

Petersen, Niels

Working Paper

Abkehr von der internationalen Gemeinschaft? Die aktuelle Rechtsprechung des US Supreme Court zur innerstaatlichen Wirkung von völkerrechtlichen Verträgen

Preprints of the Max Planck Institute for Research on Collective Goods, No. 2009,5

Provided in Cooperation with:

Max Planck Institute for Research on Collective Goods

Suggested Citation: Petersen, Niels (2009) : Abkehr von der internationalen Gemeinschaft? Die aktuelle Rechtsprechung des US Supreme Court zur innerstaatlichen Wirkung von völkerrechtlichen Verträgen, Preprints of the Max Planck Institute for Research on Collective Goods, No. 2009,5, Max Planck Institute for Research on Collective Goods, Bonn

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/32222>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Abkehr von der internationalen Gemeinschaft?

– Die aktuelle Rechtsprechung des US Supreme Court zur innerstaatlichen Wirkung von völkerrechtlichen Verträgen –

Niels Petersen





Abkehr von der internationalen Gemeinschaft? – Die aktuelle Rechtsprechung des US Supreme Court zur innerstaatlichen Wirkung von völkerrechtlichen Verträgen –

Niels Petersen

February 2009

Abkehr von der internationalen Gemeinschaft?

– Die aktuelle Rechtsprechung des US Supreme Court zur innerstaatlichen Wirkung von völkerrechtlichen Verträgen –

Niels Petersen*

Das Verhältnis zwischen Völkerrecht und nationalem Recht gehört zu den großen Streitfragen der Völkerrechtswissenschaft des letzten Jahrhunderts.¹ Letztlich kann auf die Streitfrage keine einheitliche, global gültige Antwort gegeben werden, da die Wirkung des Völkerrechts in jeder Rechtsordnung anders geregelt ist.² Sie ist vor kurzem wieder Gegenstand zweier Aufsehen erregender Entscheidungen des US Supreme Court gewesen. In den Fällen *Sanchez-Llamas v. Oregon*³ und *Medellín v. Texas*⁴ hatte das Gericht über die unmittelbare Wirkung völkerrechtlicher Verträge in der amerikanischen Rechtsordnung zu entscheiden.⁵ Anders als das deutsche Grundgesetz, nach dem die Wirkung eines völkerrechtlichen Vertrages nur über eine innerstaatliche Norm vermittelt werden kann,⁶ ordnet die amerikanische Verfassung grundsätzlich die direkte Wirkung völkerrechtlicher Verträge an und gilt daher als monistisch.⁷ Festgemacht wird dies an ihrem Text. Dort heißt es in der sogenannten Supremacy Clause (Art. VI Abs. 2):

„[A]ll treaties made, or which shall be made, under the authority of the United States, shall be the supreme law of the land; and the judges in every state shall be bound thereby, anything in the Constitution or laws of any State to the contrary notwithstanding.“

Die alleinige Orientierung am Verfassungstext kann bei der Beurteilung des innerstaatlichen Effekts von völkerrechtlichen Verträgen jedoch in die Irre führen. So hat der US Supreme Court in der Entscheidung *Foster & Elam v. Neilson* bereits relativ früh zum Ausdruck gebracht, dass nicht alle völkerrechtlichen Verträge unmittelbare Wirkung im amerikanischen Recht hätten.⁸

-
- * Dr. iur. Wissenschaftlicher Referent am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern. Herzlicher Dank gilt Christoph Engel und Indra Spiecker gen. Döhmman für Anregung und Kritik.
- 1 S. dazu grundlegend einerseits *H. Triepel*, Völkerrecht und Landesrecht, 1899 als grundlegenden Vertreter einer dualistischen Auffassung, der zu folge Völkerrecht und nationales Recht getrennte Rechtsordnungen darstellen, und andererseits *H. Kelsen*, Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts, 1920, der eine monistische Sichtweise vertritt, nach der das Völkerrecht und die nationalen Rechtsordnungen ein einheitliches Rechtssystem bilden.
- 2 *T. Buergenthal*, Self-Executing and Non-Self-Executing Treaties in National and International Law, RdC 235 (1992), 303 (317).
- 3 US Supreme Court, *Sanchez-Llamas v. Oregon*, 548 US 331 (2006).
- 4 US Supreme Court, *Medellín v. Texas*, 128 S. Ct. 1346 (2008).
- 5 Für einen allgemeinen Überblick über die aktuelle Rechtsprechung des US Supreme Court s. den Beitrag von *W. Brugger*, Neuere Rechtsprechung des U.S. Supreme Court, JZ 2008, 773 ff.
- 6 *C. Engel*, Völkerrecht als Tatbestandsmerkmal deutscher Normen, 1989, 25; *O. Rojahn*, in: v. Münch/Kunig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 5. Aufl. 2001, Art. 59, Rn. 37.
- 7 *A.L. Paulus*, The Emergence of the International Community and the Divide Between International and Domestic Law, in: J. Nijman/A. Nollkaemper (Hg.), New Perspectives on the Divide between National and International Law, 2007, 216 (234 f.).
- 8 US Supreme Court, *Foster & Elam v. Neilson*, 27 US 253, 314 (1829).

Vielmehr gebe es neben den *self-executing treaties* mit unmittelbarer Wirkung auch *non-self-executing treaties*, die sich an die politischen und nicht die judiziellen Organe richteten.⁹

Allerdings sind in der Folgezeit viele Fragen zur Abgrenzung zwischen beiden Vertragsarten offen geblieben. In den Entscheidungen in *Sanchez-Llamas* und *Medellín* beschäftigt sich der Supreme Court insbesondere mit der Frage, welchen Einfluss die Urteile internationaler Gerichte auf die Bestimmung der unmittelbaren Wirkung haben. In *Medellín* hatte der er sich dabei erstmals mit der Bindungswirkung von Urteilen des Internationalen Gerichtshofes auseinanderzusetzen, was die Entscheidung zur wohl wichtigsten zur innerstaatlichen Wirkung von Völkerrecht seit *Foster* macht.¹⁰

I. Die Urteile des US Supreme Court

Gegenstand der beiden Entscheidungen des US Supreme Court ist die Verletzung von Art. 36 der Wiener Konsularrechtskonvention.¹¹ Nach Art. 36 (1) lit. b der Konvention sind ausländische Staatsangehörige bei einer Verhaftung darüber zu informieren, dass sie das Recht haben, sich an die konsularische Vertretung ihres Heimatlandes zu wenden. In der ersten Hälfte dieses Jahrzehnts sind die Vereinigten Staaten durch den Internationalen Gerichtshof in den Entscheidungen *LaGrand*¹² und *Avena*¹³ zwei Mal wegen der Verletzung von Art. 36 der Konsularrechtskonvention verurteilt worden. In *Avena* stellte der IGH zudem fest, dass die Vereinigten Staaten verpflichtet seien, den 51 mexikanischen Staatsangehörigen, für die Mexiko Klage erhoben hatte,

„[to] provide, by means of its own choosing, review and reconsideration of the conviction and sentence, so as to allow full weight to be given to the violation of the rights set forth in the Convention“.¹⁴

1. Die Entscheidung *Sanchez-Llamas*

In der Entscheidung *Sanchez-Llamas* war der erste der beiden Antragsteller, ein mexikanischer Staatsangehöriger, in eine Schießerei verwickelt gewesen, bei der ein Polizist verletzt wurde. Bei dem Verhör durch die Polizei machte er mehrere sich selbst belastende Aussagen. Während des strafgerichtlichen Verfahrens argumentierte er, dass diese Aussagen nicht verwendet werden dürften, weil er vor dem Verhör nicht über sein Recht, das mexikanische Konsulat zu kontaktieren, unterrichtet worden sei. Das Gericht wies diese Argumentation zurück und verurteilte Sanchez-Llamas zu 20 ½ Jahren Haft.

9 Ebd.: „But when the terms of the stipulation import a contract, when either of the parties engages to perform a particular act, the treaty addresses itself to the *political*, not the *Judicial*, *Department*, and the *Legislature* must execute the contract before it can become a rule for the Court.“

10 *C.A. Bradley*, *Intent, Presumptions, and Non-Self-Executing Treaties*, *AJIL* 102 (2008), 540 (550).

11 *Vienna Convention on Consular Relations*, 24. Apr. 1963, UNTS 596, 262.

12 IGH, Ur. v. 27. Juni 2001, *LaGrand* (Germany v. USA), ICJ Rep. 2001, 466.

13 IGH, Ur. v. 31. März 2004, *Case Concerning Avena and Other Mexican Nationals* (Mexico v. USA), ICJ Rep. 2004, 12.

14 Ebd., 73.

Der zweite Antragsteller, Mario Bustillo aus Honduras, machte die Verletzung seines Rechts aus Art. 36 der Konsularrechtskonvention geltend, nachdem seine Verurteilung durch die Strafgerichte von Virginia bereits rechtskräftig geworden war. Bustillo stellte einen *habeas corpus*-Antrag und argumentierte, dass er über sein Recht, das hondurische Konsulat zu kontaktieren, hätte informiert werden müssen. Mit Hilfe des Konsulats wäre ihm die Führung des Entlastungsbeweises im Strafverfahren erheblich leichter gefallen. Nach dem amerikanischen Strafverfahrensrecht dürfen bestimmte Einwendungen im *habeas*-Verfahren nicht mehr geltend gemacht werden, so dass der Supreme Court von Virginia die Argumentation Bustillos zurückwies. Vor dem Supreme Court machte Bustillo geltend, dass der Einwendungsausschluss gegen die Konsularrechtskonvention verstoße.

Das Gericht musste sich in seiner Entscheidung also mit zwei unterschiedlichen Prozessstadien beschäftigen. Während es dem Antragsteller Sanchez-Llamas um eine Beweisverwertungsregel ging, griff der zweite Antragsteller, Bustillo, den Einwendungsausschluss bei Verfahren gegen ein rechtskräftiges strafgerichtliches Urteils an. Bei der Beweisverwertungsregel handelt es sich um eine Regelung, die grundsätzlich in die Kompetenz der einzelnen Staaten und nicht des Föderalstaates fällt. Justice Roberts argumentiert in seinem Mehrheitsvotum, dass solche Regelungen vor dem Supreme Court als Bundesgericht grundsätzlich nicht revisibel seien – es sei denn, das Urteil der staatlichen Gerichte verstoße gegen die Supremacy Clause.¹⁵ Das setze jedoch voraus, dass der völkerrechtliche Vertrag ein bestimmtes Rechtsmittel ausdrücklich anordne. Da die Konsularrechtskonvention aber nur allgemein Abhilfe angeordnet habe, ohne ein prozessuales Institut näher zu konkretisieren, könne der Supreme Court den Staaten nicht eine richterliche Gesetzgebung aufzwingen.¹⁶

Daran könne auch die Tatsache nichts ändern, dass die Konvention verlange, dass Art. 36 vollständig verwirklicht werden müsse (*full effect*). Schließlich sehe die Konvention gleichermaßen vor, dass die Umsetzung in Übereinstimmung mit der nationalen Rechtsordnung zu erfolgen habe.¹⁷ In diesem Zusammenhang sei zu berücksichtigen, dass der Supreme Court ein Beweisverwertungsverbot nur in Ausnahmefällen anerkannt habe. Dies sei insbesondere bei Verletzung des vierten und fünften Amendments der US Verfassung geschehen. Demgegenüber stehe das Notifikationsrecht der Konsularrechtskonvention nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Prozess der Beweiserhebung.¹⁸ Zudem sei es nur wenig effektiv, da es lediglich ein Informations- und kein Interventionsrecht der konsularischen Vertretung vorsehe.¹⁹ Insofern sei der Angeklagte durch die prozessualen Rechte, die ihm das amerikanische Strafprozessrecht zugestehe, bereits ausreichend geschützt.²⁰ Art. 36 der Konsularrechtskonvention füge diesem Schutzniveau nichts Substantielles hinzu, was ein Beweisverwertungsverbot rechtfertigen könnte.

15 *Sanchez-Llamas v. Oregon* (Fn. 3), 548 US 331, 345.

16 Ebd., 347.

17 Ebd., 347 f.

18 Ebd., 349.

19 Ebd.

20 Ebd., 350.

Hinsichtlich der Rechtskraft der strafgerichtlichen Entscheidung gegen den Antragsteller Bustillo verwies das Gericht auf sein Urteil im Fall *Breard*, in dem es entschieden hatte, dass eine Verletzung von Art. 36 der Konsularrechtskonvention grundsätzlich nicht zur Durchbrechung der Rechtskraft eines strafgerichtlichen Urteils führe.²¹ Bustillo argumentierte, dass die Ratio von *Breard* auf seinen Fall nicht anwendbar sei, da inzwischen zwei Urteile des Internationalen Gerichtshofes²² ergangen seien, denen zufolge die Heilung einer Verletzung von Art. 36 nicht durch einen Einwendungsausschluss nach Rechtskraft des strafgerichtlichen Urteils unmöglich gemacht werden dürfe.

Der Supreme Court wies dieses Argument jedoch zurück. Die Auslegung amerikanischen Rechts falle amerikanischen Gerichten zu. Dies gelte auch dann, wenn die innerstaatliche Wirkung eines völkerrechtlichen Vertrages zu bestimmen sei.²³ Den Urteilen des IGH könne insoweit keine Bindungswirkung, sondern allenfalls „respectful consideration“ zukommen.²⁴ Dabei sei zu berücksichtigen, dass dem Ausschluss bestimmter Einwendungen durch die Rechtskraft gerade in Prozessordnungen, die kontradiktorisch ausgestaltet sind, eine besondere Bedeutung zukäme. Während in inquisitorischen Systemen Fehler dem Richter zugerechnet werden könnten, lägen sie im kontradiktorischen Verfahren im Verantwortungsbereich der Parteien. Wolle man Art. 36 der Konsularrechtskonvention daher so interpretieren, dass ein Einwendungsausschluss nicht möglich sei, dann

„it reads the ‚full effect‘ proviso in a way that leaves little room for Article 36’s clear instruction that Art. 36 rights ‚shall be exercised in conformity with the laws and regulations of the receiving state.‘“²⁵

Insofern könne die Interpretation des Internationalen Gerichtshofes im konkreten Fall keine Berücksichtigung finden.

2. Die Entscheidung *Medellín*

Mit dieser deutlichen Absage an die Auslegungskompetenz des IGH ebnete der US Supreme Court den Weg für seine zwei Jahre später ergangene Entscheidung im Fall *Medellín*. In dieser Entscheidung war der mexikanische Antragsteller wegen gemeinschaftlicher Vergewaltigung und Mordes zum Tode verurteilt worden. Nach der rechtskräftigen Verurteilung machte er in seinem *habeas corpus*-Antrag geltend, dass er nicht über sein Recht aus Art. 36 (1) lit. b der Konsularrechtskonvention informiert worden sei, und beantragte eine Wiederaufnahme des Verfahrens. Während dieses *habeas*-Verfahrens fällte der Internationale Gerichtshof im März 2004 die angesprochene *Avena*-Entscheidung.²⁶ *Medellín* war dabei einer der 51 mexikanischen Staats-

21 US Supreme Court, *Breard v. Greene*, 523 US 371 (1998) (*per curiam*).

22 Die Entscheidungen *LaGrand* (Fn. 12) und *Avena* (Fn. 13).

23 *Sanchez-Llamas v. Oregon* (Fn. 3), 548 US 331, 353 f.

24 Ebd., 355.

25 Ebd., 357.

26 IGH, *Avena* (Fn. 13).

angehörigen, für die Mexiko Klage erhoben hatte, so dass das Urteil für das Verfahren von Medellín zumindest völkerrechtliche Bindungswirkung hatte.

Nach Verkündung des IGH-Urteils erließ der amerikanische Präsident, George W. Bush, ein Memorandum an den Generalanwalt, in dem er die amerikanischen Gerichte aufforderte, dem Urteil des IGH Folge zu leisten:

„I have determined, pursuant to the authority vested in me as President by the Constitution and the laws of the United States of America, that the United States will discharge its international obligations under the decision of the International Court of Justice in [*Avena*], by having State courts give effect to the decision in accordance with general principles of comity in cases filed by the 51 Mexican nationals addressed in that decision.“²⁷

Trotz des IGH-Urteils und des Memorandums von George Bush wies das texanische Berufungsgericht den Antrag von Medellín zurück. Vor dem Supreme Court machte der Antragsteller daher geltend, dass das texanische Gericht mit seinem Urteil gegen die Supremacy Clause der amerikanischen Verfassung verstoßen habe.

Im Unterschied zur Entscheidung *Sanchez-Llamas* hatte das Urteil des IGH in *Avena* hier unmittelbare Bindungswirkung für die USA als unterlegener Streitpartei. Der Supreme Court hatte daher die Frage zu klären, ob Urteilen des IGH auch innerstaatlich direkte Wirkung zukommt. Die entscheidende Norm ist in diesem Zusammenhang Art. 94 (1) der UN Charter, demzufolge

„[e]ach member of the United Nations undertakes to comply with the decision of the International Court of Justice in any case to which it is party.“

Der Supreme Court kommt zu dem Schluss, dass diese Norm nicht self-executing sei und macht dies am Wortlaut fest: Die Verwendung der Termini „undertakes to comply“ mache deutlich, dass der Staat lediglich eine Verpflichtung eingehe, politisch auf das Urteil zu reagieren.²⁸ Bestätigt werde diese Auslegung durch die Systematik der Norm. Absatz 2 sehe nämlich als Reaktion auf eine Nichtbefolgung eines IGH-Urteils die Anrufung des Sicherheitsrates vor. Dies sei eine politische und keine rechtliche Abhilfe.²⁹ Zudem wäre die Abhilferegulation in Art. 94 (2) UN-Charter gar nicht notwendig, wenn die Vertragsparteien intendiert hätten, Urteilen des IGH Direktwirkung in der innerstaatlichen Rechtsordnung zukommen zu lassen.³⁰ Das Gericht unterstreicht diese Argumentation durch eine dem Gewaltenteilungsgrundsatz entspringende Überlegung. Gerade auf dem sensiblen Gebiet der Außenbeziehungen seien es die politischen Organe und nicht die Gerichte, die bestimmen sollten, wie das Urteil des IGH innerstaatlich umgesetzt wird. Die Gerichte dürften sich nicht zum Gesetzgeber aufschwingen und Legislative und Exekutive ihre Rechtsvorstellungen aufzwingen.³¹

27 Memorandum of President George W. Bush, 28. Feb. 2006, App. to Pet. for Cert. 187a.

28 *Medellín v. Texas* (Fn. 4), 128 S. Ct. 1346, 1358.

29 Ebd., 1359.

30 Ebd., 1360.

31 Ebd., 1360 ff.

Eine der Besonderheiten des Medellín-Falles ist jedoch, dass sich die politischen Organe durchaus bereits zur Umsetzung geäußert hatten – und zwar in Form des Memorandums von Präsident Bush, in dem er die Beachtung des IGH-Urteils angeordnet hatte.³² Aber auch dieses Memorandum sah der Supreme Court nicht als ausreichende Grundlage für eine Umsetzung des IGH-Urteils an. Er beruft sich dabei auf eine Kategorisierung, die Justice Jackson in der *Youngstown*-Entscheidung verwendet hatte.³³ Danach lassen sich die Kompetenzen des Präsidenten in drei Kategorien einteilen:³⁴ Am stärksten ist die Position des Präsidenten dann, wenn er durch den Kongress ausdrücklich ermächtigt worden ist. In die zweite Kategorie fallen Fälle, in denen der Kongress sich nicht geäußert hat und der Präsident sich auf seine eigene Verfassungszuständigkeit berufen muss. Diese müsse aber weniger aufgrund abstrakter rechtlicher Theorien bestimmt werden, sondern hänge vielmehr von den Notwendigkeiten der momentanen Ereignisse und Unwägbarkeiten ab.³⁵ Am schwächsten ist die Stellung des Präsidenten schließlich in der dritten Fallgruppe. Wenn der Präsident gegen den ausdrücklichen Willen des Kongresses handelt, ist das nur rechtmäßig, soweit dem Kongress in dem entsprechenden Bereich die Kompetenz fehlt.

Der Supreme Court geht davon aus, dass der Kongress dadurch, dass er eine Vertragsklausel ratifiziert, die *non-self-executing* ist, implizit zum Ausdruck bringt, dass der Präsident keine Umsetzungskompetenz haben soll. Die Umsetzung völkerrechtlicher Verträge fällt nach dieser Konzeption in Justice Jacksons dritte Kategorie.³⁶ Insofern stehe dem Präsidenten im vorliegenden Fall kein Umsetzungsrecht zu. Vielmehr bedürfe es dazu eines Legislativaktes des Kongresses. Das Gericht weist schließlich das Argument zurück, der Präsident könne das Memorandum auf seine Kompetenz zur Streitbeilegung mit anderen Nationen stützen. Diese Kompetenz sei gewohnheitsrechtlich entstanden. Die Gewohnheit beziehe sich jedoch nur auf Streitigkeiten von amerikanischen Staatsangehörigen mit ausländischen Regierungen. Für die vorliegende Fallkonstellation gebe es keine ausreichende Übung, so dass sie nicht von der Streitbeilegungskompetenz umfasst sei.³⁷

II. Analyse der Rechtsprechung

Im Folgenden sollen einige Punkte aus den beiden dargestellten Entscheidungen hervorgehoben und besprochen werden. Dabei gilt die Konzentration vor allem zwei Punkten. Zum einen beleuchtet insbesondere die Entscheidung im Fall Medellín die Methode näher, die der Supreme Court bei der Interpretation internationaler Verträge anwendet (1.). Hinter den Entscheidungen steht jedoch neben der Frage nach der korrekten Interpretation auch eine tiefergehende, verfassungstheoretische Fragestellung: die Umsetzung völkerrechtlicher Verträge ist immer auch ein Problem der Gewaltenteilung (2.).

32 S. oben, Fn. 27.

33 US Supreme Court, *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*, 343 US 579, 634 (1952) (Jackson, J., Concurring Opinion).

34 Ebd., 635 ff.

35 Ebd., 637.

36 *Medellín v. Texas* (Fn. 4), 128 S. Ct. 1346, 1369.

37 Ebd., 1371 f.

1. Der Wortlaut als Grundlage der Vertragsinterpretation

In der US-amerikanischen Verfassungsrechtswissenschaft gibt es schon seit langem Streit über die ‚richtige‘ Methode der Verfassungsinterpretation.³⁸ Auf der einen Seite stehen die Verfassungsrechtler, die insbesondere den Wortlaut und die Intention des Verfassungsgebers in den Vordergrund rücken wollen (*Originalists*), während andere Verfassungsrechtler eher dynamische, insbesondere teleologische Auslegungsmethoden bevorzugen. Dieser Streit setzt sich auch bei der Interpretation völkerrechtlicher Verträge fort. In seiner Medellin-Entscheidung stellt der Supreme Court fest, dass die Vertragsinterpretation zwar mit dem Wortlaut des Vertrages beginne, dort aber nicht ende:

„The interpretation of a treaty, like the interpretation of a statute begins with its text. [...] Because a treaty ratified by the United States is ‚an agreement among sovereign powers,‘ we have also considered as ‚aids to its interpretation‘ the negotiation and drafting history of the treaty as well as ‚the postratification understanding‘ of signatory nations.”³⁹

Umso erstaunlicher ist es dann, dass sich das Mehrheitsvotum bei der Begründung seiner Entscheidung im Wesentlichen auf den Wortlaut stützt und das Argument lediglich durch einige systematische Erwägungen unterstreicht. Die Formulierung „undertakes to comply“ zeige schon, dass der Vertrag sich an die politischen Organe richte und daher *non-self-executing* sei.⁴⁰ Dem tritt Justice Breyer in seiner *dissenting opinion* entgegen. Er bemüht Wörterbuchdefinitionen und verweist auf die spanische Fassung der UN-Charter, um zu zeigen, dass der durch Art. 94 SVN verwendete Terminus durchaus eine unmittelbare Verpflichtung ausdrücken kann.⁴¹ Anders als das Mehrheitsvotum den Anschein erwecken möchte, spricht der Vertragstext also nicht eindeutig gegen die unmittelbare Wirkung der Vertragsnorm.⁴²

Wie ist jedoch mit Mehrdeutigkeiten innerhalb des Vertragstextes umzugehen? Der Supreme Court scheint dazu zu tendieren, eine Argumentationslastregel zu etablieren. Wenn der Text sich nicht eindeutig für eine unmittelbare Wirkung des völkerrechtlichen Vertrages ausspreche, dann sei im Zweifel anzunehmen, dass die entsprechende Klausel *non-self-executing* sei.⁴³ Gegen eine solche Beweislastregel sprechen jedoch zwei Argumente. Zum einen ist die Erwartung, dass der Text des völkerrechtlichen Vertrages klare Aussagen dazu macht, ob er unmittelbar anwendbar ist, unrealistisch.⁴⁴ Ein internationaler Vertrag wird immer zwischen verschiedenen Staaten ausgehandelt, deren Rechtsordnungen verschiedene Wege zur Umsetzung der Vertragsklauseln in nationales Recht vorsehen. Bedarf ein Vertrag zur Umsetzung in nationales Recht beispielsweise

38 S. den Überblick bei *W. Brugger*, Einführung in das öffentliche Recht der USA, 2. Aufl. 2001, 194 ff. Zu den philosophischen Grundlagen der jeweiligen Traditionen vgl. *L.J. Strang*, The Clash of Rival and Incompatible Philosophical Traditions Within Constitutional Interpretation: Originalism and the Aristotelian Tradition, *Georgetown Journal of Law & Public Policy* 2 (2004), 523 ff.

39 *Medellin v. Texas* (Fn. 4), 128 S. Ct. 1346, 1357.

40 Ebd., 1358 f.

41 Ebd., 1384 (Breyer, J., dissenting opinion).

42 *D.J. Bederman*, Medellin’s New Paradigm for Treaty Interpretation, *AJIL* 102 (2008), 529 (533).

43 *Medellin v. Texas* (Fn. 4), 128 S. Ct. 1346, 1363 f.

44 Ebd., 1381 (Breyer, J., dissenting opinion).

immer eines parlamentarischen Umsetzungsaktes, dann ist für diesen Staat die Unterscheidung zwischen unmittelbarer und mittelbarer Wirkung ohne Bedeutung. Die Differenzierung zwischen *self-executing* und *non-self-executing* hat nur aus der Sicht der nationalen Verfassungsordnung Bedeutung, nicht jedoch aus Sicht des Völkerrechts, das ohnehin immer unbedingte Normbefolgung verlangt.⁴⁵ Insofern wird man dem Vertragstext schwerlich etwas zu seiner Wirkung innerhalb der amerikanischen Rechtsordnung entlocken können.

Zum anderen kommt die Argumentationslastregel in Konflikt mit dem Wortlaut der US Verfassung. Diese ordnet in Art. VI Abs. 2 ausdrücklich an, dass Gerichte und politische Organe der USA durch völkerrechtliche Verträge unmittelbar gebunden werden.⁴⁶ In *Foster* war die Kategorie der *self-executing treaties* eingeführt worden, um zu verhindern, dass Verträge auch dann unmittelbare Geltung erlangen, wenn sie dem ausdrücklichen aktuellen Willen der politischen Organe widersprechen.⁴⁷ Damit sollte die Souveränität der Vereinigten Staaten und ihr außenpolitischer Handlungsspielraum gewahrt werden. Die Vermutung sprach ursprünglich angesichts des Verfassungswortlauts also für eine unmittelbare Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge. Dass der Supreme Court diese Argumentationslast jetzt umkehrt, erstaunt in diesem Zusammenhang umso mehr, als gerade die Richter, die hinter dem Mehrheitsvotum stehen, sich in der Regel für eine stark textbezogene Verfassungsinterpretation einsetzen. Sie setzen sich damit dem Vorwurf aus, nicht mehr zu sein als bloße „fair weather textualists“⁴⁸, die sich auf den Normtext nur dann stützen, wenn es ihnen opportun erscheint.

2. Umsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen im Lichte der Gewaltenteilung

Hinter den beiden Urteilen steht jedoch mehr als ein Streit über die bloße Wortlautauslegung von völkerrechtlichen Vertragsnormen. Vielmehr scheint in beiden Urteilen an mehreren Stellen durch, dass hinter den Entscheidungen letztlich verfassungstheoretische Überlegungen zur Gewaltenteilung stehen. Nicht die Gerichte sollen die völkerrechtlichen Verträge umsetzen und den Gesetzgeber durch richterliche Normgebung binden, sondern die Umsetzungsentscheidung soll vielmehr den politischen Organen zukommen.⁴⁹ Die Gewaltenteilungsfrage stellt sich dabei in doppelter Hinsicht – zum einen vertikal in der Beziehung zwischen den Bundesstaaten und dem Föderalstaat, zum anderen horizontal im Verhältnis zwischen Exekutive, Legislative und Judikative.

45 A. Bleckmann, Begriff und Kriterien der innerstaatlichen Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge, 1970, 126 f.; K. Kaiser, Treaties, Direct Applicability, in: Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2008, Rn. 6.

46 S. oben, Einleitung.

47 H. Keller, Rezeption des Völkerrechts, 2003, 120 f.

48 C.M. Vázquez, Less Than Zero?, AJIL 102 (2008), 563 (569).

49 S. nur *Sanchez-Llamas v. Oregon* (Fn. 3), 548 US 331, 347 („it is not for the federal courts to impose [a particular remedy] on the States through lawmaking of their own“), zitiert in *Medellin v. Texas* (Fn. 4), 128 S. Ct. 1346, 1361; sowie ebd., 1363 („the dissent’s contrary approach would assign to the courts – not the political branches – the primary role in deciding when and how international agreements will be enforced“).

Die strafprozessualen Verfahrensregeln sind in den USA Sache der jeweiligen Staaten. Insofern könnte man die beiden Entscheidungen des Supreme Court als föderale Zurückhaltung des obersten Bundesgerichts verstehen. Allerdings fällt die Regelung der auswärtigen Beziehungen in die Kompetenz der Bundesebene.⁵⁰ So ist auch die *Supremacy Clause* in der Verfassung durch die Befürchtung motiviert, dass die Staaten sich nicht an die völkerrechtlichen Verpflichtungen der USA halten und diese somit auf völkerrechtlicher Ebene durch Nichtumsetzung haftbar machen könnten. Sie sollte damit gerade auch die Vertragsbefolgung durch die Staaten sicherstellen und insofern auch staatliche Gerichte binden.⁵¹ So hat der Supreme Court in *Medellin* etwa ausdrücklich betont, dass der Kongress eine Befolgung des IGH-Urteils durchaus hätte anordnen können.⁵² Daher können Überlegungen der föderalen Kompetenzverteilung nicht zu einer einschränkenden Auslegung der *Supremacy Clause* führen.

Im Rahmen der horizontalen Gewaltenteilung beschäftigen sich die beiden Entscheidungen in erster Linie mit der Kompetenzabgrenzung zwischen Judikative auf der einen sowie Exekutive und Legislative auf der anderen Seite. In *Medellin* wird zudem das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative beleuchtet. Die Gerichte beziehen sich bei ihren Auslegungsentscheidungen nicht auf Rechtsnormen, die den Vereinigten Staaten von dritter Seite aufoktroiert worden sind. Vielmehr handelt es sich bei völkerrechtlichen Verträgen um Normen, denen sowohl der Präsident als auch zwei Drittel des Senats während des Ratifikationsprozesses zugestimmt haben.⁵³ Mit der Ratifikation des Vertrages haben diese Organe eine normative Aussage getroffen, und die Auslegung von Normen zählt zu den Kernkompetenzen von Gerichten.⁵⁴ Die Gerichte ‚schaffen‘ also nicht in anderer Form Recht, als sie dies bei der Auslegung von Gesetzen ohnehin tun.

Sicherlich mag es Fälle geben, in denen eine unmittelbare Umsetzung von Völkerrecht in innerstaatliches Recht nicht wünschenswert ist. Ein Beispiel mag dabei die Gewährung von Individualrechtsschutz sein, wenn solcher beim Erlass der völkerrechtlichen Norm nicht gewährleistet war, wie dies jüngst in der *Kadi*-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes der Fall war.⁵⁵ Dies rechtfertigt jedoch keine Vermutung zugunsten der bloß mittelbaren Bindung jeder völkerrechtlichen Vertragsnorm. Da die politischen Organe bereits am Vertragsschluss mitgewirkt haben, scheint es vielmehr auch unter Gewaltenteilungsaspekten überzeugender, einer Norm die unmittelbare Wirkung nur bei bestimmten Sachmaterien oder dann abzusprechen, wenn ein ausdrücklich entgegenstehender Wille der politischen Organe festgestellt werden kann oder grundlegende Prinzipien der Verfassung verletzt werden.⁵⁶

50 L. Henkin, *Foreign Affairs and the United States Constitution*, 2. Aufl. 1996, 14.

51 C.M. Vázquez, *The Four Doctrines of Self-Executing Treaties*, AJIL 89 (1995), 695 (699 f.).

52 *Medellin v. Texas* (Fn. 4), 128 S. Ct. 1346, 1368 f.

53 Art. II Sect. 2 US Constitution.

54 C. Möllers, *Gewaltengliederung*, 2005, 95.

55 EuGH, Urt. v. 3. Sept. 2008 – C-402/05 P und C-415/05 P. S. dazu H. Sauer, *Rechtsschutz gegen völkerrechtsdeterminiertes Gemeinschaftsrecht?*, NJW 2008, 3685 ff.

56 In diese Richtung auch *Medellin v. Texas* (Fn. 4), 128 S. Ct. 1346, 1382 (Breyer, J., dissenting opinion)..

Selbst wenn man dem Mehrheitsvotum im Fall *Medellín* jedoch in der Auffassung folgt, dass Art. 94 der UN-Charta *non-self-executing* ist, hätte man zumindest dem Memorandum des Präsidenten bindende Wirkung zuerkennen müssen. Schließlich geht es bei der Umsetzung eines Gerichtsurteils gerade nicht um einen Legislativakt, sondern um eine Einzelfallentscheidung.⁵⁷ Aus dem *non-self-executing*-Charakter von Art. 94 der Charta einen impliziten Willen des Kongresses zu konstruieren, dass der Präsident keine Umsetzungskompetenz haben soll, vermag nicht zu überzeugen. Schließlich bezieht sich die Bestimmung der unmittelbaren Wirksamkeit von Vertragsklauseln nach *Foster* auf die Kompetenzabgrenzung zwischen Gerichten und politischen Organen.⁵⁸ Über das Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive sagt sie nichts aus.

Nimmt man also entgegen dem Supreme Court an, dass das Fehlen einer unmittelbaren Bindungswirkung nicht impliziert, dass der Präsident keine Handlungskompetenz haben soll, befinden wir uns jedoch in der zweiten Kategorie der in *Younstown* getroffenen Unterscheidung, nach der sich die Kompetenzen des Präsidenten nach dem Verfassungstext und den Notwendigkeiten des Einzelfalls richten.⁵⁹ Die dogmatische Konstruktion der Unterscheidung von Verträgen mit unmittelbarer Wirkung und solchen mit bloß mittelbarer Wirkung hat der amerikanischen Verfassungsrechtswissenschaft angesichts des klaren Verfassungswortlauts lange Zeit Probleme bereitet. Herrschend ist eine Interpretation, nach der nicht grundsätzlich die Gesetzeskraft einer *non-self-executing* Vertragsklausel in Frage steht, sondern lediglich deren Vollziehbarkeit durch die Gerichte.⁶⁰ Akzeptiert man diese Konstruktion, könnte sich der Präsident, indem er das IGH-Urteil für vollziehbar erklärt, auf die Aufgabe stützen, die Umsetzung der Gesetze zu überwachen.⁶¹ Die Argumentation des Supreme Court vermag also auch in dieser Hinsicht nicht zu überzeugen.

III. Fazit

Die Entscheidungen des US Supreme Courts in *Sanchez-Llamas* und *Medellín* zeigen, dass der bloße Verfassungstext über die Völkerrechtsfreundlichkeit einer Rechtsordnung wenig aussagt. Obwohl Art. VI Abs. 2 der US Verfassung grundsätzlich eine monistische Lesart des Verhältnisses von völkerrechtlichen Verträgen und innerstaatlichem Recht nahelegt, hat der Supreme Court in beiden Fällen eine unmittelbare Anwendung des Völkerrechts verweigert. Demgegenüber hat das Bundesverfassungsgericht trotz der überwiegend dualistischen Interpretation von Art. 59 Abs. 2 GG⁶² jüngst die unmittelbare Anwendung von Art. 36 der Wiener Konsularrechtskonvention anerkannt.⁶³ Insofern scheint die Geisteshaltung der entscheidenden Richter größeren Einfluss auf die Ausgestaltung entsprechender Verfassungsinstitutionen zu haben als der bloße Normtext.

57 Ebd., 1388.

58 S.o., Fn. 9.

59 S.o., Fn. 33.

60 *Bradley* (Fn. 10), 550; *Vázquez* (Fn. 48), 568.

61 Ebd., 565.

62 S.o., Fn. 6

63 BVerfG, Beschl. v. 19. Sept. 2006, JZ 2007, 887 m. Anm. C. Burchard.

In diesem Zusammenhang zeigen die beiden Entscheidungen auch, dass die *Originalists* den *Activists* näher stehen, als oft angenommen wird. Die Originalisten versuchen ihren Entscheidungen durch engen Textbezug und formale Argumentation Legitimität zu verschaffen. Da gerade Verfassungstexte durch ein hohes Maß an Unbestimmtheit gekennzeichnet sind, kaschieren sie damit jedoch nur ihre politische und philosophische Vorprägung. An der Legitimität einer derartigen Verfassungsinterpretation kann man berechnete Zweifel anmelden.⁶⁴ Dies zeigt auch eine jüngere Studie der New York Times, die feststellte, dass die internationale Vorbildwirkung des US Supreme Court in den letzten Jahren deutlich abgenommen hat.⁶⁵ Dieser Trend wird sich wohl nur umkehren lassen, wenn die zukünftige Rechtsprechung des US Supreme Court internationalen Entwicklungen weniger Skepsis und den völkerrechtlichen Entscheidungen des eigenen Parlaments mehr Respekt entgegenbringt.

64 Plastisch *M. Jestaedt*, Das mag in der Theorie richtig sein... Vom Nutzen der Rechtstheorie für die Rechtspraxis, 2006, 60, der diese Art des Formalismus – in anderem Kontext – mit den Worten kritisiert: „Sie tun nicht, was sie sagen, und sie sagen nicht, was sie tun.“

65 *A. Liptak*, U.S. Court Is Now Guiding Fewer Nations, New York Times v. 18. Sept. 2008. Vgl. auch *J. Gogolin*, Avena and Sanchez-Llamas Come to Germany – The German Constitutional Court Upholds Rights under the Vienna Convention on Consular Rights, German Law Journal 8 (2007), 261 (276), die darauf hinweist, dass die das BVerfG in seiner Entscheidung zu Art. 36 der Konsularrechtskonvention (Fn. 63) lediglich Breyers *dissenting opinion* im Fall *Sanchez Llamas* zitiert habe, nicht jedoch das Mehrheitsvotum.

Preprints 2009

Johannes Rincke / Christian Traxler: Deterrence Through Word of Mouth. 2009/4.

Christian Traxler / Joachim Winter: Survey Evidence on Conditional Norm Enforcement. 2009/3.

Britta Herbig / Andreas Glöckner: Experts and Decision Making: First Steps Towards a Unifying Theory of Decision Making in Novices, Intermediates and Experts. 2009/2.

Martin Beckenkamp: Environmental dilemmas revisited: structural consequences from the angle of institutional ergonomics. 2009/1.

Preprints 2008

Carsten Burhop: The Underpricing of Initial Public Offerings in Imperial Germany, 1870-1896. 2008/46.

Martin Hellwig: A Note on Deaton's Theorem on the Undesirability of Nonuniform Excise Taxation. 2008/45.

Martin Hellwig: Zur Problematik staatlicher Beschränkungen der Beteiligung und der Einflussnahme von Investoren bei großen Unternehmen. 2008/44.

published in: Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht 172 (2008), 768 – 787

Martin Hellwig: Systemic Risk in the Financial Sector: An Analysis of the Subprime-Mortgage Financial Crisis. 2008/43.

Andreas Glöckner / Ann-Katrin Herbold: Information Processing in Decisions under Risk: Evidence for Compensatory Strategies based on Automatic Processes. 2008/42.

Jörn Lüdemann / Stefan Magen: Effizienz statt Gerechtigkeit? 2008/41.

Christoph Engel: Die Bedeutung der Verhaltensökonomie für das Kartellrecht. 2008/40.

Felix Bierbrauer: A unified approach to the revelation of public goods preferences and to optimal income taxation. 2008/39.

Carsten Burhop / Thorsten Lübbens: Incentives and Innovation? R&D Management in Germany's High-Tech Industries During the Second Industrial Revolution. 2008/38.

Andreas Nicklisch / Tobias Salz: Reciprocity and status in a virtual field experiment. 2008/37.

Andreas Glöckner / Christoph Engel: Can We Trust Intuitive Jurors? An Experimental Analysis. 2008/36.

Jörn Lüdemann: Wettbewerb und Regulierung in der Telekommunikation. Das Telekommunikationsrecht vor den Herausforderungen dynamischer Märkte. 2008/35.

published in: Jörn Lüdemann (Hrsg.), Telekommunikation, Energie, Eisenbahn – Welche Regulierung brauchen die Netzwirtschaften? Tübingen (Mohr Siebeck) 2008, S. 69-99

Martin Beckenkamp: Playing strategically against nature? – Decisions viewed from a game-theoretic frame. 2008/34.

Christoph Engel: Preponderance of the Evidence versus Intime Conviction. A Behavioural Perspective on a Conflict between American and Continental European Law? 2008/33.

Kristoffel Grechenig: Schadenersatz bei Verletzung von § 14 WpHG? Insiderhandel mit positiver und negativer Information. 2008/32.

Felix Bierbrauer: Optimal Income Taxation, Public Goods Provision and Robust Mechanism Design. 2008/31.

Hans-Theo Normann: Vertical Integration, Raising Rivals' Costs and Upstream Collusion. 2008/30.

forthcoming in: European Economic Review

Martin Hellwig: Competition Policy and Sector-Specific Regulation for Network Industries. 2008/29.

forthcoming in: X. Vives (ed.), "Competition Policy in the EU: Fifty Years on from the Treaty of Rome" Oxford University Press.

Niels Petersen: Rational Choice or Deliberation? – Customary International Law between Coordination and Constitutionalization. 2008/28.

forthcoming in: Journal of Institutional and Theoretical Economics 165 (2009)

Stephen Broadberry / Carsten Burhop: Resolving the Anglo-German Industrial Productivity Puzzle, 1895-1935: A Response to Professor Ritschl. 2008/27.

forthcoming in: Journal of Economic History

Niels Petersen: Demokratie und Grundgesetz – Veränderungen des Demokratieprinzips in Art. 20 Abs. 2 GG angesichts der Herausforderungen moderner Staatlichkeit. 2008/26.

forthcoming: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart 57 (2009)

Andreas Nicklisch: Semi-collusive advertising and pricing in experimental duopolies. 2008/25.

Andreas Nicklisch: Inequity Aversion, Reciprocity, and Appropriateness in the Ultimatum-Revenge Game. 2008/24.

Christoph Engel: The Behaviour of Corporate Actors. A Survey of the Empirical Literature. 2008/23.

Emanuel Vahid Towfigh: Komplexität und Normenklarheit – oder: Gesetze sind für Juristen gemacht. 2008/22.

Christian Traxler / Andreas Reutter: Apportionment, Fiscal Equalization and Decentralized Tax Enforcement. 2008/21.

Christoph Engel, REITs ante portas. Die Anpassung des deutschen Rechts an institutionelle Investoren in den Grundstücks- und Mietmärkten. 2008/20.

forthcoming in: Juristenzeitung

Christoph Engel, Ernst-Joachim Mestmäcker. 2008/19.

forthcoming in: Stefan Grundmann / Karl Riesenhuber (eds.): Deutschsprachige Zivilrechtslehrer des 20. Jahrhunderts in Berichten ihrer Schüler, Band 2, Berlin (De Gruyter)

Andreas Glöckner, „Neurorecht“ ohne Psychologie? Die Rolle verhaltenswissenschaftlicher Betrachtungsebenen bei der Ableitung rechtspolitischer Empfehlungen. 2008/18.

forthcoming in: S. Schleim, T. M. Spranger & H. Walter (Eds.), Von der Neuroethik zum Neurorecht? Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.

Ernesto Crivelli/Klaas Staal, Size, Spillovers and Soft Budget Constraints. 2008/17.

Niels Petersen, The Principle of Democratic Teleology in International Law. 2008/16.

Markus Quirin/Martin Beckenkamp/Julius Kuhl, Giving or Taking: The Role of Dispositional Power Motivation and Positive Affect in Profit Maximization. 2008/15.

Andreas Glöckner/Tilman Betsch/Nicola Schindler, Construction of Probabilistic Inferences by Constraint Satisfaction. 2008/14.

Carsten Burhop/Thorsten Lübbens, Cartels, managerial incentives, and productive efficiency in German coal mining, 1881-1913. 2008/13.