

Schriften zum Völkerrecht

Band 256

Innerstaatliche Gewaltenteilung und vorvertragliche Pflichten bei völkerrechtlichen Verträgen

Das Frustrationsverbot und die vorläufige Anwendung
im Spannungsverhältnis zur innerstaatlichen Gewaltenteilung

Von

Maximilian Stützel



Duncker & Humblot · Berlin

MAXIMILIAN STÜTZEL

Innerstaatliche Gewaltenteilung
und vorvertragliche Pflichten
bei völkerrechtlichen Verträgen

Schriften zum Völkerrecht

Band 256

Innerstaatliche Gewaltenteilung und vorvertragliche Pflichten bei völkerrechtlichen Verträgen

Das Frustrationsverbot und die vorläufige Anwendung
im Spannungsverhältnis zur innerstaatlichen Gewaltenteilung

Von

Maximilian Stützel



Duncker & Humblot · Berlin

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät
der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg hat diese Arbeit
im Jahre 2020 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2022 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: 3w+p GmbH, Rimpf
Druck: CPI books GmbH, Leck
Printed in Germany

ISSN 0582-0251
ISBN 978-3-428-18628-0 (Print)
ISBN 978-3-428-58628-8 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Für Verena, Noah und meine Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2021/2022 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg als Dissertation angenommen. Für die Veröffentlichung wurde die Arbeit auf den Stand von Februar 2022 aktualisiert.

Allen voran danke ich Frau Prof. Dr. Silja Vöneky für die Betreuung und Förderung meines Promotionsvorhabens. Sie hat mir nicht nur große Freiheit bei Themenfindung und Ausarbeitung gelassen, sondern mir auch wertvolle Anregungen gegeben. Besonders bedanken möchte ich mich auch für die schöne Zeit an ihrem Lehrstuhl und die Gelegenheit, dort Thesen aus meiner Arbeit vorzustellen und zu diskutieren.

Prof. Dr. Ralf Poscher danke ich für die sorgfältige Zweitbegutachtung und die weiterführenden Hinweise. Gedankt sei auch dem Land Baden-Württemberg und der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, die meine Arbeit mit einem Promotionsstipendium gefördert haben.

Danken möchte ich darüber hinaus allen, die mich beim Korrekturlesen der Arbeit unterstützt haben oder sonst zu ihrer Entstehung beigetragen haben. Besonders hervorzuheben ist hier mein Vater, der mit großem Einsatz meine Manuskripte korrigiert hat.

Der größte Dank aber gilt meiner Ehefrau Verena, die mich durch alle Höhen und Tiefen begleitet hat, sowie meinen Eltern, deren stetige Unterstützung nicht nur dieses Buch, sondern auch mein Studium überhaupt erst ermöglicht hat.

Stuttgart, im Februar 2022

Maximilian Stützel

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	21
A. Frustrationsverbot und vorläufige Anwendung im Vertragsschlussverfahren	22
I. Modernes Vertragsschlussverfahren	22
1. Entstehung des zusammengesetzten Vertragsschlussverfahrens	23
2. Rechtliche und politische Bedeutung der Unterzeichnung	25
II. Nachteile des zusammengesetzten Vertragsschlussverfahrens	26
1. Verzögerung der Ratifikation	27
2. Verzögerung des Inkrafttretens	28
III. Sicherung der Effektivität durch Frustrationsverbot und vorläufige Anwendung	29
1. Frustrationsverbot: Handlungsfreiheit und zwischenstaatliche Kooperation	30
2. Vorläufige Anwendung: Vermeidung von Verzögerungen	31
B. Problemstellung	33
I. Spannungsverhältnis zur innerstaatlichen Gewaltenteilung	33
II. Verbleibende Fragen bei der vorläufigen Anwendung	34
III. Unterschätztes Problem beim Frustrationsverbot	37
C. Gang der Untersuchung	38

Teil 1

Frustrationsverbot und vorläufige Anwendung auf internationaler Ebene	40
------------------------------------------------------------------------------	----

Kapitel 1

Frustrationsverbot im Völkerrecht	40
A. Rechtsnatur	40
I. Vertragliches Frustrationsverbot aus Art. 18 WVK	41
II. Gewohnheitsrechtliches Frustrationsverbot	41
1. Vor Abschluss der Wiener Vertragsrechtskonvention	42
a) Frühe Staatenpraxis und Harvard Draft	42
b) Deutung der Staatenpraxis durch die Völkerrechtskommission	45
c) Staatenpraxis auf der Wiener Vertragsrechtskonferenz	47
2. Gegenwärtiger Status	48

III. Frustrationsverbot als Ausprägung des allgemeinen Rechtsgrundsatzes von Treu und Glauben	49
1. Frustrationsverbot aus dem Grundsatz von Treu und Glauben	50
2. Verhältnis zu anderen Ausprägungen von Treu und Glauben	51
a) Vertrauensschutz und Estoppel	51
b) Verbot des Rechtsmissbrauchs	53
IV. Keine Ableitung aus dem Vertrag oder Nebenabrede	54
1. Keine Rückwirkung der Ratifikation	54
2. Keine stillschweigende Nebenabrede	55
V. Verhältnis der drei Rechtsquellen	56
B. Allgemeiner Inhalt des Frustrationsverbotes	57
I. Rechtliche Rahmenbedingungen des Frustrationsverbotes	57
1. Keine Differenzierung zwischen Unterzeichnung und Ratifikation	58
2. Wirkungen zwischen rechtlicher Irrelevanz und Vertragserfüllung	58
3. Zulässigkeit der Überschneidung mit einzelnen Vertragspflichten	59
II. Ansichten zum Vorliegen eines Verstoßes	60
1. Vertragsorientierte Ansätze	60
a) Verletzung wesentlicher Vertragsbestimmungen	60
b) Unmöglichkeit oder Sinnlosigkeit der Erfüllung	61
2. Auf äußere Umstände abstellende Ansätze	63
a) Frustrationsabsicht	63
b) Berechtigte Erwartungen	64
c) Erhalt des Status quo	66
III. Erreichbarkeit des Vertragszwecks als zutreffendes Kriterium	67
1. Restriktive Kriterien des Art. 18 WVK	67
2. Unzulässige Ersetzung der Kriterien	68
3. Unzureichender Abstand zur Vertragserfüllung	70
4. Maßstab: Erreichbarkeit des Vertragszwecks durch Vertragserfüllung	71
5. Wesensgemäße Nichterfassung bestimmter Verträge	73
C. Einzelne Rechte und Pflichten	75
I. Pflichten zur Frustrationsverhinderung	75
1. Unterlassungspflichten in Bezug auf Rechtsakte	75
2. Handlungspflichten zur Frustrationsverhinderung	77
a) Allgemeines Bestehen von Handlungspflichten	77
b) Reichweite von Handlungspflichten	78
II. Korrespondierende Rechte	79
1. Rechte von Staaten	79
2. Rechte von Individuen	79

D. Beendigung 81

 I. Beendigung vor Ratifikation 81

 1. *Unsigning* durch formelle Notifikation 81

 2. Beendigung durch konkludente Akte 82

 a) Beendigung durch eindeutige konkludente Akte 83

 b) Keine Beendigung durch Zeitablauf oder Verweigerung der Parlamentszustimmung 83

 II. Beendigung nach Ratifikation 84

 1. Beendigung durch Zeitablauf 85

 2. Beendbarkeit durch Rückzug der Ratifikation 85

E. Zusammenfassung 86

Kapitel 2

Vorläufige Anwendung im Völkerrecht

A. Typische Anwendungsfelder 88

 I. Typische Vertragsgegenstände 89

 1. Schnelle Reaktion auf dringliche Situationen 89

 2. Wirtschaftsabkommen 89

 3. Sonstige eilbedürftige Verträge 90

 II. Weitere Gründe für die vorläufige Anwendung 90

 1. Ablösung oder Änderung bestehender Verträge 91

 2. Vertrauensbildung und Vorbereitung der Umsetzung 92

 3. Innerstaatliche Gründe 92

 III. Fazit 93

B. Rechtsnatur und Ausgestaltung 93

 I. Deklaratorische Natur des Art. 25 I WVK 94

 II. Vereinbarungen im Einzelfall als rechtliche Grundlage der vorläufigen Anwendung 95

 III. Begründung und Beginn der Pflicht zur vorläufigen Anwendung 96

 1. Große Flexibilität 97

 2. Separate Vereinbarung und *Opt-in-* oder *Opt-out-*Verfahren 98

 a) Separates Übereinkommen 98

 b) *Opt-out-*Verfahren 98

 c) *Opt-in-*Verfahren 98

 3. Beginn der vorläufigen Anwendung 99

 4. Fazit 100

 IV. Abgrenzung zu einseitigen Verpflichtungen und freiwilliger Anwendung 100

 1. Echte einseitige Erklärung 100

 2. Freiwillige vorläufige Anwendung 101

 V. Dogmatische Einordnung der vorläufigen Anwendung 102

C. Wirkungen	105
I. Rechtsverbindlichkeit	105
1. Widerlegbare Vermutung für die vollständige vorläufige Anwendung	109
2. Flexiblere Einschränkung durch Beschränkungsklauseln	110
II. Innerstaatliche Wirkungen	111
III. Keine ratifikationsbezogenen Pflichten	112
1. Keine Vorlagepflicht	113
2. Keine Prüfungspflicht	115
3. Keine Begründungs- und Benachrichtigungspflicht bei Nichtratifikation	116
4. Keine Ratifikationspflicht nach Erhalt der Zustimmung	116
5. Fazit	117
D. Beendigung der vorläufigen Anwendung	117
I. Inkrafttreten als typisches Ende	117
II. Einseitige Beendigung nach Art. 25 II WVK	118
1. Rechtsnatur der einseitigen Beendigung	118
2. Voraussetzungen und Wirkung der einseitigen Beendigung	119
3. Leichte Beendbarkeit als charakteristische Eigenschaft	121
III. Ausgestaltende oder abweichende Vertragsbestimmungen	122
E. Zusammenfassung	123

Kapitel 3

Analyse des Spannungsverhältnisses zum innerstaatlichen Recht 124

A. Gefährdung der Gewaltenteilung durch die verfassungsrechtliche vorläufige Anwendung	125
I. Gründe für die Parlamentsbeteiligung	126
II. Spannungsverhältnis der vorläufigen Anwendung zur Gewaltenteilung	127
III. Eingrenzung des Spannungsverhältnisses	129
1. Verfassungsrechtliche vorläufige Anwendung	129
2. Unbedenklichkeit der vorläufigen Anwendung von Exekutivabkommen	131
3. Unbedenklichkeit der vorläufigen Anwendung nach Parlamentsbeteiligung	132
IV. Illustration des Spannungsverhältnisses durch Fallbeispiele	134
1. Multilaterale Verträge	134
a) Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen	134
b) Energiecharta-Vertrag	136
2. Bilateraler Meeresgrenzvertrag zwischen den USA und Kuba	139
3. Größere praktische Relevanz bei bilateralen Verträgen	141

B. Spannungsverhältnis von Frustrationsverbot und Gewaltenteilung	142
I. Beeinträchtigung der Gesetzgebungstätigkeit der Legislative als Hauptproblem	142
1. Spannungsverhältnis zur innerstaatlichen Gewaltenteilung bei Überschneidung mit Vertragspflichten	143
2. Beeinträchtigung der Gesetzgebungstätigkeit der Legislative durch Unterlassungspflichten	143
3. Fazit	144
II. Illustration durch Praxisbeispiele	145
1. Kernwaffenteststopp-Vertrag	145
2. Rom-Statut	146
3. Rolle innerstaatlicher Gerichte	148
a) Anwendung von Bestimmungen eines nicht ratifizierten Vertrages	148
b) Nichtanwendung eines innerstaatlichen Rechtsaktes	150
c) Fazit	151
C. Einfluss innerstaatlicher Faktoren auf das Spannungsverhältnis	152
I. Anreiz zur Vermeidung der Parlamentsbeteiligung in Präsidialsystemen	152
II. Keine Aussagekraft der Unterscheidung von Monismus und Dualismus	154
D. Mögliche Folgen bei fehlender Parlamentsbeteiligung	156
I. Allgemeine Probleme bei der verfassungsrechtlichen vorläufigen Anwendung	157
1. Beeinträchtigung der parlamentarischen Kontrolle und Mitsprache beim Vertragsschluss	157
2. Defizit an demokratischer Legitimation	157
II. Zusätzliche Probleme bei auf den innerstaatlichen Bereich gerichteten Verträgen	159
1. Parlamentarische Entscheidungsfreiheit und mögliche Völkerrechtsverstöße	159
2. Innerstaatliche Rechtserzeugung der Exekutive	160
E. Zusammenfassung	161

Kapitel 4

Lösungsversuche für das Spannungsverhältnis zum innerstaatlichen Recht	162
A. Lösungsversuche bei der vorläufigen Anwendung	163
I. Innerstaatliche Regelungen zur vorläufigen Anwendung	163
1. Ausschluss oder Ausgestaltung der verfassungsrechtlichen vorläufigen Anwendung	164
a) Grundentscheidung zwischen Ausschluss oder Ausgestaltung	164
b) Vor- und Nachteile von Ausschluss- und Ausgestaltungsmodell	167
2. Einzelne innerstaatliche Regelungen zur Ausgestaltung der vorläufigen Anwendung	168
a) Begrenzungen des Anwendungsbereichs	169
b) Informations- und Vorlagepflichten	170

c) Zustimmungserfordernis oder Vetomöglichkeit eines parlamentarischen Ausschusses	171
d) Pflichten der Exekutive zur Beendigung	171
e) Innerstaatliche Wirkungen und öffentliche Bekanntmachung	172
f) Bewertung der Wirksamkeit der einzelnen Regelungselemente	173
3. Grundsätzliche Irrelevanz der innerstaatlichen Vorgaben	176
a) Grundsätzliche Irrelevanz innerstaatlichen Rechts im Völkerrecht	176
b) Eng begrenzte Relevanz der innerstaatlichen Vorgaben für die vorläufige Anwendung	178
II. Lösungsversuche auf Ebene des Völkerrechts	180
1. Zurückhaltung bei Vereinbarung und Ausgestaltung vorläufiger Anwendung	180
a) Abwarten der Parlamentszustimmung statt Verzicht	181
b) Vorläufige Anwendung bei Exekutivabkommen	182
c) Zurückhaltende Ausgestaltung der vorläufigen Anwendung	182
2. Beendbarkeit und Zeitlimit als Lösungsansätze	183
a) Einseitige Beendbarkeit der vorläufigen Anwendung	183
b) Zeitlimit für die vorläufige Anwendung	184
III. Beschränkungsklauseln als Hybrid zwischen Völkerrecht und innerstaatlichem Recht	185
1. Art. 45 I Energiecharta-Vertrag als Beispiel für selbstausführende Beschränkungsklauseln	185
a) Alles-oder-nichts-, Stück-für-Stück- oder vermittelnder Ansatz	186
aa) Folgen für das Verhältnis von Völkerrecht und innerstaatlichem Recht	187
bb) Stück-für-Stück-Ansatz bei Beschränkungsklauseln in anderen Verträgen	189
b) Vorherige Erklärung als prozedurale Voraussetzung	193
c) Maßgebliche Eigenschaften des entgegenstehenden innerstaatlichen Rechts	195
aa) Verbotsnorm oder Abwesenheit einer Erlaubnisnorm	195
bb) Einbeziehung neuer Rechtsakte	196
d) Reziprozität und der Grundsatz von Treu und Glauben	197
e) Geschwächte Verbindlichkeit, Rechtsunsicherheit und ungleiche Bindungen	199
2. Prozeduralisierte Beschränkungsklauseln in neueren Freihandelsabkommen	201
3. Einseitige Beschränkungserklärungen	203
B. Lösungsvorschläge beim Frustrationsverbot	207
I. Nachteile des Verzichts auf die Unterzeichnung	208
II. Enge Auslegung des Frustrationsverbotes	209
III. Beendigung des Frustrationsverbotes	210
1. Einseitige Beendigung durch <i>unsigned</i>	211
2. Automatische Beendigung	212
C. Zusammenfassung und Bewertung	212
Zwischenergebnis	214

Teil 2

**Vorgaben des deutschen Rechts für Frustrationsverbot
und vorläufige Anwendung** 217

Kapitel 5

Völkerrechtsakte in der deutschen Rechtsordnung 217

A. Innerstaatliches Vertragsschlussverfahren in Deutschland	218
B. Kompetenzverteilung zwischen Exekutive und Legislative im Vertragsschlussverfahren	219
C. Stellung des Parlaments im Rahmen der auswärtigen Gewalt	222
I. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	222
1. Vorherrschaft der Exekutive	222
2. Gegenständliche Begrenzung des parlamentarischen Mitwirkungsrechts	223
a) Begrenzung auf den Abschluss politischer und gesetzesinhaltlicher Verträge	224
b) Keine Ausdehnung auf andere Akte als Vertragsabschlussserklärungen	225
3. Inhaltliche Begrenzung des Mitwirkungsrechts	226
4. Exekutivfreundliche Rechtsprechungslinie	227
II. Lehre von der gesamthänderischen Ausübung der auswärtigen Gewalt	229
D. Ausdehnung oder analoge Anwendung des Art. 59 II 1 GG	231
I. Teleologische Extension oder analoge Anwendung als Umgehungsverhinderung	231
II. Teleologische Ausdehnung des Art. 59 II 1 GG aufgrund seiner Funktionen	234
E. Eigene Stellungnahme	235
I. Zustimmung zur engen Auslegung des Art. 59 II 1 GG	235
II. Analoge Anwendung des Art. 59 II 1 GG bei Umgehungsgefahr	238
1. Kein Analogieverbot	238
2. Planwidrige Regelungslücke und vergleichbare Interessenlage	240
F. Innerstaatliche Wirkungen von Völkerrecht	242
I. Verhältnis von Grundgesetz und Völkerrecht	243
1. Einbeziehung von Völkerrecht in die deutsche Rechtsordnung	243
2. Offenheit des Grundgesetzes für zwischenstaatliche Zusammenarbeit und Völkerrecht	245
a) Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit	245
b) Gebot zur Förderung internationaler Zusammenarbeit	246
II. Direkte und indirekte Wirkungen	247
1. Direkte Wirkung von Verträgen	247
2. Direkte Wirkung von allgemeinen Regeln des Völkerrechts	249
3. Mittelbare Wirkung durch völkerrechtsfreundliche Auslegung	250

III. Bindung des Gesetzgebers an völkerrechtliche Pflichten	252
1. Verfassungsrechtliche Pflicht der öffentlichen Gewalt zur Befolgung von Völkerrecht	252
2. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit vertragswidriger Gesetze (Treaty Override)	252
3. Bindung des Gesetzgebers an allgemeine Regeln des Völkerrechts	255
G. Zusammenfassung	257

Kapitel 6

Vorläufige Anwendung in der deutschen Rechtsordnung 258

A. Praxis der vorläufigen Anwendung in Deutschland	258
B. Literaturansichten zur Zustimmungsbefürftigkeit der vorläufigen Anwendung	263
I. Vereinzelte Ablehnung der vorherigen Zustimmungsbefürftigkeit	264
1. Gänzliche Zustimmungsfreiheit	265
2. Erfordernis nachträglicher Zustimmung	266
II. Mehrheitliche Annahme der Zustimmungsbefürftigkeit	267
III. Vertragsnatur als gemeinsame Schwäche der Ansätze	268
C. Analyse der Zustimmungsbefürftigkeit der vorläufigen Anwendung	270
I. Kein Abschluss eines Vertrages im Sinne des Art. 59 II 1 GG	270
II. Zustimmungsbefürftigkeit durch analoge Anwendung des Art. 59 II 1 GG	274
1. Planwidrige Regelungslücke	275
2. Vergleichbarkeit der Interessenlage	277
3. Vereinbarkeit mit der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes	279
a) Kein allgemeines Gebot zur Steigerung der Effektivität des Völkerrechts- verkehrs	279
b) Harmonisierungsgebot als Argument für die analoge Anwendung des Art. 59 II 1 GG	280
D. Beteiligungsrechte der Legislative bei ausnahmsweisem Entfall des Zustimmungserfordernisses	281
I. Entfall des Zustimmungserfordernisses in seltenen Ausnahmefällen	282
II. Entfall des Zustimmungserfordernisses durch hinreichend sichere Beschränkungsklauseln	285
III. Informations-, Vorlage- und Beendigungspflicht aus dem Grundsatz der Verfassungsorgantreue	288
E. Ausreichende Regelung der vorläufigen Anwendung durch das bestehende Verfassungsrecht	291
I. Kein Regelungsbedarf in Bezug auf die innerstaatlichen Wirkungen	291
II. Kein dringender Regelungsbedarf in Bezug auf Kompetenzverteilung und Verfahren	292
F. Zusammenfassung	294

Kapitel 7

Frustrationsverbot in der deutschen Rechtsordnung	297
A. Vergleich der verfassungsrechtlichen Problemstellung mit derjenigen bei der vorläufigen Anwendung	297
B. Kein Übergesetzesrang nach Art. 25 S. 1 GG	298
C. Ausnahmsweise Zustimmungsbedürftigkeit des Frustrationsverbotes	301
D. Ausreichen der bestehenden verfassungsrechtlichen Regelungen	304
E. Zusammenfassung	305

Teil 3

Verträge der Europäischen Union als Sonderfall	307
-------------------------------------------------------	-----

Kapitel 8

Vorläufige Anwendung und Frustrationsverbot bei Verträgen der Europäischen Union	307
A. Unionsrecht und -praxis bei Verträgen der Union	308
I. Vorläufige Anwendung in der Praxis der Union und ihrer Mitgliedstaaten	308
II. Beteiligung des Europäischen Parlaments bei Unterzeichnung und vorläufiger Anwendung	310
1. Umfang und Geschichte der Beteiligung des Europäischen Parlaments	311
2. Kein parlamentarisches Zustimmungserfordernis durch analoge Anwendung des Art. 218 VI lit. a) AEUV	313
3. Informations- und Stellungnahmerecht des Europäischen Parlaments aus Art. 218 X AEUV	315
4. Erheblicher Einfluss des Europäischen Parlaments in der Praxis	318
III. Schutz der mitgliedstaatlichen Kompetenzen bei der vorläufigen Anwendung von gemischten Abkommen	322
1. Umfang der Unionskompetenz zur vorläufigen Anwendung	323
2. Konsequenzen einer unionalen Kompetenzüberschreitung für die Mitgliedstaaten	327
3. Kein Beendigungsrecht einzelner Mitgliedstaaten	329
4. Keine unionsrechtliche Beendigungspflicht bei endgültigem Scheitern der Ratifikation	332
B. Verfassungsrechtliche Vorgaben für die vorläufige Anwendung von Verträgen der Union	334
I. Wirkungen im Unionsrecht und der deutschen Rechtsordnung	334
II. Beteiligung des deutschen Gesetzgebers durch ein Informations- und Stellungnahmerecht	337

III. Beteiligungsrechte in Bezug auf den mitgliedstaatlichen Teil gemischter Abkommen	340
C. Frustrationsverbot bei Verträgen der Union	342
I. Wirkungen des völkerrechtlichen Frustrationsverbotes bei Verträgen der Union	342
1. Vergleich des völkerrechtlichen Frustrationsverbotes und des europäischen Grundsatzes des Vertrauensschutzes	343
2. Wirkungen des völkerrechtlichen Frustrationsverbotes bei gemischten Abkommen	345
II. Beteiligung des Europäischen Parlaments oder des Bundestages	346
D. Schwächen bei der verfassungsgerichtlichen Durchsetzung des grundsätzlich ausreichenden Verfassungsrechts	347
I. Ausreichende Regelung von vorläufiger Anwendung und Frustrationsverbot ...	348
II. Schwächen bei der verfassungsgerichtlichen Durchsetzung am Beispiel des CETA-Verfahrens	350
1. Bedeutung der Ablehnung des einstweiligen Rechtsschutzes für andere Fälle	350
2. Bestehen einer vom Bundesverfassungsgericht behebbaren Rechtsschutzlücke	353
3. Problemlage und Lösungsmöglichkeit beim Frustrationsverbot	356
E. Zusammenfassung	357

Teil 4

Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse	361
A. Frustrationsverbot und vorläufige Anwendung auf internationaler Ebene	361
I. Spannungsverhältnis zur innerstaatlichen Gewaltenteilung	361
II. Lösungsansätze im Umgang mit dem Spannungsverhältnis	363
B. Umgang des deutschen Verfassungsrechts mit dem Frustrationsverbot und der vorläufigen Anwendung	365
I. Verfassungsrechtliche Vorgaben für die vorläufige Anwendung	365
II. Verfassungsrechtliche Vorgaben für das Frustrationsverbot	367
C. Frustrationsverbot und vorläufige Anwendung bei Verträgen der Europäischen Union als Sonderfall	368
I. Unionsrechtliche Regelungen	368
II. Vorgaben des deutschen Verfassungsrechts	370
D. Schwierigkeiten bei der verfassungsgerichtlichen Durchsetzung	371

Annex 1

Vorläufige Anwendung bilateraler Verträge durch Deutschland 373

Annex 2

Vorläufige Anwendung multilateraler Verträge durch Deutschland 380

Annex 3

Vorläufiges Inkrafttreten multilateraler Verträge Deutschlands 382

Quellen- und Literaturverzeichnis 384

- I. Literatur 384
- II. Rechtsprechung 397
- III. Verfassungen, Gesetze und untergesetzliche Normen 401
- IV. Verträge und vertragsbezogene Dokumente 402
- V. Sonstige Quellen 408

Stichwortverzeichnis 414

Einleitung

Eine zentrale Herausforderung für das völkerrechtliche Vertragsschlussverfahren besteht darin, einen Ausgleich zwischen den Bedürfnissen der internationalen Zusammenarbeit und den Erfordernissen der Demokratie herzustellen.¹ In vielen Staaten – insbesondere den demokratisch verfassten – wird der parlamentarische Gesetzgeber an der Entscheidung über den Abschluss völkerrechtlicher Verträge beteiligt.² Eine solche Parlamentsbeteiligung erhöht die politische Legitimation von Verträgen und reduziert das Risiko von Vertragsverletzungen, kann auf der Kehrseite aber auch die zwischenstaatliche Zusammenarbeit verzögern und erschweren.³ Dieser Konflikt zwischen den Bedürfnissen der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit und den verfassungsrechtlichen Vorgaben prägt insbesondere das völkerrechtliche Frustrationsverbot (engl.: „interim obligation“)⁴ und die vorläufige Anwendung, die im Zentrum der vorliegenden Arbeit stehen.

Das Frustrationsverbot aus Art. 18 Wiener Vertragsrechtskonvention („WVK“)⁵ verbietet Staaten, im Zeitraum zwischen Unterzeichnung und Inkrafttreten das Ziel und den Zweck eines völkerrechtlichen Vertrages⁶ zu vereiteln. Die in Art. 25 WVK vorgesehene vorläufige Anwendung wiederum ermöglicht es ihnen, einen Vertrag bereits vor seinem Inkrafttreten ganz oder teilweise anzuwenden. Beide Vorschriften reagieren damit auf Herausforderungen für das völkerrechtliche Vertragsschlussverfahren, die sich aus seiner Verzögerung durch die innerstaatliche Parlamentsbeteiligung ergeben (A.). Aus völkerrechtlicher Sicht können die Pflichten aus dem Frustrationsverbot und der vorläufigen Anwendung eines Vertrages von der Exekutive bereits ausgelöst werden, bevor der parlamentarische Gesetzgeber die innerstaatlich für den Abschluss des Vertrages erforderliche Zustimmung erteilt hat. Aus Sicht des innerstaatlichen Rechts entsteht dadurch ein gewisser Widerspruch zur innerstaatlichen Gewaltenteilung beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge und die

¹ *Jan Klabbers*, *Treaties, Conclusion and Entry into Force* (2006), Rn. 5, online: <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1484> (zuletzt geprüft am 26.02.2022).

² Für eingehendere Ausführungen zur Parlamentsbeteiligung beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge siehe infra A.I.1.

³ *Jan Klabbers*, *Treaties, Conclusion and Entry into Force* (2006), (Fn. 1), Rn. 5.

⁴ Im Folgenden ist mit „Frustrationsverbot“ stets das völkerrechtliche Frustrationsverbot gemeint, sofern keine abweichenden Angaben gemacht werden.

⁵ Vienna Convention on the Law of Treaties (23.05.1969), 1155 United Nations Treaty Series 331 (nachfolgend: „WVK“).

⁶ Im Folgenden handelt es sich bei „Verträgen“ stets um völkerrechtliche Verträge, sofern keine abweichenden Angaben gemacht werden.

Gefahr, dass das Parlament ohne vorherige Mitwirkung in seiner Gesetzgebungstätigkeit beeinträchtigt wird. Obwohl dieses Spannungsverhältnis der vorvertraglichen Pflichten zur innerstaatlich vorgesehenen Gewaltenteilung im Grundsatz bereits bekannt ist, verbleiben noch einige ungelöste Fragen, denen die vorliegende Arbeit gewidmet ist (B.). Das Ziel der Untersuchung ist es dabei, neben dem Spannungsverhältnis auch mögliche Lösungsansätze eingehender zu analysieren (C.). Dabei soll auch ermittelt werden, ob speziell das deutsche Grundgesetz für eine differenzierende Lösung offen ist. Denn die bislang in der Literatur vertretenen Ansätze erzeugen keinen Ausgleich zwischen den – im Grundgesetz anerkannten – Bedürfnissen der internationalen Zusammenarbeit und den Rechten des parlamentarischen Gesetzgebers, sondern gewähren der einen oder der anderen Seite den Vorrang.

A. Frustrationsverbot und vorläufige Anwendung im Vertragsschlussverfahren

Um die Funktion von Frustrationsverbot und vorläufiger Anwendung zu verstehen, muss man sich zunächst das moderne völkerrechtliche Vertragsschlussverfahren vor Augen führen (I.). Dessen Schwäche besteht darin, dass nach Abschluss der Verhandlungen in der Regel noch viel Zeit bis zum Inkrafttreten eines Vertrages vergeht (II.). Für die dadurch entstehenden Probleme sollen das Frustrationsverbot und die Möglichkeit zur vorläufigen Anwendung völkerrechtlicher Verträge Abhilfe schaffen und damit gewährleisten, dass völkerrechtliche Verträge ein effektives Handlungsinstrument darstellen (III.).

I. Modernes Vertragsschlussverfahren

Das moderne völkerrechtliche Vertragsschlussverfahren ergibt sich aus der Wiener Vertragsrechtskonvention, die überwiegend dem aktuellen Gewohnheitsrecht entspricht.⁷ Demnach muss ein Staat vertragliche Pflichten erst erfüllen, wenn er der vertraglichen Bindung zugestimmt hat und der Vertrag für ihn in Kraft getreten ist.⁸ Die Zustimmung zur vertraglichen Bindung kann entweder im einfachen oder im zusammengesetzten Vertragsschlussverfahren erteilt werden,⁹ wobei multilaterale Verträge in der Praxis meist im zusammengesetzten Vertragsschlussverfahren ge-

⁷ Vgl. *James Crawford*, *Brownlie's Principles of Public International Law* (9. Aufl. 2019), 353–354.

⁸ Vgl. Art. 11–15 und 26 WVK.

⁹ *Wolf Heintschel von Heinegg*, Die völkerrechtlichen Verträge als Hauptrechtsquelle des Völkerrechts, in: *Epping, Volker/Heintschel von Heinegg, Wolf, Völkerrecht* (7. Aufl. 2018), 464–465 Rn. 8.

geschlossen werden.¹⁰ Im einfachen Vertragsschlussverfahren erteilt ein Staat seine Zustimmung zur vertraglichen Bindung bereits mit der Unterzeichnung durch einen Vertreter.¹¹ Im zusammengesetzten Verfahren wiederum schließt die Unterzeichnung lediglich die Vertragsverhandlungen ab und legt den Vertragstext endgültig fest.¹² Die Zustimmung zur Bindung an den Vertrag wird hier hingegen erst in einem zusätzlichen Schritt durch die Ratifikation oder einen ihr gleichstehenden Akt¹³ erteilt.¹⁴ Als „Ratifikation“ versteht man im Völkerrecht die so bezeichnete völkerrechtliche Handlung, durch die ein Staat auf internationaler Ebene seine Zustimmung bekundet, durch einen Vertrag gebunden zu sein.¹⁵

Die Entstehungsgeschichte des zusammengesetzten Vertragsschlussverfahrens ist eng mit der Demokratisierung verknüpft und ging mit einem Bedeutungswandel für die Unterzeichnung einher (1.). Obwohl sich die Funktion der Unterzeichnung im Laufe der Zeit geändert hat, kommt ihr auch heute noch eine gewisse rechtliche und politische Bedeutung zu (2.).

1. Entstehung des zusammengesetzten Vertragsschlussverfahrens

Historisch gesehen, gehen das zusammengesetzte Vertragsschlussverfahren und der damit verbundene Bedeutungswandel der Unterzeichnung im 19. Jahrhundert auf eine zunehmende demokratische Verfasstheit von Staaten und die Verankerung von Gewaltenteilung in den jeweiligen Verfassungen zurück.¹⁶ Dies hat auch die International Law Commission („ILC“; „Völkerrechtskommission“) in dem ihren Entwurf zur Vertragsrechtskonvention begleitenden Kommentar ausdrücklich anerkannt.¹⁷

Zu Zeiten des Absolutismus war der entscheidende Schritt ins Leben eines Vertrages noch seine Unterzeichnung. Mit einer anschließenden Ratifikation bestätigte der Monarch als alleiniger Träger der Staatsgewalt lediglich, dass die ihn vertretenden Personen ihre Verhandlungsmacht nicht überschritten hatten. War dies

¹⁰ Vgl. *Treaty Section of the Office of Legal Affairs*, Treaty Handbook (2012), 6.

¹¹ Vgl. Art. 12 I WVK; der Unterzeichnung gleichstehen können gemäß Art. 12 II WVK die Paraphierung und die Unterzeichnung *ad referendum*.

¹² Vgl. Art. 10 lit. b) WVK.

¹³ „Annahme“ und „Genehmigung“, die von Art. 14 II WVK genannt werden, entsprechen entweder dem „Beitritt“ oder wie hier der „Ratifikation“. Daher werden sie im Folgenden nicht mehr gesondert erwähnt werden. Für eine eingehendere Darstellung siehe *Anthony Aust*, *Modern Treaty Law and Practice* (3. Aufl. 2013), 100–101.

¹⁴ Vgl. Art. 14 WVK.

¹⁵ Diese Definition von „Ratifikation“ entspricht derjenigen in Art. 2 I lit. b) WVK.

¹⁶ Für nähere Ausführungen zur Geschichte des modernen Vertragsschlussverfahrens siehe *Curtis A. Bradley*, *Treaty Signature*, in: Hollis, Duncan B., *The Oxford Guide to Treaties* (2014), 208–210; *Jan Klabbers*, *Treaties, Conclusion and Entry into Force* (2006), (Fn. 1), Rn. 6–7.

¹⁷ Vgl. *Draft Articles on the Law of Treaties with Commentaries*, in: *Völkerrechtskommission*, *Yearbook of the International Law Commission*, Vol. II (1966), 197.