

Die Neuregelung der Vertragsgewalt (Treaty-Making Power) in der Sowjetunion*

Nach Inkrafttreten der neuen Verfassung der UdSSR vom 7. Oktober 1977 ist die gegenwärtige Rechtsentwicklung in der Sowjetunion durch eine Welle neuer Rechtssetzungsakte gekennzeichnet, die entsprechend einem Gebot des Einführungsgesetzes zur Verfassung sämtlich den Zweck haben, »die Gesetzgebung der UdSSR in Übereinstimmung mit der neuen Verfassung der UdSSR zu bringen«¹. Diese neuen Rechtssetzungsakte zeichnen sich zwar weitgehend nur durch terminologische Anpassung des geltenden Rechts an die von der neuen Verfassung eingeführten Begriffe aus; sie sind aber insofern oft auch echte Neuregelungen, als sie das geltende Recht durch Einführung detaillierterer Regeln fortentwickeln. Hierzu gehören die neuen Rechtssetzungsakte, die die Vertragsgewalt in der Sowjetunion betreffen. Auf Unionsebene ist dies, neben der Verfassung selbst, in erster Linie das am 1. September 1978 in Kraft getretene »Gesetz über das Verfahren des Abschlusses, der Durchführung und der Kündigung internationaler Verträge der UdSSR« vom 6. Juli 1978² (künftig:

* Abkürzungen: AJIL = American Journal of International Law; Ges. Bl. DDR = Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik; GYIL = German Yearbook of International Law; ILM = International Legal Materials; IRD = Internationales Recht und Diplomatie; JfOR = Jahrbuch für Ostrecht; JÖR = Jahrbuch des öffentlichen Rechts; KPdSU = Kommunistische Partei der Sowjetunion; MfAA = Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten; MinRG = Gesetz über den Ministerrat der UdSSR; OER = Osteuropa-Recht; PLO = Palestine Liberation Organization; RGW = Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe; RVVO = Ressortvertragsverordnung; SEMP = Sovetskij ezegodnik meždunarodnogo prava [Sowjetisches Jahrbuch des Völkerrechts]; SFRJ = Sozialistische Föderative Republik Jugoslawien; SGP = Sovetskoe gosudarstvo i pravo [Sowjetstaat und Recht]; Strupp-Schlochauer, Wörterbuch = Wörterbuch des Völkerrechts, begründet von K. Strupp, 2. Aufl. hrsg. von H.-J. Schlochauer (Berlin 1960–1962); VAG = Vertragsabschlußgesetz; VN = Vereinte Nationen; VVS SSSR = Vedomosti Verchovnogo Soveta SSSR [Nachrichten des Obersten Sowjet der UdSSR (Gesetzblatt der UdSSR)]; WVRK = Wiener Vertragsrechtskonvention; ZK = Zentralkomitee.

¹ Vgl. Art. 4 des Einführungsgesetzes zur Verfassung der UdSSR vom 7. 10. 1977, VVS SSSR 1977 Nr. 41 Art. 619, sowie die dazu ergangene Durchführungsverordnung des Präsidiums des Obersten Sowjet vom 12. 12. 1977, die als Anlage einen »Gesetzgebungsplan« enthält, VVS SSSR 1977 Nr. 51 Pos. 764.

² VVS SSSR 1978 Nr. 28 Art. 439, Abdruck in SEMP 1978, S. 435 ff., deutsche (termino-

Vertragsabschlußgesetz); an mehreren Stellen (Art. 5, Art. 8 Abs. 2, Art. 17 Abs. 2, Art. 18 Abs. 2, Art. 25 Abs. 4 und Art. 26 Abs. 2) verweist dieses Gesetz hinsichtlich der Ressortabkommen³ auf vom Ministerrat zu erlassende Regelungen; diese sind kürzlich in Gestalt einer Verordnung des Ministerrats der UdSSR »Über das Verfahren des Abschlusses, der Durchführung und der Kündigung von Ressortverträgen der UdSSR« vom 28. August 1980⁴ (künftig: Ressortvertragsverordnung) ergangen. Neben diesen speziellen Rechtsetzungsakten finden sich einzelne die Vertragsgewalt betreffende Bestimmungen auch im »Reglement des Obersten Sowjet der UdSSR« vom 19. April 1979⁵, in der Neufassung der »Ordnung über die Ständigen Kommissionen des Unionssowjet und des Nationalitätensowjet des Obersten Sowjet der UdSSR« vom 19. April 1979⁶ sowie im »Gesetz über den Ministerrat der UdSSR« vom 5. Juli 1978⁷.

Aus Anlaß der hier vorgestellten Neuregelung der Vertragsgewalt in der Sowjetunion sei der Hinweis gegeben, daß spezielle Rechtsetzungsakte über die Vertragsgewalt auch in anderen sich sozialistisch nennenden Staaten ergangen sind. So hat Polen diese Materie bereits in einem Beschluß des Staatsrats und des Ministerrats vom 28. Dezember 1968 geregelt, der kürzlich in deutscher Übersetzung veröffentlicht wurde⁸. In Bulgarien hat der Staatsrat am 5. August 1975 ein Dekret »Über die Teilnahme der Volksrepublik Bulgarien an internationalen Verträgen«⁹ erlassen, der Staatsrat der DDR am 22. März 1976 einen Beschluß »Über die Aufgaben des Staatsrates bei der Ratifikation und Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen«¹⁰. In Jugoslawien schließlich gibt es ein besonderes »Gesetz über den

logisch teilweise nicht ganz einwandfreie) Übersetzung in JfOR 1978 2. Halbbd., S. 253 ff., englische Übersetzung in ILM Bd. 17 (1978), S. 115 ff.

³ Russische Gesetzesterminologie jetzt: *meždunarodnye dogovory meždovomstvennogo charaktera*, in der bisherigen Literatur und auch in Art. 1 Abs. 2 VAG einfach *meždunarodnye meždovomstvennye dogovory* (*soglašenija*) oder *meždovomstvennye meždunarodnye dogovory* genannt.

⁴ *Sobranie Postanovlenij Pravitel'stva SSSR* 1980 Nr. 22 Art. 136.

⁵ *VVS SSSR* 1979 Nr. 17 Art. 272.

⁶ *VVS SSSR* 1979 Nr. 17 Art. 273.

⁷ *VVS SSSR* 1978 Nr. 28 Art. 436.

⁸ Siehe Beschluß des Staatsrats und des Ministerrats vom 28. 12. 1968 über den Abschluß und die Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen, OER 1980, S. 205, und dessen Kommentierung von A. U s c h a k o w , Der Abschluß und die Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen im polnischen Recht, *ibid.*, S. 195 ff.

⁹ *D-ržaven Vestnik* 1975 Nr. 62.

¹⁰ *Ges. Bl. DDR* 1976 I Nr. 11, S. 181. Dieser Beschluß trat an die Stelle des Erlasses des Staatsrates der DDR vom 30. 1. 1961 über den Abschluß und die Kündigung von internationalen Verträgen der DDR (*Ges. Bl. DDR* I Nr. 2, S. 5).

Abschluß und die Durchführung internationaler Verträge« vom 13. Oktober 1978¹¹.

1. Der Umfang der Neuregelung der Vertragsgewalt. Auswärtige Gewalt und Vertragsgewalt in der Sowjetunion

Die Vertragsgewalt ist Teil der auswärtigen Gewalt, die die »Entscheidung über die auswärtigen Angelegenheiten« eines Staates zum Inhalt hat¹². Völkerrechtlich haben die Staaten Fragen der auswärtigen Gewalt nur in sehr bescheidenem Umfang geregelt, und zwar nur das Repräsentationsrecht, hinsichtlich dessen zugunsten einiger zentraler und dezentralisierter staatlicher Organe des völkerrechtlichen Verkehrs eine Vermutung besteht (vgl. Art. 7 Abs. 2 WVRK); im übrigen wird die auswärtige Gewalt durch die innerstaatlichen Rechtsordnungen geregelt, weswegen sie als »die verfassungsrechtliche Zuständigkeit, über die auswärtigen Angelegenheiten eines Staates zu entscheiden«, definiert werden kann¹³.

Gliedert man die auswärtige Gewalt in eine formelle (= »Zuständigkeit der Erklärung des Staatswillens nach außen«) und in eine materielle auswärtige Gewalt (= »Zuständigkeit zur internen Mitwirkung an der Willensbildung«) und unterscheidet man entsprechend den Träger der formellen auswärtigen Gewalt (Repräsentationsorgan) vom Träger der materiellen auswärtigen Gewalt (Willensbildungsorgan)¹⁴, so erfaßt die Neuregelung der Vertragsgewalt in der Sowjetunion durch das Vertragsabschlußgesetz vom 6. Juli 1978 und die Ressortvertragsverordnung vom 28. August 1980 schwerpunktmäßig die formelle Vertragsgewalt, während die Zuständigkeiten für die interne Willensbildung in diesen Rechtsetzungsakten nur teilweise geregelt werden.

Die Sowjetunion ist ein auf dem Prinzip der Gewalteneinheit verfaßter Einparteistaat; dieses Fundament des sowjetischen Staatsorganisations-

¹¹ Službeni List SFRJ 1978 Nr. 55, S. 2217 ff., deutsche Übersetzung in JfOR 1978 2. Halbbd., S. 283 ff.

¹² H. Mosler, Die auswärtige Gewalt im Verfassungssystem der Bundesrepublik Deutschland, in: Völkerrechtliche und staatsrechtliche Abhandlungen (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 29) (1954), S. 243 ff., hier S. 246.

¹³ So H. Meyer-Lindenberg, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch, Bd. 2 (1961), S. 668. Zum Ineinandergreifen von Völkerrechtsordnung und staatlichen Verbandsordnungen bei der Regelung des Repräsentationsrechts vgl. F. Zehetner, Staatliche Außenvertretungsbefugnis im Völkerrecht, ZaöRV Bd. 37 (1977), S. 244 ff.

¹⁴ Vgl. Meyer-Lindenberg, S. 669, und Mosler, *op.cit.* (Anm. 12), S. 251.

rechts ist maßgebend für die rechtliche Regelung der auswärtigen Gewalt, insbesondere ihrer materiellen Seite¹⁵.

Nach Art. 6 der Verfassung der UdSSR vom 7. Oktober 1977 legt die KPdSU »die Linie der Innen- und Außenpolitik der UdSSR fest«. Dieser »Parteiartikel« institutionalisiert die KPdSU als staatsorganschaflichen Entscheidungsträger und überträgt ihr die (innen- und) außenpolitische Richtliniengewalt; er weist damit die KPdSU als Träger der materiellen auswärtigen Gewalt aus, wobei eine nähere Betrachtung der Parteiverfassung erweist, daß »KPdSU« in Art. 6 das Politbüro des ZK der KPdSU bedeutet¹⁶. Diesen Träger der materiellen auswärtigen Gewalt erwähnt das Vertragsabschlußgesetz nicht, es nimmt nur indirekt auf ihn Bezug, wenn es in Art. 1 Abs. 1 bestimmt, daß das in ihm geregelte Vertragsabschluß-, -durchführungs- und -kündigungsverfahren dazu beitragen soll, die Verwirklichung der in der Verfassung der UdSSR verkündeten außenpolitischen Ziele und Grundsätze zu fördern; diese Ziele und Grundsätze wurden von der KPdSU als dem Träger der verfassunggebenden Gewalt¹⁷ bestimmt, und sie werden durch die außenpolitische Richtliniengewalt der KPdSU laufend konkretisiert.

Bestimmt das Verfassungsrecht als den Inhaber der materiellen auswärtigen Gewalt die KPdSU, so ist diese doch weder als ganze noch irgendeines ihrer Organe Inhaber der formellen auswärtigen Gewalt. Obwohl staatsorganschaflicher Entscheidungsträger im Innern, tritt die KPdSU als Repräsentationsorgan der UdSSR nicht in Erscheinung; das Vertragsabschlußgesetz führt als Repräsentationsorgane nur »reine« Staatsorgane auf. Dies muß besonders hervorgehoben werden, weil mit dem Hinweis auf die Praxis der Vertragsunterzeichnung durch den Generalsekretär des ZK der KPdSU, Brežnev (als dieser in der Zeit vor dem 16. Juni 1977¹⁸ noch nicht

¹⁵ Vgl. B. Meissner, Auswärtige Gewalt und auswärtiger Dienst, in: Osteuropa-Handbuch, Sowjetunion. Völkerrechtstheorie und Vertragspolitik, hrsg. von D. Geyer und B. Meissner (Köln, Wien 1976), S. 1 ff.

¹⁶ Für diese Rechtslage schon vor Verabschiedung der neuen Verfassung der UdSSR vom 7. 10. 1977 vgl. Meissner, *ibid.*, S. 6 f.; nunmehr ders., Die Auswärtige Gewalt unter der neuen Verfassung der UdSSR, JfOR 1978 2. Halbbd., S. 9 ff., insbes. S. 15 ff.; ders., Die Vorgeschichte und die besonderen Wesenszüge der neuen Bundesverfassung der UdSSR, OER 1978, S. 3 ff., hier S. 17 ff.; ders., Die neue Bundesverfassung der UdSSR, JÖR NF, Bd. 27 (1978), S. 321 ff., hier S. 364 ff. Th. Schweisfurth, Verfassunggebung und Verfassung in einem Staat des »realen Sozialismus«, ZaöRV Bd. 39 (1979), S. 740 ff., hier S. 769 ff.

¹⁷ Vgl. dazu näher Schweisfurth, *op.cit.* (Anm. 16), S. 742 ff.

¹⁸ VVS SSSR 1977 Nr. 25 Art. 384, 385.

auch Staatsoberhaupt war), und unter Berufung auf den Grundsatz, demzufolge für das Repräsentationsrecht nicht (allein) die geschriebene, sondern die effektive Verfassung maßgebend ist¹⁹, verschiedentlich der Schluß gezogen wurde, das Parteiorgan »Generalsekretär« sei Repräsentationsorgan der UdSSR²⁰. Dieser Schluß beruhte auf der irrigen Annahme, der Generalsekretär Brežnev sei qua dieses Amtes im Vertragsabschlußverfahren für die UdSSR aufgetreten, während er in Wirklichkeit vom Staatsoberhaupt bevollmächtigt war²¹. Das Vertragsabschlußgesetz führt hier keine Neuerung ein, sondern bleibt auf der Linie der bisherigen (infolge fast nie erfolgter Veröffentlichung einschlägiger Bevollmächtigungen nur nicht notorischen) sowjetischen Praxis des strikten Ausschlusses der Parteiorgane von der unmittelbaren Repräsentation des Staates. Infolge der gegenwärtigen Union von Generalsekretärsamt und Amt des Staatsoberhauptes in der Person Brežnevs ist die Frage der Repräsentationsbefugnis des Generalsekretärs derzeit entschärft. Sie kann sich aber erneut stellen, wenn unter den Nachfolgern der derzeitigen Sowjetführung, wie zu erwarten, Partei- und Staatsamt wieder von zwei verschiedenen Personen bekleidet werden. Nach Publikation der Neuregelung der Vertragsgewalt in Gestalt des Gesetzes vom 6. Juli 1978 könnte es als eine im Sinne von Art. 46 WVRK offenkundige, weil objektiv erkennbare Verletzung des innerstaatlichen Rechts über die Zuständigkeit zum Abschluß von Verträgen angesehen werden, wenn der Generalsekretär des ZK der KPdSU oder ein anderes Parteiorgan ohne besondere Bevollmächtigung durch ein zuständiges Staatsorgan im internationalen Vertragsabschlußverfahren für die Sowjetunion auftreten würde²².

Die Sowjetunion stellt sich auch in ihrer neuen Verfassung vom 7. Oktober 1977 (Art. 70) als »Bundesstaat« dar; daraus ergibt sich die Frage einer eventuellen Aufteilung der Vertragsgewalt zwischen Bund (Union) und Ländern (Unionsrepubliken). Nach Art. 80 der Unionsverfassung haben die Unionsrepubliken das Recht, mit auswärtigen Staaten Verträge zu

¹⁹ Vgl. Meyer-Lindenberg, *loc.cit.* (Anm. 13), S. 668.

²⁰ Vgl. A. Verdross/B. Simma, *Universelles Völkerrecht* (Berlin 1976), S. 446; D. Schröder, *Supremacy of the Communist Party of the Soviet Union Recognized in International Law?*, *AJIL* Bd. 70 (1976), S. 322 ff.; Meissner, *op.cit.* (Anm. 15), S. 9.

²¹ Vgl. die Vollmachten, veröffentlicht in *AJIL* Bd. 71 (1977), S. 130 f.

²² Zu einer ähnlichen Aussage kommt M. Bogdan, *The International Legal Status of Governing Political Parties in One-Party States*, *GYIL* Bd. 22 (1979), S. 335 ff., hier S. 347: "In view of these new provisions ... [des Vertragsabschlußgesetzes] ... it would be difficult to assert that the General Secretary of the Soviet Communist Party, as such, has today the right to sign international treaties of the Soviet Union".

schließen; in sämtlichen im April 1978 neu verabschiedeten Verfassungen der Unionsrepubliken ist den Präsidien der Obersten Sowjets der Unionsrepubliken das Recht zur Ratifikation und Kündigung internationaler Verträge der jeweiligen Unionsrepublik übertragen worden²³. Das Vertragsabschlußgesetz vom 6. Juli 1978 regelt nur das Abschluß-, Durchführungs- und Kündigungsverfahren »von internationalen Verträgen der UdSSR«, also des Bundes, nicht der Länder; die Unionsrepubliken erwähnt das Vertragsabschlußgesetz (Art. 7) nur im Zusammenhang mit der Vertragsinitiative. Vertragsabschlußgesetze der Unionsrepubliken sind bislang nicht veröffentlicht worden. Unter der bisherigen Verfassung sind im wesentlichen nur die Ukrainische und die Weißrussische Unionsrepublik als Partei internationaler Verträge in Erscheinung getreten²⁴. Es wird interessant sein zu beobachten, ob unter dem neuen Verfassungsrecht auch anderen Unionsrepubliken »der Sprung vom potentiellen zum partiellen und partikulären Völkerrechtssubjekt«²⁵ gelingen wird; die Verabschiedung von unionsrepublikanischen Vertragsabschlußgesetzen könnte hierfür ein Indiz werden.

2. Gründe für die Neuregelung der Vertragsgewalt

Mit Inkrafttreten des Vertragsabschlußgesetzes am 1. September 1978 wurde die Geltung des bis dahin einschlägigen »Gesetzes über das Verfahren der Ratifikation und der Kündigung internationaler Verträge der UdSSR« vom 20. August 1938²⁶ beendet²⁷. Dieses Gesetz wurde seinerzeit

²³ Vgl. die einschlägigen Bestimmungen in Konstitucija (Osnovnoj Zakon) SSSR. Konstitucii (Osnovnye Zakony) Sojuznych Sovetskich Socialističeskich Respublik (Moskau 1978).

²⁴ Vgl. dazu ausführlich H.-J. Uibopuu, Die Völkerrechtssubjektivität der Unionsrepubliken der UdSSR (Wien, New York 1975).

²⁵ Vgl. Uibopuu, *ibid.*, S. 288.

²⁶ VVS SSSR 1938 Nr. 11; deutscher Text des Gesetzes (mit einer Anmerkung von Makarov) in ZaöRV Bd. 8 (1938), S. 799. Die bisherige Regelung der Vertragsgewalt von der Gründung des Sowjetstaates bis kurz vor Inkrafttreten der neuen Verfassung der UdSSR vom 7. 10. 1977 wird ausführlich behandelt von V. G. Butkevič, *Sovetskoe pravo i meždunarodnyj dogovor* [Das Sowjetrecht und der internationale Vertrag] (Kiew 1977); vgl. auch N. V. Mironov, *Pravovoe regulirovanie vnešnych snošenij SSSR* [Die rechtliche Regelung der auswärtigen Beziehungen der UdSSR] (Moskau 1971), S. 173 ff.

²⁷ Vgl. das Einführungsgesetz zum Vertragsabschlußgesetz in VVS SSSR 1978 Nr. 28 Art. 440. Das Einführungsgesetz setzt auch die Verordnung des Zentralexekutivkomitees und des Rats der Volkskommissare »Über das Verfahren der Vorlage internationaler Verträge und Vereinbarungen, die im Namen der UdSSR geschlossen wurden, zur Billigung, Bestätigung und Ratifikation der Regierung der UdSSR« vom 2. 10. 1925 (deutscher Text in *Ostrecht* 1925, S. 254 f.) außer Kraft.

von der sowjetischen Völkerrechtspublizistik vorgestellt als Beweis der Treue der UdSSR zu von ihr übernommenen internationalen Verpflichtungen²⁸; es sollte dem verheerenden Eindruck entgegenwirken, den sowjetische »rechtsnihilistische« Völkerrechtstheorien, insbesondere Pašukanis', in den dreißiger Jahren im Westen hervorgerufen hatten²⁹. Es ist bemerkenswert, daß die Sowjetunion auch anlässlich der Verabschiedung des neuen Vertragsabschlußgesetzes von 1978 sich immer noch veranlaßt sieht, ihre unbedingte Beachtung des Grundsatzes der Vertragstreue herauszustellen; in seiner Rede, mit der der sowjetische Außenminister Gromyko den Entwurf des Vertragsabschlußgesetzes im Obersten Sowjet einbrachte, hob er besonders hervor, daß der Grundsatz *pacta sunt servanda* in Art. 19 und in der Präambel des Entwurfs des Vertragsabschlußgesetzes fixiert und in Art. 29 der Unionsverfassung vom 7. Oktober 1977 als außenpolitisches Prinzip der UdSSR verankert sei, wobei Gromyko, einer gängigen Übung der einschlägigen sowjetischen Publizistik zum internationalen Vertragsrecht³⁰ folgend, wiederum Churchill als Kronzeugen sowjetischer Vertragstreue bemüht³¹. Nun ist das fortbestehende sowjetische Bedürfnis nach dieser Art völkerrechtsfreundlicher Imagepflege sicher nicht die Ursache für die Verabschiedung des Vertragsabschlußgesetzes

²⁸ Vgl. z. B. M. Plotkin, O sile međunarodnych objazatel'stv [Über die Kraft internationaler Verpflichtungen], Sovetskoe Gosudarstvo 1938 Nr. 5, S. 71 ff.; F. I. Koževnikov, K zakonu o porjadke ratifikacii i denoncacii međunarodnych dogovorov SSSR [Zum Gesetz über das Verfahren der Ratifizierung und Kündigung internationaler Verträge der UdSSR], Problemy socialističeskogo prava 1938, sbornik 6, S. 66 ff.

²⁹ Vgl. z. B. R. Maurach, Zur neuesten Wandlung in der allgemeinen Rechtslehre, im Strafrecht und Völkerrecht der Sowjetunion, Zeitschrift für osteuropäisches Recht N. F. 1936/37, S. 750 ff.

³⁰ Vgl. dazu Th. Schweisfurth, Der internationale Vertrag in der modernen sowjetischen Völkerrechtstheorie (Köln 1968), S. 289.

³¹ Izvestija vom 7. 7. 1978. Gromyko zitierte Churchills Unterhausrede vom 27. 2. 1945, in der er u. a. sagte: "I know of no Government which stands to its obligations, even in its own despite, more solidly than the Russian Soviet Government". Für den informierten Zeitgenossen verliert diese Churchill'sche Beurteilung sowjetischer Vertragstreue allerdings an Glanz, wenn man sich Churchills Begründung für diesen Satz seiner Unterhausrede vergegenwärtigt: "I felt bound to proclaim my confidence in Soviet good faith in the hope of procuring it" (vgl. W. S. Churchill, The Second World War, 12, Triumph and Tragedy [London u. a. 1965], S. 64). Churchills Aussage war also ein Wechsel auf die Zukunft, aber keine Beurteilung sowjetischer Vertragstreue in der Vergangenheit. Vgl. hierzu weiter Th. Schweisfurth, Die Sowjetunion und der Grundsatz *pacta sunt servanda*, Zeitschrift für Rechtspolitik 1972, S. 163 ff.; von sowjetischer Seite zuletzt O. I. Tiunov, Princip sobljudenija međunarodnych objazatel'stv [Das Prinzip der Beachtung internationaler Verpflichtungen] (Moskau 1979).

gewesen, sondern nur deren propagandistisches Nebenprodukt³². Wie eingangs bemerkt, ist das Bestreben, das geltende Recht an die neue Verfassung terminologisch anzupassen, der Auslöser der neuen Rechtsakte. Terminologisch angepaßt werden sollte das sowjetische Landesrecht aber offensichtlich auch an den Sprachgebrauch der Wiener Konvention über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969³³. Zehn Jahre nach ihrer Ausformulierung ist der vollständige Text dieser Konvention erstmals in der Sowjetunion veröffentlicht worden³⁴. Beides gibt Anlaß zu der Vermutung, daß die neuen Rechtsakte über die Vertragsgewalt in der Sowjetunion Schritte zum Beitritt der UdSSR zur Wiener Vertragsrechtskonvention sind, zumal der 1969 bestehende Hauptgrund für die Nichtunterzeichnung der Wiener Vertragsrechtskonvention durch die Sowjetunion – die Ablehnung des Universalitätsprinzips durch die Konferenz³⁵ – durch den Beitritt Vietnams und der DDR zu den VN und die VN-Repräsentation Chinas durch seine Festlandsregierung inzwischen politisch überholt ist.

Wesentlichster Grund für die detaillierte Neuregelung der Vertragsgewalt ist aber wohl die im Vergleich zu 1938 erheblich veränderte Stellung der Sowjetunion in den internationalen Vertragsbeziehungen. Zwar hatte die Sowjetunion schon vor 40 Jahren nicht nur einige politische Vertragsbeziehungen, sondern sie hatte auch bereits ein bedeutsames Netz wirtschaftlicher, technischer und sonstiger Abkommen geknüpft³⁶; aber engmaschig wurde dieses Netz doch erst in den letztvergangenen Jahrzehnten – im osteuropäischen Vorfeld ihrer Klientelstaaten, insbesondere seit Inangriffnahme des »Komplexprogramms« der RGW-Staaten zur »sozialistischen Wirtschaftsintegration« von 1971, in den Beziehungen zu den Industriestaaten des Westens im Zuge der Entspannungspolitik sowie weltweit

³² G. I. Tunkin/R. A. Mjullerson, *Zakon o meždunarodnych dogovorov SSSR* [Das Gesetz über internationale Verträge der UdSSR], SGP 1979 Nr. 2, S. 22 ff., hier S. 27, nehmen die Verabschiedung des Vertragsabschlußgesetzes ebenfalls zum Anlaß, westliche »Autoren seriöser Untersuchungen« – gemeint sind wissenschaftliche Mitarbeiter der Library of Congress der USA – als Zeugen dafür anzuführen, daß »die UdSSR Geist und Buchstaben unterschriebener Verträge strikt befolgt«.

³³ Text in ZaöRV Bd. 29 (1969), S. 711 ff.

³⁴ Siehe SEMP 1977 (erschieden 1979), S. 396 ff. Die einschlägige sowjetische Literatur zum internationalen Vertragsrecht orientiert sich seit Ausformulierung der Wiener Vertragsrechtskonvention an ihren Bestimmungen, vgl. zuletzt z. B. A. N. Talalaev, *Pravo meždunarodnych dogovorov* [Das Recht der internationalen Verträge] (Moskau 1980).

³⁵ Vgl. hierzu Th. Schweisfurth, *Sowjetische Konzeptionen zum Recht des internationalen Vertrages*, IRD 1972, S. 185 ff. hier S. 194.

³⁶ Vgl. *Osteuropa-Handbuch, Sowjetunion. Verträge und Abkommen*, hrsg. von W. Markert und D. Geyer (Köln, Graz 1967).

im Zuge des Ausgreifens sowjetischer Politik auf die Entwicklungsländer. Die Ausweitung der internationalen Vertragsbeziehungen der Sowjetunion sowohl in dieser räumlichen Dimension wie auch sachlich über den Bereich Wegmarken setzender »politischer« Verträge hinaus in Bereiche »alltäglicher« wirtschaftlicher, technischer, wissenschaftlicher, kultureller, rechtlicher und sonstiger Zusammenarbeit hinein hat innerstaatlich dazu geführt, daß nicht nur die »höchsten Organe der Staatsgewalt«, sondern auch diesen untergeordnete Staatsorgane immer zahlreicher und intensiver an der Gestaltung der internationalen Vertragsbeziehungen der Sowjetunion beteiligt wurden; Ressortabkommen und deren ständige Weiterverbreitung wurden so zu einem neuen Phänomen sowjetischer Vertragspraxis. Das magere aus drei Artikeln bestehende Gesetz vom 20. August 1938 enthielt darüber keinerlei Regelungen, es befaßte sich nur mit einem Repräsentationsorgan, dem Präsidium des Obersten Sowjet, und bestimmte lediglich die Arten ratifikationsbedürftiger Verträge. Das Vertragsabschlußgesetz von 1978 bringt jetzt umfassendere Regelungen³⁷.

3. Die Neuregelung der Vertragsgewalt im einzelnen

3. 1. Organe

Nach der Neuregelung verteilt sich die Vertragsgewalt auf folgende Staatsorgane: das Präsidium des Obersten Sowjet, das die kollektive Staatsoberhaupt der UdSSR darstellt; den Ministerrat der UdSSR (die Regierung); einzelne Ministerien, insbesondere natürlich das Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten; Staatskomitees und Behörden der UdSSR; der Oberste Sowjet der UdSSR taucht als Vertragsabschlußorgan weder im Vertragsabschlußgesetz noch in der Ressortvertragsverordnung auf, wohl aber die Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten (Auswärtiger Ausschuß) der beiden Kammern des Obersten Sowjet (des Unionsowjet und des Nationalitätenowjet); die Akademie der Wissenschaften der UdSSR.

Hinsichtlich der Staatskomitees, Behörden und der Akademie der Wissenschaften sind einige Erläuterungen angebracht. Das sowjetische Verwaltungsrecht unterscheidet drei Arten von obersten zentralen Staatsverwaltungsorganen: die Unionsministerien der UdSSR, die ihre Verwaltungsfunktionen auf dem gesamten Territorium der UdSSR unmittelbar

³⁷ N. V. Mironov, *Zaključenie, isplonenie i denonsacija međunarodnych dogovorov v SSSR* [Abschluß, Durchführung und Kündigung internationaler Verträge in der UdSSR], SEMP 1978, S. 13 ff., hier S. 18.

oder durch einen eigenen von ihnen geschaffenen Verwaltungsunterbau wahrnehmen, die Unions-Republik-Ministerien, die ihre Verwaltungsfunktionen vermittelt der Ministerien und sonstigen Behörden der Unionsrepubliken wahrnehmen (Art. 135 der Verfassung der UdSSR in Verbindung mit Art. 21 MinRG) und die Staatskomitees der UdSSR. Unions- und Unions-Republik-Ministerien sind Fachministerien, während die Staatskomitees der UdSSR fachübergreifende Verwaltungsfunktionen (*mežotraslevoe upravlenie*, wörtlich: zwischenzweigliche Verwaltung) wahrnehmen; auch die Staatskomitees gliedern sich in Unionsstaatskomitees und Unions-Republik-Staatskomitees der UdSSR (Art. 22 MinRG). Nach Art. 136 der Verfassung der UdSSR hat das MinRG ein Verzeichnis der Staatskomitees der UdSSR zu enthalten. Das MinRG vom 5. Juli 1978 führt derzeit sechs Unionsstaatskomitees der UdSSR (Art. 25) und zwölf Unions-Republik-Staatskomitees (Art. 26) an. Am meisten nach außen in Erscheinung getreten und deshalb international am bekanntesten dürften die Unionsstaatskomitees der UdSSR für Wissenschaft und Technik und für Außenwirtschaftsbeziehungen sein. Aufhebung und Neubildung der Staatskomitees der UdSSR erfolgen auf Vorschlag des Ministerrats der UdSSR durch Änderung des Ministerratsgesetzes (Art. 19 Abs. 2 MinRG). Die Vorsitzenden der Staatskomitees sind Regierungsmitglieder (Art. 129 der Verfassung der UdSSR vom 7. Oktober 1977, Art. 4 MinRG).

Von diesen (fachübergreifenden) Staatskomitees der UdSSR sind die Komitees beim Ministerrat der UdSSR wohl zu unterscheiden. Bei diesen handelt es sich um Fachkomitees, die der Ministerrat aus eigenem Organisationsrecht bildet und aufhebt (Art. 19 Abs. 3 MinRG). Vertragsabschlußgesetz und Ressortvertragsverordnung weisen die Komitees beim Ministerrat nicht gesondert als Vertragsabschlußorgane aus.

Sie gehören jedoch zu den im Vertragsabschlußgesetz und in der Ressortvertragsverordnung neben Ministerien und Staatskomitees als Vertragsabschlußorgane genannten »Behörden« (russisch: *vedomstva*). Dies ist eine Sammelbezeichnung für alle jene Zentralverwaltungen, die der Ministerrat aus eigenem Organisationsrecht gemäß Art. 131 Ziff. 7 der Verfassung der UdSSR vom 7. Oktober 1977 einrichten und aufheben kann (Komitees, Hauptverwaltungen und andere Behörden für wirtschaftliche, soziale, kulturelle und Verteidigungsangelegenheiten), deren Leiter er selbst ernennt und die nicht Mitglieder der Regierung, sondern ihr rechenschaftspflichtig sind³⁸.

³⁸ Vgl. A. E. Lunev (Red.), *Administrativnoe pravo* [Verwaltungsrecht] (Moskau 1967), S. 96.

Einen Sonderfall im Kreis der Vertragsabschlußorgane stellt die Akademie der Wissenschaften der UdSSR dar. Sie ist weder Ministerium, noch Staatskomitee, noch Behörde noch ein sonstiges unmittelbares Staatsverwaltungsorgan, sondern ein Personenverband, dessen Mitglieder »die bedeutendsten Gelehrten« der UdSSR sind und der »die Rechte einer juristischen Person« hat, der allerdings dem Ministerrat unmittelbar unterstellt und ihm rechenschaftspflichtig ist und dessen Etat im Staatshaushalt der UdSSR ausgewiesen wird³⁹. Die Akademie wird daher unmittelbar von der Ressortvertragsverordnung nicht erfaßt; diese enthält deswegen (Ziff. 16) eine Sonderbestimmung, derzufolge die Akademie der Wissenschaften der UdSSR »internationale Verträge mit kompetenten Organen auswärtiger Staaten oder mit internationalen Organisationen« in dem von der Ressortvertragsverordnung festgesetzten Verfahren schließt, durchführt und kündigt. Es ist unklar, ob diese Sonderbestimmung lediglich eine Festsetzung des innerstaatlichen Willensbildungsverfahrens bezweckt oder ob sie auch eine Aussage über die rechtliche Qualität der »internationalen Verträge« der Akademie beinhaltet. Sofern die Akademie selbst Vertragspartei ist, dürften ihre Verträge nach sowjetischem Selbstverständnis⁴⁰ selbst dann keine völkerrechtlichen Verträge sein, wenn Vertragspartner ein auswärtiger Staat ist, denn als juristische Person des sowjetischen Landesrechts ist die Akademie völkerrechtlich nicht parteifähig. Es kann aber auch sein, daß die Akademie wegen ihrer landesrechtlichen juristischen Zwitterstellung als Staatsorgan angesehen wird oder aber auch als durch ihr Statut generell Bevollmächtigter zum Abschluß von Verträgen über Gegenstände ihres Zuständigkeitsbereichs, so daß Vertragspartei die Sowjetunion wäre und die Verträge »der Akademie« dem Völkerrecht unterstünden, sofern Vertragspartner ein auswärtiger Staat oder eine internationale zwischenstaatliche Organisation ist.

3.2. Vertragskategorien. Vertragspartner

Das Vertragsabschlußgesetz findet auf alle internationalen Übereinkünfte der UdSSR Anwendung, unabhängig von ihrer Form (schriftlich oder mündlich) und von ihrer (völkerrechtlich üblichen) Bezeichnung. Gesetz und Ressortvertragsverordnung folgen der schon von der Verfas-

³⁹ Vgl. das Statut der Akademie der Wissenschaften der UdSSR vom 1. 7. 1963, russischer Text und deutsche Übersetzung bei H. Roggemann (Hrsg.), Die Gesetzgebung der sozialistischen Staaten (Berlin 1977).

⁴⁰ Vgl. dazu sogleich unten 3. 2.

sung der UdSSR von 1977 eingeführten Vereinheitlichung der Bezeichnung aller internationalen Übereinkünfte der UdSSR als »Vertrag« (*dogovor*), die in der Verfassung von 1936 (Art. 18a) daneben gebräuchliche Verwendung des Terminus »Abkommen« (*soglašenje*) ist aufgegeben worden. Die »Verträge« gliedert das Gesetz jedoch nach den Vertragsabschlußorganen in drei Kategorien: Staatsverträge – sie werden »im Namen« des Präsidiums des Obersten Sowjet abgeschlossen; Regierungsverträge – sie werden »im Namen« der Regierung der UdSSR abgeschlossen; und Ressortverträge – sie werden »im Namen« nicht nur der Ressorts im engeren Sinne, der Ministerien, sondern auch »im Namen« der Staatskomitees und Behörden abgeschlossen (Art. 1 und 2 VAG und Ziff. 1 RVVO). Mit Rücksicht »auf Besonderheiten der Staatsstruktur der Vertragspartner«⁴¹ sieht Art. 2 VAG auch den Abschluß von Verträgen »im Namen« der UdSSR vor; diese Verträge bilden jedoch keine besondere Kategorie, sondern sind entweder Regierungsverträge, sofern ihr Gegenstand in die Kompetenz der Regierung fällt und daher diese den Beschluß zu ihrer Unterzeichnung faßt, oder Staatsverträge in allen übrigen Fällen, in denen dann diesen Beschluß das Präsidium des Obersten Sowjet fällt⁴².

Weder Vertragsabschlußgesetz noch Ressortvertragsverordnung erwähnen jene Kategorie internationaler Übereinkünfte der UdSSR, die von Verwaltungsorganen (Dienststellen, Ämtern) abgeschlossen werden, die den Ministerien, Staatskomitees oder Behörden eingegliedert oder nachgeordnet sind. Diese Abkommen des Verwaltungsunterbaus finden auf wirtschaftlich-technischem Gebiet im Rahmen der Zusammenarbeit der RGW-Staaten zunehmend Verbreitung und haben in letzter Zeit ein besonderes Interesse der osteuropäischen Völkerrechtswissenschaft gefunden⁴³. Man könnte sie als *Amtsabkommen* bezeichnen (der gebräuchliche russische Terminus lautet: *mežučreždenskie soglašenija*). Talalajev ordnet die *Amtsabkommen* den Ressortverträgen zu⁴⁴, so daß sie, obwohl nicht ausdrücklich erwähnt, von der Ressortvertragsverordnung miterfaßt wären.

⁴¹ So die Begründung bei Mironov, *op.cit.* (Anm. 37), S. 24.

⁴² Mironov, *ibid.*, S. 24; A. N. Talalajev, *Zakon o meždunarodnych dogovorach SSSR na službe mira* [Das Gesetz über internationale Verträge der UdSSR im Dienst des Friedens] (Moskau 1979), S. 21 f.

⁴³ Vgl. z. B. E. T. Usenko (Red.), *Mežvedomstvennye svjazi v uslovijach socialističeskoj ekonomičeskoj integracii* [Ressortverbindungen unter den Bedingungen der sozialistischen Wirtschaftsintegration] (Moskau 1973), hier insbes. S. 24 ff. N. V. Mironov, *Juričeskaja priroda meždunarodnych mežvedomstvennych soglašenij* [Die Rechtsnatur internationaler Ressortabkommen].

⁴⁴ Talalajev, *op.cit.* (Anm. 42), S. 22.

Was die Vertragspartner betrifft, so bestimmt Art. 2 Abs. 2 VAG und ähnlich auch Ziff. 1 RVVO, daß internationale Verträge der UdSSR »mit auswärtigen Staaten sowie mit internationalen Organisationen« geschlossen werden. Bemerkenswert daran ist, daß internationale Organisationen hiermit erstmalig in der landesrechtlichen Regelung der Vertragsgewalt in der Sowjetunion Erwähnung finden⁴⁵; selbstverständlich sind damit nur die intergouvernementalen internationalen Organisationen gemeint⁴⁶. Diese gesetzgeberische Neuerung dürfte nun auch in der Sowjetunion einen Schlußstrich ziehen unter die Diskussion über die Völkerrechtssubjektivität internationaler Organisationen, die von einem Teil der sowjetischen Völkerrechtstheoretiker in noch gar nicht allzu ferner Zeit, am hart näckigsten von L. A. Modžorjan, bestritten worden ist⁴⁷. Art. 2 Abs. 2 VAG erwähnt die internationalen Organisationen zwar ausdrücklich und ist weiter formuliert als z. B. Art. 59 Abs. 1 Satz 2 des Bonner Grundgesetzes, ist wie dieser aber immer noch zu eng, denn Partner internationaler Verträge der Sowjetunion können neben Staaten und internationalen Organisationen auch andere Rechtssubjekte sein, vorausgesetzt, daß diese von der Sowjetunion als Völkerrechtssubjekte angesehen werden. So wird Art. 2 Abs. 2 VAG einerseits dahin verstanden, daß er Verträge der UdSSR mit ausländischen juristischen Personen (sog. quasivölkerrechtliche oder Diagonalverträge) nicht erfaßt, sie sind entsprechend unveränderter sowjetischer Ansicht mangels Völkerrechtssubjektivität des ausländischen Vertragspartners zivilrechtliche Verträge⁴⁸; andererseits wird dieser Artikel dahin verstanden, daß er sehr wohl Verträge erfaßt, die die UdSSR mit Befreiungsbewegungen abschließt, selbst wenn diese (mangels effektiver Beherrschung wenigstens von Teilen eines Staatsgebietes) nach herkömmlichen Kategorien noch nicht als Aufständische Völkerrechtssubjektivität genießen; beispielhaft wird hier ausdrücklich auf die PLO⁴⁹ verwiesen⁵⁰.

⁴⁵ Mironov, *op.cit.* (Anm. 37), S. 19.

⁴⁶ Talalaev, *op.cit.* (Anm. 42), S. 18.

⁴⁷ Vgl. dazu mit ausführlichen Quellenangaben Schweisfurth, *op.cit.* (Anm. 30), S. 80 ff. Weiter H.-J. Uibopuu, Die Subjekte des Völkerrechts, in: Osteuropa-Handbuch, Sowjetunion. Völkerrechtstheorie und Vertragspolitik, hrsg. von D. Geyer und B. Meissner (Köln, Wien 1976), S. 62 ff., hier S. 71 f.; Ch. Osakwe, Contemporary Soviet Doctrine on the Juridical Nature of Universal International Organizations, AJIL Bd. 65 (1971), S. 502 ff.

⁴⁸ Vgl. Tunkin/Mjullerson, *op.cit.* (Anm. 32), S. 23.

⁴⁹ Vgl. zur Frage der Völkerrechtssubjektivität der PLO kürzlich W. Benedek, Die Anerkennung der PLO durch Österreich, ZaöRV Bd. 40 (1980), S. 841 ff., hier S. 852 ff.

⁵⁰ Talalaev, *op.cit.* (Anm. 42), S. 18.

3.3. Vertragsabschlußverfahren

3.3.1. Willensbildung im Innern (materielle Vertragsgewalt)

Da, wie oben ausgeführt, die KPdSU (d. h. das Politbüro) Träger der materiellen auswärtigen Gewalt der Sowjetunion ist, kann mit Sicherheit angenommen werden, daß sie Vertragsinitiativen ergreift und Beschlüsse über die Aufnahme von Vertragsverhandlungen sowie über die endgültige Zustimmung der Sowjetunion, durch einen ausgehandelten Vertrag gebunden zu sein (Art. 11 WVRK), herbeiführt, obwohl Vertragsabschlußgesetz und Ressortvertragsverordnung hierüber schweigen. Es dürfte aber wohl zu vermuten sein, daß Parteiorgane nur bei politisch gewichtigen Verträgen, also vor allem Staats- und Regierungsverträgen, sich regelmäßig in die innerstaatliche Willensbildung einschalten⁵¹, während das Gros der Ressortverträge, und hier wiederum insbesondere der Amtsverträge, ohne ständige Beteiligung von Parteiorganen abgeschlossen wird. Dies vorausgeschickt, regeln die neuen Rechtsakte die innerstaatliche Willensbildung beim Abschluß internationaler Verträge der Sowjetunion wie folgt:

Vertragsinitiative (Art. 3–7 VAG, Ziff. 2–5 RVVO). Die neuen Rechtssetzungsakte schweigen über Vertragsinitiativrechte des Ministerrats und des Präsidiums des Obersten Sowjet, da sie diese auf Grund der einschlägigen Verfassungsbestimmungen als existent voraussetzen. Im übrigen wird folgendes festgesetzt: Die Grundregel ist, daß Vorschläge über den Abschluß von Staats- und Regierungsverträgen dem Ministerrat der UdSSR vom Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten unterbreitet werden; andere Ministerien, die Staatskomitees und Behörden der UdSSR unterbreiten dem Ministerrat Vertragsabschlußvorschläge grundsätzlich gemeinsam mit dem MfAA oder nach Abstimmung mit diesem (Art. 3 VAG). Von dieser Grundregel abweichend haben ein selbständiges Vertragsinitiativrecht gegenüber dem Ministerrat im Bereich ihrer fachlichen Zuständigkeiten das Außenhandelsministerium der UdSSR, das Staatskomitee der UdSSR für Außenwirtschaftsbeziehungen und das Staatskomitee der UdSSR für Wissenschaft und Technik; fakultativ kann deren Vertragsinitiativrecht aber auch gemeinsam oder nach Abstimmung mit dem MfAA ausgeübt werden (Art. 4 Abs. 1 VAG). Ein eigenes Vertragsinitiativrecht

⁵¹ Auch B. Meissner nimmt an, daß die letzte Entscheidung nur »in jedem wichtigen Fall beim Politbüro liegen« wird, vgl. B. Meissner, Innenpolitische Bestimmungsfaktoren der sowjetischen Außenpolitik, in: Innen- und Außenpolitik – Primat oder Interdependenz?, Festschrift zum 60. Geburtstag von Walther Hofer (Bern, Stuttgart 1980), S. 255 ff., hier S. 263.

für Verträge der Union wird auch den Unionsrepubliken eingeräumt, wobei das Vertragsabschlußgesetz allerdings keine Ausführungen über den Verfahrensweg macht (Art. 7 VAG).

Für Ressortverträge gilt die gleiche Regelung (Ziff. 2 RVVO), allerdings mit zwei Verfahrensbesonderheiten: Soweit das Außenhandelsministerium, das Staatskomitee für Außenwirtschaftsbeziehungen und das Staatskomitee für Wissenschaft und Technik ein selbständiges Vertragsinitiativrecht haben, sind Vorschläge über den Abschluß von Ressortverträgen nicht dem Ministerrat der UdSSR, sondern den entsprechenden Ständigen Kommissionen seines Präsidiums⁵² zu unterbreiten (Ziff. 3 RVVO); außerdem sind sämtliche dieser Vorschläge, bevor sie dem Ministerrat der UdSSR bzw. den Ständigen Kommissionen seines Präsidiums unterbreitet werden, mit den interessierten Ministerien, Staatskomitees und Behörden, die die Ressortvertragsverordnung im einzelnen aufführt, abzustimmen (Ziff. 5 RVVO).

Schließlich wird bestimmt, daß sämtliche Vorschläge über den Abschluß von Verträgen, die inhaltlich sowjetischem Landesrecht widersprechen würden, mit dem Justizministerium der UdSSR abzustimmen sind (Art. 6 VAG).

Entscheidungen über Durchführung von Vertragsverhandlungen und -unterzeichnungen. Vollmachterteilung (Art. 8–9 VAG; Ziff. 6 RVVO). Entscheidungen über die Durchführung von Vertragsverhandlungen und über Vertragsunterzeichnungen (mit den nach Art. 10 und 12 WVRK vorgesehenen Wirkungen) trifft im Falle von Staatsverträgen das Präsidium des Obersten Sowjet, im Falle von Regierungsverträgen der Ministerrat der UdSSR. Im Falle der Ressortverträge sind beide Entscheidungen verschiedenen Organen übertragen: Über die Durchführung von Ressortvertragsverhandlungen entscheiden der Ministerrat bzw. die Ständigen Kommissionen seines Präsidiums hinsichtlich der ihnen unterbreiteten Ressortvertragsabschlußvorschläge; über die Unterzeichnung der Ressortverträge entscheiden die Ressortchefs. Verhandlungs- und Unterzeichnungsvollmachten erteilen für die jeweiligen Vertragskategorien diejenigen Organe, die über deren Unterzeichnung entscheiden; allerdings kann für Staats- und Regierungsverträge beide Vollmachten auch das MfAA erteilen, dann allerdings jeweils »im Namen« der beiden an sich für die Vollmachterteilung zuständigen Organe.

⁵² Das Präsidium des Ministerrats ist sein ständiges Organ für Fragen der Leitung der Volkswirtschaft, Art. 17 MinRG.

Entscheidungen über die Abgabe der völkerrechtlichen Bindungserklärung (Ratifikation, Annahme oder Genehmigung, Beitritt, Art. 14 und 15 WVRK) (Art. 12–18 VAG; Ziff. 7 und 8 RVVO). Ausführlichere Bestimmungen über die innerstaatliche Willensbildung sind nur hinsichtlich ratifikationsbedürftiger Verträge getroffen worden. Die Neuregelung erweitert zunächst den Katalog ratifizierungsbedürftiger Verträge und paßt ihn im übrigen an den Sprachgebrauch heutiger sowjetischer Vertragspraxis an. Wie nach dem Gesetz von 1938 sind ratifizierungsbedürftig Friedensverträge, Bündnisverträge (1978: Verträge über Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitigen Beistand, 1938: Verträge über gegenseitige Verteidigung gegen Aggression), Gewaltverzichtverträge (1938: Nichtangriffspakte) und nach Parteivereinbarung ratifizierungsbedürftige Verträge; neu hinzugekommen ist die Ratifizierungsbedürftigkeit von Grenzregelungsverträgen und von inhaltlich mit Landesgesetzen nicht übereinstimmenden Verträgen; außer diesen ausdrücklich genannten können auch sonstige Verträge ratifiziert werden (Art. 12 VAG). Ratifizierungsbedürftige Verträge legt das MfAA (selbständig, gemeinsam oder in Abstimmung mit den beteiligten Ressorts) dem Ministerrat vor zwecks Prüfung der »Billigung« (*odobrenie*) des Vertrages und der Ratifikationsvorlage; bei positiver Entscheidung faßt dieser einen entsprechenden Beschluß (*postanovlenie*) und legt den Vertrag dem Präsidium des Obersten Sowjet vor; in dessen Auftrag unterziehen die Kommissionen des Obersten Sowjet für Auswärtige Angelegenheiten den Vertrag einer vorläufigen Prüfung und geben eine Stellungnahme ab (Art. 55 des Reglements des Obersten Sowjet und Art. 11 Ziff. 2 der Ordnung über die Ständigen Kommissionen des Obersten Sowjet in Verbindung mit Art. 14 VAG). Danach prüft das Präsidium des Obersten Sowjet den zur Ratifikation vorgelegten Vertrag und faßt einen entsprechenden Ratifikationsbeschluß in Form eines Dekrets (*ukaz*), auf Grund dessen die Ratifikationsurkunde unterzeichnet wird (Art. 15 VAG); der Ratifikationsbeschluß wird im Gesetzblatt Teil I veröffentlicht.

Die Entscheidung über die Annahme oder Genehmigung (Art. 14 Abs. 2 WVRK) eines Vertrages trifft das Organ, das die Entscheidung über die Vertragsunterzeichnung getroffen hat: im Falle von Staatsverträgen das Präsidium des Obersten Sowjet, bei Regierungsverträgen der Ministerrat, bei Ressortverträgen allerdings die Ressorts (nicht die Ressortchefs, was bei Kollegialleitungen einen Unterschied macht).

Über den Beitritt (Art. 15 WVRK) entscheidet bei ratifikationsbedürftigen Verträgen und bei (nichtratifikationsbedürftigen) Staatsverträgen das Präsidium des Obersten Sowjet, bei Regierungsverträgen der Ministerrat

(Art. 18 VAG); über den Beitritt zu Ressortabkommen entscheiden der Ministerrat oder die Ständigen Kommissionen seines Präsidiums (Ziff. 8 RVVO).

3.3.2. Repräsentation nach außen (formelle Vertragsgewalt)

In deutlicher Anlehnung an Art. 7 Abs. 2 WVRK bestimmt Art. 10 VAG, daß der Vorsitzende des Präsidiums des Obersten Sowjet (Staatsoberhaupt), der Vorsitzende des Ministerrats (Regierungschef) und der Minister für Auswärtige Angelegenheiten der UdSSR zur Führung von Vertragsverhandlungen und zur Unterzeichnung von Verträgen der UdSSR kraft Amtes berechtigt sind; zur Vornahme aller sich auf einen Vertragsabschluß beziehender Handlungen sind diese drei Amtspersonen also nicht befugt. Kraft Amtes befugt, Ressortverträge auszuhandeln und zu unterzeichnen, sind die Ressortchefs im Rahmen ihrer Kompetenz; die Chefs diplomatischer Missionen der UdSSR haben kraft Amtes nur Verhandlungsvollmachten in bezug auf Verträge mit dem Empfangsstaat bzw. »im Rahmen« der betreffenden internationalen Organisation. Im übrigen sind natürlich die ordnungsgemäß Bevollmächtigten im Rahmen ihrer (Verhandlungs- oder Unterzeichnungs-) Vollmachten zur Vertretung der UdSSR berechtigt.

Die den Vertragsabschluß herbeiführende völkerrechtliche Willenserklärung (die Zustimmung, durch einen Vertrag gebunden zu sein, Art. 11 WVRK) gibt dasjenige Kollegialorgan ab, das die innerstaatliche Entscheidung über die Abgabe dieser Willenserklärung letztendlich trifft. Das ergibt sich daraus, daß Vertragsabschlußgesetz und Ressortvertragsverordnung bestimmen, daß Ratifikation, Annahme oder Genehmigung und Beitritt von den jeweiligen Organen »vorgenommen werden« (*proizvoditsja*), womit sowohl die innerstaatliche Entscheidung über die Abgabe der völkerrechtlichen Bindungserklärung wie diese selbst gemeint sind, nur beim Beitritt unterscheiden beide Rechtsetzungsakte deutlich zwischen der innerstaatlichen Entscheidung (*rešenija o prisjoedinenii prinimajutsja*) und der völkerrechtlichen Bindungserklärung (Art. 18 VAG; Ziff. 8 RVVO).

Zu erwähnen ist noch, daß der Zustimmungsmodus der Annahme oder Genehmigung (*acceptance or approval*, russisch: *prinjatije, utverždenie*, Art. 14 Abs. 2 WVRK) ein Novum im sowjetischen Recht über internationale Verträge ist; gelegentlich hat das Präsidium des Obersten Sowjet zwar auch früher schon internationale Vereinbarungen »genehmigt«⁵³, dies

⁵³ Als Beispiel wird in der Literatur (vgl. Butkevič, *op.cit.* [Anm. 26], S. 212; Tunkin/Mjullerson, *op.cit.* [Anm. 32], S. 26) die »Genehmigung« (*utverždenie*) der

wurde jedoch zum Teil als innerstaatliche »Billigung« (*odobrenie*) angesehen⁵⁴; nach der Neuregelung der Vertragsgewalt ist klargestellt, daß »Annahme oder Genehmigung« die völkerrechtliche Zustimmungserklärung meint⁵⁵.

Austausch, Hinterlegung und Notifikation der die völkerrechtliche Zustimmungserklärung enthaltenden Urkunden (Art. 16 WVRK) erfolgt, wie üblich, durch das MfAA bzw. die diplomatischen Vertretungen der UdSSR; ausdrücklich ist dies allerdings nur hinsichtlich der Ratifikationsurkunden bestimmt (Art. 16 VAG). Für die Registrierung nach Art. 102 der Satzung der Vereinten Nationen ist ebenfalls das MfAA zuständig, für die Registrierung von Ressortverträgen sorgen die Ressorts (Art. 26 VAG; Ziff. 14 RVVO).

3.4. Vertragsveröffentlichung und -durchführung

Gewohnheitsmäßig werden besonders bedeutsame politische Verträge der UdSSR unmittelbar nach ihrer Unterzeichnung in der Tagespresse veröffentlicht. Vertragsabschlußgesetz und Ressortvertragsverordnung treffen der bisherigen Praxis entsprechende Regelungen über die Veröffentlichung in Kraft getretener Verträge; sie erfolgt bei Staatsverträgen im Gesetzblatt der UdSSR (*Vedomosti Verchovnogo Soveta SSSR*)⁵⁶, bei Regierungsverträgen im Verordnungsblatt (*Sobranie Postanovlenij Pravitel'stva SSSR*) (Art. 25 VAG). Für Ressortverträge wird lediglich bestimmt, daß über ihre Veröffentlichung die Ressorts Entscheidungen treffen, ein Publikationsorgan wird nicht genannt (Ziff. 13 RVVO); sie wird wohl in den von einzelnen Ressorts herausgegebenen Vertragssammlungen⁵⁷ erfolgen. Nicht erwähnt ist auch die vom MfAA jährlich herausgegebene, inzwischen 34 Bände umfassende Vertragssammlung⁵⁸.

westdeutsch-sowjetischen Vereinbarung über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen vom 24. 9. 1955 (VVS SSSR 1955 Nr. 17 Art. 350) genannt.

⁵⁴ Vgl. Mironov, *op.cit.* (Anm. 26), S. 192.

⁵⁵ Tunkin/Mjullerson, *op.cit.* (Anm. 32), S. 26.

⁵⁶ Vgl. hierzu auch Ziff. 4 des Dekrets des Präsidiums des Obersten Sowjet der UdSSR über das Veröffentlichungs- und Inkrafttretungsverfahren von Gesetzen der UdSSR, Verordnungen und anderen Akten des Obersten Sowjet der UdSSR, der Dekrete und Verordnungen des Präsidiums des Obersten Sowjet der UdSSR, VVS SSSR 1980 Nr. 20 Art. 374, sowie Ziff. 7 der dazu ergangenen Durchführungsverordnung, VVS SSSR 1980 Nr. 20 Art. 375.

⁵⁷ Talalaev, *op.cit.* (Anm. 42), S. 63.

⁵⁸ *Sbornik dejstvjuščich dogovorov, soglašenij i konvencij, zaključennyh SSSR s inostrannymi gosudarstvami* [Sammlung der geltenden von der UdSSR mit ausländischen Staaten abgeschlossenen Verträge, Vereinbarungen und Konventionen].

Neu ist die Bestimmung, daß Verträge, deren authentische Texte in fremden Sprachen abgefaßt sind, in einer dieser authentischen Sprachen zusammen mit einer offiziellen russischen Übersetzung zu veröffentlichen sind (Art. 25 Abs. 3 VAG).

Neu sind auch alle Bestimmungen über die Durchführung der Verträge (Art. 19–24 VAG; Ziff. 10–12 RVVO), die sämtlich »überzeugend bestätigen« sollen, »wie verantwortlich die Sowjetunion an Verpflichtungen herangeht, die sie nach internationalen Verträgen übernommen hat«⁵⁹. Außer einer Rezeption des völkerrechtlichen Grundsatzes *pacta sunt servanda* in das innerstaatliche Recht (Art. 19 VAG; Ziff. 9 RVVO) betrifft die Neuregelung nur allgemeine Zuständigkeitsregelungen, indem bestimmt wird, welche Organe für die innerstaatliche Durchführung der Verträge »Maßnahmen zu ergreifen« haben, für die Überwachung der Vertragserfüllung verantwortlich sind oder dem Ministerrat Vorschläge für Reaktionen der UdSSR auf Vertragsverletzungen durch die Gegenpartei unterbreiten können. Interessant ist, daß die Neuregelung eine Sonderbestimmung enthält, die festlegt, daß »die interessierten« Ressorts in Abstimmung mit dem MfAA Vorschläge unterbreiten können für den Erlaß eines Gesetzes, eines Dekrets oder einer Verordnung des Präsidiums des Obersten Sowjet bzw. einer Verordnung oder Verfügung des Ministerrats, falls ein solcher Rechtsakt »für die Zwecke der Erfüllung« des Vertrages erforderlich ist (Art. 24 VAG), d. h. für die landesrechtliche Konkretisierung von *non-self-executing treaties* oder für *self-executing treaties* im Falle widersprechenden Landesrechts, sofern für die Anwendung dieser Verträge keine Sonderregelungen bestehen, wie beispielsweise Vorrangregelungen zu ihren Gunsten in zahlreichen neueren Gesetzen (z. B. Art. 129 der Grundlagen der Zivilgesetzgebung)⁶⁰. Diese Regelungen, Art. 24 VAG und die Bestimmung in Art. 6 VAG, wonach bereits Vorschläge über den Abschluß von Verträgen, die inhaltlich sowjetischem Landesrecht widersprechen würden, mit dem Justizministerium abzustimmen sind, lassen klar erkennen, daß der sowjetische Gesetzgeber Divergenzen zwischen Völkerrecht und sowjetischem Landesrecht als möglich anerkennt; damit dürften frühere Behauptungen in der sowjetischen Völkerrechtspublizistik, die Kollisionsmöglichkeiten zwischen Völkerrecht und sowjetischem Landesrecht schlicht in Abrede stellten⁶¹, als endgültig überholt anzusehen sein.

⁵⁹ So Talalaev, *op.cit.* (Anm. 42), S. 41.

⁶⁰ Vgl. Tunkin/Mjullerson, *op.cit.* (Anm. 32), S. 28 f. Vgl. auch H.-J. Uibo-puu, Die Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen im Staatsrecht der UdSSR, OER 1975, S. 1 ff., hier S. 9 ff.

⁶¹ Vgl. dazu Schweisfurth, *op.cit.* (Anm. 30), S. 171.

3.5. Vertragskündigung

Gekündigt werden Verträge (Art. 27–30 VAG; Ziff. 15 RVVO) durch dasjenige Organ, das die völkerrechtliche Bindungserklärung abgegeben hat: Das Präsidium des Obersten Sowjet kündigt Staatsverträge, der Ministerrat Regierungsverträge, die Ressorts die jeweils in ihrem Namen abgeschlossenen Ressortverträge.

Über die innerstaatliche Willensbildung ist bestimmt, daß das MfAA selbständig oder in Abstimmung mit den beteiligten Ressorts Kündigungsvorschläge dem Ministerrat unterbreitet; die Kommissionen für Auswärtige Angelegenheiten unterziehen im Auftrag des Präsidiums des Obersten Sowjet die zur Kündigung vorgeschlagenen Verträge einer vorläufigen Prüfung und geben eine Stellungnahme ab. Der Kündigung von Ressortverträgen geht innerstaatlich eine Abstimmung mit dem MfAA sowie mit jenen Ressorts voraus, mit denen der jeweilige Vertragsabschlußvorschlag abzustimmen war; außerdem dürfen Ressortverträge nur mit Erlaubnis des Ministerrats bzw. der Ständigen Kommissionen seines Präsidiums, die zuvor über die Aufnahme von den jeweiligen Vertrag betreffenden Vertragsverhandlungen entschieden hatten, gekündigt werden.

3.6. Sonderfall: Verträge im Rahmen der »sozialistischen Wirtschaftsintegration«

Für Verträge über »Fragen, die mit der Verwirklichung der sozialistischen Wirtschaftsintegration verbunden sind«, sieht die Neuregelung ein leicht vereinfachtes innerstaatliches Verfahren vor. Die zuständigen Ressorts haben hier ein selbständiges Vertragsinitiativrecht gegenüber dem Ministerrat (Art. 4 Abs. 2 VAG) bzw. hinsichtlich der Ressortverträge gegenüber der Ständigen Kommission für RGW-Fragen seines Präsidiums (Ziff. 4 RVVO); diese Kommission entscheidet auch über die Aufnahme von Ressortvertragsverhandlungen (Ziff. 6 RVVO). Diese marginalen Verfahrensabweichungen und die ausdrückliche Nennung der mit den Klientstaaten der UdSSR abgeschlossenen »Verträge über Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitigen Beistand« in der Liste ratifizierungsbedürftiger Verträge (Art. 12 VAG) sollen »den neuen Charakter der Beziehungen zwischen den sozialistischen Ländern« zum Ausdruck bringen⁶².

⁶² Vgl. Gromykos Rede vor dem Obersten Sowjet, Izvestija vom 7. 7. 1978.

4. Abschließende Bemerkungen

Abschließend seien einige Bemerkungen zur Neuregelung der Vertragsgewalt in der UdSSR unter dem gewaltenteilenden Aspekt gemacht. Die Neuregelung hat im wesentlichen Kompetenzverteilungen zwischen verschiedenen Organen der Exekutive zum Gegenstand, nicht aber die Kontrolle der Vertragsgewalt durch die Legislative, den Obersten Sowjet. Dies verwundert nicht, denn der Sowjetstaat ist nach dem Prinzip der Gewalteneinheit konstruiert, es fehlt die Gewaltentrennung als logische Voraussetzung für die parlamentarische Kontrolle der Vertragsgewalt der Exekutive. Anstatt dies ohne Umstände zuzugeben, preist die sowjetische Völkerrechtspublizistik sowohl das Prinzip der Gewalteneinheit⁶³ wie auch das Institut der parlamentarischen Kontrolle der Exekutive bei der Ausübung der Vertragsgewalt. Denn dieses Institut ist auch in sowjetischer Sicht Ausdruck der Demokratie und kann daher als solches nicht nur nicht abgelehnt, sondern muß sogar als in der Sowjetunion zur besonderen Entfaltung gekommen hingestellt werden. Damit manövriert sich die sowjetische Völkerrechtspublizistik aber gleichsam in eine kleine Quadratur des Kreises hinein, die sie dadurch zu lösen versucht, daß sie einerseits die Praxis der parlamentarischen Kontrolle in den Staaten der parlamentarischen Demokratie als »nicht selten« mit nur »formalem Charakter« behaftet abwertet, andererseits die Mitwirkungsrechte des Obersten Sowjet bzw. seiner Organe beim Vertragsabschlußverfahren zur Kontrolle der Vertragsgewalt »durch die breiten Volksmassen« hochstilisiert⁶⁴. Das ist jedoch kaum überzeugend. Der Oberste Sowjet wird im Vertragsabschlußgesetz und in der Ressortvertragsverordnung überhaupt nicht erwähnt; der Hinweis der sowjetischen Autoren, daß der Oberste Sowjet über Art. 108 der Verfassung vom 7. Oktober 1977 das Ratifikationsrecht an sich ziehen könne⁶⁵, ist kaum geeignet, diesen als wirksame parlamentarische Kontrollinstanz auszuweisen, wenn man bedenkt, daß der Oberste Sowjet nur zweimal im Jahr zu kurzfristigen Tagungen einberufen wird (Art. 112 der

⁶³ Vgl. z. B. V. M. Šuršalov, *Osnovnye voprosy teorii mezhdunarodnogo dogovora* [Grundfragen der Theorie des internationalen Vertrages] (Moskau 1959), S. 323; Mironov, *op.cit.* (Anm. 26), S. 192.

⁶⁴ Vgl. z. B. A. N. Talalajev, *Mezhdunarodnye dogovory v sovremennom mire* [Internationale Verträge in der heutigen Welt] (Moskau 1973), S. 56 f. Für die ältere sowjetische Literatur vgl. Schweisfurth, *op.cit.* (Anm. 30), S. 160 ff.

⁶⁵ So Tunkin/Mjullerson, *op.cit.* (Anm. 32), S. 26; Mironov, *op.cit.* (Anm. 37), S. 25; Talalajev, *op.cit.* (Anm. 42), S. 32. In Art. 108 der Verfassung der UdSSR vom 7. 10. 1977 heißt es: »Der Oberste Sowjet der UdSSR ist berechtigt, über alle Fragen zu entscheiden, die nach dieser Verfassung zur Kompetenz der UdSSR gehören.«

Verfassung), wenn man dabei regelmäßig beobachten kann, daß er sich lediglich als Akklamationsorgan betätigt, und wenn man weiß, daß der Oberste Sowjet nur wenige Male vor und während des zweiten Weltkriegs selbst als Ratifikationsorgan in Erscheinung getreten ist⁶⁶.

Auch die Bewertung der »vorläufigen Prüfung« ratifikationsbedürftiger Verträge durch die Kommissionen für Auswärtige Angelegenheiten des Obersten Sowjet (Art. 14 VAG) als Ausdruck »echten Demokratismus des Sowjetsystems, bei dem die Volksvertreter, die Deputierten des Obersten Sowjet, unmittelbar an der Entscheidung außenpolitischer Fragen teilnehmen«⁶⁷, ist kein überzeugender Beweis für das Vorhandensein einer echten parlamentarischen Kontrollinstanz, und zwar allein aus dem Grund, daß die »Stellungnahmen« der Kommissionen nur empfehlenden Charakter haben⁶⁸; die Ratifikationsentscheidung trifft allein das Präsidium des Obersten Sowjet (Art. 15 VAG). Dieses ist nun zwar Organ des Obersten Sowjet; die vom 39köpfigen Präsidium ausgeübte Kontrolle als parlamentarische Kontrolle des über tausend Mitglieder zählenden Obersten Sowjet auszugeben, erscheint zurückhaltend gesagt, kühn; auch ein Hinweis auf die Rechenschaftspflicht des Präsidiums gegenüber dem Obersten Sowjet (Art. 119 der Verfassung) ändert angesichts der notorischen nur routinemäßigen Bestätigung der Akte des Präsidiums durch den Obersten Sowjet auf dessen kurzfristigen Tagungen an dieser Bewertung nichts.

Theodor Schweisfurth

⁶⁶ Wenig überzeugend sind die Bemühungen, von der Bedeutungslosigkeit des Obersten Sowjet abzulenken, so wenn Mironov, *op.cit.* (Anm. 26), S. 193, meint, das sowjetische System der Ratifikation internationaler Verträge gewährleiste »die gebührende Schnelligkeit« und vermeide »überflüssige Formalitäten bei der Ratifikation, die für bürgerliche Systeme so charakteristisch« seien; oder wenn Butkevič, *op.cit.* (Anm. 26), S. 207 f., schreibt, es würde, falls an Stelle seines Präsidiums der Oberste Sowjet selbst ratifizieren würde, unvermeidlich eine Vielzahl von Schwierigkeiten der verschiedensten Art auftreten, denn die Sowjetunion schließe ja jährlich Hunderte von Verträgen, der Oberste Sowjet aber werde doch nur zweimal im Jahr einberufen. In der Tat: Demokratie, auch in ihrer Erscheinung als parlamentarische Kontrolle der Vertragsgewalt der Exekutive, ist schwieriger, ist mit mehr »Formalitäten« verbunden; daß eine häufigere Einberufung des Obersten Sowjet ein Faktor sein würde, der seine Rolle als parlamentarisches Kontrollorgan ein wenig glaubwürdiger erscheinen lassen könnte – das hat Butkevič nicht erwähnt.

⁶⁷ So Talalaev, *op.cit.* (Anm. 34), S. 158. Siehe auch Tunkin/Mjullerson, *op.cit.* (Anm. 32), S. 25; Mironov, *op.cit.* (Anm. 26), S. 193.

⁶⁸ Zum Vergleich der Kontrollfunktion eines Parlamentsausschusses für auswärtige Angelegenheiten in einer gewaltenteilenden parlamentarischen Demokratie siehe z. B. C.-C. Schweitzer, Der Auswärtige Ausschuß des Deutschen Bundestages im außenpolitischen Entscheidungssystem, Das Parlament vom 10. 5. 1980, Beilage 19, S. 3 ff.