den historischen Gründen dieser Entwicklung getreu nahm die Literatur an, daß das nachträgliche Zustimmungsverfahren bei den Regierungsabkommen nur Voraussetzung der innerstaatlichen Wirksamkeit sei¹⁶⁾. Wohl in der Erwägung, daß die Rechte des Parlaments und des Staatspräsidenten¹⁷⁾ durch das nachträgliche Zustimmungsverfahren ausreichend gesichert seien, hat die Lehre keine ernsthaften Versuche mehr unternommen, die Zulässigkeit der Regierungsabkommen zu begrenzen. Dabei wurde übersehen, daß das Parlament nach dem völkerrechtlichen Inkrafttreten das *fait accompli* der Vertragsbindung nicht mehr aus der Welt schaffen kann. Auch erklärt die alleinige Ausrichtung der nachträglichen Zustimmung auf die innerstaatliche Anwendbarkeit nicht, warum sich nach dem Wortlaut der Verfassung von 1958 dieses Verfahren auch auf solche Abkommen erstrecken muß, die einer Einführung in den inneren Rechtsraum ihrem Inhalt nach gar nicht bedürfen. Diese Fragen können hier aber nicht vertieft werden.

III. Der Umfang der Zustimmungsbedürftigkeit

Zweifelhaft ist der Umfang der Zustimmungsbedürftigkeit bei Verträgen, von denen an sich nur einzelne Klauseln die Zustimmung des Parlaments erfordern, und bei Vertragswerken, die mehrere äußerlich getrennte Teile und Dokumente umfassen. Hier stellt sich die Frage, ob nur die einzelne Vertragsbestimmung oder ein Teil des Vertragswerks vom Parlament gebilligt werden muß. Die französische Praxis hat sich zutreffend dahin entschieden, daß ein einheitliches Vertragsdokument in seiner Gesamtheit der Zustimmung des Parlaments unterliegt, sofern auch nur eine seiner Klauseln

¹⁵⁾ La Documentation Française, Travaux préparatoires de la Constitution, Avis et débats du Comité Consultatif Constitutionnel (1960), S. 63 ff., 192. – Rousseau, Basdevant-Festschrift, S. 464) will deshalb mit dem Verfassungswortlaut nur die ratifikationsbedürftigen Friedens- und Handelsverträge im klassischen Sinn der Zustimmung unterwerfen.

¹⁶⁾ Vgl. z. B. Dehaussy, J. C. P., a. a. O. oben Anm. 5, Fasc. 12 A No. 77, S. 24 f. und Journal de droit international 1960, S. 702 ff., 718 ff.; Nguyen Quoc Dinh a. a. O., S. 539; Rousseau, Basdevant-Festschrift, a. a. O., S. 465.

¹⁷⁾ Diese beiden Seiten werden sehr klar von Dehaussy, J. C. P. a. a. O., Fasc. 11, S. 28 ff., § 2 und von Nguyen Quoc Dinh a. a. O., S. 519 ff., herausgearbeitet.

zustimmungsbedürftig ist¹⁸⁾, daß aber bei Vertragswerken mit mehreren äußerlich trennbaren Dokumenten nur das Dokument der Zustimmung bedarf, in dem sich entsprechende Klauseln finden. An wichtigen Beispielen für die Behandlung aus mehreren Abkommen bestehender Vertragswerke können aufgeführt werden:

(1) Der erste bekannte Fall betraf die deutsch-französischen Marokko-Kongo-Verträge vom 4. November 1911¹⁹⁾. Im ersten Vertrag erklärte sich Deutschland mit der Ausweitung des französischen Einflusses in Marokko, in einem geheimen Ergänzungsabkommen vom 10. November auch mit der Errichtung eines französischen Protektorats einverstanden. Zum Ausgleich erhielt Deutschland im zweiten Vertrag französische Kolonialgebiete in Äquatorialafrika.

Die französische Regierung beschränkte den Entwurf eines Zustimmungsgesetzes auf den Kongovertrag, der französisches Gebiet abtrat. Der Marokkovertrag bedurfte ihrer Ansicht nach einer Zustimmung nicht, weil es sich nur um Vorbereitungsmaßnahmen für die Errichtung eines französischen Protektorats handelte²⁰⁾. Dieses Abkommen wurde dem Parlament deshalb nur zur Information unterbreitet. Im Rahmen des Zustimmungsverfahrens wurden die aus dem politischen Zusammenhang zwischen beiden Hauptverträgen und die aus dem rechtlichen und politischen Zusammenhang zwischen dem Marokkovertrag und seinem Zusatzabkommen fließenden Rechtsfragen aktuell. Ein Abgeordneter beantragte, das Parlament möge seine Entscheidung über den Kongo-Vertrag bis zur Einbringung eines Gesetzentwurfs über den Marokkovertrag aussetzen. In seinem umfassenden Werk über die Verfassungspraxis der III. Republik beurteilte Pierre²¹⁾ die Rechtmäßigkeit dieses Antrags:

¹⁸⁾ Natürlich gibt es auch in Frankreich die von Schmitz, ZaöRV Bd. 3/1 (1933), S. 313 ff., 375 zitierten Verträge, die nur teilweise ratifiziert werden müssen, teilweise aber sofort angewendet werden sollen; vgl. insbesondere bei Kiss (Répertoire, a. a. O. oben Anm. 11, Nr. 149, S. 81) die französische Behandlung des von Schmitz zitierten deutsch-französischen Handelsabkommens vom 17. 8. 1927. Das kann aber nicht als Beweis gegen die obige Behauptung angeführt werden, weil das Parlament nachträglich die Zustimmung für den ganzen Vertrag erteilt.

¹⁹⁾ Strupp, Documents pour servir à l'histoire du droit des gens (2. Aufl. 1923), Bd. 2, S. 150 ff.

²⁰⁾ Pierre, Traité de droit politique, électoral et parlementaire, Supplément 1924, S. 753. Dabei wurde übersehen, daß der Vertrag wichtige handelspolitische Regelungen enthielt und die Regierungen im allgemeinen solche Wirtschaftsverträge auch dann dem Parlaments zwecks Zustimmung vorlegten, wenn sie sich nicht auf das Mutterland bezogen (vgl. Kiss, Répertoire, a. a. O., Nr. 378, S. 199).

²¹⁾ A. a. O., S. 742. Vgl. dort (und bei Kiss, Répertoire, a. a. O., Nr. 364 f. S. 188 f.) auch die gesamte Verfahrensgeschichte.

«Toutefois, lorsque deux instruments diplomatiques ont un lien étroit, que le premier est nécessairement soumis au vote des Chambres, que le second leur a été simplement communiqué, mais avant ratification, la Présidence ne pourrait opposer une fin de non-recevoir au dépôt d'une motion invitant le Gouvernement à réclamer l'approbation des représentants du pays pour le second traité, bien qu'il n'y figurât aucune clause rentrant dans la nomenclature inscrite à l'article 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875».

Unmittelbar besagt dieses Zitat nur, daß der Präsident des Abgeordnetenhauses nicht das Recht gehabt habe, diesen Antrag als unzulässig abzuweisen. Aus dem Zusammenhang mit seinen vorhergehenden Ausführungen und aus den Voraussetzungen der Unzulässigkeit ergibt sich aber, daß Pierre und vor ihm wohl auch der Präsident des Abgeordnetenhauses der Ansicht war, die enge politische und rechtliche Beziehung genüge, auch den zweiten Vertrag zustimmungsbedürftig werden zu lassen oder zumindest dem Parlament das Recht zu verleihen, die Entscheidung über den zweiten Vertrag auch ohne dessen Zustimmungsbedürftigkeit an sich zu ziehen. Das kann hier aber dahingestellt bleiben. Denn der zugrunde gelegte Fall trägt diese Schlußfolgerung nicht. Der (zugelassene) Antrag wurde vielmehr später zurückgezogen, der Marokkovertrag im Gegensatz zum Kongovertrag ohne Zustimmung des Parlaments ratifiziert.

Der Streit zwischen Parlament und Regierung über den geheimen Zusatz zum Marokkovertrag liegt auf einer anderen Ebene. Gemäß Art. 8 des Verfassungsgesetzes vom 16. Juli 1875 hatte der Staatspräsident die Pflicht, alle Verträge dem Parlament zur Kenntnis zu bringen, sobald das Interesse und die Sicherheit des Staates dies gestatten. Die Regierung hatte für den Marokkovertrag selbst ein Geheimhaltungsinteresse verneint und ihn deshalb dem Parlament zur Information vorgelegt; den geheimen Zusatzvertrag, der dem offengelegten Abkommen eine größere Tragweite verlieh und deshalb auch die Vor- und Nachteile des Kongovertrags in einem anderen Lichte erscheinen lassen mußte, hiervon aber ausgeschlossen. Der Streit betraf also nicht die Zustimmungsbedürftigkeit, sondern das Informationsrecht des Parlaments, welches durch den geheimen Vertragsschluß beschnitten werden sollte. Solche Verträge hielt der Bericht der Senatskommission für verfassungswidrig²²⁾:

«Sans doute, la Constitution de 1875 laisse au Président de la République la faculté d'apprécier à quel moment un traité peut être communiqué aux Chambres sans dommage pour la sécurité et les intérêts du pays; mais elle n'autorise pas l'addition à un traité public de clauses secrètes qui en modifient l'esprit et les dispositions».

²²⁾ Pierre a. a. O., S. 743.

Dieser Geheimvertrag führte kurze Zeit später zu einem Antrag in der Abgeordnetenkommission, der Exekutive beim Vertragsschluß einen aus Abgeordneten zusammengesetzten Rat beizuordnen, welcher vorbehaltlich einer Entscheidung des Parlaments sämtliche Ratifikationen zu genehmigen und über den Zeitpunkt der Vertragsveröffentlichung zu entscheiden hatte. Der damalige Ministerpräsident Poincaré erklärte in der Begründung seines Ablehnungsantrags²³⁾:

«... Quant aux traités secrets, il va sans dire, d'abord, qu'ils ne peuvent être conclus en violation de l'article 8 de la loi du 16 juillet 1875 et que, s'ils touchent aux matières énumérées dans cet article, ils ne peuvent devenir définitifs qu'après avoir été publiés, approuvés par les Chambres et officiellement ratifiés».

Hier ging es nicht mehr allein um die Frage des Informationsrechts, sondern darum, ob das Geheimhaltungsrecht eine Ausnahme von der an sich bestehenden Zustimmungsbedürftigkeit begründen könne. Eine Stellungnahme zur Ausweitung der Zustimmungsbedürftigkeit kraft Zusammenhangs liegt in diesem Zitat nicht. Auf den Zwischenruf von Jaurès:

«Dans toutes leurs clauses»?

antwortete der Ministerpräsident:

«Vous, savez, Monsieur Jaurès, qu'on ne vote pas les traités disposition par disposition, clause par clause».

und bestätigte damit die allgemeine Praxis, daß ein Einzelvertrag in seiner Gesamtheit der Zustimmung bedürfe. Erst auf die weitere Frage von Jaurès:

«Mais jugez-vous constitutionnel de soumettre au Parlement des traités dont on lui cache des clauses»?

nahm der Ministerpräsident zum Problem der verbundenen Verträge Stellung:

«J'admets volontiers, avec la Commission sénatoriale, dont M. Piou tout à l'heure rappelait les conclusions, que, dans le cas même où les traités relèvent exclusivement de l'autorité du Pouvoir exécutif, ils ne doivent pas avoir pour objet d'apporter des restrictions clandestines aux clauses patentes des traités concomitants».

(2) Besonders aufschlußreich ist das Genehmigungsverfahren zu dem am 3. März 1950 unterzeichneten Vertragswerk zwischen der französischen und der Saarregierung. In ihrer Begründung zum Entwurf eines Zustimmungsgesetzes legte die französische Regierung dar, daß nur fünf²⁴⁾ der

²³⁾ Pierre a. a. O., S. 744; vgl. auch Hoijer a. a. O. oben Anm. 5, Bd. 1, S. 115 f.

²⁴⁾ Convention relative à l'exploitation des mines de la Sarre (abgedruckt ZaöRV Bd. 14, S. 838 ff.); Convention relative à l'établissement des ressortissants des deux pays

insgesamt zwölf Einzelverträge²⁵⁾ der parlamentarischen Zustimmung bedürftigen²⁶⁾):

«En vertu des prescriptions de l'article 27 de la Constitution de la République française, seuls les conventions et accords ci-après énumérés, requièrent l'approbation parlementaire: . . . ».

Deshalb hieß es im Zustimmungsgeszentwurf, der Präsident der französischen Republik werde ermächtigt, diese fünf Verträge zu ratifizieren. Trotzdem wurden dem Entwurf alle zwölf Verträge beigelegt. Dabei wurde aber ausdrücklich unterstrichen, daß die nichtzustimmungsbedürftigen Verträge dem Parlament nur zur Information vorgelegt würden: Die Beilagen unterscheiden nämlich zwischen den «Conventions et accords soumis à l'approbation du Parlement» (Annexes A) und den «Conventions et accords soumis pour information au Parlement» (Annexes B).

Im auswärtigen Ausschuß der Nationalversammlung wurde die Ansicht vertreten, auch die Verträge, welche die politischen Beziehungen zwischen Frankreich und dem Saarland regelten, bedürftigen der parlamentarischen Zustimmung, weil sie sich auf die »internationale Organisation« bezögen. Außenminister Schuman dagegen bezog diese Kategorie ausschließlich auf souveränitätsbeschränkende Verträge über internationale Organisationen²⁷⁾.

et à l'exercice de leurs activités professionnelles; Convention relative à l'aide mutuelle judiciaire; Accord relatif à la réglementation de la pharmacie; Accord relatif à l'assistance.

²⁵⁾ Neben den Anm. 24 zitierten Abkommen: Convention générale entre la France et la Sarre (abgedruckt ZaöRV Bd. 14, S. 831 ff.); Convention relative à l'application de l'Union économique de la France et de la Sarre (a. a. O. S. 836 ff.); Convention relative à l'exploitation des chemins de fer de la Sarre (a. a. O. S. 843 ff.); Accord relatif à la navigation intérieure; Accord fixant les conditions d'exécution des transports routiers franco-sarrois; Accord relatif aux unités et instruments de mesure; Protocole annexe à la Convention générale entre la France et la Sarre. Zum Vertragswerk gehören schließlich eine Anzahl Notenwechsel.

²⁶⁾ J.O., Ass. Nat., Documents parlementaires (1950), No. 9752.

²⁷⁾ D. h. Verträge, welche ein «organe international permanent et investi d'un pouvoir de décision» schaffen. Ähnlich R o u s s e a u (La technique et les principes du droit public, Etudes en l'honneur de Georges Scelle, Bd. 2 [1950], S. 565 ff., und Mestre-Festschrift, a. a. O. oben Anm. 5, S. 473, ferner Théorie, a. a. O. oben Anm. 5, S. 88), der hinzufügt: «ou imposent des renoncements ou de limitations de souveraineté à la France», und Scelle (Manuel de droit international public [1948], S. 612). In der Praxis wurden ziemlich alle Verträge über internationale Organisationen, vor allem auch die Änderungsverträge, dem Parlament zwecks Zustimmung vorgelegt: Ebenso wie den Satzungsänderungen der ICAO (Geszentwurf No. 9.453, 2. Legislaturperiode der IV. Republik), der ILO (Gesetz vom 2. 6. 1954, J.O. 3. 6. 1954) und der WHO (Gesetz vom 15. 12. 1960, J.O. 16. 12. 1960) stimmte das Parlament auch der Aufnahme Griechenlands und der Türkei in die NATO (Gesetz vom 8. 2. 1952, J.O. 9. 2. 1952) und der Assoziation Griechenlands an die EWG (Gesetz vom 26. 12. 1961, J.O. 28. 12. 1961) zu. In seinen Untersuchungen zur Vertragspraxis kommt R o u s s e a u (a. a. O.) zu dem

Um die Ratifikation der Verträge nicht zu verzögern, bestand der auswärtige Ausschuß ebenso wie die Nationalversammlung nicht auf seinem Rechtsstandpunkt, beanspruchte aber das Recht, die zwecks Zustimmung unterbreiteten Verträge im Lichte des Generalvertrags zu untersuchen. So führte der Berichterstatter *V e n d r o u x* aus²⁸⁾:

«La discrimination ainsi établie entre les textes soumis ou non à ratification a provoqué quelque perplexité, notamment en ce qui concerne la convention générale, pièce maîtresse de l'ensemble.

L'article 27 de notre Constitution prévoit en effet la ratification pour:

...

Il nous paraît nécessaire, en tout état de cause, d'examiner les conventions et accords en cause à travers les dispositions de la convention générale qui leur sert de cadre. C'est pourquoi nous en résumerons les articles essentiels».

Außenminister Schuman legte anlässlich der Debatte in der Nationalversammlung erneut seinen Standpunkt dar, die nicht zur Zustimmung unterbreiteten Verträge enthielten keine zustimmungsbegründenden Klauseln und bedürften deshalb einer Zustimmung nicht.

Im Conseil de la République wiederholte der Berichterstatter des Auswärtigen Ausschusses, Michel Debré, die Bedenken der Nationalversammlung²⁹⁾. Auch er beschränkte sich aber darauf, an Hand der Entwicklungsgeschichte des Art. 27 nachzuweisen, daß der Begriff »internationale Organisation« Verträge umfassen sollte, welche die politischen Beziehungen Frankreichs zu seinen Nachbarn regeln³⁰⁾. Hilfsweise hob er darauf ab, daß die Saarverträge unter die Friedensverträge fielen³¹⁾.

Ergebnis, daß diese von der engeren Regierungsdefinition erheblich abweiche. Nach seiner Auffassung werden die meisten mehrseitigen Verträge (politische und wirtschaftliche Organisation, militärischer Beistand, Verträge normativen Inhalts) unter dem Gesichtspunkt der *organisation internationale* dem Parlament vorgelegt; er hebt aber hervor, daß es eine fast gleiche Zahl von Verträgen aus all diesen Gebieten gebe, denen das Parlament nicht zugestimmt habe.

²⁸⁾ Schriftlicher Bericht: J.O., Ass. Nat., Documents parlementaires (1950), No. 10550; mündlicher Bericht: J.O., Ass. Nat., Débats, 20. 10. 1950, S. 7079 ff.

²⁹⁾ J.O., Conseil de la République, Documents (1950).

³⁰⁾ Vgl. Anm. 27.

³¹⁾ «D'autre part, en l'absence d'un traité de paix avec l'Allemagne, on pouvait estimer que les conventions intervenues avec la Sarre et notamment la convention générale en tenaient lieu et relevaient à ce titre de l'approbation législative...». Der modernen Entwicklung des Kriegsrechts entsprechend, sollte der die Beziehungen normalisierende Vertrag als Friedensvertrag gelten. Ähnlich sah das Tribunal civil von Troyes in einer Entscheidung vom 20. 6. 1956 in den Pariser Verträgen einen »Friedensvertrag« (Gazette du Palais 1956, S. 2200). Diese Auffassung wurde von der französischen Regierung nicht geteilt. Auch in der Literatur konnte sie nicht durchdringen (K i s s, *Annuaire français de droit international* 1957, S. 773). Die Lehre hält vielmehr daran fest, daß das Wesen des Friedensvertrages im Sinne der Verfassung die Beendigung des Kriegs-

Der politische Zusammenhang wie die trotz des Vertragswortlauts kaum zu bezweifelnde Ratifikationseinheit aller Verträge war den Abgeordneten und Senatoren ebenso bekannt wie der rechtliche Zusammenhang des Generalvertrags mit den Einzelverträgen. Letzteres geht aus den zitierten Ausführungen des Berichterstatters des Auswärtigen Ausschusses der Nationalversammlung klar hervor. Wenn trotz aller Bemühungen des Parlaments, die Zustimmungsbedürftigkeit der nur zur Information vorgelegten Verträge zu begründen, sich niemand auf diesen Zusammenhang berief, muß er als unzureichend angesehen worden sein.

(3) Schließlich wurden bei einigen Vertragswerken über die Unabhängigkeit der ehemaligen indochinesischen Protektorate ebenfalls nur diejenigen Einzelverträge als zustimmungsbedürftig behandelt, welche selbst zustimmungsbegründende Klauseln enthielten, obwohl auch hier ein politischer und rechtlicher Zusammenhang und eine Ratifikationseinheit bestanden.

So erfaßte die *ordonnance* des Staatspräsidenten vom 10. Dezember 1958³²⁾ zwar u. a. die Gerichtsverträge mit Kambodscha vom 29. August 1953, mit Laos vom 22. Oktober 1953 und mit Süd-Vietnam vom 15. September 1954³³⁾, nicht aber das jeweilige Vertragswerk in seiner Gesamtheit, nämlich nicht die beiden Verträge über die Übertragung der Militär- und Polizeigewalt mit Kambodscha³⁴⁾, den Freundschafts- und Assoziierungsvertrag samt Zusatzabkommen mit Laos³⁵⁾ und die beiden Unabhängigkeits- und Assoziationsverträge mit Vietnam vom 4. Juni 1954³⁶⁾.

Da die *ordonnance* aber ein Zustimmungsgesetz vertrat³⁷⁾, zeigt sich in dieser Beschränkung die Ansicht der Regierung, der Zusammenhang könne die Zustimmungsbedürftigkeit nicht ausdehnen.

zustands sei, da die Mitwirkung des Parlaments bei den Friedensverträgen das Gegenstück zur Beteiligung bei der Kriegserklärung darstelle (Hoijer a. a. O. oben Anm. 5, Bd. 1, S. 85; Joseph-Barthélémy, *Démocratie*, a. a. O. oben Anm. 5, S. 106; Mérignac, *Traité de droit international* Bd. 2 [1907], S. 723; Pierre a. a. O., Hauptband [6. Aufl. 1902], S. 630; Pradier-Fodéré, *Traité de droit international*, Bd. 2 [1885], S. 518; Vedel, *Droit constitutionnel* [1950/51], S. 823 und Manuel élémentaire de droit constitutionnel [1949], S. 529 f.).

³²⁾ J.O. 12. 12. 1958.

³³⁾ Die Verträge wurden auf Grund eines Dekrets vom 22. 4. 1959 im J.O. vom 3. 5. 1959, S. 4758, veröffentlicht.

³⁴⁾ Vom 29. 8. 1953, *Revue générale de droit international public*, Bd. 59 (1955), S. 298.

³⁵⁾ *Traité d'Amitié et d'Association* vom 22. 10. 1953 mit 3 Zusatzabkommen (Convention diplomatique, Convention d'établissement, Convention judiciaire: Doc. franç., Notes et Etudes Documentaires [N.E.D.] 1953, No. 1.811).

³⁶⁾ Doc. franç., *Articles et Documents*, No. 067, 15. 6. 1954, S. 5 f.

³⁷⁾ Die französische Regierung hatte in den Jahren 1955 und 1956 einen ebenfalls auf die drei Gerichtsverträge beschränkten Gesetzentwurf eingebracht (J.O., *Ass. Nat., Documents parlementaires*, 1955, No. 11.202; 1956, No. 2179).

Am 29. und 30. Dezember 1954 wurden zwischen den indochinesischen Staaten und Frankreich in Paris eine Anzahl zwei-, drei- und vierseitiger Abkommen geschlossen³⁸⁾, durch welche das eine Wirtschaftsunion zwischen diesen Staaten anzielende Vertragswerk von Pau³⁹⁾ aufgehoben und die gegenseitigen Beziehungen neu geregelt wurden. Zu diesem Vertragswerk gehört auch die «Convention générale définissant les relations monétaires et commerciales entre la France et le Viêt-Nam» vom 29. Dezember 1954, in dessen Artikel XV und XVI sich beide Staaten verpflichteten, einander Zollpräferenzen einzuräumen. Die Höhe dieser Präferenzen sowie bestimmte Kontingente wurden in einem Durchführungsvertrag vom 19. März 1955 sowie in sechs diesem Abkommen beigefügten Listen festgelegt⁴⁰⁾. Dem Parlament zur Zustimmung unterbreitet wurde nur das Durchführungsabkommen, nicht der Generalvertrag oder zumindest dessen Artikel XV und XVI, ebenfalls nicht die Warenlisten und noch weniger das Pariser Vertragswerk in seiner Gesamtheit⁴¹⁾.

Demgegenüber kann die gelegentliche Äußerung des Außenministers Bidault vor dem Rat der Republik⁴²⁾:

«Pour ce qui est de la France, notre procédure constitutionnelle nous impose de soumettre au Parlement l'ensemble des textes instituant la Communauté, [gemeint ist die europäische Verteidigungsgemeinschaft] c'est-à-dire le traité, ses annexes et les protocoles additionnels intervenus ultérieurement».

nicht ins Gewicht fallen.

Enthält ein Vertrag selbst keine zustimmungsbedürftigen Klauseln, kann also weder die innere noch die äußere Einheit mit gleichzeitig geschlossenen zustimmungsbedürftigen Verträgen: weder die Einheit der Ratifikation⁴³⁾ oder der Form noch der politische (*do ut des*) oder der rechtliche (Auslegungs-

³⁸⁾ Accords et conventions signés lors de la Conférence quadripartie entre le Cambodge, la France, le Laos, et le Viêt-Nam à Paris, le 29 et 30 décembre 1954 (Doc. franç., N.E.D. 1955, No. 1.973).

³⁹⁾ Paraphiert am 29. 11. 1950 in Pau, vom 23.–26. 12. 1950 unterzeichnet in Pnom-Penh, Vientiane und Saigon (Doc. franç. N.E.D., No. 1425 = Penant 1951, L 5 ff., L 39 ff.). Auch dieses Vertragswerk war dem Parlament nicht vorgelegt worden, obwohl es mit den bilateralen Verträgen, durch welche das Protektorats- in ein Assoziationsverhältnis umgewandelt wurde und die ihrerseits dem Parlament unterbreitet worden waren, in engstem Zusammenhang stand.

⁴⁰⁾ Mit den Warenlisten veröffentlicht in: Doc. franç., N.E.D., No. 2012.

⁴¹⁾ J.O., Ass. Nat., Documents parlementaires (1955), No. 10.864.

⁴²⁾ J.O., Conseil de la République, Débats parlementaires, 29. 10. 1953, S. 1683 f. = Kiss, Répertoire, a. a. O. oben Anm. 11, Nr. 147, S. 78 f.

⁴³⁾ So wohl Schmitz a. a. O. oben Anm. 18, S. 347: »Kommt es entscheidend auf den Zusammenhang an, in dem die verschiedenen Abmachungen international zueinander stehen ...«.

zusammenhang, Synallagmatik)⁴⁴⁾ Zusammenhang⁴⁵⁾, seine Zustimmungsbedürftigkeit begründen. Soweit dagegen ein gleichzeitig geschlossenes Abkommen den zustimmungsbedürftigen Vertrag oder richtiger: die zustimmungsbegründende Klausel ausdrücklich ändert, folgt dessen Zustimmungsbedürftigkeit aus einem anderen Grunde:

In einem solchen Fall gibt der geänderte Vertrag allein die Rechtslage nicht wieder, welche durch das Vertragswerk eingeführt werden soll. Das Parlament würde, wäre die Zustimmungsbedürftigkeit auf diesen Vertrag beschränkt, eine rechtlich unvollständige, d. h. aber eine Entscheidung über eine Rechtslage fällen, die völkerrechtlich in dieser Form gar nicht wirksam wird. Das Parlament hat als politisches Organ aber keine theoretischen Erörterungen über historische Vorgänge anzustellen, sondern eine Entscheidung über die aktuelle Rechtslage zu fällen. Hieraus folgt, daß es dem Vertrag in der Form seines letzten Standes zustimmen muß. Auch hierfür können Beispiele zitiert werden, bei welchen die betreffenden Abkommen zwar nacheinander, aber vor Einleitung und Abschluß des Zustimmungsverfahrens geschlossen worden sind:

So wurde z. B. der Bonner Vertrag vom 26. Mai 1952 dem Parlament in der Fassung des Pariser Vertrags vom 23. Oktober 1954 vorgelegt⁴⁶⁾. Ein interessanteres Beispiel bieten die Vorgänge um die italienisch-französische Wirtschaftsunion:

Frankreich und Italien hatten am 26. März 1949 einen Wirtschaftsunionvertrag geschlossen, nach welchem die gegenseitigen Zölle in einer bestimmten Zeitspanne abgebaut werden sollten. Noch bevor das Parlament über den Zustimmungsgesetzentwurf⁴⁷⁾ entscheiden konnte, wurde der Vertrag durch drei Protokolle vom 26. März und 29. Juli 1949 und vom 7. März 1950 geändert. Diese Änderungen waren notwendig geworden, weil die inzwischen angelaufene Liberalisierungspolitik der OECD sich auf den Abbau der Kontingente richtete. Das hätte nämlich neben dem Abbau der Zölle im Verhältnis zu Italien die einheimischen Märkte zu stark beeinträchtigt. Deshalb wurde im Zusatzvertrag vom 29. Juli 1949 der Zollabbau gebremst⁴⁸⁾. Da die italienisch-französische Wirtschaftsunion aber den Kern einer europäischen Union bilden sollte und deshalb im Abbau der Handels-

⁴⁴⁾ So wohl Partsch (Berichterstatter): Die Anwendung des Völkerrechts im innerstaatlichen Recht, Überprüfung der Transformationslehre. Arbeiten der 1. Studienkommission der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, H. 6 (1964), S. 128 ff.

⁴⁵⁾ Vgl. Joseph-Barthélémy, *Démocratie*, a. a. O. oben Anm. 5, S. 206 f.; Hoijer, a. a. O. oben Anm. 5, Bd. 1, S. 113.

⁴⁶⁾ Vgl. Kiss, *Répertoire*, a. a. O. oben Anm. 11, Nr. 482, S. 247.

⁴⁷⁾ J.O., Ass. Nat., Documents parlementaires, 1949, S. 7165.

schränken weiter gehen mußte als die OECD⁴⁸⁾, hob das Zusatzabkommen vom 7. März 1950 die Kontingentierung zwischen Frankreich und Italien fast vollständig auf.

Nur die beiden ersten Änderungsverträge wurden dem Parlament zur Zustimmung unterbreitet⁴⁹⁾, nicht aber das Protokoll vom 7. März 1950, das vorläufig in Kraft gesetzt wurde. Auf Initiative der französischen Bauernverbände⁵⁰⁾ beantragte die Wirtschaftskommission⁵¹⁾, die Nationalversammlung möge die Regierung auffordern, das Protokoll zur Zustimmung vorzulegen und seinen Vollzug zu suspendieren. Die Begründung ging auf mehrere Fragen ein:

Einerseits wurde nachgewiesen, daß der Änderungsvertrag selbst zustimmungsbedürftige Klauseln enthalte und durch eine gesetzliche Ermächtigung nicht gedeckt sei:

«Qu'ainsi, pour être réalisée en terme, cette renonciation du Gouvernement français, renonciation sans réserves et définitive, au droit de contingenter les importations italiennes, n'en apparaît pas moins en contradiction avec les principes des lois du 6 mai 1916, 11 juillet 1938 et 28 février 1950 qui ont délégué au pouvoir exécutif, dans des limites bien précisées, provisoirement et pendant la durée des hostilités, le droit de contingenter les échanges;

Que le protocole du 7 mars 1950, en supprimant totalement les restrictions quantitatives de ces échanges, après la mise en vigueur du tarif douanier italien, dispose définitivement pour l'avenir, et constitue en réalité un traité de commerce qui aux termes de l'article 27 de la Constitution, ne peut être définitif qu'après avoir été ratifié par une loi».

Zum anderen wurde festgestellt, daß während eines Zustimmungsverfahrens geschlossene Änderungsverträge ebenfalls der Zustimmung bedürfen:

«Que les accords du 7 mars ont été dénommés tout naturellement par le Gouvernement lui-même: protocole additionnel au traité du 26 mars;

Qu'en conséquence, toute modification apportée à un projet de traité déjà soumis à la ratification du Parlement devait nécessairement être soumise également à l'approbation du pouvoir législatif . . .

⁴⁸⁾ Vgl. die Regierungsbegründung zum Zustimmungsgesetzentwurf zum Protokoll vom 29. 7. 1949, Anm. 49.

⁴⁹⁾ Projet de loi autorisant le Président de la République à ratifier le Protocole additionnel au traité d'Union douanière entre la France et l'Italie signé à Paris le 26 mars 1949 (J.O., Ass. Nat., Documents parlementaires, 1949, No. 8133; der Gesetzentwurf wurde wegen Vertragsüberholung durch das Dekret vom 20. 1. 1950 zurückgezogen); Projet de loi autorisant le Président de la République à ratifier le Protocole additionnel . . . du 29 juillet 1949 (J.O., Ass. Nat., Documents parlementaires, 1949, No. 8851).

⁵⁰⁾ J.O., Ass. Nat., Documents parlementaires, 1950, No. 9563, 9984; 1951, No. 181.

⁵¹⁾ J.O., Ass. Nat., Documents parlementaires, 1950, No. 10.234.

Qu'il était, par ailleurs, anormal qu'un projet de traité, faisant l'objet d'un projet de ratification déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, puisse donner lieu à de nouvelles négociations avant même que le Parlement ait eu le temps de délibérer sur le principe même de ce traité».

Die Regierung legte zwar nicht das Protokoll vor, schloß aber mit Italien einen neuen Wirtschaftsvertrag vom 23. Juni 1950, der alle vorherigen Verträge in einer Urkunde vereinigte und die Kontingente ausklammerte: Dieser neue Vertrag wurde dem Parlament vorgelegt⁵²⁾.

B. Die einseitige Aufhebung von Verträgen

Die weitesten Möglichkeiten, ohne parlamentarische Mitwirkung auszukommen, ergeben sich bei einer einseitigen Aufhebung (*dénonciation, renonciation*) von Verträgen.

1. Für die Verfassung von 1875 wurde fast einmütig⁵³⁾ von Literatur⁵⁴⁾ und Rechtsprechung⁵⁵⁾ die Ansicht vertreten, jeder Vertrag könne ohne Beteiligung des Parlaments von der Regierung einseitig aufgehoben werden; auch eine Veröffentlichung sei nicht erforderlich. Dies wurde damit begründet, daß einseitige Akte nicht unter den Wortlaut der Verfassung fielen, das Zustimmungsgesetz andererseits keine »Sperrwirkung« entfalte.

Die Gerichte hatten die Frage zu entscheiden, ob die beiden zustimmungsbedürftigen und tatsächlich auch auf Grund eines Gesetzes ratifizierten Haager Zivilprozeßabkommen von 1896 und 1905 im Verhältnis Frankreichs zur Sowjetunion auf Grund eines ohne parlamentarische Mitwirkung geführten französisch-russischen Briefwechsels aufgehoben oder suspendiert

⁵²⁾ J.O., Ass. Nat., Documents parlementaires, 1950, No. 10.921. In der Präambel des Vertrags hieß es: «Considérant qu'il convient de mettre en harmonie le traité du 26 mars 1949 et les textes qui l'ont modifié, [les Gouvernements] ont décidé de reprendre en une convention les diverses dispositions contenues dans ces documents...».

⁵³⁾ Abweichend ohne nähere Begründung: Frangulis a. a. O. oben Anm. 5, S. 69; Scelle a. a. O. oben Anm. 27, S. 612 f.

⁵⁴⁾ Chailley, J.C.P., Fasc. 12 D, S. 19, 21; Duez, Les actes de Gouvernement (1935), S. 53; Georgopoulos a. a. O. oben Anm. 5, S. 70 f.; Joseph-Barthélémy, Démocratie, a. a. O. oben Anm. 5, S. 104, und Traité de droit constitutionnel, S. 834; Laferrière, Manuel de droit constitutionnel (2. Aufl. 1947), S. 1049 f.; Leca, Les techniques de révision des conventions internationales (1961), S. 154 f.; Mirkine-Guetzévitch, Droit constitutionnel international (1933), S. 116, Anm. 2 und RdC, Bd. 56 (1936 II), S. 262; Niboyet, Sirey 1927 II, S. 1; Noël, De l'autorité des traités comparée à celle des lois (1921), S. 80 f.; Pierre a. a. O. oben Anm. 20, Supplément, S. 739 f.; Rolin a. a. O. oben Anm. 10, S. 427; Rousseau, Théorie, a. a. O. oben Anm. 5, S. 71; Vedel a. a. O. oben Anm. 31, S. 527.

⁵⁵⁾ Cour d'Appel de Paris, 28. 1. 1926, *Soc. Rousski Renault c. Renault*, Sirey 1927 II, S. 1 mit Anm. Niboyet; Cour de Douai, 6. 2. 1926, und Tribunal commercial de la Seine, beide Revue de droit international privé 1926, S. 247 bzw. 245.

worden waren. In ihrer Note vom 28. Oktober 1924 hatte die französische Regierung mitgeteilt, daß alle französisch-russischen Verträge bis zum Abschluß in Aussicht gestellter Verhandlungen keine Anwendung fänden; die sowjetische Regierung hatte am 29. Oktober 1924 den Empfang der französischen Note bestätigt und sich zur Aufnahme von Verhandlungen unter den von Frankreich gesetzten Bedingungen bereit erklärt. Die Cour de Paris hielt ebenso wie die beiden anderen Gerichte eine parlamentarische Mitwirkung bei der *dénonciation* nicht für erforderlich. Aus ihren Ausführungen ergibt sich, daß sie in dem Briefwechsel eine einseitige Kündigung gesehen hatte; in Übereinstimmung mit der überwiegenden Mehrheit der Autoren legte sie dem Begriff *dénonciation* also den einseitigen Aufhebungsakt zugrunde. Die Cour lehnte die Ansicht ab, das Zustimmungsgesetz schränke das Vertragsschlußrecht des Präsidenten mit der Folge ein, daß Vertragsänderungen ebenfalls der Zustimmung bedürften:

«mais que l'intervention du pouvoir législatif n'a ici d'autre objet que d'autoriser le président de la République à ratifier les traités et à les rendre exécutoires en les promulguant; qu'elle ne diminue en rien ses pouvoirs et qu'il peut user ou non de cette autorisation législative selon les circonstances; que c'est aussi à lui seul qu'il appartient, dans la plénitude des ses attributions propres, et à l'exclusion du pouvoir législatif, en vertu même de la clause résolutoire qui est expresse ou sous-entendue dans les traités, de les dénoncer pour y mettre fin ou d'en suspendre seulement les effets, quand l'intérêt du pays le lui commande . . . ».

In einem Kolloquium über die Veröffentlichung internationaler Akte befaßte sich die Société d'Etudes législatives ebenfalls mit der Zustimmungsbedürftigkeit der *dénonciation*. Sowohl der Bericht von S. B a s d e v a n t⁵⁶⁾ als auch die Diskussionsredner⁵⁷⁾ schlossen sich einmütig der herrschenden Auffassung an. Die Praxis bestätigte diese Theorie: Der französische Außenminister hat mehrfach darauf hingewiesen, daß die Veröffentlichung einer *dénonciation* nicht erforderlich sei⁵⁸⁾. Diese Stellungnahme impliziert, daß die einseitige Aufhebung auch nicht mitwirkungsbedürftig ist. So wurden u. a. ohne Zustimmung des Parlaments einseitig aufgehoben:

– die drei Haager Abkommen vom 12. Juni 1902 über die Ehe, die Ehescheidung und die Vormundschaft über Minderjährige am 12. November 1913⁵⁹⁾;

⁵⁶⁾ Bulletin de la Société d'études législatives, Bd. 29 (1933), S. 129, 131, 134 f.

⁵⁷⁾ Bulletin a. a. O., S. 140.

⁵⁸⁾ Bulletin a. a. O., S. 140; Schreiben vom 22. 5. 1923 in Journal de droit international privé 1924, S. 286.

⁵⁹⁾ Journal de droit international privé 1924, S. 301; vgl. Joseph-Barthé-lém y, Démocratie, a. a. O. oben Anm. 5, S. 104.

- das Haager Abkommen vom 17. Juli 1905 über eherechtliche Kollisionsnormen am 5. Dezember 1916 ⁶⁰⁾;
- ein Handelsvertrag mit Brasilien ⁶¹⁾;
- der Niederlassungsvertrag vom 23. Januar 1882 mit der Schweiz ⁶²⁾;
- der Handels- und Schiffsvertragsvertrag mit Großbritannien vom 26. Januar 1826 und vom 18. Februar 1882 am 12. Februar 1934, und in der Zeit von 1918 bis 1919 insgesamt 52 Handelsverträge ⁶³⁾.

Gegenüber dieser einheitlichen Praxis kann die auf Grund des Gesetzes vom 2./24. Februar 1872 am 28. März 1872 erfolgte Aufhebung ⁶⁴⁾ der französisch-belgischen Verträge vom 1. Mai 1861 betreffend das Urheberrecht, den Handel und die Schifffahrt um so weniger ins Gewicht fallen, als sich der Vorfall vor Inkrafttreten des Verfassungsgesetzes von 1875 ereignete, damals aber das Parlament größere Befugnisse besaß.

2. Dagegen verlangte die Verfassung von 1946 ausdrücklich ⁶⁵⁾ für die einseitige Aufhebung von Verträgen, die zustimmungsbedürftige Materien betreffen ⁶⁶⁾, die parlamentarische Mitwirkung, wenn auch nicht notwendig in Form eines Gesetzes. Vgl. z. B.:

«Loi autorisant le Président de la République à dénoncer la Convention internationale du 31 mai 1929 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer et à ratifier la convention du 10 juin 1948 se substituant à la précédente,» vom 4. Januar 1950, J. O. vom 5. Januar 1950.

3. In die Verfassung von 1958 wurde eine entsprechende Bestimmung nicht aufgenommen. Hieraus und angesichts der Tendenz, die Stellung der Exekutive zu stärken, folgert die Lehre eine Rückkehr zur Rechtslage unter der III. Republik ⁶⁷⁾.

⁶⁰⁾ Vgl. Hoijer a. a. O. oben Anm. 5, Bd. 2, S. 461.

⁶¹⁾ Vgl. Pierre a. a. O. oben Anm. 20, Supplément, S. 739, Anm. 2.

⁶²⁾ Vgl. Hoijer a. a. O., Bd. 1, S. 94.

⁶³⁾ Vgl. Rousseau, Théorie, a. a. O. oben Anm. 5, S. 281.

⁶⁴⁾ Vgl. Noël a. a. O. oben Anm. 54, S. 81.

⁶⁵⁾ Art. 28, abgedruckt oben A I.

⁶⁶⁾ Vgl. das Anm. 105 zitierte Memorandum der französischen Regierung.

⁶⁷⁾ Chailley, J.C.P., Fasc. 12 D, S. 19, 21; Cocâtre-Zilgien a. a. O. oben Anm. 14, S. 674, Anm. 2. – Als im Comité Consultatif Constitutionnel die Handelsverträge in Art. 53 aufgenommen werden sollten, meinte der Regierungskommissar: «... Si, cependant, il paraissait utile de les mentionner, il faudrait, comme dans la Constitution de 1946, prévoir le cas de dénonciation» (Travaux a. a. O. oben Anm. 15, S. 63 ff. (64)). Trotzdem wurde eine solche Bestimmung nicht eingeführt.

C. Die Zustimmung des Parlaments zur Änderung bestehender Verträge

I. Literatur und Rechtsprechung

Für die einverständliche Änderung bestehender Verträge durch eine neue Vereinbarung der Partner gelten nicht notwendigerweise dieselben Regeln wie für den ursprünglichen Vertragsschluß, vor allem kann die Mitwirkung des Parlaments sehr unterschiedlich ausgestaltet oder ganz ausgeschlossen sein. Zur Einführung in die in der französischen Vertragspraxis hervortretenden Modalitäten mögen zunächst die in Schrifttum und Rechtsprechung vorgetragenen Ansichten dienen:

1. Nach der Auffassung von Clunet⁶⁸⁾ lag in der III. Republik die Ratifikationskompetenz ausschließlich beim Parlament und war deshalb die Aufzählung der mitwirkungsbedürftigen Verträge in Art. 8 des Verfassungsgesetzes von 1875 nicht erschöpfend. Alle Verträge bedurften seiner Ansicht nach eines Zustimmungsgesetzes, und zwar ganz gleich, ob es sich um Abkommen handelte, die eine rechtliche Beziehung schufen, diese veränderten, verlängerten oder aufhoben⁶⁹⁾. Angesichts des Wortlauts der Verfassungsbestimmung und der von der Auffassung Clunets erheblich abweichenden Praxis stieß diese Theorie schon für die parlamentsfreundliche Verfassung der III. Republik auf den geschlossenen Widerstand des Schrifttums⁷⁰⁾.

2. Hin und wieder findet sich die Auffassung, neben den Verlängerungs-⁷¹⁾ bedürftigen auch die Aufhebungsabkommen nicht der parlamentarischen Zustimmung. Rolin⁷²⁾ führt dies auf den nur gegen die völkerrechtliche Bindung gerichteten Schutzzweck der Verfassungsbestimmungen zurück, andere begnügen sich mit ihrem die Aufhebungsabkommen nicht erwähnenden Wortlaut. So sah der Generalanwalt Lagarde in dem zitierten französisch-russischen Notenwechsel⁷³⁾ ein Suspensionsabkommen, das nicht unter Art. 8 des Verfassungsgesetzes von 1875 fallen könne⁷⁴⁾:

⁶⁸⁾ Journal de droit international 1888, S. 9 ff.

⁶⁹⁾ Das traf tatsächlich für die Zeit vor Erlass des Verfassungsgesetzes zu, vgl. die Beispiele bei Kiss, Répertoire, a. a. O. oben Anm. 11, Nr. 255 f., S. 140.

⁷⁰⁾ Frangulis a. a. O. oben Anm. 5, S. 68; Hoijer a. a. O. oben Anm. 5, Bd. 1, S. 79; Joseph-Barthélémy a. a. O. oben Anm. 5, S. 105; Mérignhac a. a. O. oben Anm. 31, S. 652, 655; Michon a. a. O. oben Anm. 5, S. 229; Mirkin-Guetzévitch, RdC, Bd. 56 (1936 II), S. 262, Anm. 3, und Droit const. a. a. O. oben Anm. 54, S. 116, Anm. 2; Noël a. a. O. oben Anm. 54, S. 72 f.; Rousseau, Sirey 1936 I, S. 281.

⁷¹⁾ Siehe unten C II 2 d.

⁷²⁾ RdC a. a. O. oben Anm. 10, S. 427.

⁷³⁾ Siehe oben B 1.

⁷⁴⁾ Journal de droit international 1933, S. 862 = Sirey 1933. 3.201 = Dalloz hebdomadaire 1933, S. 354.

«Mais il suffit de lire l'article 8 pour se convaincre qu'il n'y avait pas lieu à approbation. Voici la liste des traités [folgt Art. 8] ... Une convention qui édicte suspension provisoire de l'effet de certains contrats ne rentre pas dans l'énumération de l'article 8».

Die Cour de Paris folgte in diesem Fall ihrem Generalanwalt⁷⁵⁾. Schließlich gibt es Autoren⁷⁶⁾, die in allerdings recht unklaren Äußerungen die für die *dénonciation* geltende Regel der Zustimmungsfreiheit auch auf die Aufhebungsabkommen anwenden wollen.

Die beiden bisher erwähnten extremen Ansichten, die entweder für alle Vereinbarungen über Vertragsänderungen oder für keine derartige Vereinbarung die Mitwirkung des Parlaments fordern, haben sich weder in der französischen Literatur noch in der Praxis durchsetzen können. Vielmehr herrschen differenzierende Auffassungen vor.

3. In der Literatur findet sich manchmal die Meinung, das Parlament müsse bei der Änderung eines Vertrags mitwirken, wenn zu seinem Abschluß die Zustimmung erforderlich war. Zur Begründung wird auf die »*actus contrarius*-Doktrin« verwiesen, nach der die Änderungs- den Abschlußformen parallel verlaufen müssen und die deshalb häufig auch Theorie *du parallélisme des formes* genannt wird. So schreibt Rousseau⁷⁷⁾:

«A également été précédée de l'autorisation législative la ratification de l'accord franco-italien du 29 novembre 1947, relatif aux modalités d'application de l'article 79 du traité de paix avec l'Italie (Loi du 25 sept. 1948). Mais ici la technique de l'acte contraire pouvait imposer cette procédure, la ratification d'un accord bilatéral dérogeant à une convention multilatérale devant normalement s'effectuer dans la même forme que celle utilisée pour la ratification de cette dernière».

Scelle⁷⁸⁾ bemerkt zur *dénonciation* ohne parlamentarische Mitwirkung:

«Cette compétence du point de vue de la technique juridique de l'acte contraire est inacceptable, car le gouvernement peut ainsi défaire ce qu'il n'avait pas compétence pour faire» (Hervorhebung vom Verfasser).

Frangulis⁷⁹⁾ formuliert ähnlich:

«Or, dans le cas de la dénonciation, comme dans celui de la prorogation d'un traité, il est incontestable que doit intervenir l'autorité qui a été

⁷⁵⁾ Cour de Paris, 24. 3. 1933, *Schneider et Cie c. Jaudon*, Fundstellen wie Anm. 74.

⁷⁶⁾ Mirkine-Guetzévitch, RdC, a. a. O. oben Anm. 54, S. 262, Anm. 3; Niboyet, Sirey 1927 II, S. 1 ff.

⁷⁷⁾ Scelle-Festschrift, S. 580 und Mestre-Festschrift, S. 473.

⁷⁸⁾ Manuel a. a. O. oben Anm. 27, S. 612.

⁷⁹⁾ A. a. O. oben Anm. 54, S. 69.

compétente lors de la conclusion» (Hervorhebung vom Verfasser).

4. Leca⁸⁰⁾ vertritt die Ansicht, die eben genannte Theorie entspreche nicht dem geltenden Recht; parlamentarische Zustimmung sei vielmehr nur dann erforderlich, wenn der Änderungsvertrag selbst unter die die Zustimmung erfordernden Materien falle:

«Le droit interne exige le parallélisme des formes quand les traités portent sur la même matière» (Hervorhebung vom Verfasser).

Der Kassationshof⁸¹⁾ ist für Aufhebungsverträge derselben Ansicht; er führte aus:

«Attendu que l'accord du 10 novembre 1874 par lequel le gouvernement français a provisoirement abandonné en faveur des tribunaux mixtes égyptiens ..., quelquesunes des attributions judiciaires réservées jusqu'alors ... aux autorités consulaires françaises..., ne rentre dans aucune des catégories des traités qui ne deviennent définitifs, aux termes de l'article 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, qu'après avoir été votés par les deux Chambres ...» (Hervorhebung vom Verfasser).

Dieser Meinung folgen auch Dehaussy⁸²⁾ und Clunet⁸³⁾. Sie dürfte insgesamt überwiegen.

5. Schließlich muß nach einer anderen Ansicht das Parlament bei Änderungsverträgen immer dann mitwirken, wenn es dem zu ändernden Abkommen tatsächlich zugestimmt hat. Diese Theorie hat ebensoviele Anhänger wie Gegner.

a) Auch die Anhänger dieser Ansicht berufen sich auf die notwendige Übereinstimmung von Vertragsschluß und -änderung. So schreibt Kiss⁸⁴⁾:

«Un traité ne peut être modifié que dans la même forme que celle qui avait été adoptée pour sa conclusion ... Par conséquent, si le traité original a été approuvé par le Parlement, les modifications doivent également l'être ...».

Dabei wird die »*actus contrarius*-Doktrin« häufig auch auf das internationale Verfahren ausgedehnt. Rousseau⁸⁵⁾ meint hierzu:

«Un traité ayant été élaboré en collaboration par les organes compétents de deux Etats et étant entré régulièrement en vigueur, ne peut disparaître ou être

⁸⁰⁾ A. a. O. oben Anm. 54, S. 155.

⁸¹⁾ Cass. réq., 14. 5. 1935, *Millet c. Dame Siosterzonek*, Sirey 1936 I, S. 281 mit insoweit zustimmender Anm. von Rousseau.

⁸²⁾ A. a. O. oben Anm. 10, Fasc. 12 D, S. 9, No. 15 b α.

⁸³⁾ Subsidiär neben der unter 1) zitierten extremen Auffassung.

⁸⁴⁾ Répertoire, a. a. O., S. 350.

⁸⁵⁾ Théorie, a. a. O. oben Anm. 5, S. 197.

modifié que par l'action concurrente des mêmes organes et suivant la même procédure . . . ».

wertet diese Feststellung aber selbst ab, indem er fortfährt:

«L'inexactitude du principe de l'acte contraire apparaît d'ailleurs dans certains cas, par exemple dans celui de la dénonciation où le gouvernement a compétence pour défaire ce qu'il n'avait pas compétence pour faire».

Noël⁸⁶⁾ führt aus, die mit Großbritannien ohne Mitwirkung des französischen Parlaments beschlossene Londoner Deklaration vom 11. August 1875 über den Urheberschutz von Bühnenstücken habe Art. 4 § 3 des (mit parlamentarischer Zustimmung ratifizierten) französisch-englischen Vertrags vom 3. November 1851 aufgehoben und hätte deshalb – so ergibt sich aus dem Zusammenhang – ebenfalls eines Zustimmungsgesetzes bedurft.

b) Manchmal wird auch eine »Sperrwirkung« des Zustimmungsgesetzes angenommen: Die parlamentarische Zustimmung transformiere den Vertrag selbst in ein Gesetz, das nur durch ein neues Gesetz bzw. einen ebenfalls mit parlamentarischer Zustimmung geschlossenen Vertrag geändert werden könne. Diese These stand hinter der Entscheidung der Cour de Paris vom 5. Dezember 1947⁸⁷⁾:

Der französisch-belgische Auslieferungsvertrag vom 15. August 1874 war mit Zustimmung des französischen Parlaments ratifiziert worden. Ein ohne parlamentarische Mitwirkung geschlossenes Abkommen hatte diesen Vertrag ergänzt. Das Gericht nahm an, daß der Auslieferungsvertrag keinen abschließenden Charakter habe, einer Ergänzung also nicht entgegenstehe, so daß der Fall

«n'appelle . . . aucun contrôle sur le respect des règles posées par le traité d'extradition du 15 août auxquelles un tel accord, qui ne revêt pas le caractère d'une loi, ne pouvait déroger . . . ».

Derselben Ansicht waren die Berufungskläger in den Verfahren *Renault et Soc. des Usines Renault c. Soc. Rowsski Renault*⁸⁸⁾ und *Deguillage c. Tubin*⁸⁹⁾ vor den Appellationsgerichten in Paris und Douai. Sie trugen vor, die zu den Haager Zivilprozeßabkommen von 1896 und 1905 ergangenen Zustimmungsgesetze hätten diese Verträge in formelle Gesetze verwandelt, die nur durch ein neues Gesetz, nicht aber durch einen ohne parlamentarische Zustimmung ergangenen Akt aufgehoben oder suspendiert werden könnten.

⁸⁶⁾ A. a. O. oben Anm. 54, S. 82.

⁸⁷⁾ Cour de Paris (Ch. d'accus.), 5. 12. 1947, Coleman, *Revue critique de droit international privé* 1947, S. 435 ff. (436).

⁸⁸⁾ Cour de Paris, 28. 1. 1926, Sirey 1927 II, S. 1 ff. = *Revue de droit international privé* 1926, S. 247.

⁸⁹⁾ Cour de Douai, 6. 2. 1926, *Revue de droit international privé* 1926, S. 249.

Beide Gerichte lehnten diese Auffassung ab⁹⁰⁾. Sie sahen im Zustimmungsgesetz nur eine Ratifikationsgenehmigung, welche die zukünftige Entscheidungsgewalt des Staatspräsidenten nicht einenge⁹¹⁾. In seiner Anmerkung zu diesem Urteil hebt Rousseau hervor⁹²⁾, daß der Berichtstatter Dum a s dies mit der Unverzichtbarkeit und der Unübertragbarkeit der Exekutivgewalt begründet habe. Rousseau stimmt im Ergebnis dieser Auffassung zu. Ihm erscheint aber wesentlich, daß die Ratifikation ein reiner Präsidentialakt bleibe, welcher durch die parlamentarische Intervention nicht verändert werde.

In seiner Entscheidung vom 14. Mai 1935 hatte der Kassationshof die Rechtmäßigkeit eines ohne parlamentarische Zustimmung geschlossenen ägyptisch-französischen Vertrags vom 18. November 1874 zu prüfen, in welchem Frankreich zugunsten der gemischten ägyptischen Gerichte auf ihm nach den Kapitulationen zustehende Jurisdiktionsrechte verzichtet hatte. Den Kapitulationen aber hatte das Parlament zugestimmt. Das Gericht führte aus⁹³⁾:

»La juridiction de ces tribunaux a été valablement prorogée du seul consentement du gouvernement français, indépendamment de toute approbation législative, et même postérieurement au 1er février 1915, terme prévu par la loi du 23 mars 1910, laquelle, non plus que les lois précédemment intervenues à l'occasion de la convention originaire et de ses premières prorogations, n'a pu avoir pour effet de paralyser l'exercice du droit que le pouvoir exécutif tient, en cette matière, de la constitution».

In Literatur und Rechtsprechung dominieren somit zwei Auffassungen. Nach der einen sollen Änderungsverträge dann der Zustimmung des Parlaments unterliegen, wenn es dem ursprünglichen Vertrag zugestimmt hat, nach der anderen, wohl überwiegenden, soll es darauf ankommen, ob die Änderung selbst eine der Zustimmung unterworfenen Materie betrifft.

II. Praxis der am Vertragsabschluß beteiligten Staatsorgane

Daß die Praxis der beteiligten Organe zur Auslegung der Verfassung mit herangezogen werden kann, ist in der französischen Lehre allgemein an-

⁹⁰⁾ Vgl. auch Laferrière a. a. O. oben Anm. 54, S. 1049; Hoijera a. O. oben Anm. 5, Bd. 1, S. 82.

⁹¹⁾ Vgl. das Zitat dieses Urteils in B 1.

⁹²⁾ Sirey 1936 I, S. 281. Die Begründung von Dum a s ist in Dalloz 1935. 1., S. 68 abgedruckt.

⁹³⁾ Vgl. Anm. 81.

erkannt⁹⁴). Das gilt auch und gerade für die Vorschriften, die die parlamentarische Mitwirkung bei Verträgen regeln⁹⁵).

1. Soweit sich die französische Regierung oder das französische Parlament *a u s d r ü c k l i c h* mit der Zustimmungspflichtigkeit von Änderungsverträgen befaßt hat, verlangten sie ein Zustimmungsgesetz, wenn der zu ändernde Vertrag mit Zustimmung des Parlaments geschlossen ist bzw. wenn der Änderungsvertrag ebenfalls unter die entsprechenden Verfassungskategorien fällt.

a) Einige Äußerungen berufen sich mit einem Teil der Literatur auf die »Sperrwirkung« des Zustimmungsgesetzes zum geänderten Vertrag oder auf die *doctrine de l'acte contraire*, um die Zustimmungspflichtigkeit von Abkommen zu begründen, welche mit parlamentarischer Zustimmung geschlossene Verträge ändern.

(1) Die ersten einschlägigen Stellungnahmen stammen aus den Jahren nach dem ersten Weltkrieg und gehen auf den damaligen Ministerpräsidenten und Außenminister Poincaré zurück. In der Sitzung des Senats vom 29. Juni 1922 führte er aus⁹⁶):

«Le Traité de Versailles, à l'heure où nous sommes, est une loi de l'Etat. Il a été ratifié par les Chambres françaises, il ne dépend d'aucun Gouvernement de le modifier . . .».

Etwas später erklärte er vor der Abgeordnetenkammer⁹⁷):

«Le Traité de Versailles, à l'heure où nous sommes, est une loi de l'Etat. Il a chancelleries des pays signataires. Il a été longuement examiné et finalement approuvé par le Parlement français . . . Il a donc la double force d'une loi intérieure de l'Etat et d'un acte international . . . Comment une modification quelconque pourrait-elle y être apportée autrement que dans les mêmes formes, c'est-à-dire après signature de nouveaux plénipotentiaires et après ratification par le Parlement des Etats respectifs?».

Schließlich vertrat er auf der Pariser Konferenz über die deutschen Reparationen die Ansicht⁹⁸):

«En France, un traité ratifié devient une loi intérieure. Si l'on veut apporter des modifications, il faut, par conséquent, un nouveau vote des Chambres».

⁹⁴) Vgl. de L a u b a d è r e, *Traité élémentaire de droit administratif* (2. Aufl. 1957), Nr. 359, S. 181.

⁹⁵) Vgl. R o u s s e a u's Beiträge in den Festschriften für Scelle und Mestre.

⁹⁶) J.O., Sénat, Débats parlementaires, 29. 6. 1922, S. 984, zitiert nach K i s s, Répertoire, a. a. O. oben Anm. 11, Nr. 684, S. 346.

⁹⁷) J.O., Chambre, Débats parlementaires, 11. 1. 1923, S. 16, zitiert nach K i s s, Répertoire, a. a. O., Nr. 702, S. 351.

⁹⁸) Sitzung vom 2. 1. 1923, zitiert nach K i s s, Répertoire, a. a. O., Nr. 703, S. 351.

Alle diese Äußerungen erklären sich aus dem politischen Beweggrund, einer erleichterten Änderung des Versailler Vertrages entgegenzutreten; sie verlieren an Überzeugungskraft angesichts der Tatsache, daß die späteren Reparationsabkommen trotzdem ohne parlamentarische Zustimmung zustande kamen⁹⁹⁾.

(2) Auch zwei jüngere Stellungnahmen des seinerzeitigen Außenministers Robert Schuman dürften im wesentlichen auf politischen Motiven beruhen:

Anläßlich des Zustimmungsverfahrens zum NATO-Pakt erklärte der Außenminister vor der Nationalversammlung¹⁰⁰⁾:

«J'ai déclaré dans l'exposé des motifs et je le maintiens, que, d'après la Constitution, le Gouvernement n'était pas obligé de demander l'approbation du Parlement pour la ratification du pacte ... Malgré cela, le Gouvernement a tenu non seulement à être approuvé, mais à être lié par un texte législatif. Il est évident que, lorsque la ratification est intervenue par une loi, tout changement ultérieur ne peut intervenir que par une nouvelle loi.

C'est donc délibérément et en se montrant plus exigeant que la Constitution elle-même que le Gouvernement a tenu à associer le Parlement et le pays tout entier à tout ce qui concerne cette organisation internationale».

Auch hier handelte es sich darum, das Vertragswerk vor Änderungen zu schützen. Nur war der Wall nicht gegen dritte Staaten, sondern gegen innerstaatliche Kräfte aufzurichten.

In einem dritten Fall diktierte die Furcht vor der möglichen Versteinering der politischen Entwicklung die Nichtvorlage eines Vertrages: Wie schon näher dargelegt¹⁰¹⁾, hatte die französische Regierung das am 3. März 1950 zwischen ihr und der Saarregierung geschlossene Vertragswerk über die gegenseitigen Beziehungen dem Parlament zwar in seiner Gesamtheit vorgelegt, den Entwurf eines Zustimmungsgesetzes aber auf diejenigen Einzelverträge beschränkt, welche ihrer Ansicht nach dieser Zustimmung bedurften. Zur Begründung dieser Beschränkung führte der Außenminister vor der Nationalversammlung aus¹⁰²⁾:

«Les conventions qui ne sont pas soumises à ratification¹⁰³⁾ peuvent être modifiées sans intervention du législateur. Elles sont plus souples et parfois

⁹⁹⁾ Siehe unten C II a.

¹⁰⁰⁾ J.O., Ass. nat., Débats parlementaires, 26. 7. 1949, S. 5264 = K i s s, Répertoire, a. a. O., Nr. 433, S. 225.

¹⁰¹⁾ Siehe oben A III (2).

¹⁰²⁾ J.O., Ass. nat., Débats parlementaires, 20. 10. 1950, S. 7081.

¹⁰³⁾ Aus seinen vorhergehenden Ausführungen ergibt sich deutlich, daß der Außenminister, wie nach französischem Sprachgebrauch möglich (R o u s s e a u, Droit international public, a. a. O. oben Anm. 6, No. 37 A, S. 32), unter *ratification* das Zustimmungsverfahren meinte.

c'est un avantage, car il peut être nécessaire d'ajuster ces conventions facilement et rapidement, sans intervention du Parlement, au fur et à mesure des besoins qui sont en évolution constante, ce qui est le cas pour la convention générale».

(3) Erwähnenswert sind weiter die folgenden Äußerungen aus der Zeit der III. und IV. Republik:

Das Berner Protokoll vom 23. Oktober 1924 enthielt Übergangsbestimmungen zur internationalen Konvention über den Eisenbahngütertransport vom selben Tage. Das Protokoll wurde durch ein Protokoll vom 2. September 1932 verlängert. Die Regierungsbegründung zum Zustimmungsgesetz führte aus ¹⁰⁴):

«Ce protocole, qui a été ratifié par le Parlement en même temps que la convention, faisant partie intégrale et ayant la même valeur et durée que cette convention, l'acte additionnel du 2 septembre 1932 doit également faire l'objet d'une approbation législative».

In ihrem Memorandum an den UN-Generalsekretär zur französischen Vertragspraxis vom 10. Januar 1953 erklärte die französische Regierung ¹⁰⁵):

«Article 28 de la Constitution dispose . . .

Les traités «ayant une autorité supérieure à celle des lois internes», il en découle qu'une loi ne peut pas abroger, modifier ou suspendre un traité.

Les autorités qui sont intervenues pour créer l'obligation conventionnelle ont seules compétence pour abroger, modifier ou suspendre cette obligation.

S'il s'agit d'un traité du quel la France est devenue partie sans que le pouvoir législatif ait dû intervenir, le pouvoir exécutif pourra abroger le traité sans l'intervention du pouvoir législatif. Dans le cas contraire, la dénonciation devra être autorisée par l'Assemblée nationale . . .».

Erstaunlich bleibt, daß an einer anderen Stelle des Memorandums ausdrücklich einer abweichenden Entscheidung der Cour de Paris gefolgt wird ¹⁰⁶):

«Article 27 . . . Le Parlement, au moyen d'une loi, autorise l'Exécutif à donner une ratification en vertu de laquelle la France sera engagée par le Traité. Depuis longtemps consacré en doctrine, ce point de vue a été à son tour admis par la jurisprudence, tant judiciaire qu'administrative, celle-ci analysant l'intervention de l'organe législatif comme tendant uniquement à «autoriser» le Président de la République à ratifier les traités (Cour d'appel de Paris, 28 janvier 1926, *Renault et Société des Usines Renault c. Société Rousski-Renault*, Recueil

¹⁰⁴) J.O., Chambre, Débats parlementaires, 10. 11. 1932, S. 107, zitiert nach Kiss, Répertoire, a. a. O. oben Anm. 11, Nr. 149, S. 80 f.

¹⁰⁵) UNO, Laws and Practices concerning the Conclusion of Treaties, S. 54 = Kiss, Répertoire, a. a. O., Nr. 676, S. 340.

¹⁰⁶) UNO, a. a. O., S. 49 f. = Kiss, Répertoire, a. a. O., Nr. 424, S. 222.

Sirey, 1927, 2, I, avec la note du professeur Niboyet: Conseil d'Etat, 7 décembre 1934, Motais de Narbonne, Recueil des arrêts du Conseil d'Etat, p. 1156)».

Die Wirtschaftskommission der Nationalversammlung begründete die Zustimmungsbefähigung eines Änderungsprotokolls vom 7. März 1950 zum französisch-italienischen Wirtschaftsunionsvertrag vom 26. März 1949 dahin¹⁰⁷⁾:

«Qu'en conséquence, toute modification apportée à un projet de traité déjà soumis à la ratification du Parlement devait nécessairement être également soumise à l'approbation du pouvoir législatif . . .».

Es handelte sich hier jedoch um eine Vertragsänderung, die nach der Einbringung, aber vor der Verabschiedung des Zustimmungsgesetzes zum ursprünglichen Abkommen erfolgte. Dafür gelten aber Sonderregeln¹⁰⁸⁾.

b) Andere Äußerungen maßgeblicher Politiker gehen dahin, daß Änderungsverträge nur der Zustimmung bedürfen, wenn ihr eigener Inhalt unter die einschlägigen Verfassungsvorschriften fällt. So untersuchte die Rechtsabteilung des Außenministeriums in einem Gutachten vom 26. November 1934¹⁰⁹⁾ einen Aufhebungsvertrag daraufhin, ob er unter die Kategorien der Verfassungsbestimmung falle. Ferner legte der Berichterstatter des auswärtigen Ausschusses der Nationalversammlung, Jules Moch¹¹⁰⁾, zum Vertrag über die Europäische Verteidigungsgemeinschaft im Anschluß an die Aufzählung der Kategorien des Art. 27 der Verfassung von 1946 dar:

«Il est donc concevable qu'un traité ayant fait l'objet d'une loi autorisant la ratification puisse être complété par un protocole susceptible d'être ratifié par le chef de l'Etat sans intervention du Parlement. Tel serait le cas en France d'un protocole modifiant, par exemple, le nombre des membres du Commissariat. Il aurait juridiquement la même valeur que le traité s'il était ratifié par le président de la République sans intervention du Parlement, malgré que, pour de multiples raisons, une loi soit nécessaire pour autoriser la ratification du traité lui-même».

Weiter ist folgender Vorgang zu erwähnen: Die kommunistische Fraktion hatte einen Änderungsantrag zum Gesetz über den französisch-amerikanischen Vertrag vom 27. Januar 1950 eingebracht, wonach im Vertrag vorgesehene Durchführungsabkommen der parlamentarischen Zustimmung unterworfen werden sollten. Der Berichterstatter des Verteidigungsaus-

¹⁰⁷⁾ Rapport collectif du 8 juin 1950, J.O., Ass. Nat., Documents parlementaires, No. 10.234.

¹⁰⁸⁾ Vgl. A III, C III 3.

¹⁰⁹⁾ Ministère des Affaires étrangères, Note du service judiciaire, 26. 11. 1934, bei K i s s, Répertoire, a. a. O., Nr. 371, S. 192 ff.

¹¹⁰⁾ J.O., Ass. Nat., Débats parlementaires, 9. 6. 1954, S. 1015.

schusses des Rates der Republik berief sich zur Ablehnung dieses Antrags auf eine Unterscheidung zwischen wesentlichen und unwesentlichen Vertragsänderungen ¹¹¹⁾:

«... il s'agissait alors [gemeint ist ein Präzedenzfall] d'affirmer que toute modification de fond au pacte, serait soumise à la ratification du Parlement. Il n'y avait rien là que de très naturel car, comme l'a dit le ministre des Affaires étrangères, cela n'aurait-il pas été spécifié, que le Gouvernement aurait certainement saisi le Parlement de modifications de cette importance... Mais ce que je tiens à dire... c'est que, dans l'amendement voté par l'Assemblée nationale, il s'agissait de modifications de fond. Les arrangements dont il s'agit sont des arrangements d'application du pacte...».

Der Außenminister stimmte diesen Ausführungen zu und fuhr fort:

«Je voudrais simplement ajouter une chose, c'est que cette matière est réglée par l'article 27 de la Constitution lorsqu'il s'agit de traités internationaux additionnels. S'il y avait, par exemple, des incidences financières pour le budget de l'Etat, il faudrait soumettre ces conventions additionnelles à la ratification, mais dans les autres cas, qui ne sont pas visées à l'article 27 de la Constitution, il s'agit de cas qui sont exclusivement de la compétence de l'exécutif et le Gouvernement ne saurait modifier ou laisser modifier la règle constitutionnelle qui régit cette matière».

Schließlich führte Außenminister Pinay in der Debatte zum Vertrag über die Beziehungen Großbritanniens mit der EGKS vom 21. Dezember 1954 am 26. Juli 1955 vor dem Rat der Republik aus ¹¹²⁾:

«On doit à ce sujet, en ce qui concerne la France, remarquer en particulier que l'accord, qui est un simple accord de consultation et d'information, n'impose aucune obligation nouvelle; il ne modifie pas les relations commerciales entre la France et la Grande-Bretagne; il n'engage pas les finances de l'Etat; il n'implique aucun amendement au traité instituant la communauté européenne du charbon et de l'acier... Aucune de ses dispositions ne modifie l'équilibre interne des institutions de la Communauté. Ni les gouvernements, ni les Etats membres, ni le Conseil des ministres ne voient en rien leurs prérogatives réduites ou affectées. Lorsqu'une action coordonnée sera envisagée, elle sera approuvée, en ce qui concerne la Communauté, selon les procédures normales du traité, chaque institution intervenant dans les limites qui lui sont réservées par le texte même du traité».

c) Schon in einigen der vorhergehenden Äußerungen wurde neben der Frage, ob die neuen Verträge unter die zustimmungsbedürftigen Materien

¹¹¹⁾ J.O., Conseil de la République, Débats parlementaires, 17. 3. 1950, S. 915 ff.; Kiss, Répertoire, a. a. O., Nr. 594, S. 300 f.

¹¹²⁾ J.O., Conseil de la République, Débats parlementaires, 1955, S. 1895 f.; Kiss, Répertoire, a. a. O. oben Anm. 11, Nr. 282, S. 152.

fallen, darauf abgestellt, ob sie wesentliche Änderungen oder aber eine Änderung wesentlicher Bestimmungen enthalten. In diesem Zusammenhang kann auf den Bericht des Senatsausschusses für Zoll- und Handelsverträge vom 25. Februar 1930¹¹³⁾ verwiesen werden:

«C'est alors qu'étant donné la nature des pouvoirs que la convention devait conférer aux fonctionnaires des douanes des deux pays, il a paru nécessaire de soumettre l'accord à l'approbation des Chambres, étant, au surplus, entendu qu'aucune modification importante ne pourrait être apportée aux clauses fondamentales de l'acte, sans l'assentiment préalable du Parlement, les deux Gouvernements conservant, toutefois, la faculté d'apporter à la convention, par simples correspondances diplomatiques, les modifications de détail dont l'expérience pourrait faire ressortir la nécessité». (Hervorhebungen vom Verfasser).

Demnach sind also nicht nur Anwendungs- und Durchführungsabkommen¹¹⁴⁾, sondern auch Änderungen unwesentlicher Klauseln oder unwesentliche Änderungen wesentlicher Klauseln eines mit parlamentarischer Mitwirkung geschlossenen Vertrags vom Zustimmungszwang befreit. Diese Einschränkung der Zustimmungsbedürftigkeit verträgt sich aber nur mit der Theorie, welche den Inhalt des Änderungsvertrags an den zustimmungsbedürftigen Materien mißt. Ob eine Änderung oder eine Klausel des geänderten Vertrags wesentlich oder unwesentlich ist, ergibt sich dann aus dem Sinn der Zustimmungsvorschriften¹¹⁵⁾.

2. Angesichts der Uneinheitlichkeit der Stellungnahmen erscheint es notwendig, die Vertragspraxis selbst zu durchleuchten. Der Gedanke, daß die Änderung eines mit parlamentarischer Zustimmung geschlossenen Abkommens selbst der parlamentarischen Mitwirkung bedürfe, mag bei der Vorlage zahlreicher Änderungsverträge eine Rolle gespielt haben. Da die Regierung aber das Recht hat, auch nicht der Zustimmung bedürftige Verträge dem Parlament zu unterbreiten, sie hiervon auch ausgiebig Gebrauch macht¹¹⁶⁾, kann selbst aus einer größeren Zahl von Vorlagen nicht mit

¹¹³⁾ Senatsbericht vom 25. 2. 1930 zum Brüsseler Vertrag vom 11. 4. 1927 über die Regelung der Kontrolle in den Zügen zwischen Frankreich und Belgien, J.O., Sénat, Documents parlementaires, 1930, S. 92 f. = Kiss, Répertoire, a. a. O., Nr. 379, S. 199. Vgl. auch Außenminister Flandin in einer Rede vor der Abgeordnetenkammer vom 25. 2. 1936 (J.O., Chambre, Débats parlementaires, 1936, S. 582 = Kiss, Répertoire, a. a. O., Nr. 595, S. 301) und Regierungsbegründung des Änderungsvertrags vom 25. 6. 1954 zum Weltzinnabkommen (J.O., Ass. Nat., Documents parlementaires, 1956/57, Nr. 4961).

¹¹⁴⁾ Siehe unten 2 c.

¹¹⁵⁾ Vgl. die Anm. 112 wiedergegebene Äußerung des Außenministers Pinay. Dort wird untersucht, ob der Vertrag mit Großbritannien die wesentlichen Klauseln des EGKS-Vertrags berührt.

¹¹⁶⁾ Georgopoulos a. a. O. oben Anm. 5, S. 58; Rousseau, Scelle-Festschrift, a. a. O. oben Anm. 27, S. 580, und Théorie a. a. O. oben Anm. 5, S. 86. Die Regierung hat

Sicherheit ihre Rechtsüberzeugung geschlossen werden, hierzu verpflichtet zu sein ¹¹⁷). Die an sich parlamentsfreundliche Erweiterung des Zustimmungsverfahrens wirkt sich so als Hindernis für die Bildung von Gewohnheitsrecht aus und ermöglicht es der Regierung, diese Praxis jederzeit zu durchbrechen. Wesentlich aufschlußreicher sind die Fälle, in denen das Parlament nicht mitgewirkt hat.

Die Praxis zeigt, daß bei weitem nicht alle Verträge, nicht einmal die wichtigsten Abkommen dem Parlament unterbreitet wurden. Auch Verträge, die mit parlamentarischer Zustimmung zustande gekommen sind, werden häufig ohne das Parlament teilweise aufgehoben, verlängert, ergänzt, auf bestimmte Territorien ausgedehnt oder sonst verändert. Entscheidend scheint in der Regel zu sein, ob der neue Vertrag selbst unter die zustimmungsbedürftigen Materien fällt.

a) Das Problem ist mehrfach aufgetaucht bei Verträgen, welche finanzielle Verpflichtungen oder Forderungen betrafen, die in parlamentarisch gebilligten Abkommen geregelt waren.

(1) Während des I. Weltkriegs hatten die USA und Großbritannien der französischen Republik gegen Staatsschuldverschreibungen Kredite eingeräumt. Die entsprechenden Verträge wurden zwar nicht unmittelbar dem Parlament vorgelegt, doch stimmte dieses in den Gesetzen vom 10. Februar 1915, 16. Februar 1917 und 29. September 1919 der Emission der Schuldverschreibungen zu; das letzte Gesetz unterstrich als Emissionszweck ausdrücklich die Begebung an die USA. In den Verträgen Mellon-Béranger und Caillaux-Churchill vom 29. April 1926 wurden diese Schulden beträchtlich herab- und für die Rückzahlung 62 Annuitäten festgesetzt. Der französische Ministerpräsident erbat von Professor Jèze ein Gutachten ¹¹⁸) über die Vorlagepflicht. Jèze hielt die Zustimmung nicht für erforderlich, weil der Vertrag die französischen Verpflichtungen herabsetze, also nicht die Finanzen binde (*engage*). Er untersuchte folglich den Änderungsvertrag selbst nach den Kriterien des Art. 8 des Verfassungsgesetzes von 1875. Wenn auch einige Autoren wegen der gleichzeitigen Anerkennung der französischen Verpflichtungen eine parlamentarische Zustimmung für erforderlich hiel-

z. B. den NATO-Pakt und den Locarno-Vertrag dem Parlament unterbreitet, dabei aber ausdrücklich betont, hierzu nicht verpflichtet zu sein (Kiss, Répertoire, a. a. O., Nr. 378, S. 199; Nr. 433, S. 225).

¹¹⁷) Nach Chailley, *Nature juridique*, a. a. O. oben Anm. 10, S. 212, soll dagegen eine größere Zahl von Vorlegungsfällen ausreichen.

¹¹⁸) *Revue de droit public* 1929, S. 479 ff. = *Revue de science et de législation financière* 1929, S. 555 ff. Das Gutachten fand die Zustimmung von Duguit und Berthélémy. Jèze war schon in seinem Aufsatz in der *Revue de droit public* 1927, S. 92 ff. zum selben Ergebnis gelangt.

ten¹¹⁹⁾, rügte doch kein einziger der Autoren, die sich mit dieser Frage beschäftigten¹²⁰⁾, den Ausgangspunkt. Obwohl der damalige Ministerpräsident Poincaré in seiner Rede vor der Nationalversammlung vom 4. Juni 1929 der Ansicht von Jèze folgte, wurden die Verträge schließlich aus politischen Erwägungen dem Parlament vorgelegt.

(2) Die Londoner Verträge vom 5. Mai 1921 und vom 16. August 1924, das Haager Abkommen vom 20. Januar 1930, die Protokolle von London (11. August 1931) und von Berlin (6. Juni 1936), die Deklaration vom 16. Juni 1932 und der Lausanner Vertrag vom 9. Juli 1932 erleichterten wesentlich die deutschen Reparationsverpflichtungen, die im – mit Zustimmung des französischen Parlaments¹²¹⁾ ratifizierten – Versailler Vertrag festgelegt waren. Alle diese Verträge wurden ohne das französische Parlament abgeschlossen. Das Schrifttum untersuchte die Änderungs- und Aufhebungsabkommen allein unter dem Gesichtspunkt, ob sie selbst die französischen Finanzen banden¹²²⁾. Wenn die Nichtbeteiligung des Parlaments manchmal kritisiert wurde¹²³⁾, so ausschließlich unter dem Aspekt, daß auch Verträge, welche bestehende französische Forderungen herabsetzen, die französischen Finanzen bänden¹²⁴⁾.

(3) In neuester Zeit wurden der französisch-ungarische Vertrag vom 12. Juni 1950¹²⁵⁾, das Londoner Schuldenabkommen und der französisch-deutsche Vertrag vom 27. Februar 1953¹²⁶⁾, welche französische Forderungen herabsetzten oder stundeten, ohne Zustimmungsgesetz ratifiziert. Dagegen erging zum entsprechenden Vertrag mit Polen vom 7. September 1951¹²⁷⁾ ein Zustimmungsgesetz¹²⁸⁾.

b) Auch bei den Friedensverträgen zeigen sich Ansätze in dieser Richtung. Zwar scheint Rousseau der Auffassung zu sein¹²⁹⁾, daß Änderungen und Ergänzungen zu Friedensverträgen stets der parlamentarischen

¹¹⁹⁾ So Joseph-Barthélémy, *Essai sur le travail parlementaire* (1934), S. 231.

¹²⁰⁾ Vgl. auch Mirkiné-Guetzévitch, *Droit const.*, a. a. O. oben Anm. 54, S. 118; Rousseau, *Théorie*, a. a. O. oben Anm. 5, S. 80; Freymond, Pierre, *La ratification des traités et le problème des rapports entre le droit international et le droit interne*, S. 75.

¹²¹⁾ Gesetz vom 12. 10. 1919.

¹²²⁾ Vgl. Frangulis a. a. O. oben Anm. 5, S. 180; Jèze a. a. O. oben Anm. 118, S. 92 ff.; Liais, *Revue générale de droit international public* 1933, S. 88 f.; Rousseau, *Théorie*, a. a. O., S. 79 f.

¹²³⁾ Liais a. a. O.

¹²⁴⁾ So schon Jèze a. a. O.; dagegen Rousseau, *Théorie*, S. 79 f.

¹²⁵⁾ Dekret vom 23. 7. 1952, J.O. 25. 9. 1952.

¹²⁶⁾ Dekret vom 10. 10. 1953, J.O. 27. 10. 1953.

¹²⁷⁾ Dekret vom 29. 7. 1957, J.O. 7. 8. 1957.

¹²⁸⁾ J.O. 28. 6. 1952.

¹²⁹⁾ Beiträge zu den Festschriften für Mestre und Scelle a. a. O. oben Anm. 27.

Mitwirkung bedürften. Er zitiert hierfür drei Beispiele zum Italienischen Friedensvertrag vom 10. Februar 1947, die tatsächlich selbst wohl kaum unter Art. 27 der Verfassung von 1946 fielen: Das Gesetz vom 25. September 1948 stimmte dem französisch-italienischen Abkommen vom 29. November 1947 über die Anwendung des Art. 79 des Friedensvertrags zu. In diesem Abkommen verzichtete Frankreich auf die in Art. 79 vorgesehene Liquidierung des italienischen Eigentums in Frankreich gegen eine Abstandszahlung von 15 Milliarden Lire. Das Parlament billigte auch einen Vertrag vom 2. Februar 1951, der die Abwicklungsmodalitäten des Art. 79 bestimmte, sowie einen zur Anwendung dieses Vertrags ergangenen Notenwechsel vom 25. Mai 1951¹³⁰⁾.

Dagegen wurde der Notenwechsel vom 2. Februar 1951 zur selben Frage¹³¹⁾ dem Parlament nicht vorgelegt. Auch der Vertrag zur Anwendung des Art. 15 *lit. a* des japanischen Friedensvertrags (Einsetzung von Schiedskommissionen)¹³²⁾ wurde dem Parlament nicht unterbreitet. Die von Rousseau vertretene Auffassung wurde also in der Praxis nicht ständig verfolgt¹³³⁾.

c) Für Durchführungsabkommen (*traités d'exécution, d'application, d'interprétation*) zu mit parlamentarischer Zustimmung geschlossenen Verträgen ist die parlamentarische Mitwirkung nach Praxis und Rechtsprechung selbst dann nicht erforderlich, wenn sie zustimmungsbedürftige Materien regeln¹³⁴⁾. Dieser von der Praxis und Rechtsprechung entwickelte Rechtssatz wird von der Literatur einmütig gebilligt¹³⁵⁾. Von der Rechtslage bei dem Durchführungsabkommen kann jedoch nicht auf die Situation bei Änderungsverträgen geschlossen werden, unter anderem deshalb nicht, weil reine Vereinbarungen über die Vertragsdurchführung regelmäßig im Rahmen des

¹³⁰⁾ Gesetz vom 21. 7. 1952.

¹³¹⁾ J.O. 13. 12. 1952.

¹³²⁾ Dekret vom 18. 7. 1953, J.O. 31. 7. 1953.

¹³³⁾ Nach Pierre a. a. O. oben Anm. 20, S. 740, ist die Änderung eines Friedensvertrags nur dann zustimmungsbedürftig, wenn hierin eine Kriegserklärung liegt oder wenn die Änderung sonst in zustimmungsbedürftige Materien eingreift.

¹³⁴⁾ Das wird häufig dahin umschrieben, daß die mit Zustimmung des Parlaments erfolgte Ratifikation alle «actes qui en sont la conséquence» deckt, vgl. die Rede des Außenministers Laval vom 28. 12. 1935 (J.O., Chambre, Débats parlementaires, S. 2864).

¹³⁵⁾ Vgl. Benoist a. a. O. oben Anm. 8, S. 992; Pierre a. a. O., Hauptband, S. 663, 664, Anm. 2, 635 Anm. 1; Rolin a. a. O. oben Anm. 10, S. 430; Rousseau, *La théorie générale des traités internationaux* (1959), S. 30, und *Théorie*, a. a. O. oben Anm. 5, S. 77, 82, 116. Der Begriff des Durchführungsabkommens wird dabei sehr weit gefaßt, vgl. die Antwort des Außenministers auf die schriftliche Anfrage No. 10.957 (J.O., Ass. Nat., Débats parlementaires, 19. 9. 1958, S. 2682). – Das eigenständige Recht der Regierung zur Durchführung von Verträgen hat auch eine nach innen gerichtete Seite: sie darf den Vertrag mittels Rechtsverordnungen durchführen.

Hauptvertrags und seiner parlamentarischen Billigung verbleiben und keine Änderung der Verpflichtungen enthalten¹³⁶⁾. Das Recht der Exekutive zur eigenständigen Vertragsdurchführung kann im übrigen auch im Zusammenhang mit ihrer Befugnis zur authentischen Vertragsauslegung gesehen werden¹³⁷⁾.

d) Neben den Durchführungsabkommen wird eine Anzahl sonstiger Änderungsverträge im weiteren Sinn meist ohne parlamentarische Zustimmung geschlossen, ganz gleich, ob beim ursprünglichen Vertrag das Parlament beteiligt war oder nicht.

(1) Abkommen, welche einen mit parlamentarischer Zustimmung geschlossenen Vertrag verlängern, wurden sehr häufig ohne Zustimmung eingegangen. Die meisten Autoren sehen in dieser Praxis keine Verfassungsverletzung, weil sich der Verlängerungsvertrag nicht als neuer Vertrag mit dem alten Inhalt, sondern als Änderung der alten Fristklausel darstelle¹³⁸⁾. Dieser Gedanke trifft auch für Abkürzungsverträge zu.

¹³⁶⁾ Zu weitgehend die Auskunft des französischen Außenministers vom 14. 11. 1956 (J.O., Ass. Nat., Débats parlementaires, S. 4689): Die französisch-vietnamesischen Verträge von 1948/49 hatten zwar Viet-Nam die »Unabhängigkeit« zuerkannt, gleichzeitig der französischen Verwaltung aber exorbitante Befugnisse vorbehalten, ohne deren Ablösung vorzusehen. Erst die Verträge von 1954 brachten die wirkliche Unabhängigkeit. Der französische Außenminister sah trotzdem in den späteren Verträgen nur *actes de développement* der grundsätzlichen Unabhängigkeitserklärung, die deshalb keiner Zustimmung bedürften. Ähnlich die Ausführungen des Außenministers zur Regelung der Staatsangehörigkeit in Indochina durch den Vertrag von 1955 vom 19. 8. 1958, siehe oben Anm. 133.

¹³⁷⁾ Bekanntlich dürfen die französischen Gerichte nur in sehr beschränktem Umfang völkerrechtliche Verträge selbst auslegen. Häufig sind die Zivilgerichte aus Gründen der Gewaltenteilung, die Verwaltungsgerichte aus dem Gedanken des *acte de gouvernement* an die Auslegung gebunden, welche die französische Regierung dem mit parlamentarischer Zustimmung geschlossenen Abkommen gibt. Dabei ist es gleichgültig, ob es sich um einen einseitigen, an das Gericht adressierten Auslegungsakt oder um ein Auslegungsabkommen handelt (Cass. crim. 23. 2. 1912, *Revue de droit international privé* 1912, S. 343 = *Dalloz périodique* 1915 I, S. 81; *Avocat général Lagarde*, *Revue de droit international privé* 1930, S. 70 ff. [74]; *Procureur général Matter*, *Sirey* 1932 I, S. 161; *Avocat général Rey*, *Sirey* 1950 I, S. 170; *Audinet*, *Sirey* 1930 II, S. 161; *Raynaud*, *Sirey* 1936 I, S. 256). Das Nachprüfungsverbot ist zwar in der ausschließlichen Auslegungskompetenz der Exekutive begründet, bewirkt aber, daß die Regierung im Verhältnis zu den Gerichten den Vertragsinhalt sehr weitgehend verändern kann.

¹³⁸⁾ Vgl. *Chailley*, *Répertoire*, a. a. O. oben Anm. 9, S. 315, 330, 358; *Clunet* a. a. O. oben Anm. 10, S. 33; *Fauchille*, *Traité de droit international public*, Bd. I 3 (1926), S. 372; *Frangulis* a. a. O. oben Anm. 5, S. 69; *Hoijera* a. a. O. oben Anm. 5, Bd. 2, S. 440; *Mirkine-Guetzévitch*, *Droit const. a. a. O.* oben Anm. 54, S. 116 Anm. 2 und RdC, a. a. O. oben Anm. 54, S. 262, Anm. 3; *Noël* a. a. O. oben Anm. 54, S. 80, 85; *Pierre* a. a. O. oben Anm. 20, Hauptband, S. 634, Anm. 3; *Pradier-Fodéré* a. a. O. oben Anm. 31, S. 902, 909; *Rousseau*, *Théorie*, a. a. O. oben Anm. 5, S. 71. – Allerdings wurden Verlängerungsabkommen manchmal auch auf Grund

(2) Abkommen über die Wiederanwendung von durch den Krieg suspendierten Konventionen, welchen das Parlament zugestimmt hatte, werden stets ohne parlamentarische Mitwirkung abgeschlossen:

Der deutsch-französische Notenwechsel vom 31. August 1954 setzte ohne parlamentarische Mitwirkung u. a. die vom französischen Parlament gebilligte Genfer Konvention über die Durchsetzung ausländischer Schiedsurteile vom 26. September 1927 im Verhältnis der beiden Staaten zueinander wieder in Kraft¹³⁹). Im französisch-österreichischen Notenwechsel vom 26. Juni 1958 wurden ohne parlamentarische Mitwirkung der Arbeits-, Sozialversicherungs- und Fürsorgevertrag vom 27. Mai 1930, die Rechtshilfeverträge vom 4. Mai 1925 und mehrere Auslieferungsverträge für wieder anwendbar erklärt¹⁴⁰). Alle diese Verträge wurden seinerzeit auf Grund eines Zustimmungsgesetzes ratifiziert.

(3) Verträge, die vom Parlament gebilligt werden mußten und gebilligt worden waren, werden häufig ohne Zustimmung auf bestimmte Gebiete ausge dehnt, oder aber es werden bestimmte Gebietsteile nachträglich ausgeschlossen:

So wurden im Notenwechsel mit Schweden vom 31. Juli / 2. Oktober 1957¹⁴¹) die Art. 9 bis 12 des Niederlassungs- und Schifffahrtsvertrags vom 16. Februar 1954 auf die Gebiete der französischen Union erstreckt. Die britisch-französischen Noten vom 4./20. Juli 1950, vom 5. Juni 1953 und vom 9. Oktober / 25. November 1954 schlossen zunächst die normannischen Inseln vom Sozialversicherungsvertrag vom 11. Juni 1948 und seinen Zusatzabkommen vom 25. Oktober 1949 und vom 7. Februar 1952 aus, erstreckten diese dann aber auf die Insel Jersey¹⁴²).

eines Zustimmungsgesetzes ratifiziert, vgl. die «Loi du 16 février 1956 autorisant le Président de la République à ratifier le protocole prolongeant la durée de l'accord sur l'exploitation des navires météorologiques de l'Atlantique Nord» (J.O. 18. 2. 1956, S. 1827).

¹³⁹) Dekret vom 15. 9. 1954, J.O. 19. 9. 1954.

¹⁴⁰) Dekret vom 4. 4. 1960, J.O. 9. 4. 1960. – Gemäß Art. 44 des italienischen Friedensvertrags vom 10. 2. 1947, der von Frankreich auf Grund des Gesetzes vom 26. 6. 1947 ratifiziert und durch ein Dekret vom 15. 11. 1947 (J.O. 27. 11. 1947) veröffentlicht wurde, sollte jeder alliierte Staat Italien innerhalb von sechs Monaten nach Inkrafttreten des Friedensvertrags die bilateralen Vorkriegsverträge bekanntgeben, deren Wiederinkrafttreten gewünscht wird. Der Vertrag trat am 15. 9. 1947 in Kraft; im J.O. vom 14. 11. 1948 veröffentlichte der französische Außenminister die Liste der mit Wirkung vom 1. 3. 1948 wieder in Kraft tretenden Verträge. Darunter fanden sich auch Verträge, die mit Zustimmung des Parlaments geschlossen worden waren. Immerhin könnte man hier daran denken, daß das Zustimmungsgesetz zum Friedensvertrag mit der entsprechenden Vertragsklausel der Regierung eine wenn auch sehr unbestimmte Ermächtigung erteilt habe.

¹⁴¹) Dekret vom 16. 11. 1957, J.O. 3. 12. 1957. Zu beachten ist, daß dem Staatspräsidenten für die Gebiete des französischen Kolonialreichs ein sehr weites Verordnungsrecht zustand.

¹⁴²) J.O. 3. 11. 1953 und 16. 4. 1955.

e) Zustimmungsbedürftige Verträge werden vor der Ratifikation häufig ohne Beteiligung des Parlaments für vorläufig anwendbar erklärt¹⁴³⁾ und mit Zustimmung des Parlaments geschlossene Verträge manchmal ohne parlamentarische Mitwirkung durch eine vorläufige Regelung überlagert¹⁴⁴⁾. Daß die Vorläufigkeit einer Regelung die parlamentarische Mitwirkung nicht notwendig erscheinen lasse, wurde auch vom Staatssekretär im Außenministerium zum Vertrag über die *de facto*-Zession der französischen Besitzungen in Indien vertreten; der Staatssekretär berief sich ferner auf das ausschließliche Verhandlungsrecht der Regierung, das solche Abkommen als »Stadien der Verhandlung« mitumfasse¹⁴⁵⁾.

Derartige vorläufige Regelungen ohne parlamentarische Mitwirkung sind verfassungs- und völkerrechtlich schwer einzuordnen und beruhen in der Regel auf dem Bedürfnis, rasch und möglichst geräuschlos einen *modus vivendi* zu finden. Wenn zuweilen angenommen wird, die Rechte des Parlaments seien deshalb nicht beeinträchtigt, weil es der endgültigen Regelung frei zustimmen oder sie auch ablehnen könne¹⁴⁶⁾, so trifft das jedenfalls dann nicht zu, wenn der »vorläufige Zustand« von Parlament und Regierung nicht mehr einseitig geändert werden kann.

III. Dogmatischer Ausblick

Die Untersuchung der Literatur, der Rechtsprechung und der Praxis hat gezeigt, daß überwiegend angenommen wird, Änderungsverträge seien selbst darauf zu überprüfen, ob sie unter die mitwirkungsbedürftigen Materien fallen. Doch sind die Stellungnahmen häufig recht unklar, und nicht selten handelt es sich um *obiter dicta*. Im folgenden soll eine eigene Stellungnahme skizziert werden.

¹⁴³⁾ Seit der III. Republik ist die französische Regierung auf Grund von Sondergesetzen ermächtigt, bestimmte Handelsabkommen vor der Ratifikation ohne parlamentarische Zustimmung vorläufig in Kraft zu setzen (R o u s s e a u, *Théorie*, a. a. O. oben Anm. 5, S. 77). Darüber hinaus besteht eine allgemeine Befugnis zur vorläufigen Anwendung wohl selbst dann nicht, wenn innerstaatlich die Materie durch Rechtsverordnung geregelt werden könnte (vgl. das Gutachten der Rechtsabteilung des Außenministeriums vom 12. 1. 1955 bei K i s s, *Répertoire*, a. a. O. oben Anm. 11, Nr. 367, S. 190).

¹⁴⁴⁾ Vgl. den «accord fixant le MODUS VIVENDI provisoire entre la France et le Cambodge» vom 7. 1. 1946, die Verträge mit Viet-Nam vom 6. 3. 1946 und den «Modusvivendi Franco-Vietnamien» vom 14. 9. 1946 (alle bei R. L é v y, *L'Indochine et ses traités*, 1946), in denen die mit parlamentarischer Zustimmung geschlossenen Protektoratsverträge ohne Einschaltung des Parlaments vorläufig geändert wurden.

¹⁴⁵⁾ J.O., Conseil de la République, *Débats parlementaires*, 16. 10. 1956, S. 2054. – Vgl. für die vorläufige Aufhebung auch die Äußerungen L a g a r d e s (a. a. O. oben Anm. 137) Anm. 74.

¹⁴⁶⁾ Rechtsabteilung des Außenministeriums bei K i s s, *Répertoire*, a. a. O., Nr. 450, S. 234.

1. Die meisten Autoren berufen sich entweder ausdrücklich auf die *actus contrarius*-Doktrin (*règle de l'acte contraire, du parallélisme des formes*)¹⁴⁷⁾ oder wenden diese doch stillschweigend an¹⁴⁸⁾. In der Tat handelt es sich hier um ein von der Jurisprudenz entwickeltes und ständig angewandtes allgemeines Rechtsprinzip (*principe général de droit*)¹⁴⁹⁾, das unbedenklich zur Auslegung und Ergänzung von Rechtssätzen herangezogen wird¹⁵⁰⁾.

In seiner allgemeinsten Formulierung besagt dieses Prinzip, daß bei der Änderung eines Rechtsaktes dasselbe Organ zuständig und dieselbe Form einzuhalten ist wie beim Erlaß¹⁵¹⁾; zur Form wird aber auch die Beteiligung eines zweiten Organs gerechnet¹⁵²⁾. Schon die Tatsache, daß trotz der grundsätzlichen Anerkennung des Prinzips in unserem Zusammenhang die verschiedensten Ansichten vertreten werden, zeigt seine Mehrdeutigkeit. Immerhin entspricht es wohl am besten dem Willen des Gesetzgebers, wenn der Aufhebungs- oder Änderungsakt denselben Regeln folgt, die das Gesetz für den Erlaß dieses Aktes vorgesehen hat. Darüber hinaus erfaßt schon der Wortlaut der Verfassungsbestimmungen über die parlamentarische Zustimmung aller Verträge, ohne zwischen ursprünglichen und Änderungsabkommen zu unterscheiden. Das spricht für die Zustimmungsbedürftigkeit nur solcher Änderungsverträge, deren Inhalt selbst unter die Zustimmungsvorschriften fällt.

2. Weiter spielen der Gesetzesbegriff und der Gedanke der Parlamentsouveränität in unserem Zusammenhang eine Rolle.

Jeder Vertrag, der ein mit parlamentarischer Zustimmung geschlossenes Abkommen ändert, bedürfte sicher dann der Zustimmung des Parlaments, wenn der ursprüngliche Vertrag durch die Zustimmung zu einer *loi interne française*, zu einer *disposition de nature législative* geworden wäre, zu deren Änderung nach Art. 27 der Verfassung von 1946 bzw. Art. 53 der Verfassung von 1958 die parlamentarische Mitwirkung erforderlich ist.

Selbst die strenge Transformationstheorie zwingt nun aber nicht zu der Annahme, daß alle Verträge in allen ihren Bestimmungen in ein innerstaatliches Gesetz verwandelt werden. Diese Umwandlung könnte vielmehr nur bei denjenigen Verträgen und Bestimmungen eintreten, die der Gesetzes-

¹⁴⁷⁾ Vgl. Rousseau, Scelle-Festschrift, a. a. O. oben Anm. 27, S. 473 und Dalloz 1935 I, S. 68; Scelle a. a. O. oben Anm. 27; Leca a. a. O. oben Anm. 54; Cocâtre-Zilgien a. a. O. oben Anm. 14, S. 648.

¹⁴⁸⁾ So Clunet a. a. O. oben Anm. 10; Frangulis a. a. O. oben Anm. 5.

¹⁴⁹⁾ Waline, *Traité de droit administratif* (7. Aufl. 1957), Nr. 708, S. 405.

¹⁵⁰⁾ Waline a. a. O., Nr. 710, S. 405; de Laubadère, *Traité élémentaire de droit administratif* (3. Aufl. 1963), Nr. 379, S. 199 und die dort zitierte Literatur.

¹⁵¹⁾ Waline a. a. O., Nr. 685, S. 392; Nr. 708, S. 405.

¹⁵²⁾ Waline a. a. O., Nr. 695, S. 400; Conseil d'Etat, 23. 11. 1951, *Chambre syndicale des cochers*, Recueil, S. 553.

form bedürfen. Und auch für diese Bestimmungen braucht die Assimilierung nicht so weit zu gehen, daß der Vertrag hinsichtlich aller Rechtsfolgen, insbesondere für die Änderung oder Aufhebung einem innerstaatlichen Gesetz völlig gleichgestellt wird.

Darüber hinaus wird die Transformationstheorie in Frankreich zwar vereinzelt in *obiter dicta* vertreten¹⁵³), konnte dort aber niemals im selben Maß Fuß fassen wie in Deutschland bis in die neuere Zeit. Soweit die Lehre das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht überhaupt untersucht, neigt sie eher einer mit der Transformationstheorie nicht zu vereinbarenden monistischen Auffassung zu, bei der dem Völkerrecht das Primat zukommt¹⁵⁴). Geht man dieser Frage aber näher nach, zeigt sich, daß eine umfassende, fest verankerte Theorie über dieses Verhältnis in Frankreich fehlt. Solange sich diese Lehre aber in einem so rudimentären Entwicklungszustand befindet, dürfen aus ihr, selbst wenn eine solche Begriffsjurisprudenz an sich zulässig wäre, keine Schlüsse gezogen werden.

Aus all diesen Gründen wird man der Lehre folgen müssen, die im Zustimmungsgesetz nur eine Ermächtigung zur Ratifikation erblickt, die den Vertragsinhalt nicht transformiert¹⁵⁵). Dafür spricht auch der regelmäßige

¹⁵³) Vgl. für die Praxis oben C II 1 a (ferner: J.O., Chambre, Débats parlementaires, 5. 2. 1920, S. 187 f. = Kiss, Répertoire, a. a. O. oben Anm. 11, Nr. 1101, S. 564), für die Rechtsprechung Cour de Paris, ch. corr. 11. 4. 1892, *Pratt c. Lycett et Nowy*, Dalloz périodique 1892 II, S. 553 = Journal de droit international 1892, S. 889 = Kiss, Répertoire, a. a. O., Nr. 197, S. 103; anderer Ansicht Cour d'Agen, 19. 11. 1946, *Revue critique de droit international* 1947, S. 294. Nach einer anderen Ansicht, die bei Niboyet, Sirey 1950 I, S. 165 und *Revue de droit international privé* 1929, S. 592 ff., 594 und bei Mestre (a. a. O. oben Anm. 5, S. 254 ff.) anklingt, verwandelt das Ratifikations- oder Publikationsdekret (in der Verfassung der III. Republik das Promulgationsdekret) die Verträge innerstaatlich in Verordnungen.

¹⁵⁴) Hierauf beruht die Auffassung der Lehre schon zur Zeit der Verfassung der IV. Republik, die Verträge stünden über allem innerstaatlichen Recht (Niboyet, Dalloz hebdomadaire 1949, S. 89 ff.; Rousseau, *Théorie*, a. a. O., S. 219 ff.; Scelle, *Revue de droit public (R.D.P.)* 1952, S. 1012 ff.; Vedel, *Manuel de droit constitutionnel* (1949), S. 526 f.; Kiss, Répertoire, a. a. O. oben Anm. 11, Nr. 5 f., S. 5 f.). Die Literatur (Nguyen Quoc Dinh a. a. O. oben Anm. 14, S. 553; Rousseau, *Basdevant-Festschrift*, a. a. O. oben Anm. 14, S. 471) sieht in Art. 55 Abs. 1 der neuen Verfassung:

«Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie», eine Bestätigung dieser Auffassung.

¹⁵⁵) Nach überwiegender Auffassung vor allem der Lehre ist das Zustimmungsgesetz nur eine die Exekutivkompetenz auslösende Ermächtigung zur Ratifikation (*acte-condition*) und beinhaltet nicht die Vertragsregelung selbst: Carré de Malberg, *La loi, expression de la volonté générale* (1931), S. 171; Niboyet, Sirey 1927 II, S. 1 ff., Dalloz 1946 *Chronique XXII* und *Mélanges Carré de Malberg* (1933), S. 104; Rousseau, *Théorie*, a. a. O. oben Anm. 5, S. 71; Conseil d'Etat, 7. 12. 1934, *Motais de Narbonne*, *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat*, S. 1156; Tribunal civil de la Seine,

Wortlaut der Zustimmungsgesetze («Le Président de la République est autorisé à ratifier . . .») und die Tatsache, daß die Verträge nicht mit dem Zustimmungsgesetz, sondern auf Grund eines späteren Dekrets veröffentlicht werden. Doch auch aus dieser Ansicht ergibt sich nicht zwingend, ob und wann Änderungsverträge der parlamentarischen Mitwirkung bedürfen. Es wäre durchaus denkbar, daß das Zustimmungsgesetz dem Vertrag einen bestimmten Rang zuweist¹⁵⁶⁾ und dieser jede Änderung durch allein von der Exekutive geschlossene Abkommen verbietet, weil diese innerstaatlich einen niedrigeren Rang einnehmen könnten. Hierzu kann in diesem Aufsatz keine Stellung bezogen werden, weil der Rang der verschiedenen Verträge nach der Verfassung der V. Republik noch nicht endgültig geklärt sein dürfte¹⁵⁷⁾.

Diese Erwägungen führen somit insgesamt nicht zu einem klaren Ergebnis. Vielmehr erscheinen andere Gesichtspunkte wesentlich: Nach allgemeiner Auffassung fällt die Ratifikation allein in den Zuständigkeitsbereich der Exekutive¹⁵⁸⁾, das Mitwirkungsrecht des Parlaments macht dieses nicht zum Herrn des Vertragsschlusses¹⁵⁹⁾. Daher liegt es nahe, daß auch eine Vertragsänderung nur insoweit der Mitwirkung des Parlaments bedarf, als die Verfassung dies klar erfordert. Hinzu kommt, daß nach der Verfassung der

8. 3. 1938, Dalloz hebd. 1938, S. 270; Cours de Paris et Douai, Anm. 87, 89; Memorandum der französischen Regierung vom 10. 1. 1953, a. a. O.; anderer Ansicht für die Genehmigung der *accords en forme simplifiée* Dehaussy, Journal de droit international 1960, S. 722.

¹⁵⁶⁾ Soweit die Verträge in Frankreich innerstaatlichen Rechtsnormen assimiliert wurden, geschah dies in der Tat meist allein unter dem Gesichtspunkt des Ranges. So gab die ältere Lehre (Demangeat, Journal de droit international 1878, S. 108; Lyon-Caen, Sirey 1888. I. 17) und Rechtsprechung den Verträgen Gesetzesrang und führte diesen auf das Zustimmungsgesetz zurück. Nach Duez (De l'indépendance des autorités législatives et réglementaires dans la fixation des règles de droit, 1914) haben die Verträge folgerichtig den Rang des Aktes, der sie in das innere Recht einführt: die von den Kammern gebilligten Verträge also Gesetzes-, die vom Staatschef ohne Zustimmung ratifizierten Verträge Verordnungsrang (vgl. Rousseau, Théorie, a. a. O. oben Anm. 5, S. 218). Nach Chaillley, Répertoire, a. a. O. oben Anm. 9, S. 331, und La nature juridique, a. a. O. oben Anm. 10, S. 303, haben dagegen alle Verträge Verordnungsrang. Die umfangreiche und höchst differenzierte Rechtsprechung kann hier nicht dargestellt werden.

¹⁵⁷⁾ In der Tat übersieht die Lehre vom übergesetzlichen oder sogar überverfassungsrechtlichen Rang der Verträge (vgl. Anm. 154) eine Anzahl von Widersprüchen.

¹⁵⁸⁾ Michon a. a. O. oben Anm. 5, S. 232; Rousseau, Sirey 1936 I, S. 281 und Théorie, a. a. O. oben Anm. 5, S. 71.

¹⁵⁹⁾ Carré de Malberg, Contribution à la théorie générale de l'Etat, 1920-1922 (1962), Bd. 1, S. 540, La loi, a. a. O. oben Anm. 155, S. 170; Dehaussy, J. C. P., Fasc. 11, S. 18, Nr. 33; Georgopoulos a. a. O. oben Anm. 5, S. 58; Laferrière a. a. O. oben Anm. 54, S. 1046; Rousseau, Mestre-Festschrift, a. a. O. oben Anm. 27, S. 486.

V. Republik die Rechtsetzungsbefugnisse zwischen Parlament und Exekutive geteilt sind ¹⁶⁰⁾ und Vorschriften nicht »legislativer Natur«, auch soweit sie in Gesetzen stehen, von der Exekutive geändert und aufgehoben werden können ¹⁶¹⁾. Mit dem Grundgedanken dieser Vorschrift wäre es unvereinbar, wenn Verträge mit ihrer Billigung durch das Parlament insgesamt der Änderung durch die Regierung entzogen wären. Hiernach spricht viel dafür, daß bei Vertragsänderungen nur dann die Einschaltung des Parlaments erforderlich ist, wenn sich das Zustimmungserfordernis aus dem Änderungsvertrag selbst ergibt.

3. Diesem Ergebnis widerspricht auch die Tatsache nicht, daß ein vor Beginn oder Abschluß des Zustimmungsverfahrens geschlossenes Abkommen, welches eine zustimmungsbedürftige Klausel des ursprünglichen Verfahrens ändert, in das Zustimmungsverfahren einbezogen werden muß ¹⁶²⁾. Denn dort ist das Parlament schon auf Grund der zustimmungsbedürftigen Klauseln im geänderten Vertrag zur Entscheidung über die gesamte Rechtsveränderung berufen, wie sie sich nach Abschluß des Änderungsvertrags darstellt. Hier ist der ursprüngliche Vertrag dagegen schon gebilligt worden und kann deshalb die Notwendigkeit einer parlamentarischen Mitwirkung nicht aus dem alten, sondern nur aus den Klauseln des neuen Vertrags folgen ¹⁶³⁾.

¹⁶⁰⁾ Art. 34, 37 Abs. I der Verfassung.

¹⁶¹⁾ Art. 37: «Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire.

Les textes de forme législative intervenus en ces matières peuvent être modifiés par décrets pris après avis du Conseil d'Etat. Ceux de ces textes qui interviendraient après l'entrée en vigueur de la présente constitution ne pourront être modifiés par décret que si le Conseil constitutionnel a déclaré qu'ils ont un caractère réglementaire en vertu de l'alinéa précédent ...»

Vgl. zum neuen Gesetzesbegriff: Cotteret, *Le pouvoir législatif en France* (1962), S. 12 ff.; de Soto, R.D.P. 1959, S. 240 ff.; Waline, R.D.P. 1959, S. 707 ff.

¹⁶²⁾ Siehe oben A III.

¹⁶³⁾ Schmitz (a. a. O. oben Anm. 18) überträgt dagegen ohne nähere Prüfung die für gleichzeitig geschlossene Verträge geltenden Regeln auf nacheinander geschlossene Abkommen; vgl. auch Bachsmann, DVBl. 1956, S. 317.

Summary

The Competence of the French Parliament in the Conclusion, Denunciation and Revision of Treaties

A. Conclusion of treaties

I. The consent of Parliament as a necessary procedure for ratification by the President of the Republic, has been restricted since 1875 to certain types of conventions, the *traités* (art. 58 of the constitution of 1958, art. 28 of the constitution of 1946, art. 8 of the constitutional law of 1875).

II. Since executive agreements (*accords en forme simplifiée*) do not require the above ratification, two methods have been developed both of which preclude the executive from avoiding parliamentary control: For one thing certain matters cannot become the subject of executive agreements, for another certain executive agreements falling within the matters requiring consent need the (subsequent) consent of Parliament.

III. An international document constituting a treaty is, as a whole, subject to the consent of Parliament even if only one of its clauses requires that consent. In cases where a treaty is composed of a number of documents which can be separated from one another that document only which contains the relevant clauses needs parliamentary consent.

B. Unilateral Denunciation of Treaties (*dénonciation*)

1. As far as the constitution of 1875 is concerned, the opinion prevailed that the consent of Parliament was not necessary for unilateral denunciation.

2. Art. 28 of the constitution of 1946, however, provided for the consent of Parliament to the unilateral denunciation of treaties falling within matters requiring consent.

3. The constitution of 1958 readopted the principles that a parliamentary consent was not necessary.

C. Revision of Existing Treaties

I. There are two opinions prevailing on the subject: one requires the parliamentary consent to amending treaties only if they fall under the constitutional provisions regulating parliamentary consent; the other requires parliamentary consent in cases where Parliament had given its consent at the conclusion of the original treaty. The second opinion is based, on the one hand, on the doctrine of an *actus contrarius*, and on the other, on the theory which sees the original consent as a way of transforming the treaty into internal law, which can only be amended by means of a statute. In literature we find here and there other theories

as well supporting that amending treaties require parliamentary consent either always, or never, or only in those cases where parliamentary consent was necessary at the conclusion of the original treaty.

II. In so far as government or Parliament have issued a statement on the subject of parliamentary consent to amending treaties, they did follow the two opinions supported in theory and jurisprudence. In this way the parliamentary consent was required through the enactment of a statute either in case the treaty to be amended had been concluded with the consent of Parliament or in case the amending treaty required a parliamentary consent as falling within the matters demanding consent.

The review of constitutional practice proves that even those treaties which were concluded with the consent of Parliament were often either revised or partly suspended, prolonged, supplemented and extended to cover certain territories. Consequently, the decisive criterion in this case is that the contents of the amending treaty determines whether that treaty falls within the constitutional provisions requiring a parliamentary consent.

III. This criterion happens as well to be in conformity with the French theory regarding the relations of treaties with internal law.