

Beschlußempfehlung und Bericht des Auswärtigen Ausschusses (3. Ausschuß)

zu dem von der Bundesregierung eingebrachten

**Entwurf eines Gesetzes zu dem Wiener Übereinkommen vom 23. Mai 1969
über das Recht der Verträge
— Drucksache 10/1004 —**

A. Problem

Die Wiener Vertragsrechtskonvention ist als Kodifikation des Völkergewohnheitsrechts auf dem Gebiet der völkerrechtlichen Verträge 1969 zustande gekommen und 1980 für 35 Staaten in Kraft getreten. Sie behandelt die Regeln über Abschluß, Durchführung und Beendigung von Verträgen zwischen Staaten. Die Bundesrepublik Deutschland soll die Konvention, die sie bereits 1970 unterzeichnet hatte, nunmehr aufgrund des Vertragsgesetzes ratifizieren, um sich gegenüber den derzeit 43 Vertragspartnern auf die Bestimmungen der Konvention berufen zu können.

B. Lösung

Das Übereinkommen wird nach Einholung der Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften gemäß Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 GG ratifiziert.

Mehrheitlich bei einer Stimmenthaltung im Ausschuß.

C. Alternative

Weiterbestand des vertragslosen Zustandes liegt nicht in unserem Interesse.

D. Kosten

keine

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

1. den Entwurf eines Gesetzes zu dem Wiener Übereinkommen vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge — Drucksache 10/1004 — unverändert anzunehmen,
2. die Bundesregierung zu ersuchen,
 - eine Erklärung zu den Verfahrensbestimmungen dahin gehend abzugeben, daß sich die Bundesrepublik Deutschland diesen mit der Maßnahme der Gegenseitigkeit unterwirft und Staaten, die sich der Gerichtsbarkeit des Internationalen Gerichtshofes unterstellt haben, sich dem durch Berufung auf die in Artikel 66 des WVRK vorgesehenen Schlichtungsinstanz nicht entziehen können;
 - in einer Interpretationserklärung zu Artikel 75 festzustellen, daß er sich ausschließlich auf künftige Aggressionshandlungen beziehen kann, soweit diese durch den Sicherheitsrat gemäß Artikel 39 der Satzung der Vereinten Nationen festgestellt werden, und daß Befugnisse des Sicherheitsrates im Rahmen von Kapitel VII der Satzung der Vereinten Nationen nur eine einstweilige Streitschlichtung zulassen, ohne daß vom Sicherheitsrat etwa endgültige Friedensbedingungen festgelegt werden können.

Bonn, den 10. Juni 1985

Der Auswärtige Ausschuß

Dr. Marx Dr. Czaja Herterich

Vorsitzender Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Dr. Czaja und Herterich

Der Entwurf eines Gesetzes zu dem Wiener Übereinkommen vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge hat der Deutsche Bundestag in seiner 59. Sitzung am 15. März 1984 zur federführenden Beratung an den Auswärtigen Ausschuß, zur Mitberatung an den Rechtsausschuß und an den Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit überwiesen.

Der Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit beschloß in seiner Sitzung am 11. April 1984 einstimmig, die unveränderte Annahme des Gesetzentwurfs zu empfehlen. Der Rechtsausschuß vertrat in seiner Sitzung am 5. Dezember 1984 die Auffassung, daß rechtliche Bedenken gegen den Entwurf nicht beständen. Er empfahl einstimmig, zu Artikel 75 des Wiener Übereinkommens eine Interpretationserklärung vorzuschlagen, der zufolge diese Regelung von Verpflichtungen eines „Angreiferstaates“ sich nicht auf die Vergangenheit, sondern nur auf die Zukunft beziehe.

Der federführende Auswärtige Ausschuß hat in seiner 45. Sitzung am 22. Mai 1985 den Gesetzentwurf beraten und mehrheitlich bei einer Stimmenthaltung beschlossen, ihm zuzustimmen.

I. Allgemeines

Die Denkschrift der Bundesregierung hat recht, daß die Wiener Vertragsrechtskonvention die bisher bedeutendste Kodifikation im Völkerrecht darstellt. In fast 20jähriger Arbeit wurde seit 1949 von der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen (International Law Commission) der Entwurf einer Arbeitsgrundlage für die Staatenkonferenz erarbeitet, der durch die UN-Vollversammlung einer Staatenkonferenz überwiesen und von dieser am 23. Mai 1969 mit 79 Stimmen bei 19 Stimmenthaltungen (größtenteils Ostblockländer) und einer Gegenstimme (Frankreich) verabschiedet wurde. Bis zur Beendigung der Zeichnungsfrist haben 47 Staaten die Konvention unterzeichnet, darunter die Bundesrepublik Deutschland. Die Konvention ist am 27. Januar 1980 in Kraft getreten. Die WVRK ist das wohl beste Arbeitsergebnis der International Law Commission (ILC).

Die in der WVRK niedergelegten Regeln behandeln die wichtigsten Aspekte des Zustandekommens, des Vollzugs und der Beendigung von völkerrechtlichen Verträgen, das Verfahren in Fällen von Meinungsverschiedenheit über die Ungültigkeit, die Beendigung oder Suspendierung von Verträgen. Sie legt, wie die Denkschrift der Bundesregierung feststellt, den Bestand des allgemein anerkannten, bisher ungeschriebenen Völkergewohnheitsrechts im Vertragswesen in systematischer Wiedergabe und Klärung für die Vertragspartner verbindlich fest. Die

Bundesregierung hat zu Recht die Übersichtlichkeit, Klarheit, Präzision und Rechtssicherheit dieser Fixierung des Vertragsrechts begrüßt.

Schlüsselbegriffe für das gesamte Vertragsrecht sind: *pacta sunt servanda* und das Prinzip von Treu und Glauben bei der Anwendung von Verträgen. Die Vorschriften über den „peaceful change“ und die Beendigung von Verträgen bei veränderten Umständen sind vorsichtig gefaßt. Bei den Vertragsauflösungsgründen wird über das Völkergewohnheitsrecht hinaus neues Recht gesetzt. Es gibt Ansätze zu neuen Verfahren zur Beilegung von Meinungsverschiedenheiten. Die Bundesregierung unterstreicht, daß die verfahrensrechtlichen Vorkehrungen und Absicherungen für Streitigkeiten nicht voll befriedigen; doch war ein Mehr in bezug auf die Übereinstimmung der Völkerrechtsgemeinschaft nicht zu erreichen. Die sozialistischen Staaten lehnen sogar das obligatorische Schlichtungsverfahren nach Artikel 66 b entschieden ab, obwohl es eine Kernvorschrift darstellen sollte; es bleibt zu prüfen, ob sie überhaupt disponibel ist.

Die vertragschließenden Staaten sind an die Konvention gebunden, doch sind sie, soweit sie sich nicht über zwingende Normen hinwegsetzen, frei, in von ihnen geschlossenen Verträgen abweichende Rechtsregeln zu vereinbaren.

Der Geltungsbereich des Übereinkommens wird auf Verträge zwischen Staaten beschränkt. Konkordate, Verträge mit nichtstaatlichen völkerrechtlichen Subjekten, internationalen Organisationen usw. unterliegen nicht der WVRK.

II. Besondere Bemerkungen

1. Die Konvention entfaltet nach Artikel 4 keine Rückwirkung. Allerdings kodifizieren viele Vertragsbestimmungen bereits jetzt geltende gewohnheitsrechtliche Völkerrechtsregeln, die unabhängig von einem Beitritt zur Konvention gelten. Sie führt aber auch zur Verfestigung des Rechts bei einer bereits jetzt schon geltenden Regel, dem man sich dann nicht mehr leicht argumentativ entziehen kann. Noch nicht zum geltenden Völkerrecht gehören die Verfahrensbestimmungen nach Artikeln 65 ff. WVRK. Die Unterwerfung unter diese Vorschriften sollte unter den Vorbehalt der Gegenseitigkeit gestellt werden.
2. Die Bestimmungen über die Zulässigkeit von Vorbehalten nach Artikeln 19 bis 23 WVRK sind nicht unbedingt durchsichtig gefaßt. Es ist die Frage wegen Artikel 20 WVRK aufzuwerfen, ob es sogar zu einem tatsächlichen Leerlauf des „Vorbehaltsverbots bei multilateralen Verträgen gemäß Artikel 19 (c)“ kommen kann: Vorbehalte,

die kaum vereinbar mit dem Gegenstand und Zweck des Vertrages sind, könnten von manchen Vertragsparteien akzeptiert werden mit der in Artikel 20 Abs. 4 WVRK angegebenen Rechtsfolge.

Grundsätzlich dürfen jedoch nur Vorbehalte gemacht werden, soweit sie mit Ziel und Zweck des Vertrages vereinbar sind. Unzulässig sind Vorbehalte, wenn der Vertrag sie ausdrücklich oder implizite ausschließt. Vorbehalte können durch Einspruch abgelehnt werden, sei es wegen des Inhalts des Vorbehalts, sei es wegen gänzlicher Ablehnung, mit dem Vorbehaltsstaat in Beziehungen einzutreten.

3. Grundsätzlich wirken Verträge nicht zurück. Darauf bezogene Rechtsakte, Tatsachen oder Situationen sollen erst nach dem Inkrafttreten des Vertrages ihm unterworfen sein.
4. Für den räumlichen Geltungsbereich ist wichtig, daß die Einbeziehung des Landes Berlin in völkerrechtliche Vereinbarungen der Bundesrepublik Deutschland durch Berlin-Klauseln und -Erklärungen mit Artikel 29 WVRK voll vereinbar ist.

Die bereits geltende Regel des Allgemeinen Völkerrechts, daß ein Vertrag für einen Drittstaat ohne dessen Zustimmung weder Pflichten noch Rechte begründet, wird durch Artikel 34 verfestigt. Artikel 46 WVRK regelt die Folgen einer Verletzung innerstaatlicher Rechtsvorschriften über die Kompetenz zum Abschluß von Verträgen. Der betroffene Staat kann sich nur dann darauf berufen, daß die Zustimmung zu einem Vertrag in Verletzung seiner verfassungsrechtlichen Kompetenznormen erteilt worden sei, wenn die Verletzung offenkundig ist und gegen eine verfassungsrechtliche Norm von grundsätzlicher Bedeutung verstoßen wurde.

5. Für die die deutsche Frage berührenden Verträge der Bundesrepublik Deutschland ist der Abschnitt über die Auslegung von Verträgen von erheblicher Bedeutung. Neu in diesen Bestimmungen ist die Formalisierung von nicht einheitlich als Interpretationshilfsmittel anerkannten Begleiturkunden und Nebenerklärungen.

6. Ungültigkeit von Verträgen:

Nach Artikel 53 sind Verträge nichtig, die im Widerspruch zu zwingenden Normen des Völkerrechts stehen. In das geschriebene Völkerrecht wird damit der Rechtsbegriff der zwingenden Norm des „Jus cogens“ eingeführt. Er geht von der Annahme aus, daß es Regeln von fundamentaler Natur und Bestandskraft gebe, von denen kein Staat in einem Vertrag abweichen dürfe. Die Kategorie dieser unabdingbaren Regeln wird eng definiert, ohne diese Normen inhaltlich näher zu bestimmen. Zwingende Norm soll vorliegen, wenn die Staatengemeinschaft sie als unabdingbar anerkannt hat, u. a. gehören das Gewaltverbot und das Recht auf Selbstverteidigung dazu, wohl nach der Ratifizierung der UN-Menschenrechtspakete durch über 80 Staaten auch das Selbstbestimmungsrecht.

Politischer oder wirtschaftlicher Druck kann nicht als eine Gewaltanwendung mit Nichtigkeitsfolge der Verträge verstanden werden.

7. Veränderte Umstände:

Für die Bunderepublik Deutschland ist besonders wichtig die Vorschrift in Artikel 62 WVRK bezüglich des Einflusses einer Änderung von Umständen auf das Schicksal von Verträgen. Auf eine unvorhergesehene grundlegende Änderung der Umstände darf sich ein Staat nur ausnahmsweise zur Beendigung oder Suspendierung des Vertrages berufen. Der *clausula rebus sic stantibus* werden enge Grenzen gezogen. Grundsätzlich soll bei Verträgen, die Grenzen festlegen, überhaupt keine Berufung auf dieses Prinzip möglich sein. Dabei ist zu beachten, daß die Ostverträge nach dem Wortlaut und den begleitenden Dokumenten sowie den Feststellungen der Vertragspartner keine festlegenden Grenzverträge in diesem Sinne sind.

Die Staatenkonferenz zur Wiener Vertragsrechtskonferenz hat sich mehrheitlich auf den Standpunkt gestellt, daß das Selbstbestimmungsprinzip unabhängig vom Prinzip *rebus sic stantibus* zu beurteilen sei.

8. Dem Artikel 73 WVRK kommt deshalb besondere Bedeutung zu, weil diese Vorschrift den Rückgriff auf die Repressalie bei Vertragsverletzung zuläßt, die Reaktion des verletzten Staates also nicht auf vertragsrechtliche Reaktionen (Artikel 60 WVRK) beschränkt. Es kann jedoch Verträge geben, die ihrerseits ausdrücklich Reaktionen bei Vertragsverletzungen einem vertragsinternen Mechanismus vorbehalten, also den Rückgriff auf Repressalien ausschließen.
9. Die deutsche Übersetzung der authentischen Vertragssprachen gebraucht an verschiedenen Stellen die Begriffe „Ziel“ und „Zweck“ (z. B. Artikel 19, 20, 31 und 60). Richtiger wäre wohl „Gegenstand“ und „Zweck“. Der Begriff „object/object“ wurde eingeführt, um einer zu starken teleologisch ausgerichteten Interpretation zu entgegen, um diese in den unmittelbaren Gegenstand des Vertrages einzubinden. Der Begriff Gegenstand hat eine restriktive Bedeutung, die in der tautologischen Formel „Ziel und Zweck“ nicht erkennbar wird.

III. Interpretationserklärungen

Der mitberatende Rechtsausschuß hat am 5. Dezember 1984 einstimmig empfohlen, zu Artikel 75 des Wiener Übereinkommens eine Interpretationserklärung dahin gehend vorzuschlagen, daß diese Regelung von der Verpflichtung eines „Angreiferstaates“ sich nicht auf die Vergangenheit, sondern nur auf die Zukunft bezieht. Interpretationserklärungen, welche eine bestimmte Auslegung einer Vertragsbestimmung als geboten oder zulässig bezeichnen, können nach der Denkschrift der Bundesregierung nicht als Vorbehalt im Sinne von Artikel 2 WVRK bezeichnet werden.

Um Mißdeutungen vorzubeugen, hat die deutsche Delegation auf der Wiener Vertragsrechtskonferenz 1968 ebenso wie Japan unwidersprochen klargestellt, daß die Begriffe „Angreiferstaat“ und „Angriff“ im Lichte der Bestimmungen von Kapitel VII der UN-Charta auszulegen sind, also die verbindliche Bestimmung, ob diese Tatbestände vorliegen, allein dem Sicherheitsrat der UN zukommt.

Aus Seite 51 der Drucksache 10/1004 läßt sich entnehmen, daß die Bundesregierung beabsichtigt, bei der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde Einspruch gegen Syriens und Tunesiens Vorbehalt zur Freisetzung von den Regeln der Streitschlichtung einzulegen, so daß mit diesen Staaten kein Vertragsverhältnis entsteht. Eine Interpretationserklärung soll sich auch auf Artikel 75 beziehen.

Diese Norm in Artikel 75 geht nicht auf einen Satz des Allgemeinen Völkerrechts zurück, sondern hat vertragsrechtlichen Charakter und ist restriktiv zu interpretieren. Mit dieser Vorschrift wurde ursprünglich der Versuch unternommen, die politische Neutralität des Vertragstextes unter konkreten politischen Gesichtspunkten zu durchbrechen. Dieser Bezug wurde später fallengelassen, auch wäre eine Auslegung unter konkreten politischen Gesichtspunkten ausdrücklich zu widersprechen.

Es bleibt zu prüfen, ob die beabsichtigte Interpretationserklärung, wonach sich die Bestimmung „nur auf künftige Entscheidungen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen gemäß Kapitel VII der UN-Charta im Falle einer Aggression bezieht“, den vollen Schutz der Rechtsgarantien der Wiener Vertragsrechtskonvention vermittelt. Dabei geht es vor allem um das Gewaltverbot in Artikel 52 und den Ausschluß der Drittwirkung bei Verträgen nach Artikel 34.

Bonn, den 10. Juni 1985

Dr. Czaja Herterich

Berichterstatter

Zwar hat die Wiener Vertragsrechtskonvention keine Rückwirkung, dies schließt jedoch wohl nicht aus, daß — sollte die Feindstaatenklausel noch für Deutschland von Bedeutung sein, was nicht auszuschließen ist (die drei westlichen Siegermächte haben gegenüber der Bundesrepublik Deutschland expressiv auf einseitige Nachkriegsmaßnahmen gemäß Artikel 7 des Deutschlandvertrages verzichtet) — Artikel 75 für künftige Akte gegenüber Deutschland von Bedeutung sein könnte. Einerseits sollten Gegenerklärungen vermieden werden, andererseits ist Klarheit darüber angezeigt, daß Artikel 75 WVRK sich ausschließlich auf künftige Aggressionshandlungen beziehen kann, soweit diese durch den Sicherheitsrat gemäß Artikel 39 der Satzung der Vereinten Nationen festgestellt werden. Der in den deutsch-sowjetischen Beziehungen ausgesprochene Gewaltverzicht wird durch Artikel 4 Moskauer Vertrag und dem dort geregelten Vorrang alliierter Rechts einschließlich der Feindstaatenklausel und des Potsdamer Abkommens relativiert; wieweit dies durch die Erklärung von Außenminister Gromyko vom 29. Juli 1970 gemildert wird, bleibt zu prüfen.

Es war auch die Klarstellung wünschenswert, daß die Befugnisse des Sicherheitsrates im Rahmen von Kapitel VII der Satzung der Vereinten Nationen nur eine einstweilige Streitschlichtung (Beendigung der Aggression) zulassen, daß der Sicherheitsrat jedoch keine Kompetenz hat, einseitig auch dem Aggressorstaat gegenüber endgültige Friedensbedingungen festzulegen, z. B. über Gebiete zu verfügen.

★

Für den Auswärtigen Ausschuß bitten wir den Deutschen Bundestag, der Beschlußempfehlung des Ausschusses zu folgen.

