

Die Umsetzung von Völkerrecht in innerstaatliches Recht

Prof. Dr. sc. KARL BECHER,

Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft der DDR

Der zunehmende Ausbau der internationalen Zusammenarbeit zur Lösung politischer, wirtschaftlicher, wissenschaftlich-technischer, kultureller und anderer Probleme zieht entsprechende völkerrechtliche Vereinbarungen der Staaten sowohl bilateraler als auch multilateraler Art nach sich. In diesem Zusammenhang gewinnen Fragen der Umsetzung von Völkerrecht in innerstaatliches Recht hohe Aktualität.*

Das Völkerrecht als ein selbständiges Rechtssystem weist gegenüber den Rechtssystemen der Staaten, also dem innerstaatlichen Recht, wesentliche Besonderheiten auf.¹ Gleichwohl besteht zwischen Völkerrecht und innerstaatlichem Recht, die beide Formen der Ausübung der staatlichen Souveränität sind², ein enger Zusammenhang. So wird einerseits das internationale Auftreten eines Staates von seiner innerstaatlichen Rechtsordnung mitbestimmt; andererseits haben die im Prozeß der internationalen Zusammenarbeit getroffenen völkerrechtlichen Vereinbarungen Auswirkungen auf die innerstaatliche Rechtsetzung.

Dies zeigt sich gegenwärtig ganz deutlich sowohl bei der Vertiefung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen im Prozeß der sozialistischen ökonomischen Integration als auch bei der Lösung von globalen Problemen, z. B. von Fragen des Umweltschutzes. Hier genügt es nicht, wenn die Staaten voneinander isolierte Maßnahmen treffen; vielmehr ist eine enge internationale Zusammenarbeit unerlässlich.³ Auf dem Gebiet der Rechtspflege zeigt sich der Zusammenhang zwischen Völkerrecht und innerstaatlichem Recht in den Rechts-hilfeverträgen, deren Anzahl in den letzten Jahren deutlich angestiegen ist.⁴

Die Bindung des Staates an von ihm eingegangene völkerrechtliche Verpflichtungen

Die im Ergebnis der internationalen Zusammenarbeit zwischen den Staaten vertraglich vereinbarten oder als Folge ihres übereinstimmenden Verhaltens entstandenen völkergewohnheitsrechtlichen Normen binden nur den Staat als Völkerrechtssubjekt. Nur für ihn erwachsen unmittelbar aus einer Völkerrechtsnorm Rechte und Pflichten, wobei natürlich für den Staat die verfassungsmäßig dazu berufenen zentralen Staatsorgane handeln (in der DDR die Volkskammer, der Staatsrat, der Ministerrat und seine Organe, vor allem das Außenministerium). Für andere Staatsorgane sowie für Bürger und juristische Personen entstehen demgegenüber aus einer Völkerrechtsnorm nicht automatisch Rechte und Pflichten.⁵

Gemäß der zu den Grundprinzipien des allgemein-demokratischen Völkerrechts gehörenden Pflicht zur Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen nach Treu und Glauben⁶ hat jeder Staat die von ihm eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen strikt einzuhalten. Voraussetzung dafür ist, daß die konkreten Völkerrechtsnormen, aus denen sich diese Verpflichtungen ergeben, mit den allgemein anerkannten Prinzipien und Normen des Völkerrechts übereinstimmen und daß sie für den jeweiligen Staat auch Geltung erlangt haben. Dazu gehört vor allem, daß der betreffende völkerrechtliche Vertrag entsprechend dem von den Vertragsstaaten vereinbarten Modus in Kraft getreten ist. Dazu gehört aber, auch, daß der Staat bei einem multilateralen Vertrag gegen die betreffende Bestimmung, aus der sich die Verpflichtung ergibt, keinen Vorbehalt geltend gemacht hat. Die Möglichkeit der Staaten, die Geltung einzelner Vertragsbestimmungen für sich durch einen förmlich erklärten Vorbehalt auszuschließen, ist ein souveränes Recht⁷, kann aber vertraglich eingeschränkt werden.

Ein Staat, der seinen völkerrechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommt, ist den anderen Vertragsstaaten gegenüber dafür völkerrechtlich verantwortlich.⁸ Dabei wird ihm das Verhalten jedes Staatsorgans zugerechnet, das nach seinem innerstaatlichen Recht für den Staat zu handeln berufen ist. Staatsorgane in diesem Sinne ist „vom Wesen der Sache her ... jede Person oder Personengruppe, der vom Staat kraft der ihm innewohnenden Souveränität ein Element seiner Hoheitsrechte (seiner öffentlichen Gewalt“ oder „Regierungsautori tat“) übertragen wurde“.⁹

Aus dieser Sachlage ergibt sich, daß jeder Staat dafür Sorge tragen muß, daß alle seine Organe im Einklang mit

den von ihm übernommenen völkerrechtlichen Verpflichtungen handeln. Soweit dieses Ziel im Unterstellungsverhältnis der Staatsorgane durch Weisungen erreicht werden kann, bedarf es nicht der Umsetzung der betreffenden völkerrechtlichen Regelung in das innerstaatliche Recht. Es genügt, wenn der von der Verwirklichung eines völkerrechtlichen Vertrags betroffene begrenzte Kreis örtlicher Staatsorgane oder Wirtschaftseinheiten, z. B. Kombinate, mittels Weisungen-zentraler Staatsorgane erfaßt wird.

Das Erfordernis der Transformation völkerrechtlicher Regelungen in innerstaatliches Recht

Berührt ein völkerrechtlicher Vertrag auch die Aufgaben, Rechte und Pflichten von Bürgern, so muß eine Transformation seiner Regelungen in das innerstaatliche Recht erfolgen. In diesem Fall ist es notwendig, daß der Staat in Erfüllung des völkerrechtlichen Vertrags eine allgemeinverbindliche rechtliche Regelung schafft.¹⁰ Nach dem Völkergewohnheitsrecht, das in der Wiener Konvention über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969¹¹ kodifiziert wurde (Art. 27), darf sich kein Partner eines völkerrechtlichen Vertrags zur Rechtfertigung für die Nichterfüllung vertraglicher Verpflichtungen auf Bestimmungen seines innerstaatlichen Rechts bzw. auf das Nichtvorhandensein solcher Bestimmungen berufen.

Die Umsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen in das innerstaatliche Recht wird üblicherweise als Transformation bezeichnet.¹² Dabei sagt der Begriff „Transformation“ nichts darüber aus, wie die Umsetzung im konkreten Fall tatsächlich erfolgt. Wie eine Transformation geschieht, hängt erstens davon ab, wie dies im Staatsrecht des die Umsetzung von Völkerrecht vornehmenden Staates geregelt ist¹³, und zweitens davon, welchen Charakter die umzusetzende völkerrechtliche Regelung hat.

Sinn der Transformation ist es, aus einer Völkerrechtsnorm eine für die Subjekte des innerstaatlichen Rechts verbindliche Rechtsnorm zu machen, d. h. Völkerrecht in innerstaatliches Recht umzuwandeln. Dabei bleibt die völkerrechtliche Regelung als solche bestehen. Ihr wird lediglich innerstaatliche Wirkung verschafft, indem sie mittels einer Rechtsvorschrift des zuständigen Rechtsetzungsorgans für das Territorium des die Umsetzung vornehmenden Staates gleichzeitig die Wirkung innerstaatlichen Rechts erhält.¹⁴ Die Transformation ist Ausdruck der staatlichen Souveränität, nach der ohne das Handeln des betreffenden Staates kein Einfluß auf seine innerstaatliche Rechtsordnung genommen

* Nach Fertigstellung dieses Manuskripts erschien die Monographie von G. Seidel, Verhältnis von Völkerrecht und innerstaatlichem Recht, Berlin 1985, deren Teil II sich ebenfalls mit der Umsetzung von Völkerrecht in innerstaatliches Recht beschäftigt. — D. Red.

1 Vgl. J. T. Ussenko, „Zum Verhältnis von Kategorien des Völkerrechts und des innerstaatlichen Rechts“, Sowjetwissenschaft/Gesellschaftswissenschaftliche Beiträge 1984, Heft 2, S. 130.

2 Völkerrecht, Lehrbuch, Teil 1, Berlin 1981, S. 59.

3 Vgl. W. Sagladin/L. Frolow, Globale Probleme der Gegenwart, Berlin 1982, S. 175.

4 Die DDR hat bis zum Juli 1985 insgesamt 30 Rechtshilfeverträge abgeschlossen, davon 12 mit sozialistischen Staaten.

5 Vgl. Völkerrecht, Lehrbuch, Teil 1, a. a. O., S. 59; Völkerrecht, Grundriß, Berlin 1983, S. 36.

6 Vgl. Deklaration über die Prinzipien des Völkerrechts betreffend die freundschaftlichen Beziehungen und die Zusammenarbeit zwischen den Staaten in Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen vom 24. Oktober 1970, in: Völkerrecht, Dokumente, Teil 3, Berlin 1980, S. 709 ff. (S. 714).

7 Vgl. Völkerrecht, Lehrbuch, Teil 1, a. a. O., S. 187.

8 Vgl. B. Graefrath/E. Oeser/P. A. Steiniger, Völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Staaten, Berlin 1977, S. 177 ff.

9 B. Graefrath/E. Oeser/P. A. Steiniger, a. a. O., S. 78.

10 Hinsichtlich der Notwendigkeit des Erlasses allgemeinverbindlicher Regelungen vgl. § 4 der Ordnung über die Vorbereitung und Gestaltung von Rechtsvorschriften vom 25. Juli 1980 (GBl.-Sdr. Nr. 1056).

11 Völkerrecht, Dokumente, Teil 2, Berlin 1980, S. 638 ff.

12 Völkerrecht, Lehrbuch, Teil 1, a. a. O., S. 59 ff.; Völkerrecht, Grundriß, a. a. O., S. 36.

13 Vgl. I. Lukaschuk/W. Foeggel, Wechselverhältnis zwischen Völkerrecht und innerstaatlichem Recht, Deutsche Außenpolitik 1982, Heft 12, S. 78.

14 Vgl. A. N. Talalajew, Das Recht völkerrechtlicher Verträge (Allgemeine Fragen), Moskau 1980, S. 164 (russ.).