

## Wie wirken sich völkerrechtliche Abkommen auf der innerstaatlichen Ebene der Vertragsstaaten aus?

In letzter Zeit war aus gegebenem Anlass viel die Rede von völkerrechtlichen Abkommen oder „Pakten“ und ihren Auswirkungen auf das innerstaatliche Recht.

Diese Gelegenheit soll hier genutzt werden, um - unabhängig von aktuellen Vorgängen - einmal über diese Problematik nachzudenken.

Als Ausgangspunkt bietet es sich dabei an, einen Blick auf die möglichen Inhalte völkerrechtlicher Verträge zu werfen, wobei zwei im Hinblick auf die vorliegende Fragestellung besonders relevante Regelungsbereiche herausgegriffen werden sollen.

Da wären erstens völkerrechtliche Abkommen, durch die sich die Vertragsstaaten verpflichten, auf ihrer innerstaatlichen Ebene bestimmte Gesetze zu erlassen.

Sprachlich ausgedrückt wird diese Pflicht etwa wie folgt: „Jede Vertragspartei trifft die erforderlichen gesetzgeberischen ... Maßnahmen, um (eine bestimmte unerwünschte Verhaltensweise) nach ihrem innerstaatlichen Recht als Straftat zu umschreiben.“

Diese Formulierung findet sich im Übereinkommen des Europarats über Computerkriminalität vom 23. November 2001, das wohl besser bekannt ist unter der Bezeichnung „Cybercrime Convention“.

Demnach müssen die Vertragsstaaten in ihrer jeweiligen innerstaatlichen Rechtsordnung also bestimmte neue Straftatbestände schaffen, sofern derartige Normen dort nicht ohnehin bereits vorhanden sind.

Allerdings wird nur das Ziel vorgegeben, wobei das Ziel darin besteht, dass ein bestimmtes unerwünschtes Verhalten - im Falle des Übereinkommens über Computerkriminalität zum Beispiel sogenannte „Hacker“-Aktivitäten - bestraft wird. Der genaue Wortlaut, den die innerstaatliche strafrechtliche Norm enthalten müßte, ist dagegen nicht vorgegeben. Insoweit bleibt die Ausgestaltung der zu schaffenden Straftatbestände den Vertragsstaaten überlassen. Anders ausgedrückt bedeutet das, dass die Staaten das Mittel, mit dem sie das vorgegebene Ziel erreichen wollen, selbständig auswählen dürfen.

Dieser Mechanismus ist auch aus dem EU-Recht bekannt, und zwar in Gestalt der Richtlinie. Denn auch eine EU-Richtlinie ist hinsichtlich des Ziels verbindlich, überläßt den Mitgliedstaaten aber die Wahl der Form und der Mittel (Art. 288 III AEUV).

Das Völkerrecht bzw. das EU-Recht wirken durch diese, wenn auch formal gesehen, mittelbare Normsetzungstechnik sehr stark auf die innerstaatliche Gesetzgebung ein. Dabei ist aber natürlich darauf hinzuweisen, dass es sich bei EU-Richtlinien nicht etwa um Verträge zwischen den Mitgliedstaaten, sondern um Sekundärrecht handelt. Sekundärrechtsakte werden unmittelbar von den EU-Organen geschaffen, während die konstituierenden Verträge der EU folgerichtig als Primärrecht bezeichnet werden.

Was die EU betrifft, so handelt es sich bekanntlich um eine sogenannte „supranationale“ Organisation, und als solche ist sie, so kann man wohl sagen, irgendwo auf dem Weg von einer herkömmlichen internationalen Organisation hin zu einem regelrechten Bundesstaat anzusiedeln. Deshalb ist eine so intensive Einwirkung auf die innerstaatliche Gesetzgebung der Mitgliedstaaten keineswegs aufsehenerregend.

Anders sieht es hinsichtlich der Cybercrime-Konvention aus. Denn diese wurde im Rahmen des Europarates ausgearbeitet und vereinbart. Der Europarat weist gegenüber der EU nun aber eine deutlich geringere Integrationstiefe auf, von der Garantie der Menschenrechte vielleicht abgesehen, dazu später mehr. In Folge dessen ist eine derartige Regulationsintensität doch etwas überraschend.

Allerdings kommt es für die Bewertung der tatsächlichen Einwirkung eines internationalen oder supranationalen Abkommens auf die innerstaatliche Rechtsordnung nicht nur auf dessen Regelungsinhalt an, sondern auch auf die Möglichkeit der Durchsetzung der Umsetzungsverpflichtung gegenüber unwilligen Vertrags- bzw. Mitgliedstaaten an.

Kommt ein EU-Mitgliedstaat seiner sich aus Art. 288 III AEUV ergebenden Pflicht, eine Richtlinie in innerstaatliches Recht umzusetzen, nicht nach, so können ihn die EU-Kommission oder ein anderer Mitgliedstaat wegen Vertragsverletzung vor dem EuGH „verklagen“, was unter Umständen auch zur Verhängung eines Zwangsgeldes führen kann (*Schroeder*, Art. 288 AEUV Rn. 63).

Auf der klassischen völkerrechtlichen Ebene gibt es dagegen kein der EU-Kommission vergleichbares Organ, das die Erfüllung völkervertraglicher Pflichten überwachen würde.

Allerdings bedeutet das nicht, dass es keine Mechanismen gerichtlicher Streitbeilegung geben würde. Zu nennen wäre in diesem Zusammenhang vor allem der Internationale Gerichtshof mit Sitz in Den Haag, an den sich Staaten im Falle einer völkerrechtlichen Meinungsverschiedenheit wenden können (vgl. Art. 34 I, Art. 36 I IGH-Satzung).

Dieses Gericht weist allerdings eher Ähnlichkeiten mit einem fakultativen Schiedsgericht als mit einem staatlichen bzw. überstaatlichen Gericht wie dem EuGH auf, denn deren Zuständigkeit steht ja nicht im Belieben der Parteien.

Der IGH dagegen kann nur tätig werden, wenn beide Streitparteien, also auch der beklagte Staat, übereingekommen sind, die Zuständigkeit des Gerichts zu akzeptieren. Dies geht deutlich aus Art. 38 V 2 der IGH-Verfahrensordnung hervor, wonach die Einreichung einer Klage allein (frz. „requête“) noch keine Rechtshängigkeit hervorruft. Vielmehr muss, damit die Klage rechtshängig wird oder, in der Terminologie internationaler Gerichtshöfe ausgedrückt, damit sie in das Klageregister (frz. „rôle général“) eingetragen werden kann, im Regelfall die Erklärung des beklagten Staates, die Zuständigkeit des IGH akzeptieren zu wollen, abgewartet werden.

Hinsichtlich der Thematik der innerstaatlichen Auswirkungen völkerrechtlicher Verträge ebenfalls interessant sind internationale Menschenrechtsabkommen.

Zu nennen wären hier etwa

- die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948, die in Form einer Resolution der UN-Generalversammlung verabschiedet worden ist (*Hobe*, S.408),
- der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966, der im Gegensatz zur eben genannten Erklärung der Menschenrechte in Form eines völkerrechtlichen, also zwischenstaatlichen Vertrages abgeschlossen wurde, auch wenn er im Rahmen der UNO vorbereitet worden war (*Hobe*, S.411)
- die Europäische Menschenrechtskonvention vom 4. November 1959

Diesen Dokumenten ist gemeinsam, dass sie alle auf internationaler Ebene bestimmte Menschenrechte proklamieren. In ihrer Durchsetzbarkeit durch Individuen und ihrer Auswirkung auf das innerstaatliche Recht der beteiligten Staaten unterscheiden sie sich jedoch erheblich.

So weist die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte als Resolution der UN-Generalversammlung jedenfalls keinen direkten rechtssetzenden Effekt auf (*Hobe*, S.226 f). Im Einklang damit gibt es auch kein Gericht, das von

Individuen, die sich in ihren Menschenrechten verletzt fühlen, angerufen werden könnte.

Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte greift seinerseits die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte inhaltlich auf, ist im Gegensatz zu dieser aber rechtsverbindlich, da er in Gestalt eines völkerrechtlichen Vertrages abgeschlossen wurde (*Hobe*, S.408). Denn auch im Völkerrecht gilt der Grundsatz „pacta sunt servanda“ (Verträge sind einzuhalten).

Auch hier gilt natürlich wieder die Einschätzung, dass die Konstituierung einer Pflicht alleine in den meisten Fällen noch keine große Wirkung entfaltet. Entscheidend sind wiederum die Durchsetzungsmöglichkeiten.

Gerade unter diesem Blickwinkel unterscheidet sich der Pakt ebenfalls deutlich von der Erklärung. Denn mit dem Fakultativprotokoll zum Pakt wurde bereits im Jahre 1966 eine Beschwerdebefugnis für Individuen geschaffen, auf Grund derer diese Verletzungen ihrer sich aus dem Pakt ergebenden Rechte vor dem „Human Rights Committee“ rügen können (*Esser*, Rn. 566 f). Allerdings sind die „Urteile“ des HRC für den beklagten Staat nicht verbindlich (*Esser*, Rn. 641).

Ein scharfes Schwert im Kampf gegen Menschenrechtsverstöße ist dagegen die EMRK. Über die Einhaltung der in ihr kodifizierten Menschenrechte wacht der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte.

Gemäß Art. 34 EMRK kann der Gerichtshof von Individuen mit der Behauptung angerufen werden, ein Vertragsstaat, also ein Mitgliedstaat des Europarats, habe ihre sich aus der Konvention ergebenden Rechte verletzt, und Art. 46 I EMRK verpflichtet den betroffenen Staat, ein gegen ihn ergangenes Urteil des Gerichtshofs zu befolgen.

Diese knappe Darstellung der Wirkungsweise der EMRK und der Folgen der Urteile des Gerichtshofs vermag allerdings in keiner Weise die tatsächlichen Effekte der Urteile des Gerichtshofs wiederzugeben. Eine eingehendere Darstellung dieser Mechanismen würde den Rahmen des vorliegenden Beitrags bei weitem übersteigen.

Nur so viel sei angedeutet: Die insoweit einschlägigen Urteile des Gerichtshofs können mit Fug und Recht als Bestandteil der Strafprozessordnungen der Vertragsstaaten angesehen werden.

Als Zwischenfazit kann an dieser Stelle festgehalten werden, dass sich von ihrem Inhalt her gesehen zum einen solche völkerrechtlichen Verträge

besonders intensiv auf das innerstaatliche Recht auswirken können, durch die sich die Vertragsstaaten zur Schaffung bestimmter innerstaatlicher Normen verpflichten.

Einen ähnlichen Grad an innerstaatlicher Wirkung können außerdem Menschenrechtsverträge, abhängig von ihrer jeweiligen rechtstechnischen Verbindlichkeit sowie ihren jeweiligen Durchsetzungsmöglichkeiten, entfalten. Für diese Kategorie von Verträgen ergibt sich dieser Effekt gerade eben daraus, dass sie explizit darauf abzielen, dem Individuum Schutz gegen Handlungen seines oder eines anderen Staats zu bieten.

Zum Schluss soll nun noch derjenige Themenkreis angesprochen werden, der normalerweise unter dem Stichwort „Völkerrecht und innerstaatliches Recht“ behandelt wird, und zwar handelt es sich hierbei um den Rang völkerrechtlicher Regelungen innerhalb der innerstaatlichen Normenhierarchie.

Diese Frage ist weder weltweit noch EU-weit einheitlich gelöst (diesbezüglich instruktiv *Kunig*, 2.Abschnitt, IV, Rn. 46 ff), deshalb soll hier nur die deutsche Rechtslage Erwähnung finden.

Es ist zwischen völkerrechtlichen Verträgen einerseits und dem Völkergewohnheitsrecht andererseits zu unterscheiden.

Erstere stehen im Rang eines Bundesgesetz (Art. 59 II 1 GG), während letzteres über den Gesetzen steht und unmittelbar Rechte und Pflichten für Individuen erzeugt.

Es kommt allerdings vor, dass die in völkerrechtlichen Verträgen enthaltenen Regelungen zugleich auch Völkergewohnheitsrecht darstellen, dass also bereits bestehendes Gewohnheitsrecht nunmehr zusätzlich in Vertragsform gegossen wurde.

Wie verhält es sich in dieser Hinsicht mit den vorliegend erörterten Verträgen?

Was völkerrechtliche Verträge, die Normsetzungspflichten auf innerstaatlicher Ebene beinhalten, betrifft, so können derartige Verträge keinesfalls als Ausdruck von Gewohnheitsrecht angesehen werden und damit unmittelbar Rechte und Pflichten für Individuen erzeugen.

Denn schon aus rein tatsächlichen Gründen können solche Vertragsklauseln nicht als unmittelbar gegenüber Individuen geltendes Recht angewandt werden, denn dafür sind sie zu unbestimmt formuliert.

Darüber hinaus würde eine Anwendung gegenüber Individuen auch gegen das in Art. 20 III festgelegte Rechtsstaatsprinzip verstoßen, zumindest, wenn das Strafrecht berührt ist. Denn hier sollte der Grundsatz „nulla poena sine lege scripta“ (keine Strafe ohne schriftliches Gesetz) gelten.

Gänzlich anders verhält es sich mit internationalen Menschenrechtsabkommen.

Bei diesen erweist es sich als deutlich unproblematischer, sie als mittlerweile kodifiziertes Gewohnheitsrecht anzusehen. So sei weiten Teilen der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 „der gewohnheitsrechtliche Charakter nicht mehr abzuspochen“ (Hobe, S. 408).

Die äußerst weitreichenden Folgen für die innerstaatliche Geltung und Anwendung werden von Bundesverfassungsgericht unmissverständlich beschreiben (Anm.: „allgemeine Regeln des Völkerrechts“ ist gleich Völkergewohnheitsrecht plus allgemeine Rechtsgrundsätze):

„Nach Art. 25 GG sind bei der Gestaltung der innerstaatlichen Rechtsordnung durch den Normgeber und bei der Auslegung und Anwendung von Vorschriften des innerstaatlichen Rechts durch Verwaltung und Gerichte die allgemeinen Regeln des Völkerrechts zu beachten ... Hieraus folgt insbesondere, dass die Behörden und Gerichte der Bundesrepublik Deutschland durch Art. 25 GG grundsätzlich daran gehindert sind, innerstaatliches Recht in einer Weise auszulegen und anzuwenden, die die allgemeinen Regeln des Völkerrechts verletzt.“ (Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Nov. 2003, 2 BvR 1243/03, 2 BvR 1506/03)

Vielen Dank für das Lesen dieses Artikels!

*Rechtsanwalt Sven Ringhof, 13. Dezember 2018*

Literaturverzeichnis, Fundstellen, Abkürzungen:

AEUV Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union

Art. ... | 2 Artikel ... Absatz 1 Satz 2 usw.

[www.bundesverfassungsgericht.de](http://www.bundesverfassungsgericht.de)

Cybercrime Convention [www.conventions.coe.int](http://www.conventions.coe.int) (Vertrag Nr. 185)

EGMR Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (Europarat)  
www.echr.coe.int

EMRK Europäische Menschenrechtskonvention (Europarat) www.coe.int

*Esser, Robert* in *Ahlbrecht/Böhm/Esser/Eckelmans*, Internationales  
Strafrecht, 2. Aufl., 2018

EU Europäische Union

EuGH Gerichtshof der Europäischen Union

GG Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland

*Hobe, Stephan*, Einführung in das Völkerrecht, 10. Aufl.,  
2014

HRC Human Rights Committee (UN-Menschenrechtsausschuss)

IGH Internationaler Gerichtshof [www.icj-cij.org](http://www.icj-cij.org)

*Kunig, Philip* in *Graf Vitzthum/Proelß*, Völkerrecht, 7. Aufl., 2016

*Schroeder, Werner* in *Streinz EUV/AUEV*, 3. Aufl., 2018

UN(O) United Nations (Organization)