

JIŘÍ MALENOVSKÝ – PETRA ŠKVAŘILOVÁ-PELZL*

Die Befugnis des Staatsoberhauptes zur Ratifizierung völkerrechtlicher Verträge im Völkerrecht und Verfassungsrecht am Beispiel der Tschechischen Republik

I. Die rechtliche Stellung des Staatsoberhauptes – eine komplexe Frage

Die Bestimmung des Status des Staatsoberhauptes, also seiner Privilegien und Immunitäten sowie seiner Rechte und Pflichten, stellt selbst für erfahrene Juristen eine schwierige Aufgabe dar. Das Staatsoberhaupt ist einerseits der *Vertreter des Staates* in dessen Beziehungen zu anderen Staaten. In diesem Zusammenhang wird sein Verhalten grundsätzlich dem Staat zugerechnet (*ius repraesentationis omnimodae*) und seine Stellung wird durch die Normen des *Völkerrechts* bestimmt.¹ Andererseits tritt das Staatsoberhaupt als das oberste *Staatsorgan* auf, das aus diesem Titel Beziehungen mit den übrigen Staatsorganen im Einklang mit den Grundsätzen der Gewaltenteilung im betroffenen Staat eingeht. Diesbezüglich werden seine Befugnisse und seine Verantwortung durch die Regeln des *Verfassungsrechts* bestimmt. Zu guter Letzt ist das Staatsoberhaupt auch eine natürliche Person (ggf. eine Gruppe von solchen Personen) und geht – als solche – Rechtsverhältnisse mit dem Staat und anderen Privatpersonen ein. In dieser Hinsicht ist sein Verhalten allgemein durch das *innerstaatliche Recht* geregelt.

In einzelnen Fällen kommt es bei der Anwendung von Regeln der angeführten diversen Rechtssysteme zu Kollisionen. Die Lösung solcher Situationen ist nicht einfach, da es – wie bei Verhältnissen, die verschiedene Rechtssysteme betreffen, üblich – keine alleinige „Kollisionsregel“ gibt, die von allen Rechtsordnungen, welche in der gegebenen Situation zur Anwendung kommen können, übernommen oder zumindest anerkannt wird. Die anwendbare Rechtsordnung kann somit manchmal nicht eindeutig bestimmt werden.

* Prof. JUDr. Jiří Malenovský, CSc. ist Richter am Gerichtshof der Europäischen Union, Dr. Mgr. Petra Škvařilová-Pelzl ist Verwaltungsrätin in der Generaldirektion Bibliothek, Wissenschaftlicher Dienst und Dokumentation desselben Gerichtshofs. Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Verfasser wieder.

¹ SALMON, JEAN: *Représentativité internationale et chef d'État*. In: *Le chef d'État et le droit international*. SFDI, colloque de Clermont-Ferrand. Paris, A. Pedone, 2002. pp. 157–158.

Auch mit Hinweis auf die Geschichte kann man dennoch behaupten, dass die Regeln des *Völkerrechts Vorrang* genießen. Es ist nämlich offensichtlich, dass wesentliche Elemente der völkerrechtlichen Stellung des Staatsoberhauptes in der zwischenstaatlichen Gewohnheitspraxis bereits in der „Vorverfassungszeit“ entstanden waren, also in einer Zeit, als der Staat auf der „*souveraineté patrimoniale*“ des Herrschers beruhte und ohne jegliche Regeln einer Gewaltenteilung bestand. Der Herrscher war selbst Schöpfer der innerstaatlichen Rechtsordnung und konnte ihr deshalb auch nicht unterworfen werden. Er war lediglich der Autorität verantwortlich. Die Verfassung dagegen ist Ausdruck der „*souveraineté nationale*“, die sich erst Ende des 18. Jahrhunderts in der internationalen Gemeinschaft stärker durchgesetzt hatte.² Das Völkerrecht der „Vorverfassungsepoche“ entwickelte Regeln, die es grundsätzlich verboten, das Staatsoberhaupt als eine der Jurisdiktion anderer Staaten unterliegende Person anzusehen, und die ihm deshalb zahlreiche Immunitäten und Privilegien gewährten.

Das Primat des Völkerrechts in Bezug auf die Stellung des Staatsoberhauptes beeinflusst auch die Lösungsansätze der erwähnten Kollision bei der konkurrierenden Anwendung von Völkerrecht und innerstaatlichem Recht hinsichtlich der einzelnen Handlungen des Staatsoberhauptes. Eine Gewohnheitsnorm des allgemeinen Völkerrechts sieht nämlich vor, dass ein Staat sich auf sein innerstaatliches Recht als Grund für die Nicht-erfüllung seiner völkerrechtlichen Verpflichtungen nicht berufen kann.³ Folglich dürfen weder die Verfassungsnormen noch sonstige innerstaatliche Vorschriften, welche die Stellung des Staatsoberhauptes regeln, auf eine gegen das Völkerrecht verstoßende Art und Weise angewandt werden. Verfassungsrechtliche und sonstige innerstaatliche Normen müssen im Kollisionsfall im Einklang mit dem Völkerrecht ausgelegt werden oder – wenn eine konforme Auslegung nicht möglich ist – unangewendet bleiben.

Die gleiche Vorgehensweise ist auch bei einer Kollision der völkerrechtlichen Stellung des Staatsoberhauptes mit dem Unionsrecht zu befolgen. Dies bestätigt das Urteil des Gerichtshofs der EU (EuGH) von 2012 in der Rechtssache *Ungarn gegen die Slowakische Republik*.⁴ In dieser beantragte Ungarn beim EuGH festzustellen, dass die Slowakische Republik gegen das Unionsrecht (Garantie der Freizügigkeit der Unionsbürger im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten) verstieß, indem sie dem Präsidenten Ungarns, *László Sólyom*, die Einreise in ihr Hoheitsgebiet versagt hatte. Der Gerichtshof stellte zwar fest, dass Herr *Sólyom* unbestreitbar den Status eines Unionsbürgers genießt. Der EuGH wies aber gleichzeitig darauf hin, dass der Status des Staatsoberhauptes vom Völkerrecht, insbesondere vom Recht der diplomatischen Beziehungen geregelt wird. Deshalb ist zwischen einer Person, die den Status des Staatsoberhauptes genießt, und anderen Unionsbürgern zu unterscheiden. Ein Staatsoberhaupt unterliegt somit im Hinblick auf die Einreise in das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates nicht denselben Voraussetzungen wie die anderen Bürger. Der völkerrechtliche Status des Staatsoberhauptes rechtfertigt daher eine Beschränkung des ihm durch das Unionsrecht

² ROUSSEAU, CHARLES: *Principes généraux du droit international public*. Tome I. A. Pedone, Paris, 1944. p. 239.

³ Vgl. das Gutachten des Ständigen Internationalen Gerichtshofs v. 4.2.1932 in der Sache der Behandlung polnischer Staatsangehöriger in Danzig.

⁴ EuGH v. 16.10.2012, Ungarn/Slowakische Republik, C-364/10, EU:C:2012:630.

gewährten Rechts auf Freizügigkeit. Der Gerichtshof kam deshalb zum Schluss, dass das Unionsrecht die Slowakische Republik nicht dazu verpflichtete, die Einreise des ungarischen Präsidenten in ihr Hoheitsgebiet zu gewährleisten, so dass sie mit der Versagung seiner Einreise nicht gegen das Unionsrecht verstieß.⁵

II. Die Befugnis des Staatsoberhauptes zur Ratifizierung völkerrechtlicher Verträge – historische Entwicklung

In einem Zeitalter, das von der patrimonialen Souveränität, d.h. von der unkontrollierten Herrschaft der Monarchen und vom Glauben an den göttlichen Ursprung ihrer absoluten Macht gekennzeichnet war, hatte die Befugnis, völkerrechtliche Verträge zu ratifizieren, den Charakter einer *ausschließlichen Kompetenz* des Staatsoberhauptes. Die Exklusivität seiner Stellung wurde jedoch in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts in Folge der starken Entwicklung zur parlamentarischen Staatsordnung in der damaligen internationalen Gemeinschaft durchbrochen. Der Herrscher verfügte nicht mehr über die gesetzgeberische Gewalt, die das Parlament als Vertreter des Volkes für sich erobert hatte. Der Einfluss des Parlaments setzte sich anschließend auch im Bereich der Ratifizierung von Verträgen durch. Völkerrechtliche Verträge, die sich auf die Stellung von Privatpersonen auswirken sollten, mussten seitdem vor ihrer Ratifizierung dem Gesetzgeber zwecks Zustimmung vorgelegt werden. Dieser dauerhaften Tendenz, die Eingriffe des Parlaments ins Ratifizierungsverfahren begünstigte, widersetzten sich gelegentlich nur Staaten mit autoritärer oder totalitärer Ordnung, in denen das Staatsoberhaupt die Einhaltung von völkerrechtlichen Verträgen durch eigene Dekrete sicherstellte,⁶ oder manche außereuropäischen Staaten, in denen die göttliche Ableitung und Ausschließlichkeit der Souveränität des Herrschers bis ins 20. Jahrhundert fortgedauert haben.⁷

Den Präzedenzfall im Hinblick auf die Beschränkung der Ratifizierungsbefugnis des Monarchen bildete die belgische Verfassung von 1831. In deren Art. 68 wurde zwar festgelegt, dass „der König Friedens-, Bündnis- und Handelsverträge schließt“⁸, aber

⁵ Die zitierte konzeptionelle Auffassung des Gerichtshofs in der Rs. Ungarn/Slowakische Republik wurde allerdings in der Lehre kritisiert. ALOUPI, NIKI (*Les rapports entre droit international et droit de l'Union européenne. A propos du statut du chef d'Etat membre au regard de l'arrêt Hongrie c. République Slovaque du 16 octobre 2012*. Revue générale de droit international public 2013/1. pp. 7–35.) ist der Meinung, der Gerichtshof hätte sich hinsichtlich der vom Unionsrecht nicht geregelten Frage betreffend die Anwendung des Völkerrechts der diplomatischen Beziehungen *rationae materiae* für unzuständig erklären müssen, und verweist diesbezüglich auf einen Präzedenzfall, nämlich den drei Monate vor dem Urteil in der Rs. *Ungarn/Slowakische Republik* ergangenen Beschluss in der Rs. *Currà* u.a. (EuGH v. 12.7.2012, C-466/11, EU:C:2012:465). Dort stellte der Gerichtshof fest, dass er für die Beantwortung der Frage über Ersatz von Schäden, die Deutschland durch Deportationen von italienischen Bürgern im Laufe des Zweiten Weltkriegs verursacht hatte, offensichtlich unzuständig ist.

⁶ So z.B. im nationalsozialistischen Deutschland, beginnend mit dem 24. März 1933, als die Bestimmung von Art. 45 Abs. 3 der Weimarer Verfassung außer Kraft gesetzt wurde und der Reichspräsident (ab 1934 der Führer) in Folge dessen völkerrechtliche Verträge ohne eine vorherige Zustimmung des Reichstags ratifizierte. Vgl. ROUSSEAU 1944, p. 204.

⁷ In Japan konnte sich diese Auffassung bis ins Jahr 1946, in dem die Verfassung verabschiedet wurde, aufrechterhalten. Vgl. ROUSSEAU, CHARLES: *Droit international public*. Tome I. Sirey, Paris, 1970. p. 94.

⁸ „Le Roi fait les traités de paix, d'alliance et de commerce“.

zugleich präzisiert, dass „Handelsverträge und sonstige Verträge, die den Staat belasten oder Belgier individuell binden könnten, nur dann in Kraft treten, wenn sie die Zustimmung der Kammern erhalten haben“⁹. Die derart formulierte Bestimmung wahrte die Grenzen zwischen dem Völkerrecht und dem innerstaatlichen Recht. Sie befasste sich nicht mit der Gültigkeit eines aus verfassungsrechtlicher Sicht mangelhaft abgeschlossenen Vertrages, verwehrte jedoch einem Vertrag, der ohne die Zustimmung beider Kammern ratifiziert wurde, seine innerstaatlichen Wirkungen. Die „belgische Klausel“ wurde anschließend von zahlreichen anderen Verfassungen, z.B. von der österreichischen Verfassung von 1861, der deutschen Verfassung von 1871 oder der französischen Verfassung von 1875 übernommen.

Die beschriebene Verfassungspraxis in Europa führte eine Modifizierung der Norm des allgemeinen Völkerrechts herbei, die bis dahin bei der Ratifizierung völkerrechtlicher Verträge dem Staatsoberhaupt eine ausschließliche Stellung garantierte. Diese Modifizierung machte den Weg für die Staaten frei, ihr innerstaatliches Recht dafür zu benutzen, um zu bestimmen, welche Verfassungsorgane im Ratifizierungsverfahren eingreifen und über welche Befugnisse sie dabei verfügen sollen. Eine Reihe völkerrechtlicher Verträge sieht ausdrücklich vor, dass ihre Ratifizierung von den Staaten „gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften“ (z.B. Art. 54 EUV, Art. 351 AEUV) vorgenommen werden muss. Das Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge billigte den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsregeln auch im Völkerrecht Wirkungen zu. Dessen Art. 46 Abs. 1 räumt nämlich ein, dass sich ein Staat als Grund für die Ungültigkeit seiner Zustimmung, durch einen Vertrag gebunden zu sein, nur darauf berufen kann, dass seine Zustimmung „unter Verletzung einer Bestimmung seines innerstaatlichen Rechts über die Zuständigkeit zum Abschluss von Verträgen“ ausgedrückt wurde, sofern „die Verletzung offenkundig war und eine innerstaatliche Rechtsvorschrift von grundlegender Bedeutung betraf“.

Das allgemeine Völkerrecht gestattet insbesondere, dass die Verfassung das *Staatorgan* bestimmt, das zur Ratifizierung völkerrechtlicher Verträge befugt ist. Obgleich in der gegenwärtigen Staatenpraxis dieses Organ üblicherweise das Staatsoberhaupt ist, bedeutet dies nicht, dass der Staat keine andere Wahl treffen darf. Art. 7 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge bestätigt in dieser Hinsicht, dass auch der Regierungschef und der Außenminister, kraft ihres Amtes, ohne eine Vollmacht vorlegen zu müssen, die Zustimmung eines Staates, durch einen Vertrag gebunden zu sein, abgeben können. Allgemeines Völkerrecht hindert Staaten übrigens auch nicht daran, die Ratifizierungsbefugnis in Bezug auf völkerrechtliche Verträge an ihre Gesetzgebungsorgane zu übertragen (davon haben z.B. Estland und die Türkei in der Zwischenkriegszeit Gebrauch gemacht).¹⁰

Die gewohnheitsbildende Praxis, die von den Grundsätzen der Gewaltenteilung sowie der Verfassungsforderung nach einer effektiven Beteiligung des Parlaments am Ratifizierungsverfahren geprägt wurde, fand ihren Niederschlag auch im Inhalt der Norm des allgemeinen Völkerrechts, die *den Charakter und den Umfang der Befugnis*, völker-

⁹ „Les traités de commerce et ceux qui pourraient grever l'État ou lier individuellement des Belges n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des Chambres“.

¹⁰ ROUSSEAU 1944, pp. 205–206.

rechtliche Verträge zu ratifizieren, bestimmt. In der ursprünglichen (Mandats-) Auffassung des Ratifizierungsaktes, der Ausdruck der patrimonialen Macht des Herrschers war, handelte es sich um eine gebundene Kompetenz. Da der Unterhändler einem Bevollmächtigten gleichgestellt wurde, der ermächtigt war, seinen Mandanten (den Herrscher) zu verpflichten, war Letzterer gehalten, den vom Unterhändler ausgehandelten Vertrag zu ratifizieren, es sei denn es kam zu einer Mandatsüberschreitung des Unterhändlers oder aber der Herrscher machte einen ausdrücklichen Vorbehalt.¹¹ Unter den Bedingungen der verfassungsrechtlichen Gewaltenteilung genügte diese ursprünglich zivilistische Auffassung der Ratifizierung nicht mehr. Das gegenwärtige allgemeine Völkerrecht nimmt die Ratifizierungsbefugnis als eine *Ermessenskompetenz* wahr. Die Ablehnung des zuständigen Verfassungsorgans, den ausgehandelten Vertrag zu ratifizieren, kann daher nicht als ein völkerrechtswidriges Verhalten qualifiziert werden. Das Völkerrecht legt auch keine Frist zur Durchführung des Ratifizierungsaktes fest.¹² Das zur Ratifizierung von völkerrechtlichen Verträgen generell befugte Staatsoberhaupt ist somit aus der Sicht des allgemeinen Völkerrechts nicht verpflichtet, einen konkreten Vertrag zu ratifizieren, und das selbst dann nicht, wenn die anderen Vertragsstaaten ihn bereits ratifiziert haben.

III. Die Befugnis des Staatsoberhauptes zur Ratifizierung völkerrechtlicher Verträge in zeitgenössischen Verfassungen

Aus dem oben Ausgeführten folgt, dass die intensive verfassungsrechtliche Entwicklung, die insbesondere im 19. Jahrhundert stattfand, eine eigenartige Koexistenz der Normen des Völkerrechts und des innerstaatlichen Rechts mit sich brachte. Es stellt sich allerdings die Frage, warum die zeitgenössischen Verfassungen in einer Situation, in welcher der Prozess der Änderung der Kompetenz- und sonstigen Regeln des Völkerrechts betreffend die Ratifizierung bereits beendet ist, nach wie vor häufig Bestimmungen zur Ratifizierung von Verträgen beinhalten. Die Verfassungen sehen in einer sehr ähnlichen Art und Weise vor, dass das Staatsoberhaupt völkerrechtliche Verträge „ratifiziert“, „schließt“ bzw. „die Zustimmung, durch einen Vertrag gebunden zu sein, äußert“ (vgl. etwa Art. 52 der französischen Verfassung, Art. 87 der italienischen Verfassung, Art. 59 Abs. 1 des deutschen Grundgesetzes, Art. 9 Abs. 4a der ungarischen Verfassung oder Art. 91 Abs. 1 der rumänischen Verfassung). All diese verfassungsrechtlichen Bestimmungen sind *komplementär* zur völkerrechtlichen Regelung. Wie hier bereits festgestellt wurde, sieht das Völkerrecht kein *bestimmtes* Staatsorgan vor, das befugt ist, die Zustimmung des Staates, durch einen völkerrechtlichen Vertrag gebunden zu sein, zu äußern. Staaten teilen deshalb im Interesse der Rechtssicherheit in den internationalen Beziehungen – mittels ihrer Verfassung – formell mit, dass das vom Volk als Souveränitätsträger ermächtigte Subjekt, den Staat nach außen zu binden, gerade das Staatsoberhaupt ist. Dabei muss berücksichtigt werden, dass die Verfassung die Grundlagen der Staatsordnung festlegt und grundlegende Prinzipien des Funktionierens der

¹¹ ROUSSEAU 1944, p. 199.

¹² ROUSSEAU 1944, pp. 198–201.

Staatsmacht formuliert. Zur deren Verabschiedung kommt es üblicherweise in Momenten eines grundlegenden politischen und sozialen Wandels eines Staates, d.h. in einer Zeit, in der eine Ungewissheit hinsichtlich sowohl der Rechtsverhältnisse innerhalb des Staates als auch in Bezug auf die Beziehungen des Staates nach außen herrscht. Eine solche Ungewissheit begleitet insbesondere die Entstehung neuer Staaten. In einer derart unklaren Lage ist ein eindeutiges Signal über die verschiedenen Regeln der Gewaltenteilung im betreffenden Staat aus der Sicht der internationalen Gemeinschaft äußerst wünschenswert, obschon das allgemeine Völkerrecht den Staat zu einem solchen Signal nicht verpflichtet.

Die Verankerung einer Kompetenzregel zur Ratifizierung völkerrechtlicher Verträge in der Verfassung besitzt dennoch auch aus der Sicht des Völkerrechts eine direkte Relevanz. Der bereits erwähnte Art. 46 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge, der das Recht eines Staates, seine Zustimmung, durch einen Vertrag gebunden zu sein, als ungültig zu betrachten, auf Fälle der „offenkundigen Verletzung“ einer innerstaatlichen Rechtsvorschrift von grundlegender Bedeutung beschränkt, präzisiert in seinem zweiten Absatz, dass „eine Verletzung ... offenkundig [ist], wenn sie für jeden Staat, der sich hierbei im Einklang mit der allgemeinen Übung und nach Treu und Glauben verhält, objektiv erkennbar ist“. Es kann kaum angezweifelt werden, dass ein Vorgehen des Staates, der einen Vertrag unter Verstoß gegen die eigene Verfassung abschließt, als eine „für jeden Staat offenkundige“ Verletzung zu qualifizieren ist.

Die das Staatsoberhaupt zur Ratifizierung völkerrechtlicher Verträge ermächtigende Verfassungsregel ist eine innerstaatliche Norm. Obwohl sie primär im Kontext des betreffenden innerstaatlichen Rechts, insbesondere der jeweiligen Verfassung, auszulegen ist, muss bei ihrer Auslegung zugleich das Völkerrecht berücksichtigt werden, und zwar im Hinblick auf den bereits zitierten Grundsatz, nach dem sich ein Staat nicht auf sein innerstaatliches Recht als Grund für die Nichterfüllung seiner völkerrechtlichen Verpflichtungen berufen kann.

Aus der durchgeführten Analyse ergibt sich, dass es keinen Verstoß gegen das Völkerrecht darstellt, wenn eine bestimmte Verfassungsregel betreffend die Ratifizierungsbefugnis des Staatsoberhauptes derart konzipiert ist, dass sie dem Staatsoberhaupt bei der Ausübung dieser Kompetenz ausdrücklich einen Ermessensspielraum gewährt. Folgt dieser nicht unmittelbar aus dem Wortlaut einer solchen Verfassungsregel, sondern wird er durch Auslegung der Verfassung ermittelt, so führt dies dennoch zu keiner Verletzung des Völkerrechts.

Die Frage sollte jedoch auch anders gestellt werden. Verhindert das Völkerrecht eine eventuelle Auslegung von unklar formulierten Verfassungsregeln zur Ratifizierung völkerrechtlicher Verträge, nach der – wenn sich alle übrigen zuständigen Verfassungsorgane des Staates, insbesondere das Parlament, zur Ratifizierung des betreffenden Vertrages zustimmend geäußert haben – *das Staatsoberhaupt verpflichtet* ist, den Vertrag zu ratifizieren? Die Antwort auf diese Frage war Bestandteil eines Problems, mit dessen Lösung sich in letzten Jahren sowohl die Verfassungsorgane der Tschechischen Republik als auch die tschechische Verfassungs- und Völkerrechtslehre konfrontiert sahen.

IV. Der Präsident der Tschechischen Republik und seine verfassungsrechtliche Ratifizierungsbefugnis

Gemäß der Verfassung der Tschechischen Republik von 1992 ist das Staatsoberhaupt der Präsident der Republik.¹³ Art. 63 Abs. 1 Buchst. b) dieser Verfassung sieht vor, dass „der Präsident der Republik ... völkerrechtliche Verträge ... vereinbart und ratifiziert“. Die Auslegung dieser Bestimmung ihrem Wortlaut nach erlaubt zwei gegensätzliche Schlüsse: entweder ist der Präsident der Republik verpflichtet, jeden ihm vorgelegten Vertrag zu ratifizieren (im Text fehlt das Wort „kann“), oder er ist es nicht (mangels des Ausdrucks „muss“).

Obwohl der erste Präsident der Republik *Václav Havel* offenbar von einer Auslegung ausgegangen ist, nach der ihm die Bestimmung des Art. 63 Abs. 1 Buchst. b) der Verfassung gestattete, autonom zu entscheiden, ob er den ihm vorgelegten Vertrag tatsächlich ratifiziert, seine Ratifizierung verweigert oder den Ratifizierungsakt aufschiebt, hat er niemals eine Ratifizierung abgelehnt. Die ihm vorgelegten völkerrechtlichen Verträge hat er durchwegs unverzüglich ratifiziert.¹⁴

Sein Nachfolger, Präsident *Václav Klaus*, testete dagegen relativ früh in der Praxis eine andere Vorgehensweise, und zwar anlässlich der Ratifizierung des *Zusatzprotokolls zur Europäischen Sozialcharta über Kollektivbeschwerden* (im Folgenden "Zusatzprotokoll"). Die Tschechische Republik setzte ihre Unterschrift unter das Zusatzprotokoll am 26. Februar 2002 und anschließend erteilte auch das Parlament seine Zustimmung im Einklang mit der Verfassung. Die Präsidentenkanzlei teilte hinterher mit, dass der Präsident der Republik die Ratifizierung einstweilen nicht vornehmen werde, da er bei seiner Entscheidung an keine Frist gebunden sei. Die Entscheidung, ob er die Ratifizierung gegebenenfalls vornehmen werde, habe er in die Zukunft verlegt.

Die von *Klaus* diesbezüglich angeführten Argumente verdienen Aufmerksamkeit. Seine Kanzlei rechtfertigte den Aufschub der Ratifizierung des Zusatzprotokolls *sine die* durchwegs mit politischen Gründen. Vorherrschend war dabei die Behauptung, der Präsident der Republik sei berechtigt, den Grad der Unterstützung zu bewerten, die im Parlament bei der Abstimmung über die Zustimmung zur Ratifizierung des Zusatzprotokolls zum Ausdruck gebracht worden ist. Nach *Klaus* ist es aus der Sicht der völkerrechtlichen Position des Staates wünschenswert, dass seine völkerrechtlichen Verpflichtungen stabil bleiben und nicht im Zuge von Regierungswechsel geändert werden. Deshalb sei es erforderlich, dass sie auf einen ausreichend starken und stabilen politischen Willen gestützt sind. Die Zustimmung des Parlaments stelle lediglich eine obligatorische Voraussetzung der Ratifizierung von durch die Verfassung definierten völkerrechtlichen Verträgen dar, sei aber nicht die Ratifizierung selbst. Ist es also nach der Abstimmung im Parlament offensichtlich, dass ein völkerrechtlicher Vertrag Gegenstand des Widerstandes eines zwar minderheitlichen, aber nicht unbedeutenden Teils der politischen Repräsentation des Staates bildet, sei es nötig erneut zu überlegen, ob ein sol-

¹³ Art. 54 Abs. 1.

¹⁴ CHRASTILOVÁ, BRIGITA / MIKEŠ, PETR: *Prezident republiky Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád (Der Präsident Václav Havel und sein Einfluss auf die tschechoslowakische und tschechische Rechtsordnung)*. ASPI, Praha, 2003. insb. p. 228.

cher Vertrag dennoch ratifiziert werden sollte. Diese Befugnis stünde dem Präsidenten der Republik zu. Da Letzterer die Unterstützung des Parlaments im Falle des Zusatzprotokolls für nicht ausreichend hielt, schob er die Ratifizierung auf. Diese nahm er schließlich erst am 5. März 2012 vor, ohne die Gründe für seinen Meinungswechsel darzulegen.

Präsident *Klaus* hat noch in Bezug auf zwei weitere Verträge Vorbehalte geäußert. Erstens, im Rahmen des Verfahrens zur Ratifizierung des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs (im Folgenden "Römisches Statut"), das die Tschechische Republik am 13. April 1999 unterzeichnete, erteilten der Senat (obere Kammer des tschechischen Parlaments) am 16. Juli 2008 und das Abgeordnetenhaus (untere Kammer dieses Parlaments) am 29. Oktober desselben Jahres ihre Zustimmung zur Ratifizierung. Ende November 2008 wurde der Präsident der Republik vom Außenminister um die Unterzeichnung der Ratifizierungsurkunde ersucht. Anfang Dezember 2008 kündigte *Klaus* jedoch an, er sehe sich genötigt, die Ratifizierung des Römischen Statuts zu verschieben, da er Zweifel an der Vereinbarkeit des stattgefundenen Ratifizierungsprozesses mit der Verfassung der Tschechischen Republik hege, wegen welcher er allerdings nicht das Verfassungsgericht anrief. Seine Ratifizierung machte er entweder von der „Verabschiedung eines Verfassungsgesetzes“ oder vom „Konsens der tschechischen politischen Repräsentation und der juristischen Fachöffentlichkeit“ abhängig, das Römische Statut nicht als Vertrag im Sinne von Art. 10a der Verfassung zu qualifizieren, durch den bestimmte Befugnisse der Tschechischen Republik auf eine internationale Institution übertragen werden.

Zweitens, im Rahmen des Verfahrens zum sog. Lissaboner Vertrag erteilte das Abgeordnetenhaus seine Zustimmung zur Ratifizierung am 18. Februar 2009 und der Senat folgte ihm am 6. Mai 2009. Präsident *Klaus*, der wiederholt in der Öffentlichkeit seine kategorische Ablehnung diverser Teile des Lissabonner Vertrags äußerte,¹⁵ zögerte mit der Ratifizierung mehrere Monate nach der Zustimmung des Parlaments, obwohl die übrigen Mitgliedstaaten der EU den Vertrag bereits zuvor ratifiziert hatten.

Aus dieser Praxis lässt sich ableiten, dass *Klaus* seine verfassungsrechtlich verankerte Ratifizierungsbefugnis so interpretierte, dass sie ihm einen autonomen Spielraum zur Ablehnung oder Aufschiebung der Ratifizierung auch in den Fällen garantierte, in denen das Parlament der Ratifizierung wirksam zugestimmt hatte. Die Entscheidung, nicht zu ratifizieren, konnte er seiner Meinung nach sowohl aus politischen als auch aus rechtlichen Gründen treffen, und zwar auch unabhängig vom Willen der Regierung, die gemäß Verfassung – so wie auch das Staatsoberhaupt – Bestandteil der Exekutive ist.

Andere Verfassungsorgane teilten die rechtliche Auffassung von *Klaus* nicht. Das tschechische Verfassungsgericht stellte in seinem Urteil von 2009 in der Sache „*Lissabon II*“ in Form eines *obiter dictum* fest, dass einzelne auf der Grundlage der Verfassung im Ratifizierungsverfahren getätigte Handlungen innerhalb angemessener Frist erfolgen müssen, auch wenn die Verfassung eine solche nicht ausdrücklich bestimmt. Nach dem Verfassungsgericht gilt dies auch für den eigentlichen Akt der Ratifizierung eines völkerrechtlichen Vertrags durch den Präsidenten der Republik. Dieser „ist ver-

¹⁵ KLAUS, VÁCLAV: *Prezident republiky k Lisabonské smlouvě (Der Präsident der Republik zum Lissaboner Vertrag)*. Euromedia Group, Praha, 2009. p. 64.

pflichtet, ... einen völkerrechtlichen Vertrag, der vom Präsidenten der Republik oder von der Regierung in dessen Auftrag ordnungsgemäß vereinbart wurde und zu dessen Ratifizierung das demokratisch gewählte Gesetzgebungsorgan seine Zustimmung erteilte, ohne unnötigen Verzug zu ratifizieren (d.h. formell nach außen einen ordnungsgemäßen Ablauf der innerstaatlichen Zustimmungsprozedur zu bestätigen).¹⁶

Die gleiche Meinung wie das Verfassungsgericht vertritt auch der Senat des Parlaments. Im Falle des angeführten Zusatzprotokolls hat Letzterer am 29. Februar 2012 einen Beschluss verabschiedet, in dem er unter Hinweis auf das zitierte *obiter dictum* des Verfassungsgerichts den Präsidenten der Republik dazu aufforderte, das Protokoll „unverzüglich zu ratifizieren“ und begründete dies damit, dass dieser „verpflichtet ist, einen völkerrechtlichen Vertrag ohne unnötigen Verzug zu ratifizieren, nachdem beide Kammern ihre Zustimmung zur Ratifizierung erteilt haben.“¹⁷

Die meisten tschechischen Rechtswissenschaftler, einschließlich der Autoren einzelner Verfassungskommentare, setzten sich mit dem betreffenden Problem nur auf eine minimalistische Art und Weise auseinander, was die Begründetheit des sarkastischen Bonmots bestätigt, dass dort, wo die Ausführungen der Kommentatoren enden, die wirklichen Probleme erst beginnen. Die Mehrzahl der Autoren teilt aber offenbar die Auffassung, dass die Ratifizierungsbefugnis des Präsidenten der Republik eher ein Privileg desselben darstellt, das ihm im Grunde Handlungsfreiheit gewährt, inklusive der Möglichkeit, die Ratifizierung abzulehnen. Ein einziger der fünf Kommentare ist in diesem Punkt deutlich skeptischer, indem er betont, dass "insbesondere in den Fällen, in denen die Zustimmung des Parlaments (des Volkes) verlangt wird, dies nur in den seltenen Fällen einer radikalen Änderung der Umstände, unter welchen die Zustimmung nach der Beurteilung des Präsidenten der Republik nicht erteilt werden würde, vorstellbar ist".¹⁸

Die Diskussion in der Tschechischen Republik über den Charakter der Ratifizierungsbefugnis des Staatsoberhauptes verstummte in den letzten Jahren. *Klaus* hat nämlich alle drei angeführten völkerrechtlichen Verträge letzten Endes ratifiziert, auch wenn er dies mit einem großen zeitlichen Abstand nach der Zustimmung zu deren Ratifizierung durch das Parlament (im Falle des Zusatzprotokolls betrug der Abstand neun Jahre, im Falle des Römischen Statuts neun Monate und im Falle des Lissaboner Vertrags sechs Monate) und offensichtlich auf Grund des politischen Drucks seitens anderer Verfassungsorgane tat, und nicht etwa deshalb, weil er selbst zu der Überzeugung gelangt war, er wäre verfassungsrechtlich zur Ratifizierung verpflichtet.¹⁹

¹⁶ Vgl. das Urteil des VerFG v. 3.11.2009, Pl. ÚS 29/09 („Lissabon II“), Rn. 120 und 121.

¹⁷ Beschluss des Senats des Parlaments der Tschechischen Republik Nr. 532 v. 29. 2. 2012.

¹⁸ KLÍMA, KAREL und Koll./u.a.: *Komentář k Ústavě a Listině (Kommentar zur Verfassung und zur Charta)*. A. Čeněk, Plzeň, 2005. p. 320.

¹⁹ Vgl. auch MALENOVSKÝ, JIŘÍ: *Doslov k jednomu dramatickému příběhu (ne)aplikace Ústavy ČR... nebo předmluva k příštím příběhu?(Ein Epilog zur dramatischen Geschichte der (Nicht-)Anwendung der Verfassung der Tschechischen Republik ... oder ein Prolog zur nächsten Geschichte?)* Právní rozhledy 2012/17. pp. 581–587.

V. Ermessensspielraum oder Pflicht zur Ratifizierung?

Schauen wir uns die kontroverse Debatte in der Tschechischen Republik aus dem Blickwinkel des Völkerrechts mit Fokus auf die oben gestellte Frage an: Ist es mit dem Völkerrecht vereinbar, eine Verfassungsregel zur Ratifizierung von völkerrechtlichen Verträgen durch den Präsidenten der Republik als dessen Pflicht zur Ratifizierung auszulegen, obgleich das Völkerrecht dem Staatsoberhaupt in dieser Hinsicht einen Ermessensspielraum garantiert? Wir lassen dabei die verfassungsrechtliche Dimension der Auslegung der betreffenden Bestimmung der tschechischen Verfassung beiseite, die – unseres Erachtens – die Richtigkeit der oben zitierten rechtlichen Auffassung des Verfassungsgerichts sowie des Senats bestätigt. Die Begründetheit der von diesen Organen geteilten Meinung büßte auch keineswegs ihre Stichhaltigkeit dadurch ein, dass der Präsident der Tschechischen Republik nach der seit Kurzem geltenden Rechtslage direkt, vom Volk, gewählt wird,²⁰ während *Havel* und *Klaus* indirekt, nämlich vom Parlament, gewählt wurden.

Wie bereits oben ausgeführt, ist die völkerrechtliche Regelung der Befugnis zur Ratifizierung völkerrechtlicher Verträge in erster Linie auf die Wahrung der Rechtssicherheit in zwischenstaatlichen Beziehungen ausgerichtet. Mit Hinblick auf dieses Ziel sieht das Völkerrecht vor, wie ein Ratifizierungsakt formell durchgeführt werden soll und welche Staatsorgane befugt sind, ihn auch ohne Vollmacht durchzuführen. Das Völkerrecht knüpft an den Ratifizierungsakt grundlegende Folgen: sobald der betreffende Vertrag nach seiner Ratifizierung völkerrechtlich in Kraft tritt, ist er von den Vertragsparteien nach Treu und Glauben zu erfüllen (Art. 26 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge).

Das allgemeine Völkerrecht darf dagegen in den Bereich der *domaine réservé*²¹ der Staaten, d.h. in das Revier ihrer Verfassungsmodelle in Bezug auf die politische Gewaltenteilung und in die innerpolitischen Entscheidungsprozesse, die dem Ratifizierungsakt vorausgehen, nicht eingreifen. Aus diesem Grund ist das allgemeine Völkerrecht weder berufen, der Entscheidung eines Staates, einen bestimmten vereinbarten völkerrechtlichen Vertrag nicht zu ratifizieren, die Wirkungen eines rechtswidrigen Verhaltens zu verleihen, noch darf es eine völkerrechtliche Verantwortung des Staates vorsehen, der den entsprechenden Vertrag nicht ratifiziert hat. Konkreten Ausdruck der „Unantastbarkeit“ der *domaine réservé* bildet der Grundsatz des Völkerrechts, der dem Staat, und insbesondere dem Staatsoberhaupt, einen Ermessensspielraum im Hinblick darauf zugesieht, ob er den vereinbarten Vertrag überhaupt ratifiziert bzw. wann er die Ratifizierung vornimmt. Es handelt sich um einen Grundsatz von permissivem Charakter, der den besagten Ermessensspielraum im Verhalten des Staatsoberhauptes zwar gestattet, ihn aber keinesfalls als Pflicht vorsieht. Den Ermessensspielraum als das einzige normative Modell vorzugeben, würde einen unzulässigen Eingriff des Völkerrechts in den politischen Entscheidungsprozess des Staates und folglich in die Anwendung seiner Verfassungsregeln zur Gewaltenteilung bedeuten. Der Umstand, dass eine Verfassung das Staatsoberhaupt verpflichtet, den vereinbarten völkerrechtlichen Vertrag unter bestimmten Vor-

²⁰ Vgl. das Verfassungsgesetz Nr. 71/2012 GBl. zur Einführung der Direktwahl des Präsidenten der Republik.

²¹ Verwendet wird auch der Begriff „vorbehaltener Wirkungsbereich“.

aussetzungen zu ratifizieren, wie es bei der tschechischen Verfassung der Fall ist, hat keinen negativen Einfluss auf die Rechtssicherheit für die Völkerrechtssubjekte, d.h. auf den Wert, den das allgemeine Völkerrecht mittels der oben angeführten Regeln schützt. Eine eventuelle Auferlegung der verfassungsrechtlichen Pflicht zur Ratifizierung ist somit aus der Sicht der geforderten Effektivität dieser Regeln irrelevant. Das Völkerrecht hat daher keinen erkennbaren Einfluss bei der Auslegung einer Verfassungsregel, die das Staatsoberhaupt zur Ratifizierung eines vereinbarten völkerrechtlichen Vertrags verpflichtet.

VI. Schlussfolgerungen

Aus den in diesem Beitrag dargelegten Ausführungen folgt, dass das allgemeine Völkerrecht keineswegs einer Verfassungsauslegung im Wege steht, die das Staatsoberhaupt verpflichtet, einen vereinbarten Vertrag nach Erfüllung sonstiger Verfassungsbedingungen unverzüglich zu ratifizieren. Das Oberhaupt eines solchen Staates kann sich deshalb nicht auf die Grundsätze des Völkerrechts berufen, die ihm bei der Ratifizierung von völkerrechtlichen Verträgen einen Ermessensspielraum gewähren, um auf diese Art und Weise die ihm von der Verfassung auferlegte Ratifizierungspflicht in Frage zu stellen.