

Der Abschluß von Staatsverträgen nach schwedischem Recht

Dr. Joachim-Dieter Bloch, Referent am Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

I. Die am Vertragsschluß beteiligten Staatsorgane im allgemeinen.

Die Regeringsform (abgekürzt RF.), das wichtigste der die schwedische »Verfassung« ausmachenden »Grundgesetze«, bestimmt in § 12:

»Der König kann Abkommen mit fremden Mächten schließen, nachdem der Staatsrat darüber gehört worden ist. Ein solches Abkommen ist, wenn es eine Frage betrifft, die der Reichstag nach dieser Verfassung entweder allein oder gemeinsam mit dem König zu entscheiden hat, oder wenn es, ohne solche Frage zu betreffen, von größerer Bedeutung ist, dem Reichstag zwecks Einholung seiner Zustimmung vorzulegen. In das Abkommen ist ein Vorbehalt aufzunehmen, durch den seine Gültigkeit von der Zustimmung des Reichstages abhängig gemacht wird.

Sollte es das Staatsinteresse einmal verlangen, daß ein Abkommen, das von größerer Bedeutung ist, aber nicht Fragen betrifft, über die der Reichstag zu entscheiden hat, ohne die Zustimmung des Reichstages abgeschlossen wird, so kann dies geschehen, doch muß in solchem Falle der in § 54 erwähnte Utrikesnämnd Gelegenheit erhalten, sich in der dort vorgesehenen Weise zu äußern, bevor das Abkommen eingegangen wird.«

»Abkommen« (överenskommelser) im Sinne des § 12 RF. sind, wie sich aus der Entstehungsgeschichte der Vorschrift ergibt, internationale Vereinbarungen jeder Art. Bis zum Jahre 1921 hieß es in § 12 RF., daß der König berechtigt sei, »Vereinbarungen und Bündnisse« mit fremden Mächten zu schließen. Zu den »Vereinbarungen« rechnete man ohne Rücksicht auf die besondere Bezeichnung (als »Konvention«, »Traktat« usw.) alle internationalen Vereinbarungen überwiegend wirtschaftlicher Natur, also alle, die den Land- oder Seeverkehr, Handel und Gewerbe, Zölle, Post- oder Münzwesen betrafen, ferner Abkommen über die Vollstreckung ausländischer Urteile, litera-

risches, künstlerisches oder gewerbliches Urheberrecht, Auslieferungsverträge usw. Zu den »Bündnissen« gehörten alle Vereinbarungen, die ein gemeinsames politisches Auftreten gegenüber dritten Mächten bezweckten, also alle Offensiv- und Defensiv-Verträge, Subsidienvträge, Garantie- und Neutralitätsverträge usw.¹⁾ Dadurch, daß man im Jahre 1921 das Wort »Abkommen« an die Stelle von »Vereinbarungen und Bündnisse« setzte, wollte man offensichtlich nicht das Vertragsschließungsrecht des Königs einschränken, sondern lediglich an die Stelle von zwei Ausdrücken einen alle beide umfassenden, noch allgemeineren setzen.²⁾

An dem Abschluß der Abkommen mit fremden Mächten sind — wie aus § 12 RF. hervorgeht — das Staatsoberhaupt (der König), das Ministerkollegium (der Staatsrat) und die Volksvertretung (der Reichstag) beteiligt.

II. Der König.

Der König ist der völkerrechtliche Repräsentant des schwedischen Staates³⁾.

Das ergibt sich in erster Linie aus § 4 RF., durch den dem König die oberste Regierungsgewalt übertragen ist⁴⁾. Als Staatsoberhaupt und Inhaber der höchsten Exekutivgewalt ist er berechtigt, Schweden gegenüber fremden Mächten zu vertreten⁵⁾. § 12 RF. hebt nur einen Teil der aus dem Repräsentationsrecht fließenden Befugnisse wegen ihrer besonderen Wichtigkeit noch einmal hervor und bestimmt (in Verbindung mit den §§ 11 und 13 RF.) die Formen, in denen diese Befugnisse auszuüben sind.

Außer dem Recht zum Abschluß (und zur Aufhebung) von Verträgen schließt das Recht zur Vertretung des Reichs nach außen die Befugnis

1) So Hagman, Sveriges Grundlagar (Kommentar zu den Grundgesetzen), Stockholm 1902, zu § 12 RF. S. 26.

2) Daß das schwedische Wort »överenskommelse« in der Tat diesen ganz allgemeinen, internationale Vereinbarungen jeder Art umfassenden Sinn besitzt, ergibt sich auch daraus, daß die offizielle Publikation der von Schweden abgeschlossenen internationalen Vereinbarungen, in der sich »Konventionen«, »Traktate«, »Übereinkommen« und alle sonst möglichen Arten internationaler Vereinbarungen befinden, unter dem Titel »Sveriges överenskommelser med främmande makter« (Schwedens Abkommen mit fremden Mächten) erscheint.

3) Malmgren, Sveriges Grundlagar (Kommentar zu den Grundgesetzen), 2. Auflage, Stockholm 1926, zu § 12 RF., 1; Reuterskiöld, Sveriges Grundlagar (Kommentar zu den Grundgesetzen), Stockholm 1924, zu § 12 RF., 1; Granfelt, Om Konungens makt över utrikespolitiken i Sverige, Stockholm 1929, Bd. II, S. 171; Hagman a. a. O. zu § 12 RF., S. 25.

4) § 4 RF. lautet: »Der König allein regiert das Reich nach den Vorschriften dieser Verfassung . . .«

5) Hagman a. a. O. zu § 4 RF., S. 11.

zur Wahrnehmung aller Funktionen in sich, die mit der Teilnahme am internationalen Verkehr verbunden sind. Dazu gehört das Recht zur Einleitung und Führung von Verhandlungen mit fremden Staaten, zur Bestellung von Bevollmächtigten⁶⁾, zur Ernennung eigener und zum Empfang ausländischer Gesandter und sonstiger diplomatischer Vertreter, zur Beschickung internationaler Kongresse und Konferenzen, zur Ratifikation der Verträge usw. 7).

III. Der Staatsrat.

Das Recht des Königs zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge erfährt eine Einschränkung durch die im § 12 Abs. 1 Satz 1 RF. enthaltenen Worte: »nachdem der Staatsrat darüber gehört worden ist«. Auch hier handelt es sich, wie im ersten Satzteil, eigentlich nur um die Wiederholung eines für alle Regierungshandlungen geltenden Grundsatzes, der im § 7 RF. dahin formuliert worden ist, daß »alle Regierungsangelegenheiten mit Ausnahme der im § 15 erwähnten dem König im Staatsrat vorzutragen und dort zu entscheiden sind«⁸⁾. Eines besonderen Ausspruchs im § 12 RF. bedurfte dieser Grundsatz deshalb, weil die »Kabinettspolitik«, gegen die er sich richtet⁹⁾, bis zum Jahre 1909¹⁰⁾ auf dem Gebiet der auswärtigen Angelegenheiten noch in sehr viel höherem Maße als in den anderen Regierungszweigen bestand. Für die Behandlung der auswärtigen Angelegenheiten galt ein besonderes Verfahren, das den König im Interesse ihrer möglichst schnellen und reibungslosen Erledigung in weitem Umfange von der Mitwirkung des Ministeriums (des Staatsrates) unabhängig machte und ihm auf dem Gebiet der Außenpolitik zunächst fast unbeschränkte Machtbefugnisse verlieh¹¹⁾. Nach der Fassung, die die maßgebenden §§ 11 und 12 RF. bei Schaffung der Verfassung im Jahre 1809 erhalten und, von geringfügigen Änderungen abgesehen, bis zum Jahre 1885 bzw. 1909 behalten hatten, konnte der König die auswärtigen Angelegenheiten so vorbereiten und ausführen lassen »wie es ihm am passendsten erschien« (so § 11 RF. alter Fassung)

6) Ein Schwede, der sich ohne Autorisation des Königs in Angelegenheiten, die Schweden betreffen, von einer fremden Macht als Gesandter verwenden läßt oder mit einer solchen Macht oder deren Vertretern in Unterhandlungen eintritt, wird gemäß § 24 Kap. 8 des Strafgesetzes mit Gefängnis bestraft.

7) Vgl. Naumann, Sveriges Statsförfattningsrätt, Stockholm 1880, II. Bd., 2. Heft, S. 251 ff.; Hagman a. a. O. S. 26/27; zur Ratifikation insbes. Granfelt a. a. O. Bd. II, S. 171.

8) Über die dem schwedischen Recht eigentümliche »Behandlung im Staatsrat« vgl. Herlitz, diese Zeitschrift, Bd. III, Nr. 1, Teil 1, S. 100 f.

9) Vgl. Malmgren a. a. O., zu § 7 RF., S. 11.

10) Erst in diesem Jahre wurde der hier in Rede stehende Passus in § 12 RF. aufgenommen.

11) Darüber Granfelt a. a. O., Bd. I, S. 19.

und brauchte vor dem Abschluß völkerrechtlicher Verträge (nach der ursprünglichen Fassung des § 12 RF.) lediglich den Außenminister und den Hofkanzler, nach späteren Fassungen (vom Jahre 1840/41, 1876, 1885) nur den Außenminister und ein bzw. zwei andere Mitglieder des Kabinetts, unter ihnen (seit 1885) den Staatsminister, zu hören¹²⁾. Die übrigen Mitglieder des Staatsrats brauchten nur insoweit informiert zu werden, daß sie »auch einige Kenntnis von diesem Zweig der Reichsverwaltung« erhielten (so § 11 RF. bis zum Jahre 1885)¹³⁾.

Erst im Jahre 1885 wurde in den § 11 RF. die Vorschrift aufgenommen, die seit der Verfassungsänderung des Jahres 1909 seinen alleinigen Inhalt bildet und besagt, daß »in Angelegenheiten, die das Verhältnis des Reichs zu fremden Mächten betreffen, alle Mitteilungen an die fremden Mächte oder die Gesandten des Königs im Auslande ohne Rücksicht auf die Beschaffenheit der Angelegenheit durch den Minister des Äußeren zu erfolgen haben«. Der Zweck dieser Bestimmung war, selbständige

¹²⁾ Über die verschiedenen Bestrebungen zu einer Revision des § 12 RF. vgl. die ausführliche Darstellung bei Granfelt a. a. O., Bd. II, S. 114 ff.; über den nahen Zusammenhang zwischen § 12 und § 11 RF. insbesondere S. 117.

¹³⁾ Der Verfassungsausschuß des Jahres 1809 begründete diese Regelung wie folgt: »Der Ausschuß ist nach reiflicher Überlegung zu der Auffassung gelangt, daß der König befugt sein muß, allein Bündnisse mit fremden Mächten abzuschließen, Krieg zu erklären und Frieden zu schließen. Unser Vaterland kann sich unter den gegenwärtigen Umständen seine Selbständigkeit nicht aus eigener Kraft erhalten. Diese ist daher von Bündnissen mit fremden Mächten abhängig, die eine kluge Regierung erreichen kann, die aber niemals im Zeitpunkt ihres Abschlusses der öffentlichen Prüfung und den weitläufigen Bedenklichkeiten eines gesetzgebenden oder auch nur eines zahlreichen beratenden Corps unterworfen werden können.« (Abgedruckt in »Förslag till Grundlagsändringar åsyftande ett närmare samarbete mellan Regering och Riksdag i utrikespolitiska angelägenheter, avgivet den 15 mars 1919 av därtill utsedda kommitterade. Stockholm 1919« — im Folgenden abgekürzt Bet. — Bilaga I S. 1/2).

Für Handelsverträge wurde schon frühzeitig ein anderes Verfahren eingeführt, vor allem der für den Handel zuständige Minister zugezogen. Auf Grund des Kgl. Statuts vom 16. Mai 1840 (Svensk Författningssamling (SFS.) 1840 Nr. 14; S. 1 ff.) waren die den Handel und die Seefahrt betreffenden Abkommen mit fremden Mächten von dem Außenminister im Einvernehmen mit dem Chef des Zivildepartements vorzubereiten. Die Verbindung Norwegens mit Schweden brachte es ferner mit sich, daß die Frage der Ratifikation von Handelsverträgen und solchen Vereinbarungen, die beide Reiche betrafen, vor dem vereinigten schwedisch-norwegischen Staatsrat vorgetragen werden mußte. (Vgl. Naumann a. a. O. S. 255; Hagman a. a. O., zu § 13 RF., S. 27; Bet., Bilaga I, S. 1/2).

Über die sonstige Zusammenarbeit des Außenministers mit den Chefs der anderen Ressorts, die heute sehr häufig ist, vgl. Hagman, zu § 11 RF., S. 24; ferner Bihang till Riksdagens Protokoll (Bih. R. P.) 1929, I. Saml., 14 Bd., K. Maj:ts. Prop. Nr. 236, S. 33 (Staatsratsprotokoll v. 22. März 1929, in dem von der »gemeinsamen Vorbereitung« der schwedisch-norwegischen Wasserrechtskonvention durch den Außenminister, Verkehrsminister, Landwirtschaftsminister und Justizminister die Rede ist) und Bih. R. P. 1931, I. Saml., 15 Bd., K. Maj:ts. Proposition Nr. 213, S. 19, wo ebenfalls von »gemensam beredning« des in Frage stehenden internationalen Vertrages gesprochen wird.

persönliche Unterhandlungen des Königs mit fremden Mächten und persönliche Instruktionen der schwedischen Diplomaten, wie sie unter der Regierung Oskar I. und Karls XV. vorgekommen waren¹⁴⁾, in Zukunft unmöglich zu machen und zu verhindern, daß die Stellungnahme der wenigen Kabinettsmitglieder, die bei dem Vertragsschluß zu hören waren, insbesondere des Außenministers, durch Handlungen des Königs in weitgehendem Maße präjudiziert werde. Bis zum Jahre 1885 hatte dem König das Recht zugestanden, ohne Zuziehung auch nur eines einzigen Mitglieds des Kabinetts Verhandlungen mit fremden Mächten durch von ihm ganz persönlich instruierte Vertreter zu führen. Durch die Neufassung des § 11 RF. wurde Klarheit darüber geschaffen, daß solchermaßen betriebene Verhandlungen illegal seien und daß der einzige gesetzliche Weg zu Verhandlungen mit Schweden über den dem Parlament verantwortlichen Außenminister und nicht unmittelbar über den König führe¹⁵⁾. Auf der anderen Seite wurde durch § 11 RF. nunmehr festgestellt, daß der Außenminister auch in den Angelegenheiten der in erster Linie verantwortliche Ratgeber des Königs ist, die, wie z. B. Handels-, Seefahrts- und Postverträge, aus sachlichen Gründen nicht im Außenministerium, sondern in anderen Zentralstellen vorbereitet werden. Der Grund liegt darin, daß auch aus solchen Verträgen Meinungsverschiedenheiten und Streitigkeiten politischen Charakters entstehen können, die die Beziehungen Schwedens zu auswärtigen Mächten berühren¹⁶⁾.

IV. Die Sonderstellung des Außenministers.

Die Besonderheit der auswärtigen Angelegenheiten bringt es mit sich, daß trotz der heute vorgeschriebenen Gleichstellung der auswärtigen

¹⁴⁾ Granfelt a. a. O., Bd. II, S. 168.

¹⁵⁾ Vgl. Granfelt a. a. O., Bd. II, S. 168/69; Reuterskiöld a. a. O., zu § 11 RF., 2; für den früheren Rechtszustand im allgemeinen auch Hagman, zu § 11 RF., S. 23/25. Der Verfassungsausschuß des Reichstages (der sog. Konstitutionsausschuß) hatte allerdings schon einige Jahre vor der Verfassungsänderung — im Jahre 1876 — ausgesprochen: »Die Formen, die nach § 11 RF. für die Behandlung diplomatischer Angelegenheiten vorgeschrieben sind, geben dem König nicht die Befugnis, im Widerspruch zu den allgemeinen konstitutionellen Grundsätzen auf diesem Gebiet mehr als auf anderen zu bestimmen. Auch hier ist, wie in anderen Fällen, der zuständige Departementschef das gesetzliche Organ für die Vorbereitung und Durchführung der Sachen und hat das Recht und die Pflicht, seinen Rat abzugeben und die Gegenzeichnung zu verweigern, wenn der Beschluß gegen die Verfassung verstößt« (abgedr. in Bet., Bilaga I, S. 5).

Darüber, daß die Macht des Königs auf dem Gebiete der Außenpolitik auch unter der Geltung der alten Bestimmungen nicht völlig unbeschränkt war, insbes. das Budgetrecht des Parlaments und die politische und rechtliche Verantwortlichkeit der Staatsräte wirksame Garantien gegen ihren Mißbrauch darstellten, vgl. Granfelt a. a. O., Bd. I, S. 19, 51.

¹⁶⁾ Vgl. hierzu Malmgren a. a. O., zu § 11 RF., 1; Granfelt a. a. O., Bd. II, S. 168.

Angelegenheiten mit den sonstigen Regierungsakten¹⁷⁾ doch dem Außenminister eine gewisse Sonderstellung im Staatsrat zukommt. So hat Undén¹⁸⁾ darauf hingewiesen, daß die schwedischen Gesandten oder die besonderen Bevollmächtigten auf internationalen Kongressen häufig »telegraphische, schriftliche oder mündliche Direktiven« durch den Außenminister erhalten, daß ab und zu auch Noten an fremde Regierungen im Namen der schwedischen Regierung abgesandt werden, ohne daß ein Beschluß des »Königs im Staatsrat« vorliegt. Diese größere Selbständigkeit des Außenministers gegenüber seinen Ministerkollegen beruht darauf, daß die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten, wie Tingsten¹⁹⁾ mit Recht hervorgehoben hat, nicht so sehr auf die Entscheidung bestimmter Fragen, auf die Fassung rechtlich bindender Beschlüsse abzielt, sondern zu einem wesentlichen Teil aus der Einholung von Informationen, der Führung vorbereitender Verhandlungen u. ä. besteht. Die beschließende Tätigkeit, die gemäß § 7 RF. beim »König im Staatsrat« liegt, nimmt — verglichen mit der dem Ressortchef allein gemäß § 10 RF. obliegenden »vorbereitenden« Tätigkeit — auf dem Gebiet der auswärtigen Verwaltung einen sehr viel geringeren Raum als bei den übrigen Verwaltungszweigen ein²⁰⁾. Der Außenminister

¹⁷⁾ Auch die Vorbereitung der auswärtigen Angelegenheiten durch den Außenminister richtet sich seit der im Jahre 1885 erfolgten Änderung des § 11 RF. nach der für alle Verwaltungszweige geltenden generellen Vorschrift des § 10 RF.: »Bevor die Angelegenheiten dem König im Staatsrat vorgetragen werden, sind sie durch Einholung der nötigen Aufklärungen bei den betreffenden Behörden von dem Vortragenden vorzubereiten.«

¹⁸⁾ Juridik och Politik, Stockholm 1927, S. 223/4.

¹⁹⁾ Studier rörande ministerstyrelse, Uddevalla 1928, S. 94 ff.; vgl. auch Granfelt a. a. O., Bd. II, S. 169.

²⁰⁾ Die Unterzeichnung von Verträgen und die Abgabe von Anerkennungs-erklärungen wird offenbar zur »beschließenden« Tätigkeit gerechnet. So heißt es in dem Staatsratsprotokoll vom 26. April 1929 (Bih. R. P. 1929, I. Saml., 14 Bd., K. Maj:ts. Proposition Nr. 236, S. 41):

»Unter Hinweis darauf, daß Kgl. Majestät auf Vortrag des Chefs des Justizdepartements heute beschlossen haben, den Entwurf einer zwischen Schweden und Norwegen über gewisse Fragen des Wasserrechts abzuschließenden Konvention (der schwedisch-norwegischen Wasserrechtskonvention) gutzuheißen, stellt der Minister des Äußeren anheim, . . . daß Kgl. Majestät ihn ermächtige, auf der Grundlage dieses Entwurfs mit dem betreffenden Bevollmächtigten der norwegischen Seite eine Konvention zu unterzeichnen, die mit dem in der Anlage zu diesem Protokoll wiedergegebenen Text übereinstimmt.

Dem Ersuchen des Ministers des Äußeren, dem die übrigen Mitglieder des Staatsrates beitreten, geruht Seine Majestät der König in Gnaden zu entsprechen . . . «

Wortgetreu mit diesem übereinstimmende Protokolle finden sich u. a. in Bih. R. P. 1931, I. Saml., 15 Bd., K. Maj:ts. Proposition Nr. 213, S. 19; I Saml., 7 Bd., K. Maj:ts. Proposition Nr. 77, S. 43 und K. Maj:ts. Proposition Nr. 78, S. 23.

Laut Staatsratsprotokoll vom 15. März 1924 (Bih. R. P. 1924, I. Saml., 10 Bd., K. Maj:ts. Proposition Nr. 199) wird der Außenminister durch den König er-

ist auf Grund der Stellung, die ihm nach der heute geltenden Fassung des § 11 RF. im internationalen Verkehr zukommt, in der Lage, selbständig Entscheidungen von großer Tragweite zu treffen, ohne damit gegen Vorschriften der Verfassung zu verstoßen²¹⁾. Seine Machtstellung wird noch dadurch verstärkt, daß nicht nur die im Auswärtigen Amt beschäftigten Beamten, sondern auch die diplomatischen und konsularischen Vertreter im Auslande seiner obersten Leitung unterstehen²²⁾.

Die Sonderstellung des Außenministers unter den Staatsräten hat bei verschiedenen Gelegenheiten die Besorgnisse des Reichstags und seines zur Wahrung der Verfassung eingesetzten »Konstitutionsausschusses« erregt. So wurde im Jahre 1918 getadelt, daß die Politik Schwedens in der Ålandfrage zu Anfang des Jahres 1918 »in den Formen einer Ministerherrschaft« betrieben worden sei, »die unserer Verfassung unbekannt und nach ihr nicht zulässig sind«. Man machte dem Außenminister vor allem zum Vorwurf, daß er gewisse mündlich an ihn gerichtete Anfragen beantwortet habe, ohne die Angelegenheit im Staatsrat vorzutragen²³⁾. Die Mehrheit des Konstitutionsausschusses stellte sich damals auf den Standpunkt, daß eine verfassungsmäßige Pflicht zur Behandlung im Staatsrat nicht vorgelegen habe, und die wohl überwiegende Meinung geht auch heute noch dahin, daß eine Rechtspflicht des Außenministers, vor der Instruktion von Gesandten, der Beantwortung schriftlicher oder mündlicher Anfragen und ähnlicher, nicht in Beschlußform ergehender Akte eine Behandlung im Staatsrat zu veranlassen, selbst bei politisch bedeutungsvolleren Angelegenheiten nicht besteht²⁴⁾.

mächtigt, »der russischen Regierung zur Kenntnis zu bringen, daß Seine Majestät die Sowjetunion anerkennt«, ferner auf Ersuchen des Außenministers dem früheren Minister Löfgren die Vollmacht erteilt, im Namen Schwedens die mit Rußland auszutauschende Deklaration über die Forderungen schwedischer Staatsangehöriger aus Revolutionsschäden und den schwedisch-russischen Handelsvertrag zu unterzeichnen.

²¹⁾ Auf der anderen Seite kann es allerdings auch vorkommen, daß in Angelegenheiten, die formell nicht vor den Staatsrat gehören, wegen ihrer großen Bedeutung und Wichtigkeit eine Verhandlung im Staatsrat stattfindet. Die Praxis ist hier in weitem Umfange von der jeweiligen Einstellung des Außenministers abhängig und daher sehr schwankend. Vgl. Tingsten a. a. O. S. 97.

²²⁾ Vgl. Tingsten a. a. O. S. 96; Reuterskiöld a. a. O., zu § 11 RF., 2.

²³⁾ Vgl. Tingsten a. a. O. S. 97/8. Ein ähnlicher Fall ereignete sich im Jahre 1930, als der damalige Außenminister Trygger dem dänischen Gesandten in Stockholm seine Bedenken gegen die Pläne der dänischen Regierung auf isolierte Abrüstung darlegte. Das Verhalten des Außenministers wurde im Reichstag scharf getadelt. Man verwies diesmal nicht so sehr darauf, daß der Staatsrat, als darauf, daß der Utrikesnämnd des Reichstages übergangen worden sei. Siehe hierzu Granfelt a. a. O., Bd. II, S. 169/71; über den Utrikesnämnd unten S. 42 ff.

²⁴⁾ Vgl. Tingsten a. a. O. S. 97/98.

V. Der Reichstag.

I. Vorbemerkung.

Für eine möglichst wirksame Einschaltung der Volksvertretung in die Außenpolitik ist durch ein ganzes System ineinandergreifender Bestimmungen Sorge getragen. Sie gehen in ihrer heutigen Gestalt fast alle auf die Verfassungsreform des Jahres 1921 zurück, die das Ziel verfolgte, eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Regierung und Reichstag auf dem Gebiete der Außenpolitik herbeizuführen.

Die Hauptstücke dieser Reform sind die verfassungsgesetzliche Festlegung des parlamentarischen Mitwirkungsrechts beim Abschluß von Verträgen in § 12 RF. und die Schaffung des Utrikesnämnd²⁵⁾, durch die dem Reichstag Gelegenheit gegeben wurde, schon bei den Vorverhandlungen, vor dem endgültigen Abschluß der Verträge, seinen Einfluß geltend zu machen. Außerdem steht der Volksvertretung auch auf dem Gebiet der auswärtigen Verwaltung das allgemeine, durch den Konstitutionsausschuß ausgeübte Kontrollrecht über die Maßnahmen der Exekutive zu²⁶⁾.

2. Die Mitwirkung des Reichstags am Vertragsschluß auf Grund des § 12 RF.

Schon vor der Verfassungsrevision vom Jahre 1921 und der durch sie herbeigeführten Änderung des § 12 RF. — etwa seit den 60er Jahren des vorigen Jahrhunderts — war dem Reichstag in Lehre und Staatspraxis das Recht zuerkannt worden, an dem Abschluß internationaler Verträge, die sein Gesetzgebungs- und Besteuerungsrecht berührten, dadurch beteiligt zu werden, daß seine Zustimmung zu dem Vertragsschluß eingeholt wurde²⁷⁾. Insofern stellt also die heutige Fassung des

²⁵⁾ S. u. S. 42 ff.

²⁶⁾ S. u. S. 46 ff.

²⁷⁾ Von besonderer Bedeutung war hierfür der am 14. Februar 1865 mit Frankreich abgeschlossene Handelsvertrag; vgl. Lie, *Legitimation ved Traktat*, Kristiania 1912, S. 96 ff. Für die ganz ähnliche Entwicklung in England: Wohlmann, *Die Kompetenz zum Abschluß von Staatsverträgen nach Völkerrecht* (Zürcher Dissertation), Zürich 1931, S. 37.

Vgl. ferner Bet. S. 27 und Bilaga I S. 4—6; Granfelt a. a. O., Bd. II, S. 181; Naumann a. a. O. S. 253/54; Hagman a. a. O., zu § 12 RF., S. 25. — In einer Regierungsvorlage aus dem Jahre 1882 führte der Minister aus: »Schließlich möchte ich in aller Untertänigkeit meine Auffassung dahin zu erkennen geben, daß, falls die Verhandlungen zu dem Abschluß eines Vertrages führen, der . . . Bestimmungen enthält, die in das der Beschlußfassung des Reichstags vorbehaltene Gebiet fallen, zum Beispiel über Zölle, Steuern u. ä., eine endgültige Anerkennung des Vertrages von Seiten der Regierung und erst recht eine Anwendung desselben von mir nicht befürwortet werden kann, bevor nicht der Vertrag dem Reichstag zur Prüfung vorgelegt und von ihm genehmigt worden ist . . .« (wiedergegeben nach Bet., Bilaga I, S. 4).

§ 12 RF. lediglich eine Bestätigung des schon vorher in Geltung befindlichen Rechtszustandes dar.

Neben den Abkommen, die das Gesetzgebungsrecht des Parlaments berühren, steht aber die große Gruppe derjenigen, die entweder nur die Gebiete des innerstaatlichen Rechts betreffen, die von dem König allein im Verordnungswege geregelt werden können, oder die, wie z. B. Schiedsverträge, Bündnisverträge und zahlreiche sonstige »politische« Abkommen²⁸⁾ unmittelbare Wirkungen auf das innerstaatliche Recht zunächst nicht äußern. Zum Abschluß solcher Abkommen, die oft sehr weitgehende Bindungen und Verpflichtungen mit sich führen können, bedurfte der schwedische König bis zum Jahre 1921 nach allgemein herrschender Ansicht der Mitwirkung des Parlaments nicht²⁹⁾. Nach der jetzt geltenden Fassung des § 12 RF. sind auch sie, sofern sie »von größerer Bedeutung sind«, dem Reichstag zur Genehmigung vorzulegen.

Auf dem Gebiet der Zollverträge forderte die herrschende Meinung zur Erhöhung von Zollsätzen die Mitwirkung der Volksvertretung, während zu ihrer Senkung der König allein für kompetent angesehen wurde. Vgl. zu dieser Frage Hagman a. a. O., zu § 12 RF., S. 26, mit Angabe weiterer Literatur; Granfelt a. a. O., Bd. I, S. 108/09.

Ein Beispiel für die Respektierung der Rechte der Volksvertretung auf dem Gebiet der Staatsfinanzen schon in frühen Zeiten ist auch der im Jahre 1857 zwischen Schweden und Dänemark geschlossene Vertrag über die Aufhebung des Oeresund-Zolls. Schweden verpflichtete sich in dem Vertrag zur Zahlung einer Ablösungssumme, die in 20 Jahresraten zu zahlen war. Art. 7 des Vertrages bestimmt, daß dem schwedischen König gemäß § 76 RF. die Belastung des Reichs mit Schuldverbindlichkeiten ohne Genehmigung des Reichstags ausdrücklich verboten war, daß »das Inkrafttreten der beiderseitigen, in diesem Vertrag niedergelegten Verpflichtungen ausdrücklich von der Erfüllung der Formalitäten und Vorschriften abhängig ist, die einige der hohen vertragschließenden Mächte nach den geltenden konstitutionellen Gesetzen zu beachten haben; diese Mächte verpflichten sich, diese Voraussetzungen innerhalb eines möglichst kurzen Zeitraums zu erfüllen«. Der Vertrag wurde vom schwedischen König dementsprechend auch erst ratifiziert, nachdem der schwedische und norwegische Reichstag ihre Zustimmung erteilt hatten. Vgl. Granfelt a. a. O., Bd. I, S. 115.

Die Frage, ob der König selbst unter Mitwirkung des Reichstages berechtigt ist, Zollverträge und andere Vereinbarungen, die das Budgetrecht des Parlaments berühren, gültig auf längere Zeit als ein Jahr abzuschließen, obwohl der Reichstag sich haushaltsrechtlich nicht länger als für eine Etatsperiode binden kann, wurde von der Praxis bejahend dadurch beantwortet, daß der Konstitutionsausschuß des Reichstages bei keinem der auf längere Zeit als ein Haushaltsjahr mit auswärtigen Mächten abgeschlossenen Handelsverträge, so dem Handelsvertrag mit Frankreich v. J. 1866 (SFS. 1865 Nr. 10), dem mit Spanien vom Jahre 1883 (SFS. 1883 Nr. 23, 24), mit Portugal vom Jahre 1885 (SFS. 1885 Nr. 29) und dem mit Deutschland vom Jahre 1906 (SFS. 1906 Nr. 48) Einwendungen dieser Art erhoben hat. Vgl. Granfelt a. a. O., Bd. I, S. 116/19.

²⁸⁾ Granfelt [a. a. O., Bd. I, S. 123] rechnet hierzu auch die Abkommen auf dem Gebiet des internationalen Privatrechts, da es sich bei diesem nicht um materielle Rechtsregeln, sondern nur um Regeln der gegenseitigen Kompetenzabgrenzung handle, die das Gesetzgebungsrecht des Reichstages nicht berührten.

²⁹⁾ Vgl. Bet. S. 27 und Bilaga I S. 7; Hagman a. a. O., zu § 12 RF., S. 25.

Die Vorschrift des Absatzes 2, nach der Abkommen, die lediglich wegen ihrer »größeren Bedeutung« dem Reichstag vorzulegen sind, dann ohne Genehmigung des Reichstages abgeschlossen werden dürfen, wenn es im Staatsinteresse liegt, dient dazu, der Regierung wenigstens in beschränktem Umfang für außerordentliche Fälle freie Hand zu verschaffen. Gedacht ist vor allem daran, daß der Abschluß eines internationalen Abkommens dringend werden kann, wenn der Reichstag nicht versammelt ist, ferner an Fälle, in denen die heikle Natur des Abkommens eine Veröffentlichung verbietet. Eine Garantie gegen mißbräuchliche Ausnutzung der durch § 12 Abs. 2 RF. eröffneten Möglichkeiten erblickten die Schöpfer dieser Bestimmung in der Institution des Utrikesnämnd, der generell über alle außenpolitischen Angelegenheiten zu unterrichten und dem vor der endgültigen Entscheidung die Möglichkeit zur Stellungnahme zu gewähren ist³⁰⁾. Zu beachten ist, daß diese Ausnahme nicht für die Fälle gilt, in denen der Vertrag in die Gesetzgebungs- oder Besteuerungshoheit des Parlaments eingreifen würde. In dem Bericht des mit der Ausarbeitung des § 12 RF. betrauten Komitees³¹⁾ heißt es dazu:

»Es wäre mit den Auffassungen unserer Zeit unvereinbar, unter noch so gearteten Umständen das Recht des Reichstags außer acht zu lassen, an der Entscheidung über Verträge beteiligt zu werden, die das Gesetzgebungsrecht, das Besteuerungsrecht oder sonstige, in die verfassungsmäßige Machtsphäre des Reichstags gehörige Gebiete betreffen.«

Trotz des in § 12 RF. festgelegten Mitwirkungsrechts der Volksvertretung nimmt die Regierung beim Abschluß von Verträgen mit auswärtigen Mächten die dominierende Stellung ein. Das zeigt sich insbesondere darin, daß allein der König darüber entscheidet, ob ein Vertrag gemäß § 12 RF. dem Reichstag vorzulegen ist³²⁾, sowie darin, daß der Reichstag den Vertrag nur als Ganzes annehmen oder ablehnen, also keinerlei sachliche Änderungen an dem Vertragstext vornehmen kann³³⁾.

³⁰⁾ So Bet. S. 28/29. Anträge auf Aufhebung der Ausnahmebestimmung haben bisher keinen Anklang gefunden. Der Konstitutionsausschuß von 1924 (Bih. R. P. 1924, 5 Saml., Utlåtande Nr. 22, S. 14) bezeichnete die Ausnahme als »wohlbegründet«.

³¹⁾ Bet. S. 28.

³²⁾ Vgl. hierzu den Bericht des Konstitutionsausschusses von 1924, a. a. O. S. 13. — Bestrebungen, dem Utrikesnämnd und jeder der beiden Kammern das Recht zu geben, die Vorlage jeden Abkommens vor den Reichstag zu verlangen, sind bisher wegen ihrer auf eine Schwächung der Regierungsgewalt gerichteten Tendenz auf den energischen Widerstand des Konstitutionsausschusses gestoßen (vgl. den Bericht d. Konstitutionsausschusses v. 1924 a. a. O.).

³³⁾ Vgl. Granfelt a. a. O., Bd. I, S. 120 und Kgl. Proposition Nr. 199 v. 1924 (Bih. R. P. 1924, I. Saml., 10 Bd.), wo der dem Reichstag zur Zustimmung unterbreitete schwedisch-russische Handelsvertrag ausdrücklich als »ein unteilbares Ganzes, in dessen Bestimmungen keine Veränderungen vorgenommen werden dürfen«, bezeichnet wird.

Weitere Einschränkungen der parlamentarischen Mitwirkung kommen hinzu:

Nach ständiger Praxis ist die Regierung nicht verpflichtet, internationale Abmachungen, die in der Form eines gegenseitigen Austauschs von Erklärungen zustandekommen, sich also nur äußerlich, nicht ihrem Inhalte nach von den Verträgen unterscheiden, dem Reichstag gemäß § 12 RF. vorzulegen.

So erfolgte — um ein Beispiel zu nennen — der Austausch der deutsch-schwedischen Deklarationen vom 19./24. Juni 1872 über die inländergleiche Behandlung der beiderseitigen Staatsangehörigen hinsichtlich des Warenzeichenschutzes ohne vorherige Anhörung des schwedischen Reichstags, während der inhaltlich mit diesen Deklarationen teilweise übereinstimmende schwedisch-französische Handelsvertrag vom 30. Dezember 1881 dem Reichstag zur Zustimmung vorgelegt wurde³⁴⁾. Ebenso wurde die im Zusammenhang mit dem Abschluß des schwedisch-russischen Handelsvertrages am 15. März 1924 von den Vertretern der schwedischen und russischen Regierung über die gegenseitigen Rechtsansprüche unterzeichnete Deklaration im Gegensatz zu dem Handelsvertrag selbst dem Reichstage nicht vorgelegt. Weder im Konstitutionsausschuß noch im Reichstagsplenum erhob sich gegen dies Verfahren Widerspruch³⁵⁾. Dasselbe gilt von den zwischen der schwedischen und finnischen Regierung am 11. November 1919 ausgetauschten Erklärungen, in denen die Fortgeltung der schwedisch-russischen Konvention über die Nachlaßbehandlung vom 9. April 1889 für das Gebiet Finnlands festgelegt wurde.

Zur Kündigung von Verträgen ist, wie schon Rydin gelehrt hat³⁶⁾, die Zustimmung des Parlaments nicht erforderlich.

Die Anerkennung Rußlands durch Schweden erfolgte im Jahre 1924 zwar im Zusammenhang mit dem dem Reichstag vorgelegten schwedisch-russischen Handelsvertrag, aber durch selbständige Erklärung des vom König bevollmächtigten Außenministers ohne vorherige Anhörung des Reichstages. Der Konstitutionsausschuß des Reichstags stellte diese Tatsache ausdrücklich fest, ohne Beanstandungen zu erheben. Der Vorsitzende des Konstitutionsausschusses, Professor Reuterskiöld, sah sich allerdings zu einer von dem Mehrheitsbericht des Ausschusses abweichenden Stellungnahme gezwungen und führte aus:

»Hierzu tritt der an und für sich entscheidende Umstand, daß der König geglaubt hat, auf eigene Verantwortung ausdrück-

34) Bih. R. P. 1882, 5 Saml., Bevillningsutskottets Betänkande Nr. 4, S. 4 und 10 Saml., Riksdagens Skrivelse Nr. 21.

35) Hierzu Bih. R. P. 1924 a. a. O. S. 8 ff.

36) Föreningen emellan Sverige och Norge, Upsala 1863, S. 346.

lich und nicht nur — wie dies eine mittelbare Folge des im Jahre 1922 geplanten Handelsvertrages gewesen wäre — stillschweigend durch konkludente Handlungen Rußland de jure als Völkerrechtssubjekt anzuerkennen. Aus dieser Anerkennung, über deren Richtigkeit und Zweckmäßigkeit der Reichstag sich in diesem Zusammenhang nicht zu äußern hat, nachdem sie als vollendetes Faktum vorliegt, folgt mit Notwendigkeit, daß sobald wie möglich eine Vereinbarung über die Regelung des Verkehrs zwischen den beiden Reichen zustandekommen muß, selbst wenn dadurch nur ein *modus vivendi* geschaffen wird. . . . « 37)

3. Das gemäß § 12 RF. angewandte Verfahren.

Die nach § 12 RF. erforderliche Zustimmung des Reichstags wird ohne Rücksicht auf den Inhalt des Vertrages durch einfachen Beschluß beider Kammern erteilt.

Grundlage dieses Beschlusses bildet eine Kgl. Proposition (Regierungsvorlage), in der die Zustimmung des Reichstags erbeten wird. Die Proposition wird vor der Beschlußfassung der Kammern regelmäßig in einem Ausschuß vorberaten. Das Ergebnis der Abstimmung wird dem König durch Reichstagsschreiben mitgeteilt³⁸⁾.

37) Bih. R. P. 1924, 5. Saml., Konstitutionsutskottets Utlåtande Nr. 24, S. 8—11, 26—27.

38) Als Beispiel mag das nach der Unterzeichnung und vor der Ratifikation der schwedisch-norwegischen Wasserrechtskonvention vom 11. Mai 1929 eingeschlagene Verfahren dienen. Die Kgl. Proposition, durch die die Zustimmung des Reichstages erbeten wurde, lautete:

»Unter Berufung auf die beigelegten, im Staatsrat und Gesetzesrat geführten Protokolle und unter Überreichung einer zwischen Schweden und Norwegen am 11. Mai 1929 abgeschlossenen Konvention über gewisse Fragen des Wasserrechts (schwedisch-norwegische Wasserrechtskonvention) will S. M. der König hiermit den Reichstag einerseits ersuchen, dieser Konvention seine Zustimmung zu erteilen, und ihm andererseits, gemäß § 87 RF., vorschlagen, die beigelegten Entwürfe eines Gesetzes über die Gültigkeit der schwedisch-norwegischen Wasserrechtskonvention vom 11. Mai 1929 hier im Reiche und eines Gesetzes mit gewissen Vorschriften über die Anwendung der schwedisch-norwegischen Wasserrechtskonvention vom 11. Mai 1929 hier im Reiche anzunehmen.« (Bih. R. P. 1929, I. Saml., 14 Bd., K. Maj:ts. Proposition Nr. 236, S. 1.)

Der Gesetzausschuß (Lagutskott), dem die Proposition zunächst überwiesen war, äußerte:

»Die Vorschriften, die in der fraglichen Konvention enthalten sind, geben, was ihren Inhalt anlangt, nach Ansicht des Ausschusses zu Erinnerungen keinen Anlaß. Der Ausschuß meint daher, daß der Konvention von schwedischer Seite her zuzustimmen ist. . . . Der Ausschuß stellt daher anheim, daß der Reichstag unter Annahme der vorliegenden Proposition einerseits der zwischen Schweden und Norwegen am 11. Mai 1929 abgeschlossenen Konvention über gewisse Fragen des Wasserrechts (der schwedisch-norwegischen Wasserrechtskonvention) seine Zu-

Bemerkenswert an diesem Verfahren, das sich im Laufe der Zeit nur unwesentlich geändert hat³⁹⁾, ist die deutliche Unterscheidung zwischen der dem Vertragsabschlußverfahren zugehörigen Zustimmung und den Maßnahmen, die zur innerstaatlichen Durchführung des Vertrages erforderlich sind. Alle Königlichen Propositionen, die neben dem Ersuchen um Zustimmung gleichzeitig Vorschläge zur Annahme von Gesetzen enthalten, die der Durchführung des Vertrags in Schweden dienen sollen, heben die Erteilung der Zustimmung und die Annahme der dem Vertrag entsprechenden und durch ihn veranlaßten Gesetzentwürfe durch die Wahl der Worte »einerseits — andererseits« (dels — dels) deutlich voneinander ab⁴⁰⁾.

stimmung erteilt, andererseits die in der Proposition enthaltenen Vorschläge: 1. zu einem Gesetz über die Gültigkeit der schwedisch-norwegischen Wasserrechtskonvention vom 11. Mai 1929 hier im Reiche und 2. zu einem Gesetz mit gewissen Vorschriften über die Anwendung der schwedisch-norwegischen Wasserrechtskonvention vom 11. Mai 1929 hier im Reiche, auch für sein Teil annimmt . . .« (Bih. R. P. 1929, 9. Saml., 2 Avd., Andra Lagutskottets Utlåtande Nr. 44, S. 32.)

Das Reichstagsschreiben, in dem der zustimmende Beschluß der Kamern mitgeteilt wurde, lautete:

»An den König.

Unter Annahme der von Ew. M. am 11. Mai 1929 dem Reichstag übermittelten Proposition Nr. 236 hat der Reichstag einerseits seine Zustimmung zu einer zwischen Schweden und Norwegen am 11. Mai 1929 über gewisse Fragen des Wasserrechts abgeschlossenen Konvention (der schwedisch-norwegischen Wasserrechtskonvention) erteilt, andererseits auch für sein Teil die in der Proposition enthaltenen Entwürfe zu einem Gesetz über die Gültigkeit der schwedisch-norwegischen Wasserrechtskonvention vom 11. Mai 1929 hier im Reiche sowie eines Gesetzes mit gewissen Vorschriften über die Anwendung der schwedisch-norwegischen Wasserrechtskonvention vom 11. Mai 1929 hier im Reiche angenommen;

Das erlaubt der Reichstag sich hiermit Ew. M. mitzuteilen.

Stockholm, den 1. 6. 1929.«

(Bih. R. P. 1929, 14. Saml., 2 Bd., Riksdagens Skrivelse Nr. 249.)

³⁹⁾ Vgl. für die ältere Zeit Bih. R. P. 1882, 5. Saml., Bevillningsutskottets Betänkande Nr. 4, S. 4 und 10. Saml., Riksdagens Skrivelse Nr. 21 (schwedisch-französischer Handelsvertrag vom 30. Dezember 1881); für die neuere Zeit: Bih. R. P. 1924, 14 Saml., 1 Bd., Riksdagens Skrivelse Nr. 133 (schwedisch-russischer Handelsvertrag vom 15. März 1924) und die in Anm. 40 angeführten Regierungsvorlagen und Reichstagsschreiben.

⁴⁰⁾ Vgl. hierzu aus neuester Zeit noch die Königliche Proposition Nr. 213 anlässlich des schwedisch-finnischen Doppelbesteuerungsvertrages (Bih. R. P. 1931, I Saml., 15 Bd., S. 1), in der der Reichstag ersucht wird, »einerseits (dels) seine Zustimmung zu dem erwähnten Abkommen nebst Schlußprotokoll zu erteilen, andererseits (dels) den Vorschlägen beizutreten, die der vortragende Departementschef heute in Anregung gebracht hat« (es handelte sich um die Ermächtigung des Königs zum Erlaß der erforderlichen Durchführungsvorschriften). Dementsprechend heißt es in dem Schreiben des Reichstags, daß dieser, »unter Annahme der Proposition Nr. 213, einerseits seine Zustimmung zu dem mit der Proposition überreichten, am 16. März 1931 unterzeichneten Vertrag zwischen Schweden und Finnland . . . erteilt, andererseits Ew. Majestät ermächtigt hat . . .« (Bih. R. P. 1931, 14 Saml., 2 Bd., Riksdagens Skrivelse Nr. 144).

Bedürfte ein Vertrag der Zustimmung des Parlaments nur deshalb, weil er in dessen Gesetzgebungs- oder Besteuerungsrecht eingreift, so ist seine Vorlage an den Reichstag dann entbehrlich, wenn das innerstaatliche Recht entsprechend umgestaltet wird, bevor der Staatsvertrag in Wirksamkeit tritt. Der Abschluß eines Vertrages, dessen Inhalt mit dem innerstaatlichen, unter Mitwirkung des Reichstags zustandekommenen Recht korrespondiert, wird nicht als Eingriff in die Gesetzgebungshoheit der Volksvertretung empfunden. Dementsprechend ist in all den — allerdings nicht sehr zahlreichen — Fällen, in denen man vor der Eingehung internationaler Verpflichtungen Änderungen des innerstaatlichen Rechts für erforderlich hielt, die Zustimmung des Reichstags zu den in Betracht kommenden Staatsverträgen nicht eingeholt worden ^{40a)}.

So ist die Haager Zivilprozeßkonvention von 1905, deren Ratifikation nach Ansicht der Regierung nicht erfolgen konnte, «bevor einige kleinere Änderungen der Gesetze von 1899 ... durchgeführt waren» ⁴¹⁾, dem Reichstag nicht als solche zwecks Erteilung seiner Zustimmung vorgelegt, dieser vielmehr nur aufgefordert worden, die für notwendig gehaltenen Änderungen in den Gesetzen vom 6. März 1899 zu beschließen ⁴²⁾. Ebenso veranlaßte der Beitritt Schwedens zu internationalen Abkommen die Regierung nicht, die Abkommen als solche dem Parlament vorzulegen, wenn der Beitritt vorherige Änderungen gesetzlicher Bestimmungen und damit eine Mitwirkung des Reichstags erforderte. Das war u. a. der Fall bei dem Beitritt Schwedens zur Berner Union vom 9. September 1886, der eine Änderung des schwedischen Urheberrechtsgesetzes vom 10. August 1877 voraussetzte ⁴³⁾, und

Auch die anlässlich der nordischen Familienrechtskonvention vom 6. Februar 1931 ausgefertigten Propositionen Nr. 77 und 78 von 1931 (Bih. R. P. 1931, I Saml., 7 Bd.) unterscheiden in derselben Weise das Ersuchen um Zustimmung zu den Abkommen und um Vornahme der durch die Abkommen geforderten Gesetzesänderungen. In den Schreiben Nr. 77 und 78 des Reichstags (Bih. R. P. 1931, 14 Saml., 1 Bd.) heißt es: »Der Reichstag hat der Konvention zugestimmt ... und die vorgeschlagenen Gesetzentwürfe angenommen.«

Dasselbe gilt für die Behandlung der Konvention über finanzielle Hilfeleistung für angegriffene Staaten. Vgl. hierzu die Königliche Proposition Nr. 14 von 1931 (Bih. R. P. 1931, I Saml., 5 Bd., S. 1) und das Reichstagsschreiben Nr. 90 vom 23. März 1931 (Bih. R. P. 1931, 14 Saml., 1 Bd.).

^{40a)} In Norwegen ist die der Ratifikation des Vertrages vorangehende Angleichung des innerstaatlichen Rechts an den Vertragsinhalt, die die verfassungsmäßig vorgeschriebene Zustimmung des Parlaments (§ 26 Grundlov) überflüssig macht, die Regel. Vgl. Morgenstjerne, Den norske Statsforfatningsret, Bd. II, Oslo 1927, S. 342.

⁴¹⁾ So der Justizminister im Staatsrat: Bih. R. P. 1909, I Saml., 1 Afd., 6 Bd., K. Maj:ts. Proposition Nr. 129, S. 16.

⁴²⁾ Vgl. hierzu die Königl. Proposition Nr. 129 vom 26. März 1909, Bih. R. P. 1909 a. a. O. S. 1.

⁴³⁾ Der damalige Justizminister führte im Staatsrat aus (Bih. R. P. 1904, I Saml.,

bei dem Beitritt zur internationalen Güterbeförderungskonvention vom 14. Oktober 1890, der ohne »gewisse Änderungen geltender gesetzlicher Bestimmungen« 44) nicht möglich erschien 45).

4. Die völkerrechtliche Bedeutung der Nichtbeteiligung des Reichstags am Vertragsschluß.

Die Frage nach der Bedeutung, die die verfassungswidrige Nichtbeteiligung der Volksvertretung am Vertragsschluß für die Gültigkeit des Vertrages hat, wird auch in Schweden nicht einheitlich beantwortet 46). Die Bestimmung des § 12 Abs. 1 RF., daß in Fällen verfassungsmäßig vorgeschriebener Mitwirkung des Parlaments »in das Abkommen ein Vorbehalt aufzunehmen ist, durch den seine Gültigkeit von der Zustimmung des Reichstags abhängig gemacht wird«, läßt einen sicheren Schluß auf die Stellungnahme des Gesetzgebers nicht zu. Aus dem Bericht der mit der Verfassungsrevision betrauten Kommission 47) ist lediglich zu entnehmen, daß die Vorschrift »internationalen Schwierigkeiten vorbeugen« sollte.

Die Mehrzahl der modernen schwedischen Autoren steht — im Gegensatz zu der unter der Weimarer Verfassung überwiegenden deut-

1 Afd., 2 Bd., K. Maj:ts. Proposition Nr. 22, S. 10): »Der Zeitpunkt für den Anschluß Schwedens an die Berner Konvention ist also gekommen. Jetzt möchte ich nur Ew. Majestät einen Entwurf zu den Änderungen des Gesetzes über das literarische Urheberrecht vorlegen, die zu diesem Zweck erforderlich sind. . . . Gegenwärtig brauchen nur die Änderungen der schwedischen Gesetzgebung vorgenommen zu werden, die zum Beitritt zu der ursprünglichen Konvention erforderlich sind. . . .« In der Sitzung der zweiten Kammer vom 16. März 1904 (Riksdagens Protokoll 1904, Andra Kammaren Heft 29 S. 21) sagte er: »Es fragt sich gegenwärtig, ob wir eine solche Änderung des Gesetzes über das literarische Urheberrecht von 1877 vornehmen sollen, daß Schweden sich später der Berner Konvention vom 9. September 1886 anschließen kann. . . .« Über weitere Änderungen schwedischer Gesetze, die durch Abänderungen der ursprünglichen Berner Konvention erforderlich wurden, siehe die Äußerung des Justizministers in der Sitzung des Staatsrats vom 2. Mai 1930: Nytt Juridiskt Arkiv, Avd. II, 1931, S. 101/02.

44) So der Innenminister in der Staatsraatsitzung vom 17. März 1905: Bih. R. P. 1906, I Saml., 1 Afd., 2 Bd., K. Maj:ts. Proposition Nr. 54, S. 51/6; ähnlich der Justizminister a. a. O. S. 7/8.

45) Folge dieser Auffassung waren die Königlichen Propositionen Nr. 22 von 1903 zwecks Änderung des Urheberrechtsgesetzes vom 10. August 1877 (Bih. R. P. 1904 a. a. O. S. 1) und Nr. 54 von 1905 zwecks Erlaß eines Gesetzes »anläßlich des Beitritts Schwedens zur internationalen Güterbeförderungskonvention« (Bih. R. P. 1906 a. a. O. S. 1).

46) Über die Frage im allgemeinen vgl. neuestens Schmitz, diese Zeitschrift, Bd. III, 1, S. 360 ff.; Blondeau, Revue de Droit International 1932, S. 580/81; Leibholz, Zeitschrift für Völkerrecht 1932, S. 360, Anm. 23 u. 25; ausführliche Angaben über die verschiedenen Lehrmeinungen finden sich ferner bei Wohlmann a. a. O. S. 41 ff. und 56 ff.

47) Bet. S. 29.

schen Lehre⁴⁸⁾ — auf dem Standpunkt, daß ein vom König unterzeichneter Vertrag mit der Ratifikation⁴⁹⁾ völkerrechtliche Gültigkeit ohne Rücksicht darauf erlangt, ob die verfassungsmäßig vorgeschriebene Mitwirkung des Reichstags stattgefunden hat oder nicht⁵⁰⁾. Man geht davon aus, daß völkerrechtliche und staatsrechtliche Gültigkeit eines Vertrages sehr wohl auseinanderfallen können. In der Beilage zu dem bereits erwähnten Kommissionsbericht wird dieser Standpunkt als der »gewöhnlichere« bezeichnet⁵¹⁾.

Die herrschende schwedische Lehre unterscheidet zwischen der Repräsentationsbefugnis des Staatsoberhauptes nach außen und seinen konstitutionellen Bindungen. Die im Rahmen der verfassungsmäßig festgelegten Vertretungsmacht nach außen vorgenommenen Handlungen werden in ihrer völkerrechtlichen Wirksamkeit dadurch nicht beeinträchtigt, daß Verfassungsbestimmungen nicht beobachtet worden sind, die lediglich das Innenverhältnis zu den anderen Staatsorganen betreffen⁵²⁾.

Eine klare Begründung für diese Haltung fehlt. Das sonst in erster Linie verwandte Argument, daß Völkerrecht und Landesrecht zwei getrennte Rechtsordnungen seien und die Normen der einen für die andere nur bei ausdrücklicher Verweisung rechtliche Bedeutung haben könnten⁵³⁾, findet sich — andeutungsweise — nur bei Rydin⁵⁴⁾.

⁴⁸⁾ Vgl. die Nachweisungen bei Schmitz a. a. O. S. 360 und Leibholz a. a. O. S. 357, Anm. 13.

⁴⁹⁾ Es gibt auch völkerrechtliche Vereinbarungen, die schon mit der Unterzeichnung völkerrechtliche Gültigkeit erlangen. Ein Beispiel aus neuerer Zeit ist die zwischen Schweden und Rußland am 15. März 1924 ausgetauschte Deklaration über die Forderungen schwedischer Staatsangehöriger aus Revolutionsschäden. Die Deklaration sollte gleichzeitig mit der Anerkennung der Sowjet-Union und vor der Ratifikation des gleichzeitig abgeschlossenen Handelsvertrages in Kraft treten (vgl. die Ausführungen des Handelsministers Wohlin in der Staatsratssitzung vom 15. März 1924, Bih. R. P. 1924 a. a. O. S. 20).

⁵⁰⁾ So insbes. Reuterskiöld a. a. O., zu § 12 RF., 1; mit gewissen Einschränkungen Varenius, Statsvetenskaplig Tidskrift 1927, S. 399.

⁵¹⁾ Bet. Bilaga I, S. 8.

⁵²⁾ So äußert Granfelt a. a. O., Bd. II, S. 172: »Zweifello(!) ist der andere Kontrahent berechtigt, die Inkraftsetzung des Vertrages auch dann zu verlangen, wenn der König nach der Verfassung oder der Staatspraxis nicht befugt war, zu ratifizieren.«

Daß der König in offenbarem Widerstreit zu dem Wortlaut der Verfassung und der seit langen Jahren entwickelten Praxis einen Vertrag ratifiziert, ohne vorher die Zustimmung des Reichstags einzuholen, hält Granfelt (a. a. O. S. 173) allerdings für »kaum denkbar« und »gleichbedeutend mit einem Staatsstreich.« — Ähnlich auch Varenius a. a. O. S. 401.

⁵³⁾ Vgl. Anzilotti, Lehrbuch des Völkerrechts, Berlin 1929, S. 194/5, 275 ff.

⁵⁴⁾ Föreningen emellan Sverige og Norge, Upsala 1863, S. 346.

Nach Varenius⁵⁵⁾ sind Verträge, die ohne Einholung der verfassungsmäßig erforderlichen Zustimmung des Parlaments ratifiziert worden sind, nur dann als völkerrechtlich gültig zu betrachten, wenn dem Staatsoberhaupt durch die Verfassung seines Landes eine »generelle« Legitimation zur Vertretung des Staates nach außen erteilt worden ist; das ist nicht der Fall, wenn nach dem Wortlaut der Verfassungs-urkunde die Mitwirkung anderer Staatsorgane mit dem Repräsentationsrecht des Staatsoberhauptes untrennbar verknüpft ist. Die Bestimmung der Verfassung der Vereinigten Staaten von Nordamerika, durch die das Vertragsschließungsrecht des Präsidenten von der Zustimmung einer Zweidrittelmehrheit des Senats abhängig gemacht wird, und die Bestimmung der dänischen Verfassung, die die Zustimmung des Reichstags zur vertragsmäßigen Abtretung von Landesteilen vorschreibt, sind nach Varenius Beispiele für solche, auch völkerrechtlich wirksamen Beschränkungen des Repräsentationsrechts des Staatsoberhauptes. Das Repräsentationsrecht des schwedischen Staatsoberhauptes dagegen ist nach Varenius⁵⁶⁾ in § 12 Absatz 1 Satz 1 RF. abschließend geregelt; die darauf folgenden Bestimmungen dieses Paragraphen beziehen sich lediglich auf das Verhältnis der schwedischen Staatsorgane untereinander⁵⁷⁾.

Man gelangt damit im Endergebnis zu derselben Lösung, wie sie — allerdings auf anderer theoretischer Grundlage — neuerdings von Schmitz⁵⁸⁾ formuliert worden ist, nämlich dahin, daß die einzelstaatlichen Verfassungen zwar sehr wohl nur die gemeinsame Erklärung mehrerer Organe als völkerrechtlich relevant bezeichnen können — gerade auf die Beteiligung der anderen Staatsorgane an der völkerrechtlich bindenden Erklärung legt Varenius wohl nicht genügendes Gewicht —, daß aber, solange dies nicht der Fall ist, die völkerrechtliche Gültigkeit einer Erklärung nicht von einem rein internen Vorgang

55) a. a. O. S. 399/400; ähnlich auch Bet. Bilaga I, S. 8 a. E.

56) a. a. O. S. 401.

57) Dasselbe muß von den übrigen Verfassungsbestimmungen gelten, die dem König die Einhaltung eines bestimmten Verfahrens zur Pflicht machen. § 78 RF., der seinem Wortlaut nach jede freiwillige Abtretung schwedischen Gebiets verbietet (vgl. Naumann a. a. O., Bd. II, S. 24; Hagman a. a. O., zu § 78 RF., S. 202), von der Staatspraxis aber nicht als absolutes Verbot, sondern nur als Verbot, ohne Zuziehung des Reichstags zu handeln, aufgefaßt wird (vgl. dazu Malmgren, zu § 78 RF., S. 74; zu den über den Charakter des § 78 RF. in der Literatur noch bestehenden Meinungsverschiedenheiten ferner Reuterskiöld a. a. O., zu § 78 RF., 2; Rydin, Den svenska Riksdagen, Stockholm 1878, Bd. II, 1, S. 353; Fahlbeck, Die Regierungsform Schwedens, Berlin 1911, zu § 78 RF., S. 224/25), hat keine Bedeutung für die völkerrechtliche Wirksamkeit eines etwa vom König allein abgeschlossenen Vertrages.

58) a. a. O. S. 362/63.

Ebenso wie Varenius ganz allgemein: Wohlmann a. a. O. S. 52/53; für das italienische Recht ferner Leibholz a. a. O. S. 357.

abhängig gemacht werden kann, der sich der Kontrolle durch den Vertragsgegner unter Umständen entzieht⁵⁹⁾.

Der schwedische Reichstag kann sich somit, wenn er entgegen der Vorschrift des § 12 RF. beim Abschluß eines völkerrechtlichen Vertrages übergangen worden ist, nicht über die durch den Vertrag geschaffene Sachlage hinwegsetzen. Es bleibt ihm nichts anderes übrig, als die verantwortlichen Minister, in erster Linie den Außenminister, in der dafür vorgesehenen Form zur Rechenschaft zu ziehen⁶⁰⁾.

5. Der Utrikesnämnd.

Organisation und Befugnisse des Utrikesnämnd sind in § 54 RF. geregelt. Als »Auswärtiger Ausschuß« kann er nur unter dem ausdrücklichen Hinweis darauf bezeichnet werden, daß es sich bei ihm nicht um einen Ausschuß des Parlaments im üblichen Sinne, sondern eher um einen aus Parlamentariern zusammengesetzten außenpolitischen »Beirat« der Regierung handelt⁶¹⁾.

Den Vorsitz im Utrikesnämnd führt nicht — wie in den übrigen parlamentarischen Ausschüssen — ein aus der Mitte des Ausschusses gewählter Vorsitzender, sondern gemäß § 50 Abs. 3 Riksdagsordningen (RO.)⁶²⁾ regelmäßig der König⁶³⁾. Die Arbeitsweise des Utrikesnämnd unterscheidet sich von der der regulären Reichstagsausschüsse sehr erheblich dadurch, daß er nicht über bereits abgeschlossen vorliegende Regierungsvorlagen berät und darüber dem Reichstag Bericht erstattet⁶⁴⁾, sondern daß zwischen den Delegierten des Parlaments und

⁵⁹⁾ Auch Varenius (a. a. O. S. 400) betont stark, daß man dem Vertragsgegner nicht zumuten könne, sich über zweifelhafte und dunkle Vorschriften im Verfassungsrecht seines Partners zu informieren. Ebenso Granfelt a. a. O., Bd. II, S. 172: »Es ist nicht Sache des Kontrahenten, zu untersuchen, ob und inwieweit der König gegen die Gesetze seines eigenen Landes verstößt.«

Bei Granfelt a. a. O. findet sich auch der Hinweis, daß bei Meinungsverschiedenheiten über die Gültigkeit eines internationalen Abkommens internationale Gerichte entscheiden müßten (vgl. hierzu Schmitz a. a. O. S. 363/4; Anzilotti a. a. O. S. 277/8).

⁶⁰⁾ So Reuterskiöld a. a. O., zu § 12 RF., 1; Varenius a. a. O. S. 399; Bet. Bilaga I, S. 8.

⁶¹⁾ Im Schwedischen ist dies dadurch zum Ausdruck gebracht worden, daß man zu seiner Bezeichnung nicht das für die regulären Parlamentsausschüsse übliche Wort »utskott«, sondern das Wort »nämnd« gewählt hat; vgl. Reuterskiöld a. a. O., zu § 54 RF., 1; zur Entstehung des Utrikesnämnd vgl. vor allem: Brusewitz, Statsvetenskaplig Tidskrift 1932, S. 285 ff.

⁶²⁾ Auch die Riksdagsordnung hat (gemäß § 85 RF.) »Grundgesetz«-charakter.

⁶³⁾ Bestrebungen, den Utrikesnämnd wie die übrigen Reichstagsausschüsse unter einem selbstgewählten Vorsitzenden tagen zu lassen, wurden von dem Konstitutionsausschuß des Reichstags von 1924 (Bih. R. P. 1924, 5 Saml., Utlåtande Nr. 22, S. 7), der gerade in der persönlichen und direkten Verbindung des Staatschefs mit dem Utrikesnämnd einen großen Vorteil sah, energisch zurückgewiesen.

⁶⁴⁾ Der Konstitutionsausschuß von 1924 hat sich (a. a. O.) gegen alle Anträge

den Mitgliedern der Regierung schon im vorbereitenden Stadium der Geschäftsbehandlung ein Meinungs-austausch stattfindet⁶⁵). Der Utrikesnämnd ist nur beratendes Organ⁶⁶). Nur in der Form dieser intimen Zusammenarbeit zwischen der Regierung und den Vertrauensleuten des Parlaments unter Leitung des Königs glaubte man den erstrebten Zweck erreichen zu können: den Mitgliedern des Utrikesnämnd genügenden Einblick in die Außenpolitik und Einfluß auf sie zu gewähren, gleichzeitig aber auch eine Garantie dafür zu schaffen, daß die wirkliche Leitung der auswärtigen Politik in den Händen der dafür verantwortlichen Regierung verblieb⁶⁷).

Der Sicherung einer fruchtbaren Arbeit des Utrikesnämnd, dem in § 54 Abs. 1 Satz 1 RF. die Aufgabe übertragen worden ist, »mit dem König über die Angelegenheiten Rats zu pflegen, die das Verhältnis des Reichs zu fremden Mächten betreffen«, dienen einmal geschäftsordnungsmäßige Bestimmungen. Während der sogenannte »Heimliche Ausschuß«, der nach der alten Fassung des § 54 RF. bis zum Jahre 1921 zur Erörterung der auswärtigen Politik zuständig war⁶⁸), nur zusammentreten konnte, wenn der König ihn einberief, bestimmt § 50 RO.; daß der Utrikesnämnd entweder auf Einberufung des Königs oder auf Antrag von mindestens sechs seiner Mitglieder — die Gesamtmitgliederszahl beträgt 16 — zusammentritt. Außerdem kann der Utrikesnämnd im Gegensatz zu den anderen Reichstagsausschüssen auch einberufen werden, wenn der Reichstag nicht versammelt ist⁶⁹); er übt seine Funktionen auch nach Ablauf der Legislaturperiode des Reichstages, der ihn bestellt hat, bis zur Wahl des nächsten Reichstages aus.

Um die rechtzeitige und effektive Mitwirkung des Utrikesnämnd

gewandt, die eine Berichterstattungspflicht des Utrikesnämnd gegenüber dem Reichstag einführen wollten. Es sollte vermieden werden, daß »der Utrikesnämnd faktisch in ein Abhängigkeitsverhältnis zum Reichstag« geriet.

⁶⁵) Darin, daß dem Utrikesnämnd Gelegenheit gegeben ist, seinen Einfluß schon bei der Vorbereitung der Sachen selbst geltend zu machen, liegt seine Hauptstärke. Das haben die für die Verfassungsänderung des Jahres 1921 in erster Linie Verantwortlichen auch sehr genau erkannt und beabsichtigt. (Vgl. O. von Zweigbergk, Svensk Politik 1905—1929, Stockholm 1929, S. 254.)

⁶⁶) So der Konstitutionsausschuß von 1932 in Utlåtande Nr. 26, S. 32.

⁶⁷) Vgl. hierzu O. von Zweigbergk, a. a. O. S. 254; Bet. S. 24 und die Äußerung des Konstitutionsausschusses von 1924 a. a. O. S. 6/7. Sozialistische Anträge, dem Reichstag als Ganzem schon vor dem Abschluß internationaler Abkommen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, sind wegen der damit verbundenen Minderung der Regierungsautorität auf außenpolitischem Gebiet bisher abgelehnt worden. Vgl. Bericht des Konstitutionsausschusses von 1924 a. a. O. S. 14.

⁶⁸) Über die Unterschiede und Ähnlichkeiten zwischen dem »Heimlichen Ausschuß« und dem Utrikesnämnd: Brusewitz a. a. O. S. 312/17.

⁶⁹) Vgl. Reuterskiöld a. a. O., zu § 54 RF., 1; von Zweigbergk a. a. O. S. 256.

zu garantieren, bestimmt § 54 Abs. 1 Satz 2 u. 3 RF. ferner, daß die Beratschlagung im Utrikesnämnd in allen⁷⁰⁾ auswärtigen Angelegenheiten von größerer Bedeutung und vor ihrer Entscheidung⁷¹⁾ zu erfolgen hat und daß die Regierung zur Beratung der betreffenden Angelegenheit alle zugänglichen Urkunden bereitzustellen und alle erforderlichen Aufklärungen zu erteilen hat. § 54 Abs. 2 RF. macht es dem Außenminister noch besonders zur Pflicht, dem Utrikesnämnd zu Beginn jedes Reichstages und »später, so oft die Umstände dazu Veranlassung geben, einen Bericht über die allgemeinen außenpolitischen Verhältnisse zu erstatten, die für das Reich von Bedeutung sein können«⁷²⁾.

Zu den Sitzungen des Utrikesnämnd haben außer dem König und den Mitgliedern der Regierung nur die ordentlichen Mitglieder des Nämnd Zutritt; die stellvertretenden Mitglieder dürfen den Beratungen — anders als bei den übrigen Reichstagsausschüssen — nur beiwohnen, wenn sie ihre stellvertretende Funktion für ein verhindertes ordentliches Mitglied ausüben (§ 50 Abs. 2 Satz 4 RO.)⁷³⁾. Die Mitglieder des Utrikesnämnd sind gemäß § 54 Abs. 3 RF. verpflichtet, bei Mitteilungen über die Sitzungen des Utrikesnämnd an andere »die größte Vorsicht zu beobachten«. Ein unbedingtes Schweigegebot wollte man ihnen, um nicht jeden Meinungsäustausch mit politischen Freunden unmöglich und dadurch die doch beabsichtigte Beteiligung des Reichstags an

⁷⁰⁾ Vgl. hierzu Brusewitz a. a. O. S. 396 ff.

⁷¹⁾ Vgl. hierzu die ausführliche Darstellung der Praxis bei Brusewitz a. a. O. S. 411 ff.

⁷²⁾ Über die Wichtigkeit einer gründlichen Information der Ausschußmitglieder vgl. Bet. S. 22; Brusewitz a. a. O. S. 405 ff. (ausführliche Darstellung der bisher befolgten Praxis).

Eine verfassungsmäßige Pflicht der Regierung, auch den Reichstag als solchen, wenn auch in geringerem Umfange als die Mitglieder des Utrikesnämnd, von dem Gang der Außenpolitik zu unterrichten, besteht streng genommen nicht. § 56 RO., der über mündliche Mitteilungen des Königs (der Regierung) an den Reichstag über auswärtige Angelegenheiten handelt, stellt es völlig in das Ermessen des Königs, ob er solche Mitteilungen machen will oder nicht. Die eigentliche Bedeutung dieser Bestimmung besteht nur darin, daß die auch schon vorher üblich gewesenen Mitteilungen der Regierung über auswärtige Angelegenheiten jetzt in eine mehr offizielle Form gebracht worden sind (vgl. hierzu Bet. S. 32—35; dort auch über die Herausgabe von »Blaubüchern«; ferner Malmgren a. a. O., zu § 56 RO.).

Der Konstitutionsausschuß von 1924 hat es (a. a. O. S. 16) als empfehlenswert bezeichnet, § 56 RO. in der Richtung einer erweiterten Auskunftspflicht der Regierung gegenüber dem Reichstag abzuändern. Bisher ist eine solche Änderung aber noch nicht erfolgt.

⁷³⁾ Diese Bestimmung erklärt sich daraus, daß nur ein möglichst kleiner Kreis von Personen in die diplomatischen Geheimnisse eingeweiht werden soll. Vgl. über geplante Änderungen dieser Vorschrift Bericht des Konstitutionsausschusses von 1924 (a. a. O. S. 8) und des Konstitutionsausschusses von 1932 (Utlåtande Nr. 26, S. 23/24).

der Außenpolitik illusorisch zu machen, nicht auferlegen 74). Eine Verschwiegenheitspflicht besteht für die Ausschußmitglieder nur dann, wenn sie ihnen vom König oder demjenigen, der ihn beim Vorsitz im Utrikesnämnd vertritt, ausdrücklich auferlegt wird (§ 54 Abs. 3 Satz 2 RF.) 75).

Über den Nutzen des Utrikesnämnd sind die Ansichten geteilt. Während die einen in ihm ein geeignetes Mittel erblicken, den Einfluß der Volksvertretung schon in dem Stadium der außenpolitischen Vorverhandlungen zur Geltung zu bringen 76), meinen andere, daß die Rolle des Utrikesnämnd als Kontrollorgan der Außenpolitik trotz der starken Garantien zur Sicherung eines fruchtbaren Arbeitens ziemlich bedeutungslos sei. Man begründet dies damit, daß alle Angelegenheiten, bevor sie im Utrikesnämnd beraten werden könnten, von der Regierung bereits vollständig vorbereitet sein müßten, eine solche Vorbereitung aber ohne vorher mit den fremden Mächten geführte Verhandlungen oder andere Maßnahmen, die mehr oder minder vollendete Tatsachen schüfen, nicht möglich sei. Die Tätigkeit des Utrikesnämnd wirke sich daher trotz aller verfassungsmäßigen Sicherungen mehr in einer faktischen Bindung des Reichstags als in einer wirkungsvollen Einflußnahme auf die Außenpolitik der Regierung aus 77).

Bestrebungen, den Utrikesnämnd in einen den übrigen parlamentarischen Ausschüssen im wesentlichen entsprechenden Auswärtigen Ausschuß umzubilden oder ihm einen solchen Ausschuß an die Seite zu setzen, sind bisher ohne Erfolg geblieben 78).

74) Vgl. Bet. S. 23. Über die Auswirkung dieser Bestimmung in der Praxis vgl. Brusewitz a. a. O. S. 426 ff.

75) Anträge auf Milderung der Bestimmungen über die Schweigepflicht und die bei Mitteilungen an Außenstehende zu beobachtende Vorsicht verfielen bisher der Ablehnung. Vgl. Bericht des Konstitutionsausschusses von 1924 a. a. O. S. 9.

76) So v. Zweigbergk a. a. O. S. 257 und im wesentlichen auch die Konstitutionsausschüsse von 1924, 1929, 1932, die sich jedesmal gegen grundlegende Änderungen in Aufbau und Arbeitsweise des Utrikesnämnd aussprachen.

77) So insbesondere Reuterskiöld a. a. O., zu § 54 RF., 2. Gegen ihn sehr scharf Brusewitz a. a. O. S. 414 ff., der die Möglichkeit, den Utrikesnämnd schon in den vorbereitenden Stadien heranzuziehen, stark betont. In der Staatsratssitzung vom 30. Januar 1931 (Bih. R. P. 1931, I. Saml., 5 Bd., K. Maj: ts. Proposition Nr. 14, S. 4) hebt der Außenminister anläßlich der Beratung der internationalen Konvention über finanzielle Hilfeleistung für angegriffene Staaten ausdrücklich hervor, daß der Utrikesnämnd bei den Vorarbeiten mehrmals gehört worden sei. Vgl. über die Praxis ferner Brusewitz a. a. O. S. 422 ff.

78) Vgl. Utlåtande Nr. 26 des Konstitutionsausschusses von 1932, S. 24 ff. Der Reichstag von 1933 hat sämtliche auf eine Aufhebung oder Umbildung des Utrikesnämnd gerichteten Anträge abgelehnt.

6. Das Kontrollrecht des Reichstags (Der Konstitutionsausschuß).

Neben der Beteiligung an dem Abschluß internationaler Vereinbarungen und den ihnen vorangehenden Verhandlungen, die der Volksvertretung gemäß §§ 12, 54 RF. eingeräumt ist, steht ihr auch auf dem Gebiet der auswärtigen Verwaltung das generelle Kontrollrecht zu, das durch den Konstitutionsausschuß ausgeübt wird⁷⁹⁾. An politischer Bedeutung tritt die Tätigkeit des Konstitutionsausschusses hinter der des Utrikesnämnd jedoch weit zurück. Seine Mitglieder können, so wie das Kontrollverfahren gegenwärtig geregelt ist, nicht entfernt denselben Einblick in die Außenpolitik erhalten und daher auch nicht denselben Einfluß auf sie ausüben wie die Mitglieder des Utrikesnämnd.

Das liegt vor allem daran, daß sich die Prüfung des Konstitutionsausschusses nur auf die bereits abgeschlossenen, in den Staatsratsprotokollen in Beschlußform niedergelegten Akte der Regierung, und zwar regelmäßig nur auf die während der Legislaturperiode des vorangegangenen Reichstags entstandenen Protokolle bezieht. Diese Protokolle sind als Informationsquelle von fragwürdigem Wert⁸⁰⁾, und das Recht, die den Protokollen zugrundeliegenden Akten einzufordern, kann auf dem hier in Betracht kommenden Gebiet nicht wesentlich zu einer besseren Orientierung der Ausschußmitglieder beitragen, da die gesamte diplomatische Korrespondenz gemäß § 2 Abs. 4 des Preßgesetzes — das nach § 85 RF. ebenfalls den Charakter eines Grundgesetzes hat — der Prüfung des Konstitutionsausschusses ganz allgemein entzogen ist.

Es kommt hinzu, daß man das Prüfungsrecht des Konstitutionsausschusses auf dem Gebiet der auswärtigen Angelegenheiten noch durch besondere Vorschriften weiter eingeengt hat, um gegen alle Gefahren Vorsorge zu treffen, die für die Außenpolitik aus der Tätigkeit des Konstitutionsausschusses etwa entstehen könnten.

Während § 9 RF. in Absatz 1 Satz 1 die allgemeine Regel aufstellt, daß über alle im Staatsrat vorgetragene Sachen Protokoll zu führen ist, bestimmt Satz 2, daß in Angelegenheiten, »die das Verhältnis des Reichs zu fremden Mächten betreffen«, ein besonderes Protokoll zu führen ist, »wenn die Sicherheit des Reichs oder sonstige besonders wichtige Gründe die Geheimhaltung der Angelegenheit erfordern«. Zweck der Einführung dieser besonderen Protokolle ist eine Beschränkung des Protokollprüfungsrechts des Parlaments. Denn

⁷⁹⁾ Vgl. über die Funktionen des Konstitutionsausschusses als allgemeinen Kontrollorgans des Reichstags gegenüber der Regierung: Herlitz a. a. O. S. 113/14.

⁸⁰⁾ Vgl. hierzu für viele: Tynell, Studier ang. det svenska statsrådets politiska ansvarighet, Lund 1918, S. 106ff., insbesondere S. 114/16.

während § 105 Abs. 1 Satz 1 RF. ganz allgemein bestimmt, daß es dem »Konstitutionsausschuß des ordentlichen Reichstags obliegt, die im Staatsrat geführten Protokolle einzufordern«, heißt es in den folgenden Sätzen des Paragraphen weiter: »Die Herausgabe der besonderen Protokolle, die in § 9 erwähnt sind, kann jedoch nur zu einem bestimmten, vom Ausschuß angegebenen Zweck verlangt werden. Ist das der Fall, so prüft der König, ob mit Rücksicht auf die Sicherheit des Reichs oder andere, durch das Verhältnis zu fremden Mächten bedingte, besonders wichtige Gründe Bedenken gegen eine Ausfolgung des Protokolls an den Ausschuß bestehen. Die Herausgabe des Protokolls darf nicht verweigert werden, ohne daß dem Utrikesnämnd Gelegenheit zur Stellungnahme geboten worden ist.«

Diese erst seit der Verfassungsänderung vom Jahre 1921 geltende Fassung stellt im Vergleich zu dem früheren Rechtszustand eine Erweiterung der Rechte des Konstitutionsausschusses insofern dar, als die besonderen Protokolle des § 9 RF. (vor dem Jahre 1909 sämtliche, die auswärtigen Angelegenheiten betreffenden Protokolle) bis dahin nur herausverlangt werden konnten, wenn sie »allgemein bekannte« Vorgänge betrafen⁸¹⁾. Auf der anderen Seite ist die Stellung der Regierung im Interesse einer ordnungsmäßigen Führung der auswärtigen Angelegenheiten dadurch gestärkt worden, daß man dem König ausdrücklich die Entscheidung überlassen hat, die Herausgabe der Protokolle aus außenpolitischen Gründen zu verweigern⁸²⁾. Denn man wollte unter allen Umständen vermeiden, daß Angelegenheiten, die — wie man es von den in gesonderten Protokollen niedergelegten erwarten konnte — im Utrikesnämnd unter Schweigegebot für dessen Mitglieder beraten worden waren, auf dem Umweg über den Konstitutionsausschuß doch noch zur Kenntnis der Öffentlichkeit gelangten⁸³⁾. Diese Stärkung der Regierungsgewalt glaubte man um so eher verantworten zu können, als durch den gleichzeitig geschaffenen Utrikesnämnd den Vertrauensleuten des Reichstags Gelegenheit gegeben war, sich in umfassender Weise über alle auswärtigen Angelegenheiten zu unterrichten. Schon im Jahre 1924 eingebrachte sozialdemokratische Anträge auf Aufhebung

⁸¹⁾ Ausschlaggebend für die Erweiterung des Prüfungsrechts des Konstitutionsausschusses war vor allem die Erwägung, daß eine Geheimhaltung der auswärtigen Angelegenheiten infolge der veränderten außenpolitischen Stellung Schwedens und des Überwiegens der Verträge wirtschaftlichen und sozialen Inhalts über »politische« Verträge nicht mehr in demselben Maße wie früher durch die Rücksicht »auf das gute Einvernehmen mit den fremden Mächten« geboten sei (vgl. Bet. Bilaga I, S. 16ff.).

⁸²⁾ Damit ist die frühere Streitfrage ausgeräumt, ob der Konstitutionsausschuß oder der König darüber zu entscheiden hat, ob im konkreten Fall ein »allgemein bekannter« Vorgang vorliegt. Vgl. Bet. Bilaga I, S. 18/19; Bet. S. 31.

⁸³⁾ Bet. S. 32.

des Instituts der besonderen Staatsratsprotokolle sind abgelehnt worden ⁸⁴).

VI. Anhang. Die Kompetenz der verschiedenen Staatsorgane bei Kriegserklärung und Friedensschluß.

I. König und Staatsrat.

§ 13 RF., dessen heutige Fassung aus dem Jahre 1840 stammt, also durch die Verfassungsrevision des Jahres 1921 nicht betroffen worden ist und keine wesentlichen Unterschiede zu der Fassung vom Jahre 1809 aufweist, lautet:

»Will der König einen Krieg ⁸⁵) beginnen oder Frieden schließen, so hat er sämtliche Mitglieder des Staatsrats zu einem außerordentlichen Staatsrat zusammenzurufen, ihnen die wichtigsten in Betracht kommenden Gründe und Umstände darzulegen und darüber ihre Äußerung zu erbitten; jeder hat sich gesondert zu Protokoll zu äußern und dafür gemäß § 107 einzustehen. Der König ist darauf befugt, die Beschlüsse zu fassen und auszuführen, die er am nützlichsten für das Reich hält« ⁸⁶).

Im Gegensatz zu der in anderen Verfassungsbestimmungen, insbesondere auch in der deutschen Reichsverfassung (Art. 45 Abs. II), hervortretenden Tendenz, das Staatsoberhaupt bei Friedensschlüssen und Kriegserklärungen noch stärker als beim Abschluß von Verträgen an die Mitwirkung der Volksvertretung zu binden, ist der schwedische König auf diesem Gebiet nicht nur von der Mitwirkung des Reichstags, sondern auch von der für alle sonstigen Regierungsakte erforderlichen Kontrasignatur durch ein Mitglied des Staatsrats unabhängig ⁸⁷). Durch die Bestimmung, daß die an dem außerordentlichen Staatsrat nach § 13 RF. teilnehmenden Staatsräte nur gemäß § 107 RF., also nicht wie sonst auch gemäß § 106 RF., d. h. nur politisch und nicht juristisch durch Anklage vor dem Reichsgericht zur Verantwortung gezogen werden können, werden die Rechte der Volksvertretung noch weiter beschränkt.

⁸⁴) Vgl. Utlåtande Nr. 22 des Konstitutionsausschusses von 1924 a. a. O. S. 15. Auch der Konstitutionsausschuß von 1932 hat Änderungen der Vorschriften über die Protokollprüfung abgelehnt (Utlåtande Nr. 26, S. 25).

⁸⁵) Zwischen verschiedenen Arten von Kriegen, insbesondere Angriffs- und Verteidigungskriegen, wird — im Gegensatz zu früheren Verfassungen (1772) — nicht unterschieden.

⁸⁶) Die Übersetzung hält sich im Interesse besserer Verständlichkeit nicht ganz streng an die altertümliche Fassung der Vorschrift.

⁸⁷) In der Verfassung von 1772 war es dem König noch verboten gewesen, einen Angriffskrieg ohne Zustimmung der Stände zu beginnen. Vgl. über die Entwicklung des Kriegsführungsrechts des Königs: Fahlbeck, Die Regierungsform Schwedens, Berlin 1911, S. 74 ff.; Naumann a. a. O. S. 262.

Der Verfassungsausschuß vom Jahre 1809 hat diese Übertragung sämtlicher Machtbefugnisse auf den König unter anderem wie folgt gerechtfertigt: »Man muß bedenken, daß Schweden nicht von kleinen friedlichen Republiken, die niemals selbst zum Angriff schreiten und nur im höchsten Notfall eine nationale Verteidigung aufstellen können, umgeben ist, sondern von zwei absolutistisch regierten Staaten (sc. Rußland und Dänemark), die infolgedessen schnell bewegliche Armeen haben. In dieser Lage ist es für den Bestand Schwedens notwendig, daß der König den Rüstungen des Feindes mit seinen eigenen begegnen und, wenn es die Not gebietet, lieber selbst mit Vorteil angreifen kann als einen vernichtenden Angriff abwarten zu müssen. Die Bedenken gegen die Übertragung solcher Macht verschwinden, wenn man die Schwierigkeiten bedenkt, mit denen ihre Ausübung immer verknüpft ist. Der König muß über die Kriegsveranlassung sofort den gesamten Staatsrat hören und, bevor er die Gelder zur vorläufigen Führung des Krieges erheben kann, die Stände des Reichs einberufen. Findet sein Vorhaben im Staatsrat oder in der Stimmung des Volkes Widerstand, so wird er es sich wahrscheinlich sehr genau überlegen, ob er sich einem weiteren und noch schädlicheren Widerstand, nämlich dem der im alleinigen Besitz der Steuerhoheit befindlichen Stände aussetzen will. Aus der Befugnis des Königs zur Kriegserklärung folgt die zum Friedensschluß. Die Gründe zu beiden sind meist so schwerwiegend, daß die Einheit und Effektivität der Regierungsgewalt gewährleistet sein muß«⁸⁸).

Trotzdem sich die außenpolitische Lage Schwedens im Lauf der vergangenen 124 Jahre ganz erheblich geändert hat, sind bisher alle Versuche, eine Änderung des § 13 RF. herbeizuführen, gescheitert. Auch heute noch bestehen keine unmittelbaren, sondern nur indirekte Garantien gegen einen Mißbrauch der dem König durch § 13 RF. übertragenen Befugnisse.

Diese Garantien liegen zunächst darin, daß der Staatsrat tatsächlich nicht eine so unbedeutende Rolle spielt, wie es nach dem Wortlaut des § 13 RF. scheinen könnte. Einmal ist der Staatsrat die wichtigste und häufig die einzige Stelle, von der der König seine Informationen erhält. Die einzelnen Mitglieder des Staatsrats, insbesondere der Außenminister, liefern dem König das Material, auf das er seine Beschlüsse gemäß § 13 RF. gründet.

Vor allem aber ist zu beachten, daß, wenn auch der Beschluß der Kriegserklärung oder des Friedensschlusses einer Gegenzeichnung nicht bedarf, die Notwendigkeit der Kontrasignatur doch für die große Zahl von Regierungshandlungen bestehen bleibt, die auf Grund der

⁸⁸) Wiedergegeben nach Bet. Bilaga I, S. 10.

Z. ausl. öff. Recht u. Völkerr. Bd. IV.

Kriegserklärung oder des Friedensschlusses notwendig werden. Ein Staatsrat, der der Kriegserklärung die Kontrasignatur verweigern würde, wird aller Wahrscheinlichkeit nach auch solche Maßnahmen nicht sanktionieren wollen. Unmittelbare Folge einer Kriegserklärung gegen den Willen des Staatsrates wäre also eine Regierungskrise, die der König gerade in kritischen Augenblicken seines Landes nicht wird heraufbeschwören wollen⁸⁹⁾.

Eine weitere Schranke stellt die Vorschrift des § 28 des Wehrpflichtgesetzes vom 12. Juni 1925 dar, nach der der König das erste Aufgebot nicht als Inhaber der Kommandogewalt in den freieren Formen des § 15 RF., sondern nur nach Anhörung des Staatsrats mobilisieren und es außerhalb der Reichsgrenzen ebenfalls nur nach Anhörung des Staatsrats und nur zur Verteidigung des Reichs anwenden darf⁹⁰⁾.

2. Der Reichstag.

Auch der Reichstag, von dem im § 13 RF. überhaupt nicht die Rede ist, ist bei Kriegserklärungen und Friedensschlüssen keineswegs ausgeschaltet. Auf die Beschlüsse als solche kann er allerdings noch weniger als der Staatsrat einen Einfluß üben, desto mehr aber hat er es in der Hand, ihre praktische Durchführung unmöglich zu machen.

Die gemäß § 63 RF. in jeden Etat einzustellenden, zur Bestreitung außerordentlicher (insbesondere anlässlich eines Krieges entstehender) Ausgaben dienenden beiden Fonds, das sogenannte »große und kleine Kreditiv«⁹¹⁾, stehen dem König erst zur Verfügung, nachdem der Reichstag einberufen worden ist⁹²⁾. Weitere zur Kriegführung erforderliche Mittel kann sich der König, wie aus den §§ 65, 73, 74, 76 RF. hervorgeht, nur durch den Reichstag verschaffen. Denn nach § 65 RF. dürfen Etatsmittel nicht zu anderen als den im Haushaltsplan angegebenen Zwecken verwendet, nach § 73 RF. neue Steuern, Aushebungen von Mannschaften oder die Erbringung sonstiger Leistungen nur mit Willen und Zustimmung des Reichstags ausgeschrieben und nach § 74 RF., nachdem das Heer auf Kriegsfuß gesetzt ist, Requisitionen zu Kriegszwecken nur auf Grund eines von König und Reichstag gemeinsam beschlossenen Gesetzes vorgenommen werden.

⁸⁹⁾ So argumentierte der Verfassungsausschuß des Jahres 1911, um die Beibehaltung des § 13 RF. in der alten Fassung zu begründen. Siehe hierzu Bet. Bilaga I, S. 11—13.

⁹⁰⁾ Für die Mobilisierung des zweiten Aufgebots und seine Verwendung außerhalb der Landesgrenzen ist nach derselben Bestimmung sogar die Mitwirkung des Reichstags erforderlich.

⁹¹⁾ Vgl. Malmgren a. a. O., zu § 63 RF., 2; auch Naumann a. a. O. S. 266.

⁹²⁾ Ein Zusammentritt des Reichstags braucht dagegen noch nicht erfolgt zu sein. So Malmgren a. a. O., zu § 63 RF., 3.

Nach § 76 RF. endlich darf der König ohne Genehmigung des Reichstags weder im Inland noch im Ausland Anleihen aufnehmen oder das Reich mit neuen Schulden belasten⁹³⁾.

Alle diese Vorschriften nötigen somit den König, schon zu Beginn einer kriegerischen Unternehmung mit dem Reichstag zusammenzuarbeiten. Weitere Garantien liegen in all den oben erörterten Vorschriften, die die Macht der Exekutive auf dem Gebiet der Außenpolitik generell beschränken. Dazu gehören vor allem diejenigen, durch die verfahrensmäßig die auswärtigen Angelegenheiten den übrigen Regierungshandlungen gleichgestellt worden sind⁹⁴⁾, und diejenigen, die eine Beteiligung und Kontrolle des Parlaments (durch Utrikesnämnd und Konstitutionsausschuß) ermöglichen⁹⁵⁾. Es besteht also kaum die Möglichkeit, daß das Land durch diplomatische Verhandlungen ohne Willen und Wissen der verantwortlichen Minister und des Reichstags in kriegerische Unternehmungen verwickelt wird⁹⁶⁾.

3. Der Friedensschluß insbesondere.

Für den Friedensschluß gilt grundsätzlich dasselbe⁹⁷⁾. Ein Friedensvertrag, der dem Lande Lasten, insbesondere finanzieller Art auferlegt, kann mit Rücksicht auf die schon zitierten Verfassungsbestimmungen nicht ohne Mitwirkung des Reichstags ausgeführt werden. Auch die Abtretung von Landesteilen, die Okkupation schwedischen Gebiets nach Friedensschluß und überhaupt alle Maßnahmen, die eine Veränderung der inneren Verhältnisse des Landes zur Folge haben würden, können im Friedensvertrag gültig⁹⁸⁾ nur unter Mitwirkung des Reichstags zugestanden werden. Die Folge wird daher, wenn der König sich innerhalb seiner verfassungsmäßigen Befugnisse zu halten gedenkt,

⁹³⁾ Über die Beschränkungen der königlichen Prerogative durch die §§ 73, 74, 76 RF. vgl. Reuterskiöld a. a. O., zu § 13 RF., 2; Hagman a. a. O., zu § 13 RF., S. 28; Naumann a. a. O. S. 266/67; über die Beschränkungen durch das Budgetrecht des Parlaments insbesondere Granfelt a. a. O., Bd. I, S. 38.

Nach Reuterskiöld a. a. O. sind die staatsrechtlichen Befugnisse des Königs ferner durch die völkerrechtlichen Verpflichtungen beschränkt, die Schweden nach dem Völkerbundspakt obliegen.

⁹⁴⁾ S. oben S. 27 ff.

⁹⁵⁾ S. oben S. 32 ff., 42 ff., 46 ff.

⁹⁶⁾ Vgl. Bet. Bilaga I, S. 14.

⁹⁷⁾ Vgl. noch die Sätze, die der Konstitutionsausschuß vom Jahre 1889 zu dieser Frage ausgesprochen hat: »Folgt der Sieg unseren Waffen, so wird der König sich den höchsten Siegespreis nicht nehmen lassen; erleidet dagegen unser Kriegsheer eine entscheidende Niederlage, so wird der Feind selbst die Größe seiner Beute bestimmen. In beiden Fällen aber wird man sich nicht nach der Meinung des Reichstags richten.« (Wiedergegeben nach Bet. Bilaga I, S. 14.)

⁹⁸⁾ d. h. staatsrechtlich gültig.

die sein, daß gemäß § 13 RF. — durch den König allein — in den meisten Fällen nur ein Präliminarfrieden vereinbart, der endgültige Friedensvertrag aber nur unter Mitwirkung des Reichstages abgeschlossen werden kann 99).

99) Vgl. Hagman a. a. O., zu § 13 RF., S. 28; auch Naumann a. a. O. S. 267; über § 78 RF., der nur freiwillige, nicht durch einen siegreichen Feind erzwungene Gebietsabtretungen verbietet (vgl. hierzu Naumann a. a. O. Bd. II S. 24; Hagman a. a. O. zu § 78 RF., S. 202), siehe oben S. 41, Anm. 57.