

Siebentes Kapitel. Die Staatsverträge*).

§ 60. Begriff und juristische Natur.

Willensakte des Staates können in der Form des völkerrechtlichen Vertrages sich vollziehen. Den Gegenständen nach, welche der Einwirkung der staatlichen Willensmacht unterworfen sind, besteht keine Abgrenzung zwischen dem Gebiete der Gesetzgebung und dem Gebiete der Vertragsschließung. So wie die Form des Gesetzes nicht auf den Erlaß von Rechtsvorschriften beschränkt ist, sondern auf jeden denkbaren Willensakt des Staates Anwendung finden kann, so ist auch alles, was der Staat überhaupt wollen und tun kann, geeignet, zum Gegenstand eines Staatsvertrags gemacht zu werden¹⁾. Aus diesem

*) Literatur. Gneist, Kommissionsbericht in den Drucksachen des preussischen Hauses der Abgeordneten, 10. Legislaturperiode, II. Session 1868, Nr. 236; Ernst Meier, Ueber den Abschluß von Staatsverträgen, Leipzig 1874 (daselbst ist das Gutachten von Gneist als Anhang abgedruckt); Gorius in Hirths Annalen 1874, S. 759 ff., 1875, S. 531 ff.; G. Meyer ebenda 1878, S. 378 ff.; Jos. Unger in Grünhuts Zeitschrift Bd. 6, S. 349 ff. (1879); dazu Ryck in Heymanns Krit. Literaturblatt 1879, S. 85 fg.; Jellinek, Die rechtliche Natur der Staatenverträge, Wien 1880; derselbe, Gesetz und Verordn. 1887, S. 341 ff.; Zorn in der Zeitschr. für die gesamte Staatswissenschaft Bd. 36, S. 1 ff. (1880); J. A. Levy, Wet of Tractaat? S'Gravenhage 1880; Ed. Clunet, Du défaut de validité de plusieurs traités diplomat. conclus par la France avec les puissances étrangères, 2. édit., Paris 1880. Insbesondere die eingehende und sorgfältige Monographie von Max Pröbst, Die Lehre vom Abschlusse völkerrechtlicher Verträge durch das Deutsche Reich und die Einzelstaaten des Reiches, in Hirths Annalen 1882, S. 241 ff. Ferner Guido Prestele, Die Lehre vom Abschlusse völkerrechtlicher Verträge durch das Deutsche Reich und die Einzelstaaten des Reiches, Münchener Doktordissertation 1882; Leoni im Archiv für öffentl. Recht, Bd. 1, S. 498 ff. (1886); Affolter ebenda Bd. 6, S. 378 ff.; Seligmann, Abschluß und Wirksamkeit der Staatsverträge, Freiburg 1890; Fr. Tezner, Zur Lehre von der Gültigkeit der Staatsverträge in Grünhuts Zeitschrift Bd. 20, S. 120 ff., 1892; Störk in v. Stengels Wörterbuch II, S. 516 ff. (Art. „Staatsverträge“). Ofr. Nippold, Der völkerrechtliche Vertrag, Bern 1894; Heilborn, Das System des Völkerrechts, Berlin 1896, S. 143 ff.; derselbe, Der Staatsvertrag als Staatsgesetz im Archiv für öffentl. Recht, Bd. 12, S. 141 ff.; Triepel, Völkerrecht und Landesrecht (1899), S. 236 ff.; Riess, Die Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften bei Staatsverträgen 1904; endlich die Lehrbücher von Zorn I, § 18; v. Rönne II, 2; S. 293 ff. (§ 123); Schulze II, § 361; G. Meyer § 189, 190; Arndt S. 705 ff.; auch v. Sarwey, Württemb. Staatsrecht II, § 86. Anschütz, Enzyklop. S. 617 ff.; Dambitsch, Komment. S. 286 ff.; Radnitzky im Jahrbuch des öffentl. Rechts 1911, S. 55 ff. Beachtenswert ist auch die Monographie von Donati, J Trattati internazionali nel diritto costituzionale Torino 1906.

1) Es ist durchaus unrichtig, von einer „vertragsschließenden Gewalt“ zu reden und dieselbe neben die gesetzgebende und vollziehende Gewalt zu stellen. Die Fähigkeit des Staates, Staatsverträge abzuschließen, ist kein Teil der Staatsgewalt, der von anderen Teilen derselben irgendwie abgegrenzt wäre, sowenig wie die Fähigkeit einer Privatperson, Verträge zu schließen, ein Teil der Persönlichkeit ist.

Grunde müssen die Rechtssätze über die staatsrechtlichen Erfordernisse und Wirkungen der Staatsverträge im Einklang stehen mit den Rechtsgrundsätzen über die Gesetzgebung, weil sonst die Regeln, welche über eine dieser beiden Formen staatlicher Willensakte bestehen, durch Anwendung der anderen Form illusorisch gemacht werden könnten. Diese Harmonie ist auch in der Tat in vollstem Maße vorhanden, und es ist zur theoretischen Erkenntnis derselben nur erforderlich, die juristischen Vorgänge und Willenserklärungen zu analysieren, welche sich bei dem Abschluß und der Durchführung von Staatsverträgen verwirklichen.

Von einem Gesetz und einer Verordnung unterscheidet sich ein Staatsvertrag auf den ersten Blick dadurch, daß das Gesetz, sowie die Verordnung ein **B e f e h l** ist, den die Staatsgewalt an ihre Untertanen erläßt, daß der Staatsvertrag dagegen ein **V e r s p r e c h e n** ist, welches einem gleichberechtigten Kontrahenten erteilt wird. In dem Staatsvertrage verpflichtet sich der Staat — oder der Geschäftsführer des Staates Namens desselben — etwas zu geben, zu tun, zu unterlassen. Während nun der Staat die Befolgung seiner Befehle von seinen Untertanen durch die **s t a a t l i c h e n** Machtmittel erzwingt, kann es keinen **s t a a t l i c h e n** **Z w a n g** zur Erfüllung von Staatsverträgen geben, da der Staat nicht gegen sich selbst Zwang zu üben vermag; sondern es gibt lediglich einen völkerrechtlichen Zwang, welchen der eine Kontrahent gegen den anderen zur Anwendung bringt, wenn er es für erforderlich oder nützlich hält. Ein **S t a a t s v e r t r a g** hat an und für sich **g a r k e i n e** Rechtswirkungen nach Innen (gegen Behörden und Untertanen), sondern **e i n z i g u n d a l l e i n** nach **A u ß e n**. Staatsverträge sind Rechtsgeschäfte, durch welche nur die Kontrahenten gegen einander Ansprüche und Verpflichtungen begründen. Durch den Abschluß des Vertrages ist in keiner Weise eine rechtliche oder tatsächliche Gewißheit geboten, daß der Vertrag auch wirklich erfüllt wird; manche Staatsverträge bleiben unausgeführt, bisweilen unter stillschweigender Zustimmung beider Kontrahenten, bisweilen auch, weil ein Kontrahent auf die Ausführung nicht dringen kann oder will. Die Entscheidung, ob ein Staatsvertrag erfüllt oder ob die völkerrechtlichen Folgen der Nichterfüllung getragen werden sollen, steht in jedem Falle nur dem Staate als solchem, der Regierung, nicht den einzelnen Untertanen oder Behörden zu. Der völkerrechtliche Vertrag als solcher verpflichtet die letzteren niemals und unter keinen Umständen, und die einzelnen Behörden und Untertanen sind in keinem Falle weder befugt noch imstande, den Vertrag zu erfüllen. Nur der Staat als solcher, der das alleinige Subjekt der aus dem Staatsvertrage hervorgehenden Pflichten ist, vermag dieselben zu erfüllen. Diese **E r f ü l l u n g** aber geschieht in der Mehrzahl der Fälle durch **e i n e n** **B e f e h l** an die Untertanen, resp. Behörden. Wenn z. B. ein Schutz- und Trutzbündnis mit einer anderen Macht abge-

geschlossen wird, so ist dieser Vertrag für die Staatsangehörigen ohne alle und jede Rechtswirkung; sie gehorchen, falls dasselbe zu einem Kriege führt, lediglich der Einberufungsordre, dem Marschbefehl, dem Gesetz, welches ihnen die zur Kriegsführung erforderlichen finanziellen Leistungen auferlegt usw., also nicht die Vereinbarung unter den Staaten äußert rechtliche Wirkungen auf die Angehörigen eines derselben, sondern innerhalb jedes Staates wirkt einzig und allein der von der Staatsgewalt ausgehende Befehl. Ohne einen solchen Befehl darf der einzelne Staatsangehörige gar nicht nach eigenem Ermessen jenes Bündnis erfüllen. Ganz dasselbe gilt nun, wenn zwei Staaten übereinkommen, gewisse Geschäfte nach gleichmäßigen Grundsätzen zu verwalten, gewisse Einrichtungen übereinstimmend zu treffen, sich gegenseitige Dienste zu leisten usw. Ein solcher Vertrag verpflichtet die Behörden der einzelnen Staaten nicht nur nicht, ihn zu erfüllen, sondern sie sind auch nicht einmal befugt, ihn zur Richtschnur ihrer amtlichen Tätigkeit zu nehmen, so lange sie nicht von der vorgesetzten Behörde, also in letzter Instanz von der Zentralregierung ihres Staates, den Befehl erhalten haben, dem Vertrage gemäß zu handeln: und der Vertrag verliert für sie sofort jede Geltung, sobald sie von der vorgesetzten Behörde die Weisung bekommen, im Widerspruch mit demselben zu verfahren. Auch hier ist es also nicht der Vertrag, sondern der dienstliche Befehl der vorgesetzten Behörde, die Verwaltungsverordnung, welche innerhalb des einzelnen Staates rechtliche Wirkungen entfaltet¹⁾.

Wenn nun ein Staatsvertrag einen Inhalt hat, welcher die in einem oder mehreren der kontrahierenden Staaten bestehenden Rechtssätze verändert oder aufhebt, oder die Schaffung neuer Rechtsregeln erfordert, so ist es ebenfalls nicht der Staatsvertrag, der imstande wäre, diese Rechtssätze hervorzubringen, sondern der Staatsvertrag erzeugt nur die Verpflichtung für die kontrahierenden Staaten, daß diese, und zwar jeder in seinem Gebiete, die vereinbarten Rechtssätze schaffen. Dazu ist ein Befehl der Staatsgewalt erforderlich, welcher die Befolgung der in dem Vertrage enthaltenen Rechtsregeln anordnet, sie mit Gesetzeskraft ausstattet, d. h. ein Gesetzesbefehl²⁾.

Der Abschluß eines Staatsvertrages erzeugt demgemäß niemals irgendwelche Rechtssätze und Verwaltungsnormen, sondern er begründet lediglich die Verpflichtung des Staates zum Erlaß derselben. Durch den Erlaß dieser Vorschriften wird der Vertrag erfüllt; die

1) Die Ausführungen von Triepel, daß das „international unentbehrliche Landesrecht“ nicht in Befehlen, sondern in Ermächtigungen bestehe, beruhen auf einer Verkennung des Wesens des Rechtssatzes; auch ermächtigende Gesetze enthalten Befehle; aber auch sachlich ist die Behauptung von Triepel unrichtig; zahllose Staatsverträge bedürfen zu ihrer Ausführung gesetzlicher Verbote und Gebote. Ob diese „international“ oder „staatsrechtlich“ unentbehrlich sind, ist eine müßige Frage.

2) Den vorstehenden Ausführungen stimmt Donati S. 300—342 in allen Punkten zu.



Behörden und Untertanen, welche dann diese Verwaltungsvorschriften und Rechtssätze befolgen, erfüllen nicht mehr den Staatsvertrag, sondern den Befehl ihres Staates. Hieraus ergibt sich zunächst ein sehr wichtiges Resultat. Ein Vertrag kann voll wirksam und gültig abgeschlossen sein, d. h. völkerrechtliche Verpflichtungen der Kontrahenten erzeugen, und er kann doch gleichzeitig für die Behörden und Untertanen des Staates rechtlich wie nicht vorhanden zu erachten sein; wenn nämlich der Befehl der Staatsgewalt, ihm gemäß zu handeln, gar nicht oder nicht in der verfassungsmäßigen Form ergangen ist. Inzwischen ist der Vertrag eben nicht erfüllt, was ein bei allen Verträgen des Völkerrechts wie des Privatrechts mögliches und rechtlich durchaus nicht unzulässiges Stadium ist¹⁾.

Die Richtigkeit dieser Unterscheidung ergibt sich in zweifelloser Weise, wenn der abgeschlossene Staatsvertrag gar nicht veröffentlicht wird. An der Verbindlichkeit desselben für die Staaten ändert dies nicht das geringste; die Behörden und Untertanen der kontrahierenden Staaten können aber unmöglich durch einen geheimen Staatsvertrag gebunden werden; sie werden nur verpflichtet durch die in verfassungsmäßiger Form zur Erfüllung dieses Vertrages ergehenden Befehle dieses Staates; es ist nicht erforderlich, daß es jemals bekannt wird, daß diese Befehle auf Grund jenes Staatsvertrages ergangen sind, und es ist andererseits ganz unerheblich, wenn der Staatsvertrag nachträglich veröffentlicht wird. Staatsrechtlich kommt es einzig und allein auf die von der Staatsgewalt erlassenen Befehle an²⁾.

Die äußere Trennung des Vertrages, der unter den Staaten ab-

1) Man denke z. B. an das im Prager Frieden Art. 5 an Oesterreich gegebene Versprechen, Nordschleswig an Dänemark abzutreten. Seligmann S. 85 ff. mißversteht dies vollkommen, wenn er mir die Ansicht zuschreibt, daß ich einen „Vertragsbruch“ für rechtlich nicht unzulässig halte. Die zeitweilige Nichterfüllung eines Vertrages wegen tatsächlicher oder rechtlicher Hindernisse (Unmöglichkeit) der Erfüllung, wegen Verzugs, Stundung, Befristung usw. ist doch kein Vertragsbruch. Insbesondere besteht keine rechtliche Nötigung zur Erfüllung von Verträgen, solange der Promissar sie gar nicht verlangt.

2) Aus der Praxis des Deutschen Reiches lassen sich mehrere Beispiele anführen, daß Gesetze oder Verordnungen auf Grund oder behufs Erfüllung völkerrechtlicher Vereinbarungen erlassen worden sind, ohne daß die letzteren verkündigt worden sind. So das Gesetz vom 30. März 1874 und die Verordnung vom 23. Dezember 1875 wegen Einschränkung der Konsulargerichtsbarkeit in Aegypten, während die Uebereinkunft mit Aegypten nicht veröffentlicht ist; ferner sind die internationalen Telegraphen-Konventionen nicht verkündet, wohl aber auf Grund derselben die Telegraphen-Ordnungen vom 21. Juni 1872, 24. Januar 1876, 13. August 1880 und 11. Juni 1886 erlassen worden; ebenso liegt der Bekanntmachung vom 31. Oktober 1873 (Reichsgesetzbl. S. 366), betreffend die portopflichtige Korrespondenz mit Oesterreich, selbstverständlich ein Uebereinkommen mit der österreichischen Regierung zugrunde; die Bundesratsverordnung vom 8. Juli 1874 zur Ergänzung der Schiffsvermessungsordnung (Zentralblatt 1874, S. 282) ist erlassen „im Anschluß an die von der internationalen Kommission zur Regelung der Abgaben auf dem Suezkanal gefaßten „Beschlüsse“ usw.

geschlossen ist, und der von den kontrahierenden Staaten zur Durchführung desselben erlassenen Befehle ist aber in vielen Fällen unzweckmäßig und mit großen Schwierigkeiten verbunden. Die Verträge enthalten regelmäßig gegenseitige Zusicherungen, die nicht aus ihrem Zusammenhange gerissen werden können; sie enthalten ferner Verabredungen, welche teils nur die Verwaltung betreffen, teils in die Rechtsordnung eingreifen, und hier handelt es sich wieder teils um die Einführung neuer Verwaltungsvorschriften oder neuer Rechtsregeln, teils nur um die Aufrechterhaltung und die Fortdauer der bestehenden Anordnungen. Es würde deshalb eine keineswegs leichte und einfache Aufgabe sein, wenn der Staat im Anschluß an den Staatsvertrag diejenigen Verfügungen, Verordnungen und Gesetze formulieren und erlassen sollte, welche zur Durchführung des Vertrages erforderlich sind¹⁾. Der Staat erleichtert und vereinfacht sich dies, indem er den allgemeinen Befehl erläßt, den von ihm abgeschlossenen Vertrag zu beobachten, ihm gemäß zu verwalten, zu urteilen usw. Dies ist die gewöhnliche und in der weitaus größten Mehrzahl der Fälle zur Anwendung kommende Form. Betrifft der Vertrag lediglich Verwaltungssachen, so genügt es, wenn er den betreffenden Behörden mit der Verfügung, ihm gemäß zu verfahren, bekannt gemacht wird; greift er in den Bereich der Gesetzgebung ein, so muß der Befehl, ihn zu befolgen, wie jeder andere Gesetzesbefehl verkündet werden. So wie das gewöhnliche Gesetz aus zwei Teilen besteht, dem Gesetzesinhalt und dem den Gesetzesbefehl enthaltenden Eingang, so wird auch der Staatsvertrag mit einem Eingange versehen, welcher die Befolgung desselben anbefiehlt. Fast in allen Staaten, namentlich auch in der Mehrzahl der deutschen Staaten, wird dieses Verfahren beobachtet²⁾; es verschafft dem wahren juristischen Verhältnis, daß nicht der inter-

1) In manchen Fällen ist dies aber nicht zu umgehen; alsdann muß an den Staatsvertrag sich ein Gesetz oder eine Verordnung anschließen. So ist z. B. das Salzsteuergesetz vom 12. Oktober 1867 (Gesetzbl. S. 41) seiner eigenen Angabe in den Eingangsworten gemäß erlassen worden „infolge der zwischen den Staaten des deutschen Zoll- und Handelsvereins am 8. Mai d. J. abgeschlossenen, hier beigefügten Uebereinkunft“ . . . Ebenso ist das Gesetz vom 2. November 1871 (Reichsgesetzbl. S. 375), betreffend die St. Gotthard-Eisenbahn, äußerlich getrennt von dem Verträge vom 28. Oktober 1871, welcher bei der Publikation als Anlage beigefügt ist; dasselbe gilt von dem Gesetz vom 15. Juli 1872 (Reichsgesetzbl. S. 329) wegen Uebernahme der Wilh.-Luxemb. Eisenbahn und dem beigefügten Verträge vom 11. Juni 1872; ferner das Gesetz vom 4. März 1894 zur Ausführung des internationalen Vertrages über den Branntweinhandel (Reichsgesetzbl. S. 151; der Vertrag daselbst S. 427); das Gesetz vom 8. Juni 1895 zur Ausf. des Zollkartells mit Oesterreich (Reichsgesetzbl. S. 253); Gesetz zur Ausführung der Algecirasakte vom 21. Dezember 1906 (RGBl. S. 889); Gesetz über die Grenzregulierung gegen die Schweiz vom 31. Juli 1908 (RGBl. S. 497); Gesetz zur Ausführung des internationalen Abkommens über den Zivilproz. vom 5. April 1909 (RGBl. S. 430) u. v. a.

2) Vgl. die Nachweisungen bei Meier, Abschluß von Staatsverträgen S. 330 ff., welche leicht vermehrt werden können.

nationale Vertragsabschluß, sondern der staatliche Befehl den in dem Verträge enthaltenen Sätzen innerhalb des Staats Rechtsgültigkeit und Gesetzeskraft erteilt, den deutlichen und zutreffenden Ausdruck.

In einigen Staaten hat sich jedoch ein mangelhaftes und inkorrektes Verfahren entwickelt, indem man die ausdrückliche Anordnung, den Vertrag zu befolgen, unterläßt. Dieser Befehl wird *stillschweigend* erteilt, indem er sich in konkludenter und zweifelloser Weise aus der Tatsache der offiziellen Verkündung ergibt. Denn daß die Regierung einen von ihr abgeschlossenen Vertrag auch erfüllen und ausführen will, ist im allgemeinen zu vermuten und wird im konkreten Fall zweifellos, da die Regierung den Behörden doch offenbar den Vertrag in der Absicht und zu dem Zwecke mitteilt, daß sie sich nach dem Inhalte desselben richten sollen. Die stereotype Klausel, durch welche dies den Behörden ausdrücklich anbefohlen wird, scheint deshalb entbehrlich zu sein. Diese Form war seit langer Zeit in *Preußen* üblich. Vor Einführung der konstitutionellen Verfassungsform machte es auch keinen Unterschied, ob der Vertrag lediglich die Verwaltungstätigkeit oder auch die Rechtsordnung berührte; für beide Arten von staatlichen Anordnungen war der Befehl des Königs genügend und nur darin bestand ein Unterschied, daß die wichtigeren oder die das Publikum direkt berührenden Staatsverträge, z. B. Handels- und Schiffahrtsverträge, in der Gesetzesammlung verkündet, andere nur in den Amtsblättern oder Ministerialblättern abgedruckt oder den betreffenden Behörden durch Zirkularverfügung mitgeteilt wurden.

Diese in *Preußen* übliche Form, welche den Befehl, den Vertrag zu befolgen, als selbstverständlich unterdrückt, hat nun die nachteilige Folge, daß dieser Befehl überhaupt übersehen werden kann. Denn da er *stillschweigend* erteilt wird, so ist er nicht sinnlich wahrnehmbar, sondern nur durch den Intellekt zu begreifen. Es entsteht dann leicht die, durch den Anblick des nackten ohne Verkündungsformel abgedruckten Vertrages erzeugte Vorstellung, als ob Behörden und Untertanen durch den *Abschluß* des Vertrages zur Befolgung desselben verpflichtet wären und als wenn die Verkündung des Vertrages keine andere Bedeutung hätte, als ihn zur öffentlichen Kenntnis zu bringen. Der Staat selbst verschuldet die irrige Theorie, als könnten durch den Abschluß eines Staatsvertrages Verwaltungsvorschriften oder gar Rechtssätze erzeugt werden. Man übersieht das notwendige Mittelglied und verkennt die juristische Bedeutung der Verkündung. Der Abschluß des Vertrages konstatiert nur den Willen des Staates, sich zu *verpflichten*; die Verkündung des Vertrages konstatiert den Willen des Staates, die Verpflichtung zu *erfüllen*, indem die Beobachtung des Vertrages anbefohlen wird. Die Verkündung ist auch bei Staatsverträgen etwas wesentlich anderes als die Veröffentlichung; der bloße Abdruck eines Staatsvertrages in Zeitungen, Zeitschriften usw. ist ohne alle und jede rechtliche Bedeutung. Der recht-

liche Inhalt der Verkündigung ist nicht die Bekanntmachung des Publikums mit dem Staatsvertrage, sondern der Befehl des Staates an Behörden und Untertanen, den Vertrag zu beobachten. Völkerrechtlich ist der Abschluß des Vertrages der entscheidende Vorgang, staatsrechtlich die Verkündigung; die staatsrechtliche Theorie aber hat sich daran gewöhnt, sich vorzugsweise mit dem Abschlusse und nur nebenher und in flüchtiger Kürze mit der Verkündigung der Staatsverträge zu beschäftigen, da diese Verkündigung ihrem äußeren Bestande nach nichts weiter enthält als den Wortlaut des Vertrages.

War diese Form schon vor der Einführung der konstitutionellen Verfassung eine inkorrekte, so ist sie nach derselben eine durchaus verwerfliche. Denn an dem Abschluß des Vertrages ist der Landtag niemals beteiligt; dagegen kann der Befehl, den Vertrag zu befolgen, in allen Fällen, in denen der Vertrag in den Bereich der Gesetzgebung eingreift, vom König nicht ohne Zustimmung des Landtages erlassen werden¹⁾. Die Mitteilung der Tatsache, daß der König einen Staatsvertrag abgeschlossen hat, involviert nicht mehr die selbstverständliche Anordnung, diesen Vertrag zu befolgen; denn diese Anordnung hat noch eine andere Voraussetzung als den Willen des Königs, nämlich die Zustimmung des Landtages; folglich sollte diese Anordnung nicht mehr stillschweigend erteilt werden, sondern unter Konstatierung der vom Landtage erteilten Genehmigung.

Daß man die vor 1848 bestehende Form beibehalten hat, beruhte anfangs vielleicht auf einem Irrtum über die juristische Bedeutung der Verkündigung; und — wie unten näher ausgeführt werden wird — darauf, daß man eine doppelte Ausfertigung des Vertrages unterließ; daß man sie später nicht änderte, auf der Macht der Gewohnheit.

Im höchsten Grade zu bedauern ist es aber, daß die preußische Art der Verkündigung im Norddeutschen Bunde und im Deutschen Reiche beibehalten worden ist; denn hier ist der Kaiser nicht der Souverän, hier kommt nicht bloß der Reichstag, sondern auch der Bundesrat als ein eigenartiger Faktor in Betracht; hier wird das Verhältnis der vom Reich ausgehenden Befehle zu den Befehlen der Einzelstaaten, insbesondere also auch das Verhältnis der Staatsverträge des Reiches zu den Landesgesetzen der Einzelstaaten von Wichtigkeit; hier können die Sonderrechte der Einzelstaaten in Betracht kommen usw. Der bloße Abdruck des Vertrages in dem Reichsgesetzblatt ohne jede Ausfertigungsformel trägt allen diesen Fragen keine Rechnung; er läßt den staatsrechtlichen Vorgang, welcher dem internationalen Rechtsgeschäft die Bedeutung rechtsverbindlicher Normen verschafft, völlig im Dunkeln, und er ist schuld daran, daß sowohl die Theorie wie die Praxis hinsichtlich der Behandlung, der Wirkung,

1) Anderer Ansicht Arndt S. 709, der falsche Folgerungen aus einer unrichtigen Auslegung des Art. 48 der Preußischen Verfassungsurkunde zieht.

der Erfordernisse von Staatsverträgen eine ungemein unklare und schwankende ist. Es erhöht dies die großen Schwierigkeiten, welche die mißlungene Fassung des Art. 11 der Reichsverfassung ohnedies bereitet¹⁾. Wenn man aber nicht gänzlich darauf verzichtet, einen wissenschaftlichen Zusammenhang in die Lehre von den Staatsverträgen zu bringen, und wenn man sie mit den übrigen Lehren des Staatsrechts in den unerläßlichen, praktisch und theoretisch gleich unentbehrlichen Einklang setzen will, so darf man sich durch die fehlerhafte Art der Verkündung nicht hindern lassen, denjenigen Willensakt aus dem Dunkel hervorzuholen, auf welchem die staatsrechtliche Bedeutung eines Staatsvertrages allein beruht. Wie bei der Gesetzgebung der staatsrechtlich entscheidende Vorgang — die Sanktion — äußerlich verschwindet und von den übrigen Erfordernissen der Gesetzgebung verdeckt und verborgen ist, so wird auch der staatsrechtlich entscheidende Vorgang bei den Staatsverträgen — der Befehl, sie zu befolgen — bei der Verkündung gleichsam verschluckt²⁾.

Im folgenden sollen die beiden Akte, der Abschluß des völkerrechtlichen Rechtsgeschäftes und der staatliche Befehl, auf dem die verbindliche Kraft im Innern beruht, einer getrennten Erörterung unterzogen werden.

1) Die einfache Uebertragung der preuß. Verkündigungsform auf den Nordd. Bund ist wohl darauf zurückzuführen und daraus zu erklären, daß nach dem ursprünglichen Bismarck'schen Verfassungsentwurf Preußen die völkerrechtliche Vertretung der ihm angegliederten Staaten übernehmen und der König von Preußen die Staatsverträge des Bundes abschließen sollte.

2) Während in der früheren Literatur zwischen dem völkerrechtlichen und dem staatsrechtlichen Vorgang gewöhnlich nicht unterschieden und das Ganze als ein völkerrechtlicher Akt betrachtet wurde, ist in neuester Zeit Zorn in das entgegengesetzte Extrem verfallen. In der oben zitierten Abhandlung und in seinem Staatsrecht I, § 18 stellt er die Ansicht auf, daß ein Völkerrecht als solches überhaupt nicht existiere, sondern als „äußeres Staatsrecht“ aufzufassen sei (S. 8), „daß ein zwischenstaatlicher Vertrag gar keinen juristischen, auch keinen völkerrechtlichen Charakter trage“, „daß die Ratifikation bei Staatsverträgen genau der nämliche Rechtsakt sei, wie bei Gesetzen die Sanktion“ und daß: „dasjenige, was den Vertrag zum Recht macht, die Ratifikation sei. Sie sei der Imperativ (!) an die Staatsangehörigen, den Vertrag zu beobachten“ (S. 36). Gegen Zorn haben sich bereits ausführlich ausgesprochen Jellinek a. a. O. S. 55 ff., J. A. Levy S. 99 fg. und jetzt auch Seligmann S. 134 ff. Mag man über die Konstruktion des Völkerrechts denken, wie man will, die Tatsache läßt sich nicht weglegen, daß Staaten gegen einander vertragsmäßig Rechtsverhältnisse begründen und sich wechselseitig zur Vornahme staatlicher Handlungen verpflichten, und daß die Wirkungen solcher Akte an und für sich nur nach außen, gegen die mitkontrahierenden Staaten eintreten, nicht nach innen. Schon das nicht seltene Vorkommen geheimer Staatsverträge und die unbezweifelte völkerrechtliche Verbindlichkeit derselben zeigt deutlich, daß ein ratifizierter Staatsvertrag noch lange kein Gesetz ist. Es ist überhaupt nicht einzusehen, wie ein einem anderen Staat gegebenes Versprechen ein „Imperativ“ sein soll.

§ 61. Der Abschluß von Staatsverträgen.

I. Die Legitimation zum Abschluß.

Es ist ein allgemeiner Rechtsgrundsatz, der sowohl auf dem Gebiete des Privatrechts wie auf demjenigen des öffentlichen Rechts Geltung hat, daß der Vertreter eines Rechtssubjekts das letztere nur insoweit rechtsgültig verpflichten kann, als er innerhalb seiner Vertretungsbefugnis oder Vollmacht handelt. Dies gilt also auch von demjenigen Organ, welches berufen ist, für einen Staat internationale Verträge abzuschließen; dieselben können völkerrechtliche Gültigkeit nur erlangen, wenn jenes Organ innerhalb seiner verfassungsmäßigen Vertretungsbefugnis gehandelt hat. Wenn demnach eine Verfassung den Grundsatz aufstellt, daß der Souverän ohne Genehmigung des Landtages oder der Präsident ohne Zustimmung einer souveränen (gesetzgebenden) Versammlung zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge nicht befugt ist, so sind Verträge, welche unter Verletzung einer solchen Vorschrift abgeschlossen sind, null und nichtig und sie erzeugen keinerlei völkerrechtliche Verpflichtungen. Denn Verfassungsbestimmungen dieser Art heben die Legitimation des Souveräns oder Präsidiums auf; sie setzen entweder an die Stelle derselben die Legitimation des gesetzgebenden Körpers und beschränken den Souverän oder Präsidenten auf die Führung der Verhandlungen und Vereinbarung eines Vertragsentwurfs, oder sie begründen für den Souverän oder Präsidenten eine bedingte Legitimation. Die Behauptung, daß ein solcher Rechtssatz nur innerhalb desjenigen Staates Wirkungen haben könne, welcher ihn sanktioniert hat, dagegen nicht für den anderen Staat, mit welchem der Vertrag geschlossen worden ist, ist völlig unhaltbar. Denn jeder Kontrahent muß die Legitimation desjenigen, mit dem er verhandelt, prüfen; er muß die Dispositionsfähigkeit und Stellvertretungsbefugnis desselben untersuchen; er muß auf eigene Gefahr feststellen, daß derselbe die rechtliche Macht hat, das Subjekt, Namens dessen er handelt, zu vertreten und zu verpflichten; er muß daher namentlich bei Geschäften mit juristischen Personen sich eine solche Kenntnis von ihrer Verfassung verschaffen, als erforderlich ist, um beurteilen zu können, wer zur Vertretung der juristischen Person befugt und legitimiert ist. Ueber diesen Rechtssatz waren seit Hugo Grotius alle Autoritäten des Völkerrechts einig¹⁾, und es ist auch in der Tat nicht möglich, ihn zu leugnen, ohne mit den Grundbegriffen des Rechts und der Logik in Konflikt zu geraten.

Allein eine ganz andere Frage ist die, ob das positive Recht eines

1) Sehr zahlreiche Beläge hierfür erbringt Ernst Meier, Ueber den Abschluß von Staatsverträgen, Leipzig 1874, S. 91 ff., so daß eine Wiederholung der Zitate hier entbehrlich scheint. Einige derselben finden sich auch bei Gorius in Hirths Annalen 1874, S. 762 ff.

Staates, welches die Genehmigung der Volksvertretung zu Staatsverträgen oder zu gewissen Arten derselben vorschreibt, dadurch die Legitimation des Staatsoberhauptes zur völkerrechtlichen Vertretung aufheben oder beschränken will, oder ob es nur das Staatsoberhaupt bei der Vollziehung des Vertrages an die Mitwirkung der Volksvertretung binden will. Daß das Gesetz immer beides zugleich wollen müsse, daß es mit sich selbst in Widerspruch treten würde, wenn es für die völkerrechtliche Gültigkeit der Verträge andere Voraussetzungen aufstellen würde als für ihre staatsrechtliche Vollziehbarkeit, ist unrichtig¹⁾. Die Legitimation zur Vertretung betrifft ein ganz anderes Rechtsverhältnis, wie die Befugnis, Untertanen und Behörden rechtsgültige Befehle erteilen zu dürfen. So wie bei den Personen des Privatrechts die Befugnis zur rechtswirksamen Vertretung derselben an ganz andere Bedingungen geknüpft sein kann, wie die Befugnis zur Geschäftsführung, Vermögensverwaltung, Statutenveränderung innerhalb der Korporation, so ist auch bei den Per-

1) Diesen Satz von der notwendigen Kongruenz der Vorschriften über den Abschluß und über die Ausführung von Staatsverträgen nehmen Meier und Gorius in den angeführten Abhandlungen zum Ausgangspunkte ihrer Deduktionen. In der neuesten Literatur ist dieselbe Theorie insbesondere von Unger a. a. O. ausgeführt worden, dem Clunet l. c. p. 43, Zorn S. 16 ff., Prestele S. 43 ff., Schulze II, S. 130, Leoni S. 504, Jellinek, Gesetz und Verordnung S. 343 ff. zugestimmt haben. Das Hauptargument dieser Schriftsteller, daß „die Gültigkeit sich nicht spalten lasse und ein Vertrag nicht nach außen gültig und nach innen ungültig sein könne“, ist nicht durchgreifend; denn „nach innen“ gibt es keinen „Vertrag“, von einem solchen kann immer nur in völkerrechtlicher Beziehung gesprochen werden; die Gültigkeit des Versprechens wird dadurch nicht „gespalten“, daß das Versprechen wegen eines staatsrechtlichen Hindernisses zunächst „unvollziehbar“ bleibt. Wenn die Reblauskonvention vom 18. September 1878 im Art. 1 die Verpflichtung der Staaten anerkennt, Sicherungsmaßregeln im Wege „der inneren Gesetzgebung“ anzuordnen, so ist dieses Versprechen gültig und kann doch unerfüllbar bleiben, wenn die innere Gesetzgebung aus irgend einem Grunde nicht zustande kommt. Ganz dasselbe würde eintreten, wenn die Konvention die zu ergreifenden Maßregeln speziell aufgeführt hätte, in einem Staate aber die verfassungsmäßige Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften nicht erteilt wird. Sehr deutlich tritt dies vor Augen bei den internationalen Verträgen über Verhältnisse des Privatrechts (Eherecht, Vormundschaft, Erbrecht), des Urheberrechtsschutzes, des Zivilprozesses, der freiwilligen Gerichtsbarkeit. Unger führt weiter aus, daß die Ungültigkeit eine relative sei, nach Analogie derjenigen privatrechtlichen Verträge, zu welchen die Zustimmung eines Dritten erforderlich ist. Aehnlich Prestele S. 44. Hiergegen hat sich namentlich Ryck a. a. O. und auch Zorn S. 33 gewendet. In der Tat kann die Volksvertretung nicht als ein „Dritter“ betrachtet werden, der neben den kontrahierenden Staaten als besonderes Rechtssubjekt gedacht werden kann; die Zustimmung der Volksvertretung ist stets ein innerer Vorgang eines der kontrahierenden Staaten. Mit der hier entwickelten Ansicht, daß es lediglich nach dem positiven Recht eines bestimmten Staates zu beurteilen ist, ob die „Genehmigung“ zum internationalen Abschluß oder nur zur staatlichen Vollziehung erforderlich sei, haben sich einverstanden erklärt G. Meyer, J. A. Levy S. 105 ff. und in eingehender und sorgfältiger Entwicklung Pröbst S. 265 ff.; ferner Triepel, Völkerrecht und Landesrecht (Leipzig 1899) S. 236 ff. Anschütz, Enzyklopädie S. 617 fg.

sonen des öffentlichen Rechtes und insbesondere bei den Staaten weder ein begriffliches noch tatsächliches Hindernis gegeben, daß die Legitimation zur Vertretung durch andere Vorschriften geregelt sei, wie die Befugnis zur Vornahme von Herrschaftsakten innerhalb des Staatsverbandes. Dazu fehlt es auch nicht an Motiven. Denn für den völkerrechtlichen Verkehr wie für den vermögensrechtlichen Privatverkehr besteht das Bedürfnis, die Legitimation des Mitkontrahenten leicht und sicher feststellen zu können, äußerlich erkennbare und untrügliche Merkmale zu haben, durch welche seine Vollmacht dargetan wird, vor Ausflüchten und Einreden wegen mangelnder Stellvertretungsbefugnis gesichert zu sein. Deshalb ist es nicht nur rechtlich möglich, sondern es kann sich auch aus praktischen Gründen empfehlen, das Staatsoberhaupt mit der formellen Legitimation nach außen, mit der Befugnis zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge auszustatten, und doch gleichzeitig bei der Vollziehung der Vertragsverpflichtungen innerhalb des Staates ihn denselben Beschränkungen zu unterwerfen, welche für andere Regierungsakte bestehen. Dies ist unbestrittenerweise in England geschehen¹⁾; dasselbe Recht ist verfassungsmäßig in Belgien und im Anschluß an die Bestimmungen der belgischen Verfassung in Preußen anerkannt worden²⁾. Es ist unbedingt zuzugeben, daß diese verschiedene Normierung der völkerrechtlichen Legitimation und der staatsrechtlichen Machtvollkommenheit nicht allgemeine Anwendbarkeit auf alle Staaten hat, nicht aus der juristischen Natur der konstitutionellen Staatsform mit Notwendigkeit sich ergibt, sondern daß es eben lediglich eine Frage des positiven Rechtes ist, inwieweit nicht nur die Vollziehung, sondern zugleich auch die Legitimation zum Abschluß von Staatsverträgen beschränkenden Vorschriften unterworfen ist³⁾.

1) Eine übersichtliche Darstellung hierüber enthält das S. 125 zitierte Gutachten von Gneist. Vgl. ferner die ausführliche und gründliche Darstellung, welche Meier a. a. O. S. 115 ff. gibt, sowie Hatschek, *Englisches Staatsrecht* Bd. I, S. 622 fg.

2) Allerdings weder in konsequenter noch klarer Formulierung. Vgl. darüber Gneist a. a. O. unter Nr. IV und v. Rönne, *Preuß. Staatsrecht* I, 1, § 77, S. 467 ff., dessen Ausführungen ich im wesentlichen für richtig und zutreffend halte. Uebereinstimmend in diesem Punkt Arndt, *Die Verfassungsurkunde für den preuß. Staat*, 1886, S. 73 und *Staatsrecht* S. 708; Klöppel, *Preuß. Jahrbuch* Bd. 52, S. 294 ff. Schwartz, *Verfassungsurkunde für den preuß. Staat* (1896) S. 139. Eine andere Auffassung hat Meier S. 212 ff. verteidigt, welcher Schulze, *Preuß. Staatsrecht* II, S. 826 und Pröbst S. 322 ff. zustimmen.

3) In Nordamerika ist der Präsident zum Abschluß von Staatsverträgen nur unter Zustimmung des Senats legitimiert, während dem Repräsentantenhause keine Teilnahme am Abschlusse, sondern nur an der Vollziehung zusteht. Rüttmann I, § 249 ff.; Meier a. a. O. S. 163 ff.; Schlieff, *Verfassung der Nordamerik. Union* S. 126 fg., 248 fg. Nach der Verfassung der Schweiz vom 29. Mai 1874 ist der Bundesrat beschränkt auf die „Wahrung der Interessen der Eidgenossenschaft nach Außen“ und auf die „Besorgung der auswärtigen Angelegenheiten“ (Art. 102, Nr. 8), dagegen gehört der Abschluß von Bündnissen und Verträgen

Diese Frage ist nun mit Beziehung auf das Deutsche Reich zu untersuchen:

1. Der erste Absatz des Art. 11 der Reichsverfassung ermächtigt den Kaiser, das Reich völkerrechtlich zu vertreten, im Namen des Reiches Frieden zu schließen, Bündnisse und andere Verträge mit fremden Staaten einzugehen. Hierdurch wird die formelle Legitimation des Kaisers zur Vertretung des Reiches im völkerrechtlichen Verkehr begründet; Abs. 1 cit. enthält die allgemeine staatsrechtliche Bevollmächtigung des Kaisers, Rechtsgeschäfte im Namen des Reiches mit fremden Staaten abzuschließen.

An die allgemeine im Abs. 1 enthaltene Regel schließen sich aber zwei weitere Bestimmungen an. Der zweite Absatz, welcher in der Verfassung des Norddeutschen Bundes fehlte und erst bei dem Eintritt der süddeutschen Staaten in den Bund hinzugefügt wurde, bestimmt, daß zur Erklärung des Krieges im Namen des Reiches die Zustimmung des Bundesrates erforderlich ist, es sei denn, daß ein Angriff auf das Bundesgebiet oder dessen Küsten erfolgt. Der dritte Absatz fügt die Regel hinzu:

»Insoweit die Verträge mit fremden Staaten sich auf solche Gegenstände beziehen, welche nach Art. 4 in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören, ist zu ihrem Abschluß die Zustimmung des Bundesrates und zu ihrer Gültigkeit die Genehmigung des Reichstages erforderlich«¹⁾.

Wenn man zunächst für einen Augenblick zugibt, daß sich diese

mit dem Auslande zur Kompetenz der Bundesversammlung (Art. 85, Nr. 5) und für das Bundesgericht sind die von der Bundesversammlung genehmigten Staatsverträge maßgebend (Art. 113, Abs. 3). Dieselben Grundsätze galten auch nach der früheren Bundesverfassung. Rüttimann I, § 256; Pröbst S. 275. — Im ehemaligen Deutschen Reich konnte der Kaiser nur mit Zustimmung des Reichstags Verträge mit fremden Staaten abschließen. Instr. Pac. Osnabr. Art. VIII. § 2; Wahlkapitul. Art. VI, § 4. Vgl. Pfeffinger, Vitriar. illustr. III, 3, § 21 (T. IV, p. 397—430). — Ueber die Verfassungsbestimmungen der deutschen Einzelstaaten vgl. Meier S. 106, 110 ff.; Zachariä, Staatsrecht II, § 236, Note 8; G. Meyer, Staatsrecht § 189. Ueber das jetzige Recht Frankreichs vgl. Lebon in Marquardsens Handb. IV, I, 6, S. 46, 72. — Das Verhältnis der völkerrechtlichen Normen über die Legitimation zu den staatsrechtlichen Grundsätzen über die Zuständigkeit des Staatsoberhauptes ist sehr gut erörtert von Heilborn, System S. 143 ff., jedoch geht er zu weit, wenn er die Legitimation des Staatsoberhauptes zur Vertretung des Staates lediglich auf eine Regel des Völkerrechts stützt, der gegenüber die Verfassung des einzelnen Staates nicht von Belang sei. Vgl. auch G. Meyer § 189, Note 1.

1) In dem ursprünglichen Entwurf der norddeutschen Bundesverfassung fehlte der Satz. Bei den Beratungen der Regierungskommissare über den preuß. Entwurf wurde das Erfordernis der Zustimmung des Bundesrates hinzugefügt, das Erfordernis der Genehmigung des Reichstags wurde von dem verfassungsberatenden Reichstag auf Grund eines Antrages des Abgeordneten Lette eingeschaltet, ohne daß bei der Debatte über den Art. 11 in der Sitzung vom 26. März 1867 die Bedeutung des Amendements erörtert worden ist. Stenogr. Berichte S. 374.

Bestimmung überhaupt auf die Legitimation zum Abschluß von Verträgen und auf die völkerrechtliche Verbindlichkeit der letzteren bezieht, so ist doch der Satz zweifellos und unbestreitbar, daß die im ersten Absatz erteilte Stellvertretungsbefugnis durch Abs. 3 nicht allgemein, d. h. für alle Staatsverträge des Reiches aufgehoben oder an Bedingungen geknüpft wird, sondern nur für eine gewisse Sorte von Staatsverträgen. Man würde daher zunächst folgendes Resultat gewinnen: Es gibt zwei Klassen von Staatsverträgen; die einen kann der Kaiser mit völkerrechtlicher Gültigkeit Namens des Reiches abschließen; dagegen ist er nicht befugt, die anderen abzuschließen, wofür er nicht die Zustimmung des Bundesrates und die Genehmigung des Reichstages hat. Die erste Klasse würde die Regel, die zweite Klasse die Ausnahme bilden. Es erhebt sich nun die Frage, welche Verträge gehören zu dieser zweiten Klasse; welchen Umfang hat die Rechtsregel, durch welche die Legitimation des Kaisers zur völkerrechtlichen Vertretung des Reiches an die Zustimmung des Bundesrates und Reichstages geknüpft wird?

2. Diese Frage beantwortet Abs. 3 des Art. 11 durch die Worte: »insoweit die Verträge mit fremden Staaten sich auf solche Gegenstände beziehen, welche nach Art. 4 in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören«. Art. 4 der Reichsverfassung zählt die Angelegenheiten auf, welche der Beaufsichtigung und Gesetzgebung des Reiches unterliegen; er grenzt die Kompetenz des Reiches gegen die Kompetenz der Einzelstaaten ab¹⁾; den Gegensatz zu den Gegenständen, welche nach Art. 4 in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören, bilden die Gegenstände, welche in den Bereich der Landesgesetzgebung gehören. Eine wörtliche Auslegung des Abs. 3 gibt also das unsinnige und deshalb unmögliche Resultat, daß wenn ein Staatsvertrag Gegenstände betrifft, welche verfassungsmäßig zur Kompetenz des Reiches gehören, der Kaiser nicht befugt ist, diesen Vertrag abzuschließen, ohne die Zustimmung des Bundesrates und die Genehmigung des Reichstages einzuholen; hinsichtlich der Gegenstände dagegen, welche nicht zur Kompetenz des Reiches gehören, würde die allgemeine, im Abs. 1 enthaltene Regel eintreten, daß der Kaiser ohne Zustimmung des Bundesrates und Reichstages Staatsverträge Namens des Reiches darüber abzuschließen befugt wäre. Daß dies der Sinn des Art. 11 nicht sein kann, bedarf keiner Ausführung. Der Kaiser kann über Angelegenheiten, die der Kompetenz des Reiches überhaupt nicht unterstellt sind, auch nicht durch internationale Verträge verfügen²⁾. Die Vorschriften, welche für Verfassungsänderungen

1) Vgl. oben § 56, II, S. 64 fg.

2) v. Mohl, Reichsstaatsrecht S. 303 ff. erklärt sich für diese, die gesetzlichen Kompetenzgrenzen zwischen Reich und Einzelstaat aufhebende Auslegung, wofür nur Zweck und Inhalt des Staatsvertrages sich innerhalb der Aufgaben halten, welche in der Einleitung zur Reichsverfassung angegeben sind. Ihm folgt Gorius in Hirths Annalen 1874, S. 771.

gegeben sind, müssen vielmehr auch in dem Falle zur Anwendung kommen, wenn mittelst eines Staatsvertrages die verfassungsmäßige Grenzlinie der Reichskompetenz abgeändert werden soll; folglich kann der Kaiser nicht durch die Verfassung selbst die Befugnis erhalten haben, ohne Zustimmung des Bundesrates und Reichstages Staatsverträge über Gegenstände zu schließen, welche nicht zur verfassungsmäßigen Kompetenz des Reiches gehören.

Man könnte darnach versucht sein, den Art. 11 in der Art zu interpretieren, daß der Kaiser zwar Verträge nur innerhalb der dem Reiche zustehenden Kompetenz abschließen dürfe, daß aber die Kompetenz des Reiches in zwei Kreise zerfällt, von denen der eine durch die im Art. 4 der Reichsverfassung aufgezählten Angelegenheiten gebildet wird, der andere dagegen durch solche Angelegenheiten, auf welche die Kompetenz des Reiches durch irgend eine andere Bestimmung der Reichsverfassung oder der Reichsgesetze erstreckt wird¹⁾. Dies ist aber nicht weniger absurd. Darnach würden z. B. die Finanzen des Reiches, welche im Art. 4 der Reichsverfassung als selbstverständlich unter den zur Kompetenz des Reiches gehörenden Angelegenheiten nicht besonders aufgeführt worden sind, zu denjenigen Gegenständen gehören, auf welche die beschränkende Vorschrift des Art. 11, Abs. 3 keine Anwendung findet. Dasselbe würde von allen denjenigen Angelegenheiten gelten, auf welche die Reichskompetenz nachträglich erstreckt worden ist, ohne daß der Wortlaut des Art. 4 eine Veränderung erfahren hat. Es würde in der Tat dem Umstande, daß eine Befugnis des Reiches gerade im Art. 4 der Reichsverfassung und nicht durch eine andere Gesetzesbestimmung anerkannt oder begründet ist, eine ganz wunderbare Wirkung auf den Abschluß von Staatsverträgen beigelegt worden sein. Art. 4 würde hinsichtlich der Gesetzgebung die Kompetenz des Reiches gegen die Kompetenz der Einzelstaaten, dagegen hinsichtlich der Vertragsschließung die Kompetenz des Kaisers gegen die Kompetenz des Bundesrates und Reichstages abgrenzen.

Andererseits stehen dem Reiche bei vielen Angelegenheiten, welche nach Art. 4 der Reichsverfassung in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören, auch Verwaltungsbefugnisse zu. Der Art. 4 bestimmt durchaus nicht, daß das Reich hinsichtlich der daselbst aufgezählten Gegenstände auf die Beaufsichtigung und den Erlaß von Gesetzen beschränkt ist; einige der im Art. 4 aufgezählten Angelegenheiten sind ausschließlich, andere zum größten Teil in die unmittelbare Verwaltung des Reiches genommen; bei diesen sind Verordnungen des Kaisers oder Reichskanzlers möglich. Soweit die Verwaltungsbefugnisse des Reiches sich erstrecken oder dem Kaiser oder Reichskanzler das Ordnungsrecht gesetzlich übertragen ist, könnten durch

1) Dies behauptet Hiersemenzel I, S. 51, Nr. 3. Vgl. dagegen Riedel S. 106, Ziff. 11.

Verfügung oder Verordnung die Beamten des Reiches angewiesen werden, gewisse Geschäfte in einer gewissen Art zu erledigen. Und doch fallen völkerrechtliche Verträge über solche Gegenstände unter die Bestimmung des Art. 11, Abs. 3. Der Kaiser könnte also die Zusage, eine solche Verordnung zu erlassen, einem fremden Staate zwar ohne Zustimmung des Bundesrates und Genehmigung des Reichstages nicht gültig erteilen, wohl aber wäre er staatsrechtlich völlig befugt, diese Zusage sogleich rechtswirksam zu erfüllen¹⁾.

Dem Wortlaut des Art. 11, Abs. 3 liegt offenbar eine Verwechslung zugrunde zwischen den Angelegenheiten, welche zur Kompetenz des Reiches gehören, und denjenigen Gegenständen, welche das Reich in der Form der Gesetzgebung erledigen soll. Die Worte »nach Art. 4« sind ohne Bedeutung, ihre Aufnahme ist ein Redaktionsversehen²⁾. Dem Abs. 3 ist ein befriedigender Sinn nur abzugewinnen, wenn man ihn dahin auslegt, daß Willensakte, welche das Reich verfassungsmäßig nur unter Zustimmung des Bundesrates und mit Genehmigung des Reichstages, d. h. in der im Art. 5 definierten Form des Reichsgesetzes vornehmen kann, an diese Erfordernisse auch dann gebunden sein sollen, wenn sich das Reich durch einen Staatsvertrag zur Vornahme derselben verpflichtet hat.

Dieses Kriterium wird aber nicht dadurch gegeben, ob der Staatsvertrag einen Gegenstand betrifft, welcher im Art. 4 der Reichsverfassung aufgeführt ist oder nicht, sondern einzig und allein dadurch, ob zur Vollziehung des Staatsvertrages ein Befehl erforderlich ist, den der Kaiser nur unter Zustimmung des Bundesrates und mit Genehmigung des Reichstages (im Gesetzgebungswege) erlassen kann, oder ob der Kaiser die zur Erfüllung des Staatsvertrages erforderlichen Befehle selbständig (im Verordnungswege) zu erlassen befugt ist³⁾.

1) Auch für diese an dem Buchstaben des Art. 11, Abs. 3 haftende Theorie hat sich trotz ihrer Absurdität ein Verteidiger gefunden, nämlich Gorius in Hirths Annalen 1875, S. 546 ff.

2) Uebereinstimmend Störk S. 522. G. Meyer, Staatsrecht § 190, Note 14 und die dort zitierten Schriften. Anschütz S. 618. Auch Pröbst S. 286 stimmt sachlich hiermit überein, will aber die Reichsverfassung vor dem hier gemachten Vorwurf der Verwechslung dadurch verteidigen, daß er annimmt, der Ausdruck „Reichsgesetzgebung“ im Art. 11, Abs. 3 fasse beides zusammen, die Kompetenz der Reichsgewalt und die Form der Reichsgesetzgebung. Dem steht aber die Bezugnahme auf Art. 4 entgegen, der nur die Kompetenz betrifft; aber nicht, wie der Staatssekretär Graf Posadowsky in der Sitzung des Reichstags vom 7. Dezember 1906 (Stenogr. Berichte S. 4241, abgedruckt bei Dambitsch S. 293) sagte, „die Kompetenz des Reichstags“, sondern die Kompetenz des Reichs.

3) In vollkommen übereinstimmender Weise wird Art. 11, Abs. 3 von Meier a. a. O. S. 294 ff. ausgelegt. Auch G. Meyer, Zorn, Levy, Prestele, Pröbst, Schulze, Seligmann, Anschütz u. A. stimmen hiermit überein. Auch Dambitsch S. 292 fg. Arndt, Staatsrecht S. 712 mengt seine habituelle Durcheinanderwerfung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften auch hier ein.

In diesem Sinne verstanden, ist die Anordnung in Art. 11, Abs. 3 nicht nur im Einklang mit den übrigen Vorschriften der Reichsverfassung und der allgemein herrschenden staatsrechtlichen Theorie, sondern sie ist ganz unentbehrlich und im Grunde genommen völlig selbstverständlich. Denn die Rechte des Bundesrates und des Reichstages, an den Willensakten des Reiches mitzuwirken, könnten mit Leichtigkeit umgangen und völlig illusorisch gemacht werden, wenn es dem Kaiser frei stände, anstatt den Weg der Gesetzgebung zu betreten, unbehindert durch Bundesrat und Reichstag die von ihm gewünschte Vorschrift zum Gegenstande eines Staatsvertrages mit der Rechtswirkung zu machen, daß sie für Behörden und Untertanen verbindlich ist.

3. Die vorstehende Erörterung hat das Resultat ergeben, daß die beiden Klassen von Staatsverträgen, welche nach Abs. 1 und Abs. 3 des Art. 11 zu unterscheiden sind, sich durch ein Kriterium bestimmen, welches lediglich die Vollziehung des Vertrages, d. h. seine staatsrechtliche Gültigkeit, betrifft. Es wäre nicht nur unzweckmäßig, sondern vernunftwidrig und sich selbst widersprechend, wenn der Kaiser einen Befehl, den er nur mit Zustimmung des Bundesrates und Reichstages erlassen kann, alsdann ohne Zustimmung des Bundesrates und Reichstages erlassen dürfte, wenn er zuvor den Erlaß dieses Befehls in einem Vertrage mit einer fremden Macht der letzteren zugesichert hat. Diese Absurdität sollte durch Art. 11, Abs. 3 ausgeschlossen werden, weil man in mißverständlicher Auffassung des Wesens eines Staatsvertrages glaubte, daß sie aus Abs. 1 des Art. 11 hergeleitet werden könnte. Abs. 3 hebt diejenigen Verträge heraus, welche nur mit Zustimmung des Bundesrates und Genehmigung des Reichstages vollzogen werden können, weil zu ihrer Vollziehung ein Gesetz notwendig ist. Eine Bestimmung über die Bedingungen der Vollziehbarkeit kann vollkommen unabhängig von den Vorschriften über die Legitimation zum Abschluß eines Staatsvertrages bestehen. Es ist daher durchaus nicht erforderlich, die Anordnungen in Abs. 1 und Abs. 3 in der Art zu kombinieren, daß Abs. 3 eine Ausnahme aufstellt, durch welche die im Abs. 1 enthaltene allgemeine Regel für gewisse Klassen von Verträgen ausgeschlossen wird. Vielmehr können beide Regeln nebeneinander bestehen und die Rechtssätze enthalten: Der Kaiser ist legitimiert, Staatsverträge Namens des Reiches abzuschließen (Abs. 1). Wenn zur Vollziehung eines Staatsvertrages Anordnungen erforderlich sind, die in der Form des Gesetzes ergehen müssen, so kann der Kaiser den von ihm geschlossenen Staatsvertrag nicht zur Ausführung bringen, wenn nicht der Bundesrat dem Abschluß zugestimmt und der Reichstag die Genehmigung erteilt hat (Abs. 3).

In diesem Sinne verstanden, steht der Inhalt der im Abs. 3 des Art. 11 enthaltenen Regel im Einklang mit dem Umfang, auf welchen

sie sich erstreckt; er unterscheidet nicht bloß die Staatsverträge nach den Voraussetzungen ihrer Vollziehbarkeit, sondern er normiert auch diese Voraussetzungen. Die Legitimation zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge bliebe dagegen durch Abs. 3 ganz unberührt; dieselbe würde lediglich durch Abs. 1 normiert. Auch bei dieser Auslegung darf man aber nicht meinen, daß die Bestimmung des Abs. 3 auf die Befugnis zum Abschluß der Staatsverträge einflußlos sei; ihre Wirkung ist eine indirekte, aber sehr eingreifende. Es würde nämlich weder der Würde des Kaisers und seines Ministers, noch der des Reiches entsprechen, wenn der Kaiser Staatsverträge abschließen würde, die er nicht erfüllen kann; wenn er insbesondere den Erlaß von staatlichen Befehlen (Gesetzen) zusichern würde, zu dem er rechtlich gar nicht befugt ist. Der Kaiser wird vielmehr durch die Vorschrift des Art. 11, Abs. 3 genötigt, auch wenn dieselbe seine völkerrechtliche Legitimation zur Vertretung des Reiches unberührt läßt, bei Staatsverträgen, welche in den Bereich der Gesetzgebung eingreifen, vor ihrem Abschluß die Zustimmung des Bundesrates und des Reichstages einzuholen. Der Vorgang ist nicht der, daß erst der Staatsvertrag abgeschlossen und dann derselbe vom Reichstage genehmigt wird, sondern der regelmäßige und übliche Weg ist der, daß der Bundesrat und der Reichstag zuerst ihre Zustimmung zur Ausführung des Vertrages erteilen, und daß darauf erst der Kaiser den Vertrag abschließt¹⁾. Aus der Vorschrift des Abs. 3 cit. ergibt sich, wenn man sie in der angegebenen Weise auslegt, die verfassungsmäßige Rechtspflicht des Kaisers, von der ihm anvertrauten Vertretungsbefugnis in den von dem Abs. 3 betroffenen Fällen nur Gebrauch zu machen, nachdem er die Zustimmung des Bundesrates und die Genehmigung des Reichstages erlangt hat²⁾, es sei denn, daß er mit Zuversicht auf die nachträgliche Genehmigung rechnen kann

1) Vgl. unten sub. III, S. 152 fg. Der Einwand Ungers a. a. O., „daß eine solche Tendenz nicht in der Intention der den Vertrag vorlegenden Regierung liege und dem Bewußtsein der denselben prüfenden und billigenden Volksvertretung gänzlich fremd sei“, ist im allgemeinen wohl richtig; es handelt sich praktisch darum, ob der Vertrag ratifiziert, d. h. definitiv abgeschlossen werden soll oder nicht. Allein kann diese praktische Konsequenz, welche das Votum der Volksvertretung nach sich zieht und welche allerdings die „Intention“ der Regierung und das „Bewußtsein“ der Volksvertretung beeinflußt, maßgebend sein für die juristische Qualifikation des Vorganges und seine rechtlichen Wirkungen?

2) Die Behauptung Meiers S. 105, die bei den Anhängern seiner Theorie regelmäßig wiederkehrt, z. B. Pröbst S. 274, Zorn (2. Aufl.) I, S. 502, daß ein „unlösbarer Widerspruch“ zwischen den vertragsmäßigen Staatspflichten nach Außen und der verfassungsmäßig beschränkten Verfügungsgewalt des Staatsoberhauptes im Innern besteht, ist demnach unbegründet. Richtig ist nur, daß ein Widerspruch entstehen kann, wenn der Kaiser einen Vertrag ohne Vorbehalt ratifiziert, zu dessen Vollziehung er ohne die Zustimmung des Bundesrates und Reichstages nicht befugt ist. Vgl. auch Ryck, S. 86; G. Meyer, Annalen 1878, S. 380; Staatsrecht § 189; Heilborn, System S. 160; Schwarz, Preußische Verfassungsurkunde S. 139.

und ein Aufschub des definitiven Vertragsabschlusses mit Nachteilen verknüpft ist¹⁾. Die Erfüllung dieser Verpflichtung ist aber eine res interna des Reiches; es ist lediglich Sache des Bundesrates und Reichstages, gegen Verletzungen derselben zu reagieren. Die völkerrechtliche Gültigkeit des vom Kaiser ratifizierten Vertrages bleibt gänzlich unberührt davon, weil diese Verpflichtung des Kaisers die formelle Legitimation desselben zum Vertragsabschlusse nicht betrifft, der fremde Staat aber nur diese Legitimation zu prüfen hat.

4. Ob nun in der Tat die Reichsverfassung bei denjenigen Staatsverträgen, zu deren Vollziehung die Mitwirkung von Bundesrat und Reichstag erforderlich ist, nicht bloß diese Befugnisse sicherstellen, sondern die Vollmacht des Kaisers nach außen beschränken und die völkerrechtliche Gültigkeit von der Zustimmung des Bundesrats und Reichstags abhängig machen wollte, ist bei der Unklarheit des Ausdrucks mit Bestimmtheit nicht zu entscheiden²⁾.

Für die Ansicht, den Abs. 3 des Art. 11 nur auf das innere staatsrechtliche Verhältnis zu beziehen, läßt sich geltend machen, daß in demselben Artikel im Abs. 2 die Zustimmung des Bundesrats zur Erklärung des Krieges für gewisse Fälle erfordert wird, während nach Abs. 1 dem auswärtigen Feinde gegenüber der Kaiser in allen Fällen »im Namen des Reiches Krieg zu erklären hat«. Auch hier legt Abs. 2 dem Kaiser eine staatsrechtliche Pflicht auf, beschränkt aber nicht seine völkerrechtliche Legitimation³⁾.

1) Beispiele für dieses ausnahmsweise Verfahren bilden der zwischen Deutschland und Oesterreich-Ungarn abgeschlossene Handelsvertrag vom 16. Dezember 1878, welchem der Reichstag am 25. Februar 1879 die Genehmigung erteilt hat (Reichsgesetzbl. 1879, S. 11); sowie die Handelsverträge mit Spanien vom 12. Juli 1883 (RGBl. S. 303) und vom 30. Dez. 1893 (RGBl. 1894 S. 109). Siehe unten S. 148 fg.

2) In der Literatur ist die Auslegung des Art. 11, Abs. 3 streitig. Eine völkerrechtliche Wirksamkeit, so daß ein vom Kaiser geschlossener Vertrag nichtig ist, wenn er nicht die Zustimmung des Bundesrates und die Genehmigung des Reichstages erlangt hat, schreiben dem Abs. 3 zu Thudichum S. 91 ff., 127; v. Mohl, Reichsstaatsrecht S. 304; Gorius a. a. O. und besonders E. Meier a. a. O. S. 275 ff.; Pröbst a. a. O. S. 292 ff. und Seydel, Kommentar S. 163 ff. Ihnen haben sich angeschlossen Unger, Zorn, Prestele S. 48 ff.; Gierke in Grünhuts Zeitschr. Bd. 6, S. 231; v. Rönne (2. Aufl.), Schulze, v. Sarwey (§ 86, Note 9), Leoni an den oben S. 125 zitierten Orten. Für die entgegengesetzte, hier im Text vertretene Ansicht haben sich erklärt Gneist a. a. O. S. 358; v. Gerber, Staatsrecht (3. Aufl.) § 54, Note 2; G. Meyer, Annalen 1878, S. 379 ff. und Staatsrecht § 190; ferner Ryk a. a. O.; Klöppel, Preuß. Jahrb. Bd. 52, S. 294 ff. Arndt, Staatsr. S. 711; v. Jagemann S. 106; Anschütz a. a. O.; Dambitsch S. 297. Endlich Seligmann S. 146 ff. führt im Anschluß an Jellinek, Gesetz und Verordnung S. 341 fg., 354, die Theorie aus, daß das völkerrechtliche Rechtsgeschäft an sich durch die Ratifikation des Kaisers zustande komme, aber unter der juris conditio der Genehmigung des Bundesrats und Reichstags, so daß es erst nach Erteilung derselben rechtliche Wirkungen erlange; vgl. dagegen die sehr zutreffende Widerlegung von Tezner in Grünhuts Zeitschr. Bd. 20, S. 168 ff.

3) Anderer Ansicht Pröbst a. a. O. S. 293 fg.; Prestele S. 48 ff. — Allerdings ist Abs. 2 des Art. 11 in der Verfassung des Norddeutschen Bundes nicht ent-

Damit stimmt überein, daß der Bundesrat und ebenso der Reichstag nach außen überhaupt nicht Namens des Reiches handeln. Woher soll der auswärtige Staat zuverlässige Kenntnis haben, daß der Bundesrat die Zustimmung zum Abschluß des Vertrages erteilt hat, da seine Verhandlungen nicht öffentlich sind? Und mit der bloßen Anzeige, daß der Bundesrat zugestimmt habe, wäre immer noch nicht dem Erfordernis Genüge geschehen, daß der fremde Staat die Vorschriften der Verfassung des mitkontrahierenden Staates kennen und beachten müsse. Der fremde Staat müßte noch weiter prüfen, ob der Beschluß des Bundesrates gemäß den im Art. 7 der Reichsverfassung aufgestellten Vorschriften erfolgt ist. Die auswärtige Regierung wäre ferner verpflichtet, die stenographischen Berichte des Deutschen Reichstages, die Geschäftsordnung usw. zu studieren, um zu wissen, ob der Reichstag die verfassungsmäßige Genehmigung zum Verträge erteilt hat. Die Funktionen, welche dem Kaiser obliegen, bevor er einen Staatsvertrag ratifiziert, legt die entgegenstehende Theorie der Regierung des fremden Staates auf, wenn die letztere bei dem Abschluß eines völkerrechtlich wirksamen Vertrages prüfen müßte, ob die im Abs. 3 des Art. 11 enthaltene Vorschrift beobachtet worden ist.

Die fremde Regierung müßte überdies die überaus schwierige Untersuchung vornehmen, ob der Vertrag Gegenstände betrifft, welche in den Bereich der Reichsgesetzgebung (in dem oben dargelegten Sinne) gehören. Die Kenntnis der Verfassungsorganisation des Deutschen Reiches genügt zur Beantwortung dieser Frage nicht, sondern es ist die genaueste Kenntnis der gesamten Gesetzgebung dazu erforderlich, da man nur aus dem Studium derselben entnehmen kann, welche Willensakte des Reiches auf den Weg der Gesetzgebung gewiesen sind. Diese Rechtssätze darf man nicht mit der Legitimation des Souveräns zum Abschluß von Verträgen zusammenwerfen, die klar und deutlich erkennbar sein muß. Der Regierung eines auswärtigen Staates kann man die richtige und vollständige Kenntnis dieser verwickelten und sich stets verändernden Regeln unmöglich zumuten, während man wohl verlangen und erwarten darf, daß sie die Verfassung befreundeter Staaten so weit kennt, um zu wissen, wer zur völkerrechtlichen Vertretung derselben legitimiert ist. Wenn eine Meinungsverschiedenheit zwischen der Reichsregierung und dem Reichstage (resp. zwischen Kaiser und Bundesrat) besteht, ob ein Staatsvertrag unter den Abs. 3 des Art. 11 fällt oder nicht, so heißt es geradezu die auswärtige Regierung zur Einmischung in diesen Streit auffordern und nötigen, sofern man die völkerrechtliche Gültigkeit des Staatsvertrages von der Entscheidung dieser Frage abhängig macht, denn die auswärtige Regie-

halten gewesen, sondern erst bei dem Hinzutritt der süddeutschen Staaten eingeschaltet worden, so daß es fraglich erscheinen kann, ob man aus dieser Bestimmung einen Schluß ziehen darf auf das Verhältnis zwischen der im Abs. 3 enthaltenen Anordnung zu dem allgemeinen Grundsatz des Abs. 1.

nung muß sich doch ein Urteil darüber bilden, ob sie einen gültigen Vertrag geschlossen hat oder nicht ¹⁾.

Die hier gegebene Auslegung des Abs. 3 wird auch dadurch unterstützt, daß es sonst in der RV. an jeder Vorschrift über die Inkraftsetzung der Staatsverträge fehlen und die Regelung dieser Materie lückenhaft sein würde; in der Reichsverf. sollte sie aber vollständig erfolgen, indem Abs. 1 den völkerrechtlichen Abschluß, Abs. 3 (ursprünglich Abs. 2) die innerstaatliche Geltung betraf.

Auch politisch führt die hier bekämpfte Theorie zu einem unhaltbaren Resultate. Zwar ist der Kaiser befugt, die gesamte auswärtige Politik zu leiten, Schutz- und Trutzbündnisse zu schließen, das Reich in einen Krieg zu stürzen, die bewaffnete Macht des Reiches aufzubieten, die höchsten Lebensinteressen des Reiches auf das Spiel zu setzen — aber einen Staatsvertrag abzuschließen, der die Niederlassungsverhältnisse oder den Schutz literarischer Erzeugnisse oder die Form und Beweiskraft von Notariatsurkunden eines Konsuls u. dgl. betrifft, dazu wäre der Kaiser nicht legitimiert. So ganz willkürlich kann ein Staat denn doch nicht die Vertretungsbefugnis regeln und beschränken, daß es für den völkerrechtlichen Verkehr allein auf den Wortspruch ankäme, den ein Regierungskommissar oder ein Reichstagsabgeordneter einem von ihm vorgeschlagenen Amendement zur Reichsverfassung gegeben hat. Wem ein Staat die Verwendung der Armee und Kriegsmarine, die Entscheidung über Krieg und Frieden, die Leitung der gesamten auswärtigen Politik überträgt und anvertraut, den muß der Staat auch zu seiner Vertretung im internationalen Verkehr ermächtigen, dessen feierliches Wort muß er mit der Kraft ausstatten, den Staat zu verpflichten ²⁾.

1) In den meisten Darstellungen über die hier erörterte Frage wird der Hauptnachdruck darauf gelegt, ob durch das Zustimmungsrecht der Volksvertretung zum Abschluß von Staatsverträgen die Einheitlichkeit der Aktion nach Außen für die Regierung beschränkt wird oder nicht, resp. inwieweit dies zulässig sei. Dieser Gesichtspunkt ist meines Erachtens ein unrichtiger. Die freie Bewegung der Regierung bei der Führung von Verhandlungen mit fremden Staaten wird in beiden Fällen in gleichem Maße beschränkt, mag die völkerrechtliche Gültigkeit oder nur die staatsrechtliche Vollziehbarkeit der Verträge von der Genehmigung der legislativen Körperschaften abhängig gemacht sein. Der Unterschied besteht nur darin, daß die erste Ansicht den fremden Staat an der Lösung der inneren staatsrechtlichen Frage unmittelbar und direkt beteiligt und ihm ein eigenes selbständiges Urteil über die staatsrechtlichen Befugnisse des Staatsoberhauptes zur rechtlichen Pflicht macht, während die zweite Ansicht die Lösung der staatsrechtlichen Frage von der Einmischung des fremden Staates abschließt und ihn auf die Prüfung der formellen Legitimation beschränkt.

2) Wenn im ehemaligen Deutschen Reich der Kaiser zum Abschluß von Staatsverträgen nicht befugt war, sondern der Reichstag, so stand dies im vollen Einklang mit der gesamten Verfassung. Ohne Zustimmung des Reichstages konnte der Kaiser auf dem Gebiet der auswärtigen Politik keine Entscheidung treffen, kein Bündnis schließen, keinen Krieg erklären, keinen Frieden vereinbaren; er konnte ohne Beschluß des Reichstages kein Truppenkontingent aufbieten, als die

Seligmann, Tezner und Heilborn¹⁾ haben den Gesichtspunkt zur Geltung gebracht, daß die Frage nach der völkerrechtlichen Gültigkeit der Staatsverträge nicht einseitig nach dem Staatsrecht jedes einzelnen der beteiligten Staaten beurteilt werden dürfe, sondern daß darüber nur die Grundsätze des Völkerrechts maßgebend sein können. Dieser Gesichtspunkt hat unzweifelhaft Berechtigung, wenn er nicht zu starr durchgeführt wird. Denn so wie die Privatrechtsordnung zwar die Voraussetzungen für den rechtswirksamen Abschluß von Rechtsgeschäften normiert, dabei aber sehr wohl den einzelnen juristischen Personen freistellen kann, durch ihre Statuten zu bestimmen, durch welche Organe und unter welchen Voraussetzungen und Formen sie rechtsgeschäftlich verpflichtet werden können, so kann auch die Völkerrechtsordnung in dieser Beziehung auf das Staatsrecht der einzelnen Staaten verweisen und sich auf die Aufstellung eines Blanquettrechtssatzes beschränken, der durch die Verfassungen der einzelnen Staaten für jeden derselben eine Ausfüllung erhält. Daß die Regeln des Völkerrechts über diesen Punkt nicht klar und zweifellos feststehen, ergeben die einander widersprechenden Ausführungen von Seligmann und Tezner selbst, sowie die von ihnen angeführten Aussprüche des Völkerrechtsschriftsteller. Die Tendenz der völkerrechtlichen Entwicklung ist aber unzweifelhaft darauf gerichtet, die formelle Legitimation zum wirksamen Abschluß von Staatsverträgen durch selbständige, sicher zu erkennende Merkmale zu bestimmen und sie von den verfassungsrechtlichen Kompetenzabgrenzungen der Organe der einzelnen Staaten unabhängig zu machen. Die unabweisbaren Bedürfnisse des internationalen Verkehrs führen mit ebenso unwiderstehlicher Macht hierzu, wie die Rücksicht auf die Sicherheit des Privatverkehrs zu der gleichen Erscheinung auf dem Gebiet des Privatrechts führt. So wie das Mandat durch die Vollmacht, ebenso wird die konstitutionelle Zuständigkeit durch die völkerrechtliche Legitimation nach außen verdeckt²⁾.

5. Die hier verteidigte Auslegung des Art. 11, Abs. 3 findet hinsichtlich der Genehmigung des Reichtages eine direkte und aus-

seines eigenen Staates; er hatte keinen Kriegsschatz zur Verfügung. Die Gesandten auswärtiger Mächte waren beim Reichstage beglaubigt, sie traten mit demselben in geschäftlichen Verkehr, ihnen wurden die Beschlüsse des Reichstages in den mit ihnen verhandelten Angelegenheiten offiziell mitgeteilt usw. Pfeffinger, Vitriar. illustr. III, 2, § 71 (T. IV. p. 357 sqq.). Im jetzigen Deutschen Reich ist dies alles anders; dem Kaiser sind Machtbefugnisse eingeräumt, welche ihn gleichsam von selbst zum Vertreter des Reiches nach Außen machen, so daß eine Auslegung des Art. 11, Abs. 3, welche seine Legitimation teilweise aufhebt, die Harmonie des Verfassungsbaus stört, während die Rechte des Bundesrates und Reichstages vollkommen gewahrt bleiben, wenn jede Veränderung der bestehenden Gesetze innerhalb des Reiches nur mit ihrer Zustimmung erfolgen darf.

1) Ebenso die S. 125 zitierte Monographie von Donati.

2) Vgl. Tezner a. a. O. S. 137 ff.



drückliche Bestätigung in den Materialien der Reichsverfassung. Zu dem Art. 47 des Entwurfs (Art. 50 der jetzigen Reichsverfassung) war von den Abgeordneten Erxleben und Francke ein Amendement gestellt worden, welches hinsichtlich der Postverträge auf Art. 11 verwies. Nachdem der Bundeskommissar Staatsminister Graf von Itzenplitz sich gegen dasselbe ausgesprochen und es für unausführbar erklärt hatte, die Post- und Telegraphenverträge mit den auswärtigen Staaten erst von der vorhergehenden Genehmigung des Reichstages abhängig zu machen, sprach der Abgeordnete Lette, auf dessen Antrag Art. 11, Abs. 3 den in Rede stehenden Zusatz erhalten hatte, sein Einverständnis hiermit aus und gab über den Sinn, in welchem er selbst seinen Antrag verstanden, folgende Erklärung ab:

»Im wesentlichen ist nichts anderes mit meinem Amendement gemeint, als das, was auch in der preußischen Verfassung bestimmt ist. Außerdem weist wohl schon die Fassung des Amendements darauf hin, daß es nur um eine nachträgliche Genehmigung in den betreffenden Fällen zu tun ist, da es heißt: ‚zur Gültigkeit bedarf es der Genehmigung des Reichstags‘. Es ist eine andere Fassung in Bezug auf den Reichstag gewählt als in Bezug auf den Bundesrat. Ich glaube, ich kann das im Namen meiner politischen Freunde versichern, daß ein anderes durchaus nicht beabsichtigt ist und daß man am wenigsten die Exekutive in gedachter Beziehung hat genieren wollen. Manche übrigens von derartigen Verträgen werden zum Teil nur in das Gebiet der Exekutive gehören und nicht einmal der Vorlegung beim Reichstage bedürfen. Soweit sie aber nach der Wortfassung unseres Amendements in Verbindung mit § 4 der Genehmigung des Reichstages bedürfen, würde es in den vorausgesetzten Fällen genügen, daß sie nachträglich vorgelegt werden.«

Der Bundeskommissar erwiderte, daß er »diese Erklärung dankbar akzeptiere«, der Abgeordnete Erxleben erklärte sich ebenfalls mit dem, was der Bundeskommissar gesagt, »vollständig einverstanden« und sprach die Ansicht aus, »daß es sehr wohl möglich sein wird, dergleichen Postverträge nachträglich vorzulegen«.

Hiermit war die Diskussion über Art. 47 (50) geschlossen und bei der Abstimmung wurde das Amendement Erxleben abgelehnt¹⁾.

Aus dieser Verhandlung ergibt sich, daß mit dem Abs. 3 »im wesentlichen nichts anderes gemeint ist, als das, was auch in der preußischen Verfassung bestimmt ist«; für das Preußische Recht war aber damals (1867) die Ansicht noch unbestritten, daß es in Uebereinstimmung mit dem Englischen und Belgischen Recht den

1) 25. Sitzung des verfassungberatenden Reichstages vom 2. April 1867. Stenogr. Berichte S. 518, 519.

völkerrechtlich gültigen Abschluß eines Staatsvertrages von der Genehmigung des Landtages nicht abhängig macht ¹⁾. Es ist also anzunehmen, daß auch der Abgeordnete Lette mit seinem Amendement nichts anderes meinte, als diesen Rechtssatz. Auch wurde es für genügend erklärt, daß die Staatsverträge n a c h t r ä g l i c h dem Reichstage vorgelegt werden sollten, und man glaubte einer anderen Auslegung dadurch vorbeugen zu können, daß man in Bezug auf den Reichstag eine andere Fassung wählte als in Bezug auf den Bundesrat. Diese Erklärung gab der Abgeordnete Lette in seinem Namen und im Namen seiner politischen Freunde ab, sie wurde vom Bundeskommissar ausdrücklich akzeptiert und es wurde ihr im Reichstage von keiner Seite ein Widerspruch entgegengesetzt. Es fehlt daher der Behauptung, daß der Reichstag und die verbündeten Regierungen trotzdem die entgegengesetzte Ansicht durch die Annahme des Amendements Lette haben sanktionieren wollen, an jeder Begründung ²⁾.

Wenn die Genehmigung des Reichstages eine Vorbedingung für den völkerrechtlich gültigen Abschluß eines Staatsvertrages wäre, wenn er ohne diese Genehmigung keine internationale Verpflichtung erzeugen könnte und null und nichtig bliebe, so könnte die Vorlegung des Vertrages an den Reichstag nicht als »nachträglich« bezeichnet werden. Diese Ausdrucksweise ist vielmehr nur mit der Auffassung vereinbar, daß die Regierung den Vertrag bereits mit völkerrechtlicher Kraft und Wirksamkeit abgeschlossen habe und hierauf zur Vollziehung desselben im Inlande die Genehmigung des Reichstages einholt ³⁾.

1) Die entgegengesetzte Ansicht wurde erst in dem Werke von Ernst Meier 1874 aufgestellt.

2) Meier nennt die Erklärung des Bundeskommissars „höchst auffallend“, die Äußerung des Abgeordneten Erxleben „noch auffallender“, die Interpretation, welche der Abgeordnete Lette seinem eigenen Amendement gab, „am allerauffallendsten“ (a. a. O. S. 278, 279). In der Tat auffallend ist aber, daß Meier durch diese authentischen Erklärungen über den Sinn des Art. 11 nicht zu der Ueberzeugung gelangt ist, daß seine eigene Auslegung desselben unrichtig ist.

3) Ganz unklar und widerspruchsvoll sind die Ausführungen von Gorius, indem derselbe bald die Genehmigung des Reichstages für eine Suspensivbedingung erklärt, durch deren Eintritt der Staatsvertrag Gültigkeit erhält (Hirths Annalen 1874, S. 772), bald die Nichtgenehmigung für eine Resolutivbedingung, durch deren Eintritt der gültig geschlossene Vertrag invalidiert wird (Hirths Annalen 1875, S. 537 ff.) Auch Pröbst S. 311 fg. und die daselbst zitierten Schriftsteller, denen jetzt noch Jellinek, Gesetz und Verordnung, S. 355 fg., Seligmann u. a. sich zugesellen, erblicken in der Genehmigung des Reichstages eine resolutive Bedingung der Gültigkeit solcher Verträge. Unzweifelhaft kann bei dem Abschluß eines Vertrages eine solche Bedingung gemacht werden: wenn aber das zur Vertretung des Reiches berufene Organ, der Kaiser, den Vertrag pure ratifiziert hat, ohne einen Vorbehalt wegen der Genehmigung des Reichstages zu machen, so ist der völkerrechtliche Vertrag eben unbeding't abgeschlossen worden, und die Annahme einer solchen „stillschweigend“ hinzugefügten Bedingung wäre eine Fiktion. Ist aber die Ratifikation noch nicht erfolgt, so ist der völkerrechtliche Vertrag noch nicht „abgeschlossen“ und eine Resolutivbedingung daher gegenstandslos. Eine juris conditio ist gar keine

Bestätigt wird dies meines Erachtens durch die Vorgänge beim Abschluß des Handelsvertrages mit Oesterreich-Ungarn vom 16. Dezember 1878. Daß derselbe zu den vom Art. 11, Abs. 3 der Reichsverfassung betroffenen Verträgen gehört, ist zweifellos. Derselbe wurde vom Kaiser ratifiziert, bevor es möglich war, die Genehmigung des Reichstages einzuholen. Was hätte aber eine solche »Ratifikation« für eine rechtliche Bedeutung, wenn auch die völkerrechtliche Gültigkeit des Vertrages von der Genehmigung des Reichstages abhängig wäre? Aus den Erklärungen des Staatsministers von Bülow in der Sitzung des Reichstages vom 20. Februar 1879 (Stenogr. Bericht S. 40) ergibt sich aber, daß die Reichsregierung aus dringender Veranlassung den Vertrag zum definitiven Abschluß bringen wollte, und daß sie bei dem Austausch der Ratifikationen der österreichischen Regierung die Zusage erteilte, »dasjenige nachzuholen, was fehlt, um dem Vertrage seine volle und verfassungsmäßige Sicherstellung zu geben«. Der Minister ersucht den Reichstag um sofortige Genehmigung, »daß wir der österreichischen Regierung gegenüber . . . die Verpflichtungen vollständig erfüllen können, welche wir glaubten zum Besten des Reiches über nehmen zu sollen«. Ein ähnlicher Vorgang ereignete sich beim Abschluß des Handelsvertrages mit Spanien vom 12. Juli 1883. Durch eine »auf Grund Allerhöchster Ermächtigung und nach eingeholter Zustimmung der verbündeten Regierungen« abgeschlossene Uebereinkunft wurde festgesetzt, daß gewisse Zollermäßigungen in Deutschland schon vor erfolgter Genehmigung des Vertrages seitens des Reichstages in Anwendung kommen sollten. Diese Uebereinkunft wurde zur Ausführung gebracht. Dem Reichskanzler wurde durch das Reichsgesetz vom 10. September 1883 (Reichsgesetzbl. S. 303) hierfür »Indemnität erteilt«¹⁾.

6. Ueber die Frage, ob die Zustimmung des Bundesrates zum Abschluß von Staatsverträgen von den verbündeten Regierungen in dem Sinne für erforderlich erklärt worden ist, daß dadurch die völkerrechtliche Legitimation des Bundespräsidiums beschränkt werden sollte, oder nur in dem Sinne, daß dem Bundespräsidium die staatsrechtliche Pflicht auferlegt wurde, die Zustimmung des Bundesrates vor dem Vertragsabschluß einzuholen, geben die Protokolle über die Beratungen der Bevollmächtigten keine Auskunft²⁾. Ebensowenig ist aus dem

wirkliche Bedingung, sondern nur die Hervorhebung eines einzelnen begrifflichen Moments in hypothetischer Redeweise. Vgl. auch oben S. 142, Note 2 a. E.

1) Ebenso wurde die am 30. Dezember 1893 abgeschlossene Vereinbarung mit Spanien, welche am 1. Januar 1894 provisorisch in Kraft gesetzt wurde, nachträglich vom Bundesrat und Reichstag genehmigt und dem Reichskanzler »für die provisorische Inkraftsetzung« (nicht für den Abschluß der Vereinbarung) »Indemnität gewährt«. Bekanntm. vom 19. Januar 1894 (Reichsgesetzbl. S. 109).

2) Vgl. über dieselben Bd. 1, S. 20 ff. Dagegen werden die oben S. 146 fg. mitgeteilten Verhandlungen des Reichstages von Pröbst S. 303 fg. zur Begründung seiner Ansicht verwertet.

Wortlaut des Art. 11 ein entscheidendes Moment zu entnehmen; denn die Worte: »zu ihrem Abschluß ist die Zustimmung des Bundesrates erforderlich«, lassen es völlig unentschieden, ob dieses »Erfordernis« die internationale Stellvertretungsbefugnis des Kaisers oder die verfassungsmäßige Zuständigkeit desselben im Verhältnis zum Bundesrat betrifft ¹⁾.

Wohl aber findet die letztere Ansicht ihre Bestätigung in dem vom Norddeutschen Bunde und Deutschen Reiche beobachteten Verfahren bei der Ratifikation der Staatsverträge. Würde zum gültigen Abschluß des internationalen Rechtsgeschäftes die Zustimmung des Bundesrates erforderlich sein, wie z. B. in der Nordamerikanischen Union die Zustimmung des Senates erforderlich ist, so müßte in der Ratifikationsurkunde diese Zustimmung beglaubigt oder erwähnt sein, da sie nicht nur innerhalb des Reiches (staatsrechtlich), sondern auch dem fremden Staate gegenüber (völkerrechtlich) von Erheblichkeit wäre. Gerade in der ersten Zeit des Norddeutschen Bundes aber ist in einem Staatsvertrage, der die Genehmigung des Bundesrates und Reichstages erhalten hat und in dem Bundesgesetzblatt veröffentlicht worden ist, die entgegengesetzte Regel sanktioniert und der Gegensatz zwischen dem Rechte des Norddeutschen Bundes und dem Rechte der Vereinigten Staaten von Nordamerika veranschaulicht worden.

Der Vertrag mit Amerika über die Staatsangehörigkeit vom 22. Februar 1868 bestimmt im Art. 6 ²⁾:

»Der gegenwärtige Vertrag soll ratifiziert werden von Seiner Majestät dem Könige von Preußen im Namen des Norddeutschen Bundes und von dem Präsidenten unter und mit Genehmigung des Senates der Vereinigten Staaten« ³⁾ ⁴⁾.

1) Die gewöhnlich aufgestellte Behauptung, daß dieser Wortlaut die völkerrechtliche Gültigkeit des Vertrages von der Zustimmung abhängig mache, vgl. Seydel, Kommentar S. 164; Pröbst S. 296; Prestele S. 55. v. Sarwey II, S. 90 wird weder durch die grammatische Interpretation noch durch den Sprachgebrauch der Reichsgesetze unterstützt. So heißt es z. B. im (alten) Handelsgesetzbuch Art. 104: „Zur Bestellung eines Prokuristen ist . . . die Einwilligung aller Gesellschafter erforderlich“, und gleichwohl bestimmt Art. 118, daß die Erteilung der Prokura mit rechtlicher Wirkung gegen Dritte durch einen der zur Vertretung befugten Gesellschafter geschieht. „Die Zustimmung des Bundesrates ist erforderlich“ kann ebensowohl heißen „der Kaiser kann nicht“ als auch „der Kaiser soll nicht“ ohne diese Zustimmung den Vertrag abschließen. Vgl. auch Meyer § 190 und Störk a. a. O. S. 522. Immerhin muß man einräumen, daß die Unterscheidung zwischen Bundesrat und Reichstag und die — durch stilistische Rücksichten nicht gebotene — Verschiedenheit des Ausdrucks als ein Argument dafür verwendet werden kann, daß die Funktionen des Bundesrates und Reichstages verschiedene seien. Nur ist damit die Frage nicht entschieden, ob diese Verschiedenheit den völkerrechtlichen Abschluß oder die staatsrechtliche Vollziehung des Staatsvertrages betrifft. Vgl. unten § 62.

2) Bundesgesetzbl. 1868, S. 230.

3) Heilborn, System, S. 148, bemerkt, daß nicht vereinbart worden sei, daß der Ratifikationsbeschluß des Senats dem Könige von Preußen überreicht werden

In ganz ähnlicher Weise heißt es in dem Frankfurter Frieden mit Frankreich vom 10. Mai 1871, Art. 18:

»Die Ratifikationen des gegenwärtigen Vertrages durch Seine Majestät den deutschen Kaiser einerseits

und

andererseits durch die Nationalversammlung und durch das Oberhaupt der vollziehenden Gewalt der französischen Republik werden in Frankfurt . . . ausgetauscht werden«¹⁾.

In Uebereinstimmung hiermit steht das Formular, welches seitens des Deutschen Reiches bei Ausfertigung der Ratifikationen verwendet wird. Sonderbarerweise wird in der staatsrechtlichen und völkerrechtlichen Literatur auf Form und Inhalt dieser Urkunden keine Rücksicht genommen und anstatt aus diesem authentischen Material den wirklichen Sachverhalt zu ermitteln, zieht man es vor, »aus den Fesseln des Systems zu argumentieren«. Es mag dies zum Teil daraus sich erklären, daß im Reichsgesetzblatt die Ratifikationsurkunden nicht veröffentlicht werden. Dagegen kann man den Wortlaut der Ratifikationen aus ausländischen Gesetzsammlungen kennen lernen, in denen Staatsverträge in einer mehr korrekten und sachgemäßen Weise als in Deutschland veröffentlicht werden. Dies ist der Fall z. B. in der schwedischen Gesetzsammlung. Die Staatsverträge werden daselbst mit den Ratifikationsurkunden sowohl in schwedischer Sprache als in der Sprache der Ausfertigung publiziert und man kann daher aus der »Swensk Författnings-Samling 1873, nro. 41« den Wortlaut der Ratifikation des Additional-Postvertrages vom 25. Mai 1873 kennen lernen, also eines Vertrages, welcher dem Deutschen Reichstage zur verfassungsmäßigen Beschlußnahme vorgelegt²⁾ und im Reichsgesetzblatt verkündet worden ist³⁾.

Die Urkunde lautet:

soll; dies schwächt aber die Bedeutung des Vorbehaltes nicht ab; die Ratifikation ist in dem Vertrage selbst, also einem völkerrechtlichen Akt, für den Präsidenten von der Genehmigung des Senats abhängig gemacht, für das Präsidium des Norddeutschen Bundes fehlt dagegen eine entsprechende Klausel.

4) Auch bei dem Abschluß des Zollvereinsvertrages vom 8. Juli 1867 wurde in dem Schlußprotokoll am Ende (Bundesgesetzbl. 1867, S. 112) „konstatiert, daß die Ratifikation des Vertrages für den Norddeutschen Bund nur durch dessen Präsidium zu erfolgen habe“. Vgl. auch die Postverträge mit Oesterreich und mit Luxemburg vom November 1867 (Bundesgesetzbl. 1868, S. 96, 115). „Die Ratifikation des Vertrages für den Norddeutschen Bund erfolgt durch dessen Präsidium.“

1) Auch da, wo für die Ratifikation die Zustimmung des Bundesrates vorbehalten ist, z. B. in dem Vertrage mit Frankreich vom 12. Oktober 1871, Art. 12 (Reichsgesetzbl. S. 368), sind der Bundesrat und Reichstag einander vollkommen gleichgestellt worden. Vgl. auch den Vertrag mit der Schweiz vom 24. Januar 1874, Art. 16 (Reichsgesetzbl. 1874, S. 119).

2) Drucksachen 1873, Nr. 157.

3) Reichsgesetzbl. 1873, S. 198.

Wir Wilhelm von Gottes Gnaden Deutscher Kaiser, König von Preußen etc. etc. etc. urkunden und bekennen hiermit:

Nachdem der von Unserem Bevollmächtigten mit dem Bevollmächtigten Seiner Majestät des Königs von Schweden und Norwegen am 25. Mai 1873 geschlossene Additional-Postvertrag, welcher aus vier Artikeln bestehende Vertrag wörtlich also lautet:

(folgt der Text des Vertrages)

Uns vorgelegt und von Uns geprüft worden: so erklären Wir, daß Wir diesen Vertrag in allen darin enthaltenen Bestimmungen hierdurch genehmigen und ratifizieren, auch versprechen, selbige zu erfüllen und von unseren Behörden genau vollziehen zu lassen. Urkundlich haben Wir gegenwärtiges Ratifikationsinstrument vollzogen und mit dem Reichs-Insiegel versehen lassen.

Gegeben zu Schloß Babelsberg den 23. Juni 1873.

Wilhelm.

(L. S.)

v. Bismarck.

Ebenso werden in der amtlichen Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen der schweizerischen Eidgenossenschaft die Staatsverträge der Schweiz mit dem vollständigen Abdruck beider Ratifikationen verkündigt. Bei der Ratifikation des Auslieferungsvertrages vom 24. Januar 1874 ist seitens des Deutschen Reiches ein Formular angewendet worden, welches mit dem vorstehend abgedruckten bis auf unerhebliche stilistische Wendungen fast wörtlich übereinstimmt und dasselbe dadurch bestätigt¹⁾.

In den vom Deutschen Reiche ausgestellten und von den fremden Staaten angenommenen Vertragsurkunden erscheint mithin der Bundesrat ebensowenig wie der Reichstag als ein bei dem Abschluß von Staatsverträgen beteiligtes Organ; die völkerrechtliche Vertretung des Reiches steht vielmehr unbeschränkt und ausschließlich dem Kaiser zu.

II. Die Leitung der Verhandlungen.

Zu den dem Kaiser zustehenden Regierungsgeschäften gehört die Leitung der Verhandlungen mit auswärtigen Staaten über den Abschluß von Staatsverträgen, die Ernennung und Beglaubigung der Beamten, denen die Führung der Verhandlungen übertragen ist, sowie die Erteilung der Instruktionen für dieselben. Eine Teilnahme einzelner Staaten an den Verhandlungen ist jedoch in folgenden Fällen reichsgesetzlich zugesichert:

1. Bei Handels- und Schiffahrtsverträgen mit

1) Amtl. Sammlung etc. der Eidgenossenschaft 1875, S. 82 ff. Dagegen wird in der schweizerischen Ratifikationsurkunde bezeugt, daß der Vertrag „vom Nationalrate am 31. Januar und vom Ständerate am 2. Juni dieses Jahres genehmigt worden ist“. Dieser Klausel steht in der daneben abgedruckten deutschen Ratifikationsurkunde ein leerer Raum gegenüber.

Oesterreich und der Schweiz ist der Kaiser verpflichtet, die angrenzenden Bundesstaaten zur Teilnahme an den dem Abschlusse vorangehenden Verhandlungen einzuladen, ohne daß diesen Staaten aber ein Veto gegen den Abschluß des Vertrages zusteht, falls eine Uebereinstimmung unter den deutschen Regierungen nicht zu erzielen ist¹⁾.

2. Bei dem Abschlusse (d. h. den dem Abschluß vorhergehenden Verhandlungen) von Post- und Telegraphenverträgen mit außerdeutschen Staaten sollen Vertreter der an die betreffenden Staaten angrenzenden Bundesstaaten zur Wahrung der besonderen Landesinteressen zugezogen werden²⁾. Da nur Bayern und Württemberg eigene Postverwaltungen haben, so können nur diese beiden Staaten in die Lage kommen, »besondere Landesinteressen zu wahren«.

Tatsächlich besteht die Uebung, die Genehmigung des Bundesrates schon zur Eröffnung der Verhandlungen über alle diejenigen Gegenstände einzuholen, deren Regelung zur Kompetenz des Bundesrates nach Art. 7 der Reichsverfassung gehört.

III. Die Perfektion des Staatsvertrages.

Die Reichsverfassung enthält keine Vorschriften, in welcher Form der Kaiser völkerrechtliche Verträge Namens des Reiches abschließen sollte; es gelten darüber vielmehr die allgemeinen, auf der völkerrechtlichen Uebung beruhenden Sätze des Völkerrechts. Die theoretische Möglichkeit, daß Staatsverträge mündlich oder stillschweigend geschlossen werden, kann außer Betracht bleiben, da praktisch der schriftliche Abschluß allein von Bedeutung ist. Die Vertragsurkunde hat nicht nur den Zweck, ein authentisches Beweismittel über den Inhalt der Vereinbarungen zu bieten, sondern ihre Bedeutung besteht vorzüglich darin, das Zustandekommen einer bindenden Uebereinkunft zu konstatieren, das Stadium der Vorverhandlungen, der Propositionen und Gegenpropositionen äußerlich abzuschließen und zu bekunden, daß die kontrahierenden Staaten sich definitiv gegeneinander verpflichtet haben. Der Staatsvertrag wird demnach perfekt in dem Moment der Unterzeichnung der Vertragsurkunde durch beide Kontrahenten³⁾ — oder, falls jeder der beiden Kontrahenten eine von ihm allein unterzeichnete Urkunde dem anderen Kontrahenten

1) Schlußprotokoll zum Art. 8, § 6 des Zollvereinsvertrages vom 8. Juli 1867. Bundesgesetzbl. 1867, S. 108. — Reichsverfassung Art. 40. Vgl. Delbrück, Der Art. 40 der Reichsverfassung, Berlin 1881, S. 49 fg.

2) Schlußprotokoll zu dem Verträge mit Bayern vom 23. November 1870 (Reichsgesetzbl. 1871, S. 23), Art. 11. Die Behauptung von Prestele S. 33 fg., daß diese Bestimmung durch die gesetzliche Redaktion der Reichsverfassung (Art. 52, Abs. 3) ihre Erledigung gefunden habe und fortgefallen sei, kann nicht als begründet anerkannt werden.

3) Unter den „Kontrahenten“ sind, wie sich aus dem Zusammenhang deutlich ergibt, nicht die verhandelnden Geschäftsträger, sondern die Oberhäupter der Staaten zu verstehen.

übergibt, mit der Zustellung (Auswechslung) der unterzeichneten Urkunde. Da nun der allgemeinen im Art. 11, Abs. 1 der Reichsverfassung anerkannten Regel gemäß der Kaiser zum Abschluß von Staatsverträgen Namens des Reiches legitimiert ist, so wird der Staatsvertrag perfekt in dem Momente, in welchem die von dem Deutschen Kaiser unterzeichnete Vertragsurkunde dem Souverän des anderen Staates resp. dessen Bevollmächtigten (Minister, Gesandten usw.) gegen Empfangnahme der von ihm unterzeichneten Ausfertigung der Vertragsurkunde übergeben wird. Diese Regel gilt indes nicht unbedingt. Denn der Souverän kann seine Beamten nicht nur beauftragen, die Verhandlungen zu führen und einen Vertragsentwurf zu vereinbaren, sondern er kann sie auch bevollmächtigen, den Vertrag selbst definitiv abzuschließen und die Urkunden darüber zu unterzeichnen. Diese, nur in minder wichtigen Fällen übliche und staatsrechtlich zulässige¹⁾ Art der Vertragsschließung kann man im Gegensatz zu der regelmäßigen als die nicht solenne Vertragsform bezeichnen.

1. Die nicht solenne Vertragsform. Dieselbe besteht entweder in der Unterzeichnung einer gemeinschaftlichen Urkunde, eines sogenannten Protokolls, durch die Minister, Gesandten oder anderen Bevollmächtigten der kontrahierenden Staaten, mit der

1) Einen vereinzelt und unbegründeten Widerspruch hiergegen hat Zorn, Staatsrecht I, S. 508 erhoben. Jellinek, Staatsverträge S. 54, der die Befugnis zur Vertragsschließung für ein unveräußerliches Souveränitätsrecht erklärt, hilft sich mit der Annahme einer „stillschweigenden“ Ratifikation, d. i. einer Fiktion. Allerdings kann in monarchischen Staaten unter keinen Umständen ein anderer als der Souverän ein eigenes und selbständiges Recht haben, namens des Staates einen Vertrag zu schließen, wohl aber kann ein Souverän sein Recht mittelst eines Bevollmächtigten als seines Willenswerkzeugs ausüben. Vgl. auch Prestele S. 6; Seligmann S. 26 ff. und jetzt Jellinek selbst, Gesetz und Verordnung S. 360. Selbst dann, wenn der Staatsvertrag durch die Oberhäupter der kontrahierenden Staaten in solenner Weise ratifiziert werden soll, kann ausnahmsweise vereinbart werden, daß er schon vorher in Kraft trete. Auch die Praxis des Deutschen Reiches bietet hierfür Beispiele, die Zorn nicht zu kennen scheint. So bestimmt der Samoavertrag vom 24. Januar 1879, Art. 12 (Reichsgesetzbl. 1881, S. 33): „Der gegenwärtige Vertrag wird vom Tage der Unterzeichnung ab in Kraft treten und Gültigkeit haben, vorbehaltlich dessen, daß derselbe wieder ungültig wird, falls die Ratifikation desselben seitens der deutschen Regierung innerhalb der Frist von 24 Monaten, vom Tage der Unterzeichnung ab, nicht erfolgen sollte.“ Ferner bestimmt der Vertrag von Madrid über die Schutzherrschaft in Marokko vom 3. Juli 1880, Art. 18 (Reichsgesetzbl. 1881, S. 114): „Die gegenwärtige Konvention soll ratifiziert werden. Die Ratifikationsurkunden sollen in möglichst kurzer Frist in Tanger ausgewechselt werden. Durch ausnahmsweise Uebereinkunft der hohen vertragschließenden Teile sollen die Bestimmungen der gegenwärtigen Konvention von dem Tage der Unterzeichnung in Madrid an in Kraft treten.“ Sodann die Uebereinkunft vom August 1883 wegen vorläufiger Anwendung der im Handelsvertrag mit Spanien vereinbarten Zollermäßigungen „unter Vorbehalt der späteren Ratifikation des Handels- und Schiffahrtsvertrages“ (Reichsgesetzbl. 1883, S. 304).

Maßgabe, daß dieselbe eine definitive Vereinbarung sein soll¹⁾, oder in der Auswechslung einseitiger Urkunden, sogenannter Erklärungen, welche von einer Behörde ausgestellt werden²⁾. Daß die Erklärung von dem Minister der auswärtigen Angelegenheiten selbst, also für das Deutsche Reich vom Reichskanzler, unterschrieben wird, ist nicht notwendig. Der Reichskanzler kann bei diesen Staatsgeschäften wie bei anderen sich vertreten lassen. Ja es ist nicht einmal erforderlich, daß die Erklärung vom Auswärtigen Amt ausgeht; auch andere Behörden, z. B. das Reichspostamt, das Marineamt usw., können mit koordinierten Behörden anderer Staaten Erklärungen austauschen. Selbstverständliche Voraussetzung ist aber, daß die Erklärung nur solche Gegenstände betrifft, welche zur ausschließlichen K o m p e t e n z der Behörde gehören, so daß dieselbe kraft staatlichen Geschäftsauftrages³⁾ oder kraft spezieller Ermächtigung der kompetenten Oberbehörde befugt ist, die von der Erklärung berührten Angelegenheiten selbständig zu regeln⁴⁾. Hieraus ergibt sich, daß diese Vertragsform

1) Beispiele dafür bieten das Protokoll mit I t a l i e n vom 3. Dezember 1874 und mit B e l g i e n vom 8. Oktober 1875 wegen Verzichts auf die Beibringung von Trauerlaubnisscheinen (Zentralbl. 1875, S. 155 u. 719); mit F r a n k r e i c h vom 7. Oktober 1874 wegen Abgrenzung der Diözesen (Reichsgesetzbl. 1874, S. 123); mit E n g l a n d vom 14. April 1875 wegen Deklaration des Art. 6 des Handelsvertrages (Reichsgesetzbl. 1875, S. 199); mit S p a n i e n und E n g l a n d über den Handels- und Schifffahrtsverkehr im Sulu-Archipel vom 11. März 1877 (Zentralbl. 1877, S. 271). Die letztere ist dem Reichstage „zur Kenntnis“ gebracht worden. Drucksachen 1877, Bd. 2, Nr. 205.

2) Der Abschluß von Verträgen durch Austausch von Erklärungen geschieht überaus häufig; Anwendungsfälle bieten die zahlreichen Uebereinkommen wegen Anerkennung der Schiffsvermessungspapiere (z. B. Zentralbl. 1873, S. 163, 316; 1874, S. 323; 1876, S. 26, 221 usw.), wegen wechselseitiger Unterstützung Hilfsbedürftiger (z. B. Zentralbl. 1873, S. 281; 1874, S. 31; 1875, S. 475), wegen Schutzes der Warenbezeichnung etc. (Reichsgesetzbl. 1872, S. 293; 1873, S. 337; 1875, S. 259, 301; 1876, S. 169; 1877, S. 406), wegen gegenseitiger Zulassung Staatsangehöriger zum Armenrechte, wegen Benutzung von Grenzbahnhöfen, wegen Verbürgung der Gegenseitigkeit usw. Vgl. auch Pröbst S. 281. Daß selbst Verträge von großer politischer Bedeutung in dieser Form geschlossen werden können, beweisen die Vereinbarungen mit England und mit Portugal wegen der Abgrenzung der gegenseitigen Interessensphären in Ost- und Westafrika, welche durch Austausch von Erklärungen der Gesandten und Minister der auswärtigen Angelegenheiten erfolgt sind ($\frac{29. \text{Okt.}}{1. \text{Nov.}}$ 1886 und 30. Dezember 1886); ferner der deutsch-französische Zollvereinsvertrag für die Länder an der Sklavenküste vom 25. Mai 1887 und zahlreiche ähnliche Staatsverträge. Aus neuester Zeit sind Beispiele die Vereinbarungen mit Oesterreich und Dänemark hinsichtlich des Rechtshilfeverkehrs (RGBl. 1910, S. 871) und mit Schweden über die Verlängerung des Handelsvertrags (RGBl. 1910, S. 877).

3) Vgl. Bd. 1, S. 365 fg.

4) Vgl. H e f f t e r, Völkerrecht § 84 (7. Aufl., S. 185). Sind die Vertragsbestimmungen durch einen zum A b s c h l u ß nicht kompetenten Bevollmächtigten vereinbart oder ist der definitive Abschluß durch ein auf seiten des anderen Kontrahenten liegendes Hindernis verzögert, so kann auch die Ratifikation durch den R e i c h s k a n z l e r vorbehalten werden. So ist z. B. die Uebereinkunft mit der S c h w e i z vom

niemals anwendbar ist, wenn die in der Erklärung abgegebenen Versprechungen mit den Gesetzen oder den Verordnungen des Kaisers, des Bundesrates oder einer höheren Verwaltungsinstanz in Widerspruch sich befinden oder wenn sie Geldmittel erfordern, welche noch nicht im Staatshaushaltsgesetz bewilligt sind. Da die auswärtige Regierung darüber nur schwer eine formelle Gewißheit sich verschaffen kann, so wird auch sie nur bei geringfügigen Gegenständen, deren Erledigung zweifellos den Verwaltungsbehörden obliegt, auf diese Form eingehen¹). Wenn diese Form aber unter dem Einverständnis beider Staaten gewählt worden ist und wenn materiell die Minister, Gesandten, Behörden usw., welche die Urkunden unterzeichnet haben, innerhalb ihrer Kompetenz gehandelt haben, so ist die Uebereinkunft im juristischen Sinn ein gültiger Staatsvertrag mit voller völkerrechtlicher Wirksamkeit.

2. Die *solenne Vertragsform* ist die übliche. Die Minister oder Gesandten sind zwar beauftragt, die Verhandlungen zu führen und einen Vertragsentwurf zu vereinbaren und definitiv festzustellen, aber sie sind *regelmäßig*²) nicht bevollmächtigt, in Vertretung des Souveräns Namens des Staates ein internationales Rechtsgeschäft abzuschließen. Der Abschluß erfolgt vielmehr durch die Ausstellung einer Urkunde, welche vom Souverän selbst unterschrieben, mit dem Staatsiegel versehen und von dem Minister kontrasigniert ist³). Man nennt

August 1873 wegen Errichtung einer deutschen Zollabfertigungsstelle in Basel seitens der Schweiz von der *Bundesversammlung* genehmigt und *formell* ratifiziert worden, während seitens des Deutschen Reichs die Ratifikation folgende Form hat: „Vorstehende Uebereinkunft wird im Namen des Deutschen Reichs genehmigt. Berlin 23. August 1873. Der Reichskanzler. In Vertretung Delbrück.“ (Amtl. Gesetzsammlung der schweiz. Eidgenossenschaft 1874, Bd. 11, S. 364.) An die Stelle ist jetzt der *solenne Staatsvertrag* vom 16. August 1905 (RGBl. 1906, S. 349) getreten. Die Frage, in welcher Form Vereinbarungen abgeschlossen werden sollen, ist schon häufig zum Gegenstand der Beschlußfassung des Bundesrates gemacht worden. Vgl. z. B. Protokolle 1874, § 34; 1875, § 185, 200, 237. Besondere internationale Festsetzungen über den Abschluß von Vereinbarungen durch Austausch von Erklärungen enthält der *Weltpostvertrag* vom 26. Mai 1906, Art. 20, 26 Ziff. 4.

1) Wenn bei dem Austausch der Erklärungen oder bei den zwischen den Verwaltungsbehörden getroffenen Vereinbarungen die *Ratifikation* des Kaisers vorbehalten wird, so ist die Vertragsschließung eine *solenne*. Vgl. z. B. die Vereinbarungen zwischen dem *Generalpostamt* des Norddeutschen Bundes mit der Postverwaltung von Nordamerika vom 21. Oktober 1867 (Bundesgesetzbl. 1868, S. 26) und mit dem *Generalpostamt* von England vom 25. April 1870 (Bundesgesetzbl. 1870, S. 565). Eine in nicht *solenn*er Form geschlossene Uebereinkunft kann in einen formellen Staatsvertrag umgewandelt werden. Ein Beispiel liefert der Vertrag mit den *Niederlanden* vom 12. Oktober 1876, der das *Protokoll* vom 17. Mai 1876 bestätigt (Reichsgesetzbl. 1877, S. 539) und die in der vorigen Note erwähnte Uebereinkunft mit der Schweiz.

2) Ueber einzelne Ausnahmen siehe oben S. 153, Note 1.

3) Daß auch Staatsverträge des Reiches vom Reichskanzler kontrasigniert werden müssen, entspricht ebensowohl dem völkerrechtlichen Gebrauch als den allgemeinen Prinzipien des konstitutionellen Staatsrechts. Die *Reichsverfassung*, Art. 17, stellt das Erfordernis der Gegenzeichnung allerdings nur „für Anordnungen

die Auswechslung dieser Urkunden die Ratifizierung oder Ratifikation des Vertrages. Sie wird in den Punktationen der Bevollmächtigten in der Regel ausdrücklich vorbehalten, bisweilen unter Verabredung einer bestimmten Frist, binnen welcher sie erfolgen soll; aber auch ohne ausdrückliche Verabredung versteht sich der Vorbehalt der Ratifizierung von selbst. Dem Souverän und seinen Räten wird dadurch Gelegenheit geboten, zu prüfen, ob der Bevollmächtigte seinen Instruktionen gemäß gehandelt habe, ob der festgestellte Wortlaut des Vertrages klar und deutlich dem wahren Willen des Souveräns entspricht usw. Der völkerrechtliche Vertrag wird erst durch die Ratifizierung abgeschlossen, erst durch sie im juristischen Sinne perfekt¹⁾. Man muß sich auch an diesem Punkte hüten, die juristische Auffassung von der politischen beirren zu lassen. Das politische Problem ist gelöst, wenn die Bevollmächtigten sich über den Staatsvertrag geeinigt haben; für den Politiker und Staatsmann hat nur die Feststellung des definitiven Wortlautes Interesse, die nachfolgende Auswechslung formeller Dokumente ist von seinem Standpunkte eine Formalität ohne praktische Bedeutung. Im Rechtssinne dagegen existiert vor der Ratifikation der Staatsvertrag überhaupt noch gar nicht, sondern lediglich ein Vertragsentwurf²⁾.

Bevor nun der Souverän den Vertrag abschließt, kann er den Entwurf desselben der Volksvertretung zur Genehmigung vorlegen und sich von derselben die staatsrechtlich erforderliche Zustimmung zur Erfüllung des Vertrages erteilen lassen. Erst wenn dies geschehen ist, kann der Souverän den Vertrag mit der Gewißheit abschließen, daß er zur Erfüllung desselben in der rechtlichen Lage ist, und da der Souverän einen Konflikt zwischen den völkerrechtlichen Verbindlichkeiten des Staates und den staatsrechtlichen Voraussetzungen ihrer und Verfügungen“ des Kaisers auf, die Praxis hat aber mit Recht angenommen, daß es auch für andere Regierungsakte des Kaisers gilt.

1) Die Autoritäten des Völkerrechts sind hierüber völlig einverstanden. Vgl. z. B. Charles de Martens, Manuel diplomatique cap. 10, Nr. 5; G. Fr. v. Martens, Précis du droit des gens § 48; Vattel, Le droit des gens II, § 156; Heffter, Völkerrecht § 87; Hartmann, Institut. des Völkerrechts S. 130; Calvo, Le droit international I, § 589; Bulmerincq in v. Holtzendorffs Rechtslexik. Art. Ratifikation, Bd. 3, S. 256. Eine Abhandlung (von Wurm) über die Ratifikation von Staatsverträgen ist in der Deutschen Vierteljahrsschrift 1845, I, S. 163 ff. enthalten. Vgl. ferner Amari, Diritto internazionale (Milano 1875) II, pag. 494—502, der zahlreiche Schriftsteller anführt und überhaupt die Frage ausführlich behandelt. Donati p. 250 sq. Ferner Seligmann S. 24 fg.; Störk S. 522 ff.

2) In formeller Beziehung ist es nicht absolut notwendig, daß die Ratifikationsurkunde den Wortlaut des Vertrages wiederholt; es genügt, wenn die von den Bevollmächtigten festgestellten Punktationen (der Vertragsentwurf) in der Ratifikationsurkunde dergestalt in Bezug genommen werden, daß sie hinlänglich genau bezeichnet werden. Diese Form der Ratifikation wird bisweilen ausdrücklich vereinbart; so z. B. im Zollvereinsvertrag (Bundesgesetzbl. 1867, S. 112), in den Postverträgen vom 23. November 1867 (Bundesgesetzbl. 1868, S. 68, 96, 115) u. a. Vgl. über diesen, von der diplomatischen Uebung abweichenden Modus Calvo a. a. O. I, § 588.

Erfüllung nicht herbeiführen darf, so kann man es in der Tat als eine **Rechtspflicht** des Souveräns bezeichnen, bei allen das Gebiet der Gesetzgebung berührenden Verträgen den Vertragsentwurf der Volksvertretung vorzulegen und erst nach erteilter Genehmigung den Vertrag zu ratifizieren, d. h. abzuschließen. Aber auch in solchen Fällen, in denen eine staatsrechtliche Verpflichtung hierzu nicht begründet ist, kann es aus politischen Gründen angemessen erscheinen, die Zustimmung der Volksvertretung einzuholen¹⁾.

§ 62. Die staatsrechtliche Gültigkeit völkerrechtlicher Verträge.

Verträge verpflichten ihrer juristischen Natur nach immer nur die Kontrahenten; Staatsverträge verpflichten daher lediglich die Staaten, niemals deren Untertanen; sie erzeugen immer nur völkerrechtliche Befugnisse und Verbindlichkeiten, niemals Rechtssätze. Die Behörden und Untertanen werden nicht durch Rechtsgeschäfte, sondern nur durch Befehle ihrer Staatsgewalt zum Gehorsam verpflichtet; sie werden demgemäß auch zur Befolgung der in einem Staatsvertrage vereinbarten Regeln nicht durch den Staatsvertrag selbst, sondern nur durch den staatlichen Befehl, diese Regeln zu befolgen, verpflichtet²⁾. Von diesem Gesichtspunkte aus ergibt sich als logische Konsequenz der Satz: die staatsrechtliche Gültigkeit völkerrechtlicher Verträge beruht nicht auf deren Abschluß, sondern auf dem Befehl des Staates, den Inhalt des Vertrages als bindende Vorschrift anzusehen.

Nach dem Inhalte dieses Befehls bestimmen sich die staatsrecht-

1) Gerade bei einem Vertrage, der unzweifelhaft keinen Gegenstand berührt, der unter Art. 4 der Reichsverfassung gehört, und der überhaupt mit dem Rechtszustande Deutschlands gar nichts zu tun hat, dagegen dem Deutschen Reiche pekuniäre Lasten auferlegt, nämlich bei dem Vertrage mit Griechenland wegen der Ausgrabungen in Olympia (Reichsgesetzbl. 1875, S. 241), ist im Art. 10 ausbedungen, daß keiner der beiden Teile verpflichtet ist, ihn vor der Genehmigung durch die Volksvertretung zur Ausführung zu bringen, und im Art. 11 ist eine Frist für die Ratifikation „unter Vorbehalt der Genehmigung durch die Volksvertretung“ festgesetzt. Dem Deutschen Reichstage ist der Vertrag als Anlage zum Etat für 1875 (III, S. 45) vorgelegt worden. Aehnlich die internationale Meterkonvention Art. 14, welche dem Reichstage mit dem Etat für 1876 als Anlage (I, S. 31) vorgelegt worden ist.

2) Hierüber herrscht in der neueren Literatur eine fast vollkommene Uebereinstimmung. Man vgl. z. B. Gneist a. a. O.; Thudichum, Verfassungsrecht S. 91; Jellinek, Staatsverträge S. 55, Gesetz und Verordnung S. 361; J. A. Levy S. 104 ff.; Gierke bei Grünhut VI, S. 228; Pröbst S. 265; Zorn, Staatsrecht I. S. 499; G. Meyer § 189; H. Schulze II, S. 328; Seligmann S. 7 ff.; Tezner S. 141 ff.; Heilborn im Archiv für öffentl. Recht XII, S. 141 ff. Eine Ausnahme macht Leoni im Archiv für öffentl. Recht I, S. 506, der zu der veralteten Anschauung zurückkehrt, daß der Staatsvertrag eine (vom Gesetz verschiedene) „Quelle des Landesrechtes“ sei und wegen der Einheit der Staatsgewalt und des Staatswillens zugleich nach Außen und Innen wirke. Aehnlich jetzt auch Störk S. 525 fg. Vgl. oben S. 126 fg.

lichen Erfordernisse desselben. Hiernach ergeben sich folgende Unterscheidungen:

1. Wenn das Reich in dem Vertrage sich zur Vornahme einzelner Handlungen verpflichtet hat, zu welchen die Reichsbehörden nach Maßgabe der bestehenden Gesetze befugt sind, so genügt eine Verfügung an die ressortmäßigen Behörden, durch welche ihnen die Vornahme dieser Handlungen aufgetragen wird. Zum Erlaß des Dienstbefehls ist der Reichskanzler oder der Chef des betreffenden Ressorts befugt.

2. Enthält der Vertrag Vereinbarungen über allgemeine Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen, welche zur Ausführung von Reichsgesetzen dienen ¹⁾, so ist nach Art. 7, Ziff. 2 der Bundesrat zum Erlaß von Anordnungen befugt, falls nicht durch Reichsgesetz der Erlaß solcher Anordnungen dem Kaiser oder einer Reichsbehörde übertragen ist. (Verwaltungsverordnungen.) Dies gilt insbesondere von allen Staatsverträgen, welche in den Bereich der den Einzelstaaten zustehenden Verwaltung eingreifen.

3. Dagegen ist die Uebereinstimmung von Bundesrat und Reichstag erforderlich, wenn zur Ausführung des Vertrages ein Gesetzesbefehl notwendig ist. Dies ist aber nicht nur dann der Fall, wenn der Vertrag Rechtsvorschriften enthält, welche das bestehende Recht aufheben, abändern, ergänzen, sondern auch dann, wenn er irgend einen Gegenstand betrifft, welcher im Deutschen Reich in der Form der Gesetzgebung erledigt werden muß oder erledigt zu werden pflegt, insbesondere auch wenn er Verwaltungsregeln betrifft, die im Deutschen Reich durch Gesetze sanktioniert worden sind ²⁾. Denn Verwaltungsvorschriften, welche im Wege der Gesetzgebung erlassen sind, können auch nur im Wege der Gesetzgebung aufgehoben werden ³⁾. Die Frage, welche Staatsverträge »in den Bereich der Reichsgesetzgebung« eingreifen, ist demnach nicht im allgemeinen nach unabänderlichen Kriterien zu beantworten, sondern immer nur nach dem momentanen Zustande der Reichsgesetzgebung. Jedes neue Gesetz kann einen Gegenstand, der bisher der freien Willensentscheidung der Verwaltung überlassen war, »gesetzlich« regeln oder eine bisher in Geltung stehende gesetzliche Vorschrift aufheben und das freie Ermessen der Verwaltungsbehörden für maßgebend anerkennen; damit ändert sich immer zugleich auch der Kreis der Ge-

1) Z. B. über Zollabfertigungen, über Gewerbebetrieb, Schiffsvermessungspapiere, Zulassung zum Armenrecht u. dergl. Ein ferneres Beispiel ist die internationale Vereinbarung über die technische Einheit im Eisenbahnwesen. Reichsgesetzbl. von 1887 S. 111 fg.

2) Wenn die Ausführung des Vertrages mit Geldausgaben verknüpft ist, so ist es erforderlich, daß diese Ausgaben in das Reichsbudgetgesetz aufgenommen, also vom Bundesrat und Reichstag bewilligt werden. Vgl. die S. 157, Note 1 angeführten Beispiele.

3) Vgl. § 57, S. 68 ff. Formelle Gesetzeskraft.

genstände, über welche Staatsverträge nur mit Genehmigung des Bundesrates und Reichstages staatsrechtliche Geltung erlangen können.

Insoweit nun ein Gesetzesbefehl erforderlich ist, um einem Staatsvertrage staatsrechtliche Erfüllbarkeit zu verschaffen — oder wenn man sich der verunglückten Fassung des Art. 11, Abs. 3 anschließen will — insoweit die Verträge sich auf solche Gegenstände beziehen, welche nach Art. 4 in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören — ist zum Erlaß und zur Wirksamkeit dieses Befehles alles dasjenige erforderlich, was zum Zustandekommen eines gewöhnlichen Gesetzes gehört und die im § 55 entwickelten Rechtssätze finden durchweg analoge Anwendung¹⁾. Die Erfordernisse sind demnach: Uebereinstimmung zwischen Bundesrat und Reichstag über den Inhalt, Sanktion, Ausfertigung und Verkündigung, und zwar nach folgenden Regeln:

a) Die Feststellung des Inhaltes.

Da nur der Kaiser die Verhandlungen über Staatsverträge durch seine Beamten führen lassen kann, so ergibt sich, daß die Vorlage eines Staatsvertrages im Bundesrat immer nur vom Kaiser, niemals von einem anderen Bundesgliede erfolgen kann²⁾. Da ferner die Vorlagen an den Reichstag nach Maßgabe der Beschlüsse des Bundesrates gebracht werden (Reichsverfassung Art. 16), so folgt, daß dem Reichstage ein Staatsvertrag nur vorgelegt werden kann, wenn der Bundesrat sich mit demselben einverstanden erklärt hat.

So wie hierdurch das sogenannte Recht der Initiative für die Mitglieder des Bundesrates und Reichstages in Wegfall kommt, so ist auch das Recht der Amendierung, wenn auch de jure nicht ausgeschlossen, so doch de facto beschränkt, da der Inhalt und Wortlaut des Vertrages nicht unter den Organen des Reiches, sondern zwischen den Bevollmächtigten des Reiches und des fremden Staates vereinbart und festgestellt wird³⁾. Der Reichstag kann jedoch die Genehmigung des Vertrages an die Bedingung knüpfen, daß derselbe gewisse Abänderungen oder Zusätze erhält, und die Zulässigkeit einer solchen Beschlußfassung kann um so weniger bezweifelt werden, als dem Reichstage regelmäßig nicht der definitiv geschlossene Vertrag, sondern der Vertragsentwurf zur Genehmigung vorgelegt wird.

b) Die Sanktion.

Der staatliche Akt, welcher dem Staatsvertrage staatsrechtliche Kraft und Verbindlichkeit erteilt, erfolgt wie die Sanktion der Reichs-

1) Vgl. das Urteil des Reichsgerichts in Strafsachen vom 22. September 1885 (Entsch. Bd. 12, S. 384).

2) Selbstverständlich steht es aber jedem Mitgliede frei, den Abschluß eines Staatsvertrages in Anregung zu bringen, und einen Antrag zu stellen, daß der Bundesrat beschließen möge, den Kaiser zu ersuchen, die zur Herbeiführung eines Vertragsabschlusses geeigneten Schritte zu veranlassen.

3) Die geschäftliche Behandlung der Vorlage im Reichstage ist aber dieselbe wie diejenige der Gesetzentwürfe. Vgl. E. Meier, Staatsverträge S. 286.



gesetze durch einen Beschluß des Bundesrates (siehe oben S. 29 ff.)¹⁾. Dieser Akt kann nur vollzogen werden, nachdem der Reichstag die Genehmigung erteilt hat und der Wortlaut des Vertrages mit den Beschlüssen des Reichstages in Einklang gesetzt worden ist. Der vom Reichstage gefaßte Beschluß, welcher die Genehmigung ausspricht, muß nach Art. 7, Ziff. 1 der Reichsverfassung dem Bundesrat nochmals zur Beschlußfassung vorgelegt werden, und dieser zweite Beschluß des Bundesrates enthält die Sanktion. So wie bei gewöhnlichen Gesetzen dieser Beschluß darauf gerichtet ist, dieselben dem Kaiser zur Ausfertigung zu unterbreiten, geht er bei Staatsverträgen dahin, dieselben dem Kaiser zur Ratifikation zu überweisen. Art. 11, Abs. 3 macht im Gegensatz zu Art. 5, der bei der gewöhnlichen Gesetzgebung die Beschlüsse des Bundesrates und Reichstages als ganz gleichartige nebeneinander stellt, einen bemerkenswerten Unterschied bei den Staatsverträgen, indem er die Zustimmung des Bundesrates für erforderlich zu ihrem Abschluß, die Genehmigung des Reichstages für erforderlich zu ihrer Gültigkeit erklärt. Obwohl in dieser Ausdrucksweise der völkerrechtliche Akt mit dem staatsrechtlichen zusammengeworfen wird, so spricht sich doch durch dieselbe der richtige Gedanke aus, daß die Erklärungen des Bundesrates und des Reichstages nicht gleichartig sind. Die Genehmigung des Reichstages ist die Voraussetzung, ohne welche der Bundesrat den Vertrag nicht für staatsrechtlich verbindlich erklären kann; die Erklärung des Bundesrates ist wieder die Voraussetzung, ohne welche der Kaiser nicht dem fremden Staat das Versprechen geben kann, daß der Vertrag ausgeführt werden wird. Die Erklärung des Bundesrates ist demnach die Voraussetzung der Ratifizierung, und es liegt die Verwechslung sehr nahe, den Inhalt des Bundesratsbeschlusses anstatt in der Vollstreckbarkeitserklärung des Vertrages in der Zustimmung zu seinem Abschlusse (d. h. Ratifizierung) zu erblicken. In Wahrheit ist die Ratifizierung des Gesetzes die Folge der vom Bundesrat beschlossenen Vollstreckbarkeitserklärung, so wie die Ausfertigung des Gesetzes die Folge der vom Bundesrat erteilten Sanktion ist.

Für die Beschlußfassung des Bundesrates gelten ganz dieselben Regeln, welche für die Sanktion der Gesetze Anwendung finden. Nur

1) Heilborn im Archiv XI, S. 142 ff. entwickelt die Ansicht, daß das „Vertragsgesetz“ nicht vom Bundesrat, sondern vom Kaiser sanktioniert werde. Allerdings hat der Kaiser wegen des synallagmatischen Zusammenhangs zwischen dem staatlichen Vertragsgesetz und dem völkerrechtlichen Vertragsabschluß an dem Zustandekommen des Vertragsgesetzes indirekt einen größeren und selbständigeren Anteil wie an anderen Gesetzen. Denn wie im Text hervorgehoben, kann die Vorlage eines Vertrages nur mit kaiserlicher Genehmigung erfolgen und er kann den Abschluß des Vertrages und damit auch die Wirksamkeit des Vertragsgesetzes (siehe unten S. 164) durch Verweigerung der Ratifikation abwenden. Für das Zustandekommen des „Vertragsgesetzes“ bestehen aber nach der Reichsverfassung keine anderen Vorschriften wie für andere Gesetze. Uebereinstimmend G. Meyer § 190, Note 10.



ist das im Art. 5, Abs. 2 den preußischen Stimmen eingeräumte Widerspruchsrecht bei Gesetzesvorschlägen über das Militärwesen, die Kriegsmarine und die im Art. 35 bezeichneten Abgaben praktisch unanwendbar, da nur mit Zustimmung des Kaisers ein Vertragsentwurf zustande kommen und die Initiative im Bundesrat vom Kaiser allein ausgehen kann, so daß also der Fall unmöglich ist, daß sich im Bundesrat die Stimme des Präsidiums gegen die Vollstreckbarkeitserklärung des vom Kaiser selbst oder seiner Regierung vorgelegten Vertrages ausspricht.

Dagegen finden die im Art. 78 der Reichsverfassung enthaltenen Rechtsvorschriften auch auf Staatsverträge vollkommene Anwendung¹⁾. Wenn die Vollziehung des Vertrages eine Veränderung der Verfassung in sich schließt, so gilt dieselbe als abgelehnt, wenn im Bundesrat 14 Stimmen sich dagegen erklären²⁾. Dies findet beispielsweise Anwendung auf Staatsverträge, welche eine Veränderung des Bundesgebietes (Reichsverfassung Art. 1) zum Gegenstande haben, ohne Unterschied, ob der Vertrag ein Friedensschluß ist, oder ob er ohne vorausgegangenen Krieg abgeschlossen worden ist³⁾. Sollte ein Staats-

1) Eine Abweichung von dem regelmäßigen Gange der Reichsgesetzgebung ist in einigen Fällen eingetreten, indem der Bundesrat reichsgesetzlich ermächtigt worden ist, gewisse Vereinbarungen mit einem auswärtigen Staat in Kraft zu setzen; so z. B. das Gesetz vom 13. Dezember 1909 (RGBl. S. 979) über die Handelsbeziehungen zum Britischen Reich. Ganz eigenartig ist das Gesetz vom 15. Juni 1911 (RGBl. S. 251) betreffend die Handelsbeziehungen zu Japan. Darnach wird der Bundesrat ermächtigt, für den Fall des Zustandekommens eines Handels- und Schiffsahrtsvertrages und anderer Verträge sie vorläufig in Kraft zu setzen; sie aber dem Reichstage bei seinem nächsten Zusammentritte zur Genehmigung vorzulegen und, wenn der Reichstag bis zum 31. März 1912 die Zustimmung nicht erteilt hat, die Verträge spätestens bis zum 31. Dezember 1912 außer Wirksamkeit zu setzen. Dem verfassungsmäßigen Verhältnis der Reichsorgane zu einander hätte es wohl besser entsprochen, wenn der Kaiser ermächtigt worden wäre, mit Zustimmung des Bundesrats die Verträge in Kraft und wieder außer Kraft zu setzen.

2) Uebereinstimmend Thudichum S. 91, 92; Meier S. 294; Pröbst S. 308.

3) Art. 11, Abs. 1 führt neben einander auf „Frieden, Bündnisse und andere Verträge mit fremden Staaten“; Abs. 3 des Art. 11 spricht dann von Verträgen mit fremden Staaten; es könnte daher die Meinung entstehen, als beziehe sich der Abs. 3 nur auf solche Verträge, welche weder Frieden noch Bündnisse sind. Allein eine solche Auslegung würde weder dem Wortlaute noch dem Sinne entsprechen. Dem Wortlaute nicht, weil Abs. 3 aus der Gesamtmasse der Verträge diejenigen heraushebt, welche sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen, also ein ganz anderes fundamentum divisionis wie die Aufzählung im Abs. 1 desselben Artikels zur Grundlage hat; dem Sinne nach nicht, weil Abs. 1 — wie im Texte ausgeführt — die völkerrechtliche Legitimation zum Abschlusse, Abs. 3 die staatsrechtlichen Erfordernisse der Vollziehbarkeit betrifft. Für die Gleichstellung der Friedensverträge mit anderen Staatsverträgen entscheiden sich Hiersemenzel S. 52; Thudichum S. 93; Seydel S. 161; Westerkamp S. 43; in ausführlicher Erörterung Pröbst S. 314 ff. Die entgegengesetzte Ansicht vertreten v. Rönne a. a. O. S. 307 ff.; Meier S. 306 fg.; Meyer § 190, Note 14; Prestele S. 78 fg.; Schulze II, S. 332; Seligmann S. 19; Hänel I, S. 545. Für die letztere Ansicht läßt sich, abgesehen von politischen Betrachtungen, nichts anführen, als daß im Art. 11, Abs. 1 das Recht, „Frieden zu schließen“, besonders erwähnt ist.

vertrag einen mit der Verfassung im Widerspruch stehenden Inhalt haben, z. B. die Anordnungen derselben über das Eisenbahnwesen oder über das Post- und Telegraphenwesen modifizieren oder die Fortdauer eines Landeskonsulates zugestehen (Art. 56) oder die Grenzen des Bundesgebietes abändern u. dgl., so wäre es zwar korrekt, durch ein besonderes Gesetz den Worlaut der Verfassung entsprechend abzuändern; für die Vollstreckbarkeit des Vertrages kann dies aber ebenso wenig als rechtliches Erfordernis aufgestellt werden, wie für die Gültigkeit eines die Verfassung abändernden Gesetzes. Siehe oben S. 38 ff.

Wenn die Vollziehung des Staatsvertrages in die *Sonderrechte* einzelner Bundesstaaten eingreift, so ist die besondere Zustimmung der beteiligten Bundesstaaten erforderlich. Der in Art. 78, Abs. 2 der Reichsverfassung zugesicherte Schutz der Sonderrechte wäre ein vollkommen illusorischer, wenn er sich nur auf den gewöhnlichen Weg der Gesetzgebung und nicht auch auf den Fall der Genehmigung eines internationalen Vertrages bezöge. Aus dem Bd. 1, § 12 entwickelten Begriff dieser Rechte ergibt sich, daß dieselben materielle Schranken der dem Reiche zustehenden Gewalt sind ¹⁾; ihre Respektierung ist daher unabhängig von der Form, in welcher das Reich seine Gewalt ausübt ²⁾.

c) Die Ausfertigung.

Gemäß der in Preußen ausgebildeten und vom Norddeutschen Bunde und dem Deutschen Reiche festgehaltenen Praxis findet eine Ausfertigung des Gesetzes, welches den Untertanen und Behörden die Beobachtung oder Vollziehung eines Staatsvertrages anbefiehlt, nicht statt. Wenn man das völkerrechtliche Geschäft und den staatlichen Befehl äußerlich so auseinander halten würde, wie es die juristische Natur der Sache verlangt und wie es in der überwiegenden Mehrzahl aller Staaten tatsächlich geschieht, so müßte jeder Staatsvertrag *zweimal* ausgefertigt werden; einmal für den Staat, mit welchem er abgeschlossen worden ist (Ratifikation), und überdies für den eigenen Staat behufs der Gesetzgebung (Promulgation). Die *völkerrechtliche* Ausfertigung bedarf keiner Bezugnahme auf die vom Bundesrat und

1) Siehe Bd. 1, S. 121 ff.

2) Eine Anwendung hat dieser Grundsatz gefunden bei der Beschlußfassung des Bundesrates über die Uebereinkunft mit Italien vom 3. Dezember 1874 wegen gegenseitigen Verzichts auf die Beibringung von Trau-Erlaubnisscheinen. Der kgl. bayerische Bevollmächtigte erklärte: „Die königl. bayerische Regierung hält sich zunächst für verpflichtet, auf den Vorbehalt in Nr. III, § 1 des Versailler Bündnisses vom 23. November 1870 und in Ziff. I des Schlußprotokolls von demselben Tage hinzuweisen, erklärt sich indeß bereit, wegen Ausführung des Uebereinkommens, gegen dessen Inhalt eine materielle Erinnerung nicht besteht, die betreffenden bayerischen Behörden mit Anweisung zu versehen, nachdem die bayerische Landesgesetzgebung, soweit sie in den Bereich jenes Reservatrechtes fällt, durch das Uebereinkommen nicht alteriert wird.“ *Protokolle des Bundesrates 1875*, § 103, S. 84. Vgl. auch ebendasselbst § 306, S. 296.

Reichstag erteilte Zustimmung oder Genehmigung, da diese eine res interna ist, die den Mitkontrahenten nichts angeht; die Hinzufügung eines Befehles, dem Vertrage nachzukommen, würde ganz sinnlos sein, da der internationale Vertrag unter Gleichberechtigten geschlossen wird und lediglich gegenseitige Versprechungen enthält. Für die staatsrechtliche Ausfertigung dagegen ist das wesentlichste Stück der Befehl an alle der Staatsgewalt unterworfenen Personen (Untertanen und Behörden), den Vertrag zu beachten und zu befolgen, d. h. die Verordnungsklausel, wie sie für jedes Gesetz erforderlich ist¹⁾. Zugleich müßte die Verfassungsmäßigkeit dieses Befehls formell konstatiert werden durch die kaiserliche Beurkundung, daß der Bundesrat und der Reichstag die Zustimmung erteilt haben. Endlich wäre noch ein drittes Erfordernis begründet, welches bei gewöhnlichen Gesetzen nicht existiert; da nämlich die Zustimmung des Bundesrates und Reichstages nur für den Fall und unter der Voraussetzung erteilt ist, daß der völkerrechtliche Vertrag wirklich zustande kommt und auch der mitkontrahierende Staat sich definitiv verpflichtet, so müßte in der staatsrechtlichen Ausfertigung konstatiert werden, daß diese Voraussetzung erfüllt, d. h. der Vertrag durch Auswechslung der Ratifikationen definitiv geschlossen worden ist. Diese zweite — staatsrechtliche — Ausfertigung der Verträge unterbleibt aber nach der im Reich angenommenen Praxis gänzlich; man beschränkt sich auf die Ratifikation. Die staatsrechtliche Bedeutung des Staatsvertrages, das »Vertragsgesetz« (wie es Heilborn nennt), kommt zu keinem sachgemäßen Ausdruck.

d) Die Verkündigung.

Der Staatsvertrag als Geschäft des Völkerrechts bedarf weder einer Verkündigung im staatsrechtlichen Sinne noch einer Veröffentlichung zum Zwecke seiner tatsächlichen Bekanntmachung. Geheime Verträge haben dieselben völkerrechtlichen Wirkungen wie veröffentlichte. Der Begriff der Verkündigung ist auf Rechtsgeschäfte überhaupt unanwendbar. Dagegen bedarf das Gesetz, welches die Vollziehung oder Beobachtung des Staatsvertrages anordnet, der Verkündigung wie jedes andere Gesetz. Da nun aber im Deutschen Reich dieses Gesetz überhaupt nicht formuliert und ausgefertigt wird, so kann es auch nicht verkündigt werden; der Verkündigung wird vielmehr die Vertragsurkunde zugrunde gelegt. Der Abdruck derselben im Reichsgesetzblatt erscheint daher äußerlich als eine bloße Mitteilung, daß ein Staatsvertrag mit dem angegebenen Wortlaut abgeschlossen worden sei, aber nicht als ein an die Reichsangehörigen gerichteter Befehl. Der Abdruck schweigt von der Zustimmung des Bundesrates und der Genehmigung des Reichstages, und es wird dieselbe auch nicht einmal stillschweigend durch die Tatsache des Abdruckes im Reichsgesetzblatte konstatiert, da nicht selten auch solche Verträge daselbst abgedruckt

1) Siehe oben S. 29, 36.

werden, die gar nicht in den Bereich der Reichsgesetzgebung eingreifen, der Genehmigung des Reichstages nicht bedürfen und dieselbe auch nicht erhalten haben¹⁾. Dem Abdruck wird ferner diejenige Urkunde zugrunde gelegt, in welcher die mit Führung der Verhandlungen beauftragten Bevollmächtigten die *Punktationen* festgestellt und unterzeichnet haben, er enthält daher nicht einmal die Unterschrift des Kaisers und ebensowenig die Gegenzeichnung des Reichskanzlers. Der völkerrechtliche Hauptakt, die Ratifikationsurkunde, wird nicht publiziert. Dagegen wird hinter dem Abdruck des Vertrages die historische Notiz, daß die Ratifikation desselben erfolgt ist, beigegefügt. Diese Notiz ist meistens ohne Unterschrift und Beglaubigung, und man kann ihr nicht ansehen, ob sie vom Reichskanzler oder von einem Setzerlehrling der Staatsdruckerei herrührt.

Da diese Art der Verkündung den Anordnungen im Art. 2 und Art. 17 der Reichsverfassung zweifellos nicht entspricht, ein Rechtssatz aber, daß der bloße Abdruck eines Staatsvertrages im Reichsgesetzblatt dieselben staatsrechtlichen Wirkungen habe wie eine ordnungsmäßige Verkündung, weder in der Reichsverfassung noch in einem anderen Reichsgesetz anerkannt ist, so läßt sich mit Grund in Zweifel ziehen, ob die bisher übliche Art der Verkündung in denjenigen Fällen, in denen der Inhalt des Vertrages in den Bereich der Gesetzgebung eingreift, rechtliche Kraft und Wirksamkeit hat²⁾.

1) Dahin gehören z. B. die zahlreichen Eisenbahnverträge, welche lediglich die Konzessionierung, den Anschluß und den Betrieb an der Grenzstation betreffen; ferner der Vertrag mit den Niederlanden über die Verbindung der Kanäle (Reichsgesetzbl. 1877, S. 539) u. s. w.

2) Die mangelhafte Art der Verkündung der Staatsverträge ist schon wiederholt gerügt worden, z. B. von Thudichum S. 96 und ihn ziemlich wörtlich abschreibend v. Rönnne, Verfassungsrecht (1. Aufl.) S. 62, Note 3; ferner von E. Meier S. 336; Hensel, Annalen 1882, S. 29 fg.; Pröbst S. 308, Note 1; Zorn I, S. 512; Schulze II, S. 331; Boretius in der Sitzung des Reichstages vom 25. Februar 1879 (Stenogr. Bericht S. 127), Seydel, Kommentar S. 166, Triepel, Völkerrecht und Landesrecht S. 389 u. A., jedoch ohne Erfolg. In dem oben S. 52, Note 3, zitierten Erkenntnis hat das Reichsgericht einer Vereinbarung vom 16. Juni 1874 den Charakter der „reichsrechtlichen Norm“ aus dem Grunde abgesprochen, weil ihr die Gegenzeichnung des Reichskanzlers fehlt; nicht minder wesentlich für die Rechtsverbindlichkeit ist aber eine der Reichsverfassung entsprechende Verkündung. Dieselbe ist ein Formalakt, Hänel, Studien II, S. 65, und kann daher nicht gültig in willkürlicher Abweichung von den Vorschriften der Verfassung erfolgen. Das Reichsgericht hat jedoch in einer Entscheidung vom 24. Januar 1898, welche in der Beilage zum Reichsanzeiger 1898, S. 125 ff., abgedruckt ist, den unterschriftlosen Abdruck des Vertrages als eine rechtswirksame Verkündung angesehen, „weil es nach der bekannten Einrichtung des die Herstellung und die Ausgabe des Reichsgesetzblattes betreffenden Verfahrens nicht zweifelhaft sei, daß die Bemerkung hinsichtlich der Ratifikation mit Billigung der obersten Reichsbehörde erfolgt sei, ihre Richtigkeit also von dieser anerkannt werde“. Hier wird die rechtliche Natur und Bedeutung der „Verkündung“ so gründlich wie möglich verkannt. Mit dieser Erwägung könnte man auch den Abdruck eines Staatsvertrages im Reichsanzeiger oder im Zentralblatt rechtfertigen, da das Reichsgericht wahrscheinlich nicht bezweifeln würde,

In jedem Falle hat die bisher übliche Art der Verkündigung ohne Eingangsworte, also ohne Konstatierung, daß die Zustimmung des Bundesrates und Reichstages erteilt worden ist, die Wirkung, daß den Behörden, welche die in dem Staatsvertrage enthaltenen Rechtssätze zur Anwendung zu bringen haben, insbesondere den Gerichtsbehörden, das Recht und die Pflicht obliegt, im einzelnen Falle zu prüfen, ob in Wahrheit diesen Erfordernissen gesetzlicher Gültigkeit Genüge geschehen ist oder nicht¹⁾. Wie soll aber der Amtsrichter oder Verwaltungsbeamte, dem keine Bibliothek wie dem Reichsgericht zur Hand ist, dies ermitteln, wenn er es aus dem Reichsgesetzblatt nicht ersehen kann?

4. Ausführungsbestimmungen.

Wenn zur Vollziehung von Staatsverträgen Ausführungsbestimmungen erforderlich sind, so finden die Grundsätze über *Verordnungen* analoge Anwendung. Demgemäß können *Rechtsvorschriften* im Verordnungswege nur auf Grund gesetzlicher Ermächtigung, die in der Genehmigung des Staatsvertrages durch Bundesrat und Reichstag enthalten sein kann, erlassen werden²⁾; *Verwaltungsvorschriften* dagegen sind vom Bundesrat³⁾ oder, wenn sie die unmittelbare Reichsverwaltung betreffen, nach Maßgabe der Spezialgesetze von den Verwaltungschefs zu erlassen⁴⁾. Hervorzuheben

daß auch ein solcher Abdruck mit Billigung der obersten Reichsbehörde erfolgt sei. Siehe S. 110, Note 2. Namentlich könnten aber nach dieser Erwägung auch bei der Verkündigung von anderen Reichsgesetzen die Unterschrift des Kaisers und die Gegenzeichnung des Reichskanzlers fortbleiben, ohne daß vermutlich das Reichsgericht daran Anstoß nehmen würde. Dambitsch S. 302 fg. hat das Urteil des Reichsgerichts und seine Begründung gebilligt, was bei der ausgeprägt bürokratischen Tendenz dieses Kommentars nicht zu verwundern ist. Der staatsrechtliche Begriff der Verkündigung wird zu dem einer tatsächlichen Bekanntmachung verflacht und entstellt und die regellose Art derselben damit gerechtfertigt, daß der zweite Satz des Art. 2 der RV. sich nur auf formelle Reichsgesetze beziehe. Ueber die Unrichtigkeit dieser Ansicht vgl. oben S. 108 fg. Eine Folge dieser Auslegung wäre aber, daß auch die Anordnung des Art. 2, daß Reichsgesetze ihre verbindliche Kraft durch ihre Verkündigung von Reichswegen erhalten, auf die Staatsverträge des Reichs keine Anwendung finden würde und es daher überhaupt an jeder rechtlichen Grundlage für die innerstaatliche Geltung und verbindliche Kraft der Staatsverträge fehlen würde. Man kann doch nicht das Wort „Reichsgesetze“ in dem Hauptsatz so auslegen, daß es Rechtsverordnungen und Staatsverträge einschließt und den unmittelbar folgenden Relativsatz so, daß er diese Arten von Rechtsvorschriften ausschließt. Der Satz der RV. würde ohne die lediglich stylistische Form des Relativsatzes lauten: Die Reichsgesetze erhalten ihre verbindliche Kraft durch ihre Verkündigung von Reichswegen vermittelt eines Reichsgesetzblattes.

1) Vgl. die Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivils. Bd. 26, S. 123 und Bd. 40, S. 112 (Hubrich S. 36, Note 2).

2) Vgl. z. B. die Verordnung vom 4. Juli 1883 (Reichsgesetzbl. S. 153) zur Ausführung der Reblaus-Konvention.

3) Solche Ausführungsbestimmungen des Bundesrats sind in großer Zahl im Zentralblatt veröffentlicht.

4) Dahin gehören insbesondere die Telegrafenerordnungen, Instruktionen der Postbehörden u. s. w.

ist nur, daß auch die Ausführungsbestimmungen durch völkerrechtlichen Vertrag vereinbart werden können, welcher der Genehmigung des Reichstages nicht bedarf, wenn er nur Verwaltungsmaßregeln oder Detailvorschriften innerhalb der durch den genehmigten Staatsvertrag sanktionierten Grundsätze betrifft.

5. Außerkraftsetzung¹⁾.

Aus dem Satz, daß die Sanktion der in den Staatsverträgen enthaltenen Rechtsvorschriften mit Rücksicht auf die zugrunde liegenden internationalen Vereinbarungen und Verpflichtungen erfolgt, ergibt sich eine wichtige Verschiedenheit der Staatsverträge gegenüber anderen Gesetzen hinsichtlich der Aufhebung ihrer Geltung. Dieselbe bestimmt sich nicht nach den rein staatsrechtlichen Regeln von der formellen Gesetzeskraft (siehe oben § 57, I), d. h. sie kann auch eintreten, ohne daß hierzu der Weg der Gesetzgebung beschritten zu werden braucht. Hierbei ist von dem häufigen Falle, daß im Staatsvertrage selbst eine bestimmte Dauer seiner Geltung vereinbart ist, abzusehen; denn der Endtermin bezieht sich zugleich auch auf die staatsrechtliche Geltung. Ebenso können die Fälle außer Betracht bleiben, daß in dem Vertrage entweder die Verlängerung der Gültigkeitsdauer oder andererseits die Kündigung vorbehalten ist; denn die Genehmigung des Vertrages erstreckt sich auch auf eine solche Klausel, enthält also zugleich die entsprechende Ermächtigung für die Regierung²⁾. Als ein uner-

1) Vgl. die Erörterungen von Heilborn, Archiv Bd. 12 S. 173 ff.

2) Heilborn S. 186 ff. hält eine Delegation für nicht erforderlich, weil der Kaiser schon nach Art. 11 der Reichsverfassung befugt sei, Staatsverträge zu verlängern und zu verkürzen. Für die Verlängerung ist dies jedenfalls unzutreffend; denn wenn der Vertrag für eine bestimmte Zeit geschlossen ist, so ergeht auch das Vertragsgesetz mit diesem Endtermin seiner Geltung; es bedarf also einer Ermächtigung des Kaisers, zwar nicht um die Verlängerung des Vertrages mit dem anderen Staate zu vereinbaren, wohl aber um die Geltung des Vertragsgesetzes zu verlängern. Dies ist auch von der Reichsregierung in dem von Heilborn S. 183 berichteten Falle anerkannt worden. Verliert der Vertrag durch Kündigung seine Geltung, so verliert allerdings auch das Vertragsgesetz seine Wirksamkeit, da es ja nur die Ausführung oder Erfüllung des Vertrages zum Gegenstand hat. Da nun die Kündigung ein völkerrechtliches Rechtsgeschäft ist, zu dessen Vornahme der Kaiser verfassungsmäßig legitimiert ist, so kann eine Ermächtigung zur Aufhebung des Vertragsgesetzes überflüssig erscheinen. Allein die völkerrechtliche Legitimation des Kaisers ist wohl zu unterscheiden von der Frage, zu welchen internationalen Akten der Kaiser staatsrechtlich befugt ist. Man kann doch nicht annehmen, daß der Kaiser kraft dieser Legitimation befugt sei, durch einen Akt der völkerrechtlichen Vertretung das gesetzliche Reichsrecht, vielleicht die Reichsverfassung selbst außer Geltung zu setzen. Die völkerrechtliche Legitimation und die innerstaatliche Zuständigkeit sind auch hier wohl zu unterscheiden. Soll daher das für eine bestimmte Zeit in Geltung tretende Vertragsgesetz aus anderen als völkerrechtlichen Gründen vorher außer Kraft gesetzt werden, so bedarf der Kaiser dazu allerdings einer gesetzlichen Ermächtigung, welche in der Genehmigung der Kündigungsklausel enthalten ist. Wird der Vertrag von dem auswärtigen Staate gekündigt, so verliert selbstverständlich zugleich mit dem Vertrage auch das Vertragsgesetz seine Geltung.

läßliches Erfordernis muß es aber erachtet werden, daß sowohl die Verlängerung über die im Verträge angegebene Zeit hinaus als auch das Erlöschen der Geltung des Vertrages durch Kündigung oder Nichtverlängerung im Reichsgesetzblatt in ordnungsmäßiger Form publiziert werde¹⁾. Abgesehen von diesen Fällen kann aber das Vertragsgesetz seine Geltung verlieren, wenn der Staatsvertrag aus völkerrechtlichen Gründen außer Kraft gesetzt wird, insbesondere wegen Nichterfüllung desselben von seiten des anderen Kontrahenten oder als Repressalie oder wegen Einspruchs einer dritten Macht usw. Die Ergreifung solcher Maßregeln gehört zur völkerrechtlichen Vertretung des Staates, steht also im Deutschen Reich dem Kaiser zu (Reichsverfassung Art. 11). Derselbe ist daher befugt, ohne Mitwirkung von Bundesrat und Reichstag die Gesetzeskraft eines Staatsvertrages aufzuheben, indem er derselben die völkerrechtliche Grundlage entzieht, auf welcher sie beruht²⁾.

Wenn nicht der Staatsvertrag als solcher mit Gesetzeskraft ausgestattet, sondern in Veranlassung desselben ein selbständiges, vom Verträge formell unabhängiges Reichsgesetz erlassen worden ist, so gelten hinsichtlich des Inkrafttretens und der Aufhebung desselben die gewöhnlichen, von Reichsgesetzen überhaupt geltenden Rechtsregeln.

§ 63. Die Staatsverträge der Bundesglieder.

Die Reichsverfassung enthält keine Bestimmung darüber, inwieweit den einzelnen Gliedstaaten die Befugnis zum Abschluß von Staatsverträgen verblieben ist; aus den allgemeinen Prinzipien der Verfassung ergibt sich aber, daß den Einzelstaaten der völkerrechtliche Verkehr mit fremden Staaten, sowie der Abschluß von Staatsverträgen unter einander nicht entzogen, wohl aber beschränkt worden ist. Dieser Satz ist so zweifellos und unbestritten und durch eine so konstante und unangefochtene Praxis bekräftigt, daß er keiner weiteren Begründung bedarf³⁾. Dagegen muß der Umfang, in welchem den Einzel-

1) Die bisher bestehende Praxis, daß das Erlöschen der verbindlichen Kraft von Staatsverträgen im Reichsgesetzblatt gar nicht verkündigt wird, muß als eine große Unordnung bezeichnet werden. Das Außerkrafttreten des Staatsvertrages bewirkt ebenso gut eine Veränderung des bestehenden Rechtszustandes, wie das Inkrafttreten. Aus dem Reichsgesetzblatt kann niemand ersehen, ob ein Staatsvertrag noch gilt oder nicht. In neuester Zeit sind solche Bekanntmachungen in ordnungsmäßiger Form im Reichsgesetzblatt erfolgt; 1897 S. 5; 611; 785; 1898 S. 4; 1019; 1899 S. 136; 673; 1900 S. 808 u. s. w.

2) Vg. Jellinek, Gesetz und Verordnung S. 362 fg.; Seligmann S. 216 ff.; Tezner S. 155. Dagegen steht es mit der formellen Gesetzeskraft derjenigen Staatsverträge, welche dieselbe erlangt haben, im Widerspruch, einzelne Bestimmungen derselben im Verordnungswege aus anderen als solchen völkerrechtlichen Gründen zu suspendieren. Vgl. Störk im Archiv für öffentl. Recht Bd. 9, S. 23 ff. Heilborn daselbst Bd. 14 S. 199.

3) Zorn I, S. 501 fg. hat die Behauptung hingestellt, daß die Einzelstaaten „prinzipiell“ das Vertragsrecht verloren haben. „Denn da in dem Abschluß der Ver-

staaten das Vertragsrecht zusteht, und die rechtliche Wirkung der internationalen Verträge der Einzelstaaten gegenüber den Hoheitsrechten des Reiches näher festgestellt werden.

I. Der Umfang, in welchem den Einzelstaaten das Recht zur Vertragsschließung verblieben ist, begrenzt sich durch folgende Sätze:

1. Aus der staatsrechtlichen Unterordnung der Einzelstaaten unter das Reich und der hierauf beruhenden Verpflichtung der Einzelstaaten und ihrer Regierungen zur Treue ergibt sich, daß kein Gliedstaat weder mit einem anderen Bundesstaat noch mit einer ausländischen Macht einen Vertrag abschließen darf, welcher gegen die Sicherheit, Existenz oder Integrität des Deutschen Reiches oder eines Gliedes desselben oder gegen dessen Verfassung, Landesherrn usw. gerichtet ist. Ein solcher Vertrag würde nicht bloß nichtig sein, sondern diejenigen Personen, welche an dem Abschluß desselben wissentlich teilgenommen haben, würden sich nach § 81, 83, 84, 87 ff. des Reichsstrafgesetzbuchs des Hochverrates oder Landesverrates schuldig machen.

2. Ueber Gegenstände, welche der Kompetenz der Einzelstaaten durch die Reichsverfassung oder durch die auf Grund derselben ergangenen Reichsgesetze entzogen sind, können die Einzelstaaten keine Verträge mit rechtlicher Wirksamkeit abschließen. Denn soweit ein Einzelstaat gewisse Hoheitsrechte, sei es auf dem Gebiete der Rechtsordnung oder auf dem Gebiete der Verwaltungstätigkeit, überhaupt nicht mehr hat, kann er auch keine Verpflichtung über die Art und Weise ihrer Ausübung übernehmen. Demgemäß ist die Kompetenz zum Abschluß von Staatsverträgen zwischen Reich und Einzelstaaten in vollkommen gleicher Weise verteilt wie die Kompetenz zur Gesetzgebung und Verwaltung¹⁾. Entzogen ist daher der Einwirkung der

einbarung das Versprechen liegt, den Inhalt derselben zum Recht erheben zu wollen, so ergibt sich mit ‚logischer Notwendigkeit‘ der Satz, daß nur solche Staaten in Betracht kommen können, welche bezüglich der Rechtssetzung unbeschränkt sind, d. i. souveräne Staaten.“ Aus der von Zorn gesetzten Prämisse folgt aber nur, daß das unbeschränkte Vertragsrecht nur souveränen Staaten zusteht. Die deutschen Einzelstaaten haben doch unzweifelhaft das Recht der Landesgesetzgebung, also der Rechtssetzung; warum sollen sie also nicht hinsichtlich derselben ein Versprechen geben können? Auch die Prämisse aber ist falsch. Denn es enthält keineswegs jeder Vertrag das Versprechen, einen Rechtssatz zu schaffen; die Verträge haben oft gar keinen Rechtsinhalt, sie betreffen faktische Leistungen, z. B. den Bau einer Eisenbahn oder Chaussee oder eines gemeinschaftlichen Landgerichtsgebäudes oder Gefängnisses oder dergleichen. Die Fähigkeit der Einzelstaaten zum Abschluß von Staatsverträgen ist in Art. 50, Abs. 6, Art. 52, Abs. 3 und Art. 66, Abs. 1 der Reichsverfassung, sowie in zahlreichen Reichsgesetzen anerkannt. Uebrigens erkennt Zorn selbst an, daß das Recht der Vertragsschließung in der Praxis von den Einzelstaaten ausgeübt wird. Vgl. auch Meier S. 271; Meyer, Staatsrecht § 80, Note 14; Pröbst S. 245 ff.; Prestele S. 8 fg.; Tinsch S. 30 fg.; v. Sarwey, Württemb. Staatsrecht II, S. 87 ff.; Schulze, Deutsches Staatsrecht II, § 362. Anschütz S. 614 fg.

1) Thudichum S. 250; Meier S. 271 ff.; Pröbst S. 246 ff.; Meyer § 80

Einzelstaaten durch internationale Verträge das gesamte Gebiet der auswärtigen Politik; sie können ferner keine Verträge schließen über Angelegenheiten, welche die Verfassung des Reiches selbst, seine Organisation, Behörden, Finanzwirtschaft usw. betreffen; über Veränderungen des Bundesgebietes, über Eingriffe in die Gebietshoheit¹⁾, über Konsulatswesen, Schutzgebiete, Zollwesen, Seeschifffahrt und andere handelspolitische Angelegenheiten, über Gegenstände, welche den Oberbefehl und die Verwendung der bewaffneten Macht, wenngleich nur mittelbar und für irgend welche Eventualität, berühren könnten, sowie überhaupt über alle Materien, welche verfassungsmäßig der ausschließlichen Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz des Reiches zugewiesen sind.

3. Soweit das Reich eine fakultative Gesetzgebungskompetenz hat, was für die Mehrzahl der im Art. 4 der Reichsverfassung aufgezählten Gegenstände gilt, besteht die Kompetenz der Einzelstaaten zum Abschluß von Staatsverträgen fort, so lange das Reich von seiner Kompetenz noch keinen Gebrauch gemacht hat, sowie, wenn das Reich diese Materie nicht in abschließender und vollständiger Weise geregelt hat, in demselben Umfange, in welchem die Autonomie der Einzelstaaten zur Ergänzung der Reichsgesetzgebung fort dauert²⁾.

Aber auch soweit das Reich von seiner Gesetzgebungsbefugnis noch keinen Gebrauch gemacht hat, kann der Einzelstaat durch Staatsverträge dem Rechte des Reiches nicht präjudizieren. Die auf Grund von Staatsverträgen von den Einzelstaaten erlassenen Vorschriften verlieren ipso iure ihre Geltung, sobald das Reich durch Gesetz eine andere Vorschrift sanktioniert³⁾. Denn das Motiv, aus welchem der Einzelstaat eine Vorschrift erlassen hat, namentlich ob dies auf Grund eines internationalen Rechtsgeschäftes oder aus eigenem Antriebe geschehen ist,

Schulze, Deutsches Staatsrecht II, S. 333; Hänel, Staatsrecht I, S. 557; Triepel, Völkerr. u. Landesr. S. 244 ff.

1) Vgl. Bd. 1, S. 208 und Pröbst S. 248 fg.

2) Pröbst S. 254 ff.; Donati p. 238 sq.

3) Pröbst S. 252 fg. Entscheidung des Reichsgerichts in Strafsachen vom 3. Juni 1881 (Bd. 4, S. 274) und vom 22. September 1885 (Strafs. Bd. 12, S. 381). Derselbe Grundsatz greift Platz, wenn das Reich über einen Gegenstand einen Staatsvertrag abschließt, hinsichtlich der über denselben Gegenstand mit demselben auswärtigen Staate geschlossenen Verträge der Einzelstaaten. Ausdrücklich ist dies anerkannt in dem Vertrage mit Oesterreich-Ungarn vom 25. Februar 1880, Art. 6 (Reichsgesetzbl. 1881, S. 7). Ob die Verträge der Einzelstaaten vor oder nach ihrem Eintritt in den Bundesstaat abgeschlossen worden sind, macht in dieser Beziehung keinen Unterschied; der Grundsatz des Art. 2 der Reichsverfassung deckt beide Fälle. Uebereinstimmend Schulze, D. Staatsrecht II, § 362; Tinsch S. 55; v. Stengel, Preuß. Staatsrecht, S. 570; Meyer § 80 Note 14; Huber, Staatensukzession (Leipzig 1898), S. 166, 167; Dambitsch S. 291. Anderer Ansicht Bornhak, Preuß. Staatsrecht III, S. 5 und, wenn ich ihn richtig verstehe, Triepel S. 245 fg. Ferner Münch in Hirths Annalen 1907 S. 161 ff., 266 ff. daselbst Seite 177 fg. eine Zusammenstellung der reichhaltigen Literatur.

verleiht der Vorschrift keine höhere Kraft; sie muß vor dem Befehl der höheren Macht (des Reiches) weichen. Das Reich kann zwar sehr erhebliche Gründe haben, die von den Einzelstaaten geschlossenen Staatsverträge bei der Reichsgesetzgebung zu berücksichtigen; wenn das Reich aber ein Gesetz erläßt, so beseitigt dasselbe nach Art. 2 der Reichsverfassung alle mit ihm im Widerspruch stehenden landesgesetzlichen Vorschriften, auch die infolge eines Staatsvertrages ergangenen¹⁾. Jeder auswärtige Staat kennt die rechtliche Unterordnung der deutschen Einzelstaaten unter die Reichsgewalt und die dadurch bewirkte Beschränkung ihrer völkerrechtlichen Geschäftsfähigkeit oder muß sich vor dem Abschluß eines Vertrages mit ihnen diese Kenntnis verschaffen: wenn er sich trotzdem darauf einläßt, mit ihnen ein solches Rechtsgeschäft abzuschließen, so weiß er auch, daß sein Gegenkontrahent sich gar nicht anders verpflichten kann als unter dem selbstverständlichen Vorbehalt, daß die von ihm erteilten Zusicherungen nicht im Widerspruch sich befinden mit den verfassungsmäßigen Befehlen des Reiches, und daß er durch den Erlaß eines solchen Befehls in die rechtliche Unmöglichkeit versetzt werden kann, den von ihm abgeschlossenen Staatsvertrag noch weiter zu erfüllen²⁾.

1) Selbstverständlich kann das Reichsgesetz aber Staatsverträge der Einzelstaaten aufrecht erhalten; es ist Sache der Interpretation, festzustellen, inwieweit dies der Absicht des Gesetzgebers entspricht. Vgl. das Urteil des Reichsgerichts, Entscheidungen in Zivilsachen Bd. 24, S. 12 ff., dessen Begründung allerdings äußerst fragwürdig ist. Der wichtigste Fall, in welchem das Reich die Staatsverträge, welche ein Bundesstaat mit einem ausländischen Staat vor dem Inkrafttreten des Reichsgesetzes geschlossen hat, aufrecht erhalten hat, ist Art. 56 des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch. Vgl. Motive zum Bürgerlichen Gesetzbuch Bd. 1, S. 2.

2) Die entgegengesetzte Auffassung würde nicht nur mit Art. 2 der Reichsverfassung im Widerspruch stehen, sondern auch praktisch zu unsinnigen Resultaten führen. Jeder einzelne Staat könnte einer vom Reich beabsichtigten Gesetzgebung zuvorkommen und sie vereiteln, indem er einen Staatsvertrag schließt. Das Recht des Reiches, das Münzwesen, Maß- und Gewichtswesen, Bankwesen, Patentwesen usw. einheitlich zu regeln, wäre ein völlig illusorisches gewesen, wenn die Einzelstaaten vor Erlaß der betreffenden Reichsgesetze imstande gewesen wären, durch Staatsverträge Rechtssätze bei sich einzuführen, welche auch nach Erlaß des Reichsgesetzes noch Geltung behalten hätten. Dasselbe gilt natürlich auch von den noch nicht vom Reich geregelten Materien. Wenn das Reich ein Gesetz über das Eisenbahnwesen, über das Notariatswesen, über die Medizinalpolizei u. s. w. erlassen wird, verlieren alle mit diesen Gesetzen im Widerspruch stehenden landesgesetzlichen Vorschriften ipso jure ihre Geltung, mögen sie auf Staatsverträgen beruhen oder nicht, soweit das Reichsgesetz sie nicht aufrecht erhält. Vgl. auch Thudichum S. 251; Riedel S. 105; Seydel S. 162; Schulze, Preuß. Staatsrecht II. S. 831. Den Schluß, welchen Pröbst S. 297 ff. von dem hier entwickelten Rechtssatz auf die Auslegung des Art. 11 der Reichsverfassung macht, kann ich nicht für zutreffend erachten. Es handelt sich hier um eine notorische Beschränkung der Staatsgewalt selbst, die jeder auswärtige Staat kennt oder kennen muß; bei Art. 11 dagegen um die Legitimation des zur Vertretung befugten Organs und deren Unabhängigkeit von den internen und nicht liquiden Zuständigkeiten anderer Organe des



4. Hinsichtlich derjenigen Angelegenheiten, welche das Reich einheitlich geregelt und dadurch der Gesetzgebung der Einzelstaaten entzogen hat, hinsichtlich deren aber den Einzelstaaten Verwaltungsbefugnisse in größerem oder geringerem Umfange verblieben sind, können die Einzelstaaten Verträge unter einander oder mit dem Reiche eingehen. Hierhin gehören die zahlreichen Militärkonventionen, auf welche Art. 66 der Reichsverfassung Bezug nimmt, ferner Verträge über die Post- und Telegraphenverwaltung (Reichsverfassung Art. 50, Abs. 6), sodann Verträge über die Verwaltung der Zölle und Verbrauchsabgaben (Reichsverfassung Art. 36, Abs. 1, 40), endlich Verträge über die Ausübung der ordentlichen streitigen Gerichtsbarkeit (gemeinsame Gerichte).

5. Die Angelegenheiten, hinsichtlich deren nach der Reichsverfassung eine Kompetenz des Reiches zur Gesetzgebung nicht anerkannt ist, unterliegen auch der ausschließlichen Vertragskompetenz der Einzelstaaten¹⁾. Dahin gehören z. B. Wegesachen, Gemeindeangelegenheiten, Kirchen- und Schulsachen, direkte Steuern, Forst- und Bergwerksverwaltung, Gefängniswesen usw. Aber diese Befugnis ist keine souveräne, sondern eine beschränkte. Die Einzelstaaten können keine Staatsverträge abschließen, durch deren Erfüllung sie sich mit den Anordnungen der Reichsgesetze oder der gültig erlassenen Verordnungen des Reiches in Widerspruch setzen würden. Es läßt sich kein Staatsvertrag über irgend welchen Gegenstand denken, den ein deutscher Einzelstaat abschließen könnte, ohne an den Reichsgesetzen über Strafrecht, Prozeß, Privatrecht, Militär-, Zoll-, Post-, Münz-, Gewerbewesen usw. enggezogene Schranken zu finden.

II. Die Einzelstaaten sind außerstande, die Erfüllung der von ihnen mit anderen Staaten abgeschlossenen Verträge durch die völkerrechtlichen Mittel zu erzwingen; weder gegenüber anderen Gliedstaaten des Reiches, da hier gewaltsame Selbsthilfe unter denselben durch den Begriff des Reiches ausgeschlossen ist, noch gegenüber auswärtigen Staaten, da kein einzelner Staat des Reiches Krieg führen kann. Alle durch Staatsverträge erworbenen Rechte oder Ansprüche der Einzelstaaten finden daher ihren *Schutz* lediglich durch das Reich, und zwar bei Streitigkeiten unter verschiedenen Bundesstaaten nach Art. 76, Abs. 1 der Reichsverfassung, bei Streitigkeiten mit auswärtigen Staaten nach den Grundsätzen des Völkerrechts, im äußersten Falle durch Erklärung des Krieges im Namen des Reiches, wozu der Kaiser unter Zustimmung des Bundesrates nach Art. 11, Abs. 2 der Reichsverfassung befugt ist.

Ebenso kann kein auswärtiger Staat gegen einen deutschen Einzel-

Reichs. Was Seligmann S. 90 hiergegen einwendet, ist m. E. nicht von Belang. Vgl. jetzt auch Heilborn, System, S. 157 fg.

1) Ueber die entgegenstehende Behauptung v. Mohls S. 305 fg. siehe Pröbst S. 257 fg.

staat völkerrechtliche Zwangsmittel zur Durchführung der durch Staatsverträge begründeten Ansprüche in Anwendung bringen, ohne daß das Reich zum Schutze seines Mitgliedes und des Bundesgebietes einzutreten verpflichtet wäre¹⁾.

Wenngleich daher die Befugnis der Einzelstaaten zum Abschluß von Staatsverträgen mit auswärtigen Staaten durch das Reich nicht absorbiert ist, so fällt dem Reiche doch die Vertretung der Einzelstaaten bei der völkerrechtlichen Geltendmachung der aus den Staatsverträgen resultierenden Ansprüche und Verpflichtungen aktiv und passiv zu²⁾.

Achstes Kapitel.

Die Verwaltung*).

§ 64. Der Begriff der Verwaltung.

I. Der subjektive Begriff. Die Lehre von der Teilung der Gewalten, welche der Theorie des sogenannten konstitutionellen Staatsrechts zugrunde liegt, geht nicht aus von dem verschiedenen Inhalt oder Tatbestand der staatlichen Akte, sondern von der verschiedenen staatsrechtlichen Stellung der Organe, welche zur Vornahme staatlicher Geschäfte berufen sind. Hierauf beruht ihre politische Bedeutung und ihr Einfluß auf die Umgestaltung des älteren Verfassungszustandes.

Die Akte der Gesetzgebung sind, wie oben S. 69 bereits bemerkt wurde, unverantwortliche und auf freier Willens-

1) Unklare Bemerkungen hierüber finden sich bei v. Mohl S. 302 fg.

2) Vgl. Hänel a. a. O. S. 554. Zorn, Staatsrecht I, S. 502. Anschütz S. 616.

*) Aus der neuesten Literatur sind hervorzuheben: Ulbrich, Der Rechtsbegriff der Verwaltung (in Grünhuts Zeitschrift Bd. 9, S. 1 ff.); Rosin, Polizeiverordnungsrecht S. 1 ff.; Gareis, Allgem. Staatsrecht S. 178 ff.; v. Sarwey, Allgem. Verwaltungsrecht (beide Werke in Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts I); E. Meier in v. Holtzendorffs Enzyklopädie der Rechtsw. (4. Aufl. 1882) S. 1084 ff.; G. Meyer, Staatsrecht § 176 ff.; O. Mayer, Theorie des französischen Verwaltungsrechts 1886, S. 1—25; derselbe, Deutsches Verwaltungsrecht (1895) Bd. 1, S. 1 ff.; Bernatzik, Rechtsprechung und materielle Rechtskraft, Wien 1886, S. 1 bis 82; Jellinek, Gesetz und Verordnung, Wien 1887, S. 213 fg. u. 366 fg.; Derselbe, Allgem. Staatslehre (1905) S. 597 ff.; Anschütz, Kritische Studien S. 51 ff. und Enzyk. S. 610 Meyer-Dochow, Deutsches Verwaltungsrecht (Leipzig 1910) § 1—3. R. Thoma, Der Polizeibefehl im Bad. R. I, S. 21 ff. (Tübingen 1906). Fr. Fleiner, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts (Tübingen 1911) S. 1—61. In völlig abweichenden Anschauungen bewegen sich die Erörterungen von Hänel, Studien II, S. 177 ff., 205 ff., 246 ff., deren Darstellung und Widerlegung in den hier innewahaltenden Grenzen unmöglich ist.

