



# BERLINER RECHTSZEITSCHRIFT

JURISTISCHE FACHZEITSCHRIFT AN DER FREIEN UNIVERSITÄT BERLIN

**EDITORIAL** Reform der juristischen Ausbildung? (*S. Dahmen*)

**INTERVIEW** Russell A. Miller: German Law and Legal Culture

## AUS DER PRAXIS

*RA Johannes Weigl und Dr. Leonie Wittershagen*

Digital Law Litigation: Zur gerichtlichen Rechtsdurchsetzung im Bereich der europäischen Digitalregulierung

## GRUNDLAGEN

*Ansgar Pohl*

Deutsches Kolonialstaatsrecht und Völkerrecht im 19. Jahrhundert

## ZIVILRECHT

*Leonie Krambeck*

Der patentrechtliche Sukzessionsschutz –  
Vorzeichenwechsel durch die BGH-Entscheidung *Valentins*?

*Konrad Thole*

Vereinbarkeit des Andienungsrechts nach dem neuen § 47 BörsG  
mit der Vermögensbindung

## ÖFFENTLICHES RECHT

*Emilia Scheithauer*

Die *Inter se*-Modifikation multilateraler Verträge im Kontext des  
deutschen Cannabisgesetzes

*Leonardo Braguinski*

Unionsbürgerschaft und Nichtdiskriminierung bei der Auslieferung  
von ausländischen Unionsbürgern an Drittstaaten

## STRAFRECHT

*Clara Timphus*

Der Einfluss von Sonderwissen auf die Zurechenbarkeit des Taterfolgs

*Maxine Stumpp*

Geschlechterrollenstereotype und Vergewaltigungsmythen im  
Sexualstrafrecht und dessen Anwendung

5. Jahrgang · Seiten 97–220

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

ISSN (Print) 2699-948X · ISSN (Online) 2699-2132

# AUSGABE 2/2024

Emilia Scheithauer \*

## Die *Inter se*-Modifikation multilateraler Verträge im Kontext des deutschen Cannabisgesetzes

Seit dem 1.4.2024 ist das neue Cannabisgesetz in Deutschland in Kraft. Die Neuregelung kam nach langer politischer Auseinandersetzung zustande und stieß sofort auf internationalen Widerstand. Insbesondere kritisiert das International Narcotics Control Board, welches für die Überwachung und Umsetzung der UN-Suchtstoffübereinkommen zuständig ist, im Gespräch mit der deutschen Regierung die Teillegalisierung von Cannabis als Verstoß gegen diese Übereinkommen. Als völkerrechtsfreundlicher Staat sollte sich Deutschland dieser Kritik stellen und seinen Umgang mit dem Verstoß überdenken. Zu einer der wenigen Optionen für Deutschland gehört die *inter se*-Modifikation nach Art. 41 WVK. Der Beitrag untersucht, ob durch dieses Instrument ein Gleichgewicht zwischen Flexibilität und Stabilität in der völkerrechtlichen Vertragsgestaltung erreicht werden kann und welche Voraussetzungen dafür vorliegen müssen.

### Inhaltsübersicht

A. Einleitung .....	162
B. Die <i>inter se</i> -Modifikation multilateraler Verträge nach Art. 41 WVK .....	163
I. Anwendungsbereich .....	163
II. Voraussetzungen für die <i>inter se</i> -Modifikation nach Art. 41 WVK .....	164
1. Modifikation im Vertrag vorgesehen, Art. 41 Abs. 1 lit. a WVK .....	164
2. Modifikation durch Vertrag nicht verboten, Art. 41 Abs. 1 lit. b WVK .....	165
3. Relevanz der Natur von Vertragsverpflichtungen .....	166
III. Notifizierung, Art. 41 Abs. 2 WVK .....	169
C. Möglichkeiten und Grenzen der <i>inter se</i> -Modifikation anhand der Suchtstoffübereinkommen .....	169
I. Zulässigkeit einer <i>inter se</i> -Modifikation der Suchtstoffübereinkommen .....	170
1. Beeinträchtigung der anderen Vertragsparteien durch eine <i>inter se</i> -Modifikation .....	170
2. Herausforderungen bei der Auslegung von Ziel und Zweck .....	172

II. Alternativen zu einer <i>inter se</i> -Modifikation .....	174
D. Konflikte zwischen dem multilateralen Vertrag und der <i>inter se</i> -Modifikation .....	175
I. Rechtmäßige <i>inter se</i> -Modifikation .....	175
II. Rechtswidrige <i>inter se</i> -Modifikationen .....	176
III. Vorrangregel und Vertragsauslegung .....	177
E. Fazit und Ausblick .....	177

### A. Einleitung

Die Reaktion des *International Narcotics Control Boards* (INCB) auf das deutsche Cannabisgesetz ist unmissverständlich und klar. Die Maßnahmen zur Legalisierung des Konsums von Cannabis für nichtmedizinische Zwecke verstoßen gegen die UN-Suchtstoffübereinkommen<sup>1,2</sup>.

Entgegen der Feststellung dieses unabhängigen und gerichtsähnlichen Überwachungsorgans der UN-Suchtstoffübereinkommen beruft sich Deutschland immer noch auf eine restriktive Auslegung der Übereinkommen. Auch wenn sich der Handlungsspielraum des INCB lediglich auf die öffentliche Rüge beschränkt,<sup>3</sup> und es über keine Sanktionsgewalt verfügt, sollte Deutschland als völkerrechtsfreundlicher Staat seinen grundlegenden Umgang mit dem Verstoß gegen die Suchtstoffübereinkommen überdenken. Anstatt sich darauf zu berufen, dass die gesetzliche Legalisierung von Cannabis nicht in einem Konflikt mit dem Völkerrecht stehen würde, und die flexible Vertragsgestaltung mit rechtlich fraglichen Argumenten an seine Grenzen zu bringen, könnten die Staaten, die eine solche gesetzliche Regulierung anstreben oder bereits angeführt haben, die Voraussetzungen für eine vertragliche Reform schaffen, um politische Veränderung mit ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen in Einklang zu bringen.<sup>4</sup> Langfristig muss sich Deutschland der Auffassung des INCB fügen, unabhängig davon, welche Gründe es seiner Auslegung zugrunde legt. Zu einer der wenigen Optionen, um langfristig eine Auseinandersetzung mit dem INCB zu vermeiden, gehört die *inter se*-Modifikation auf der Grundlage von Art. 41 der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK)<sup>5,6</sup>. Bereits bei

\* Die Autorin studiert im siebten Semester Rechtswissenschaft an der Freien Universität Berlin und ist studentische Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Staats-, Verwaltungs- und Steuerrecht (Univ.-Prof. Dr. Markus Heintzen). Bei dem Beitrag handelt es sich um eine Studienabschlussarbeit, die bei Univ.-Prof. Dr. Helmut Aust im Rahmen des Schwerpunktbereichs „Internationalisierung der Rechtsordnung“ erarbeitet wurde.

<sup>1</sup> Single Convention on Narcotic Drugs, 30.3.1961, New York, 520 UNTS 151, BGBl. 1973 II, S. 1354; Protocol Amending the Single Convention on Narcotic Drugs (1972), 25.3.1972, Geneva, 976 UNTS 3; Convention on Psychotropic Substances, 21.2.1971, Vienna, 1019 UNTS 175, BGBl. 1976 II, S. 1478; Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, 20.12.1988, Vienna, 1582 UNTS 95, BGBl. 1993 II, S. 1137; im Folgenden Suchtstoffübereinkommen.

<sup>2</sup> INCB, Report of the International Narcotics Control Board for 2023, E/INCB/2023/1, S. 33 Rn. 184.

<sup>3</sup> Heilmann, The International Control of Illegal Drugs and the U.N. Treaty Regime: Preventing or Causing Human Rights Violations?, CJICL, 2011, 237 (256 f.).

<sup>4</sup> Bewley-Taylor, Cannabis Regulation and the UN Drug Treaties, Strategies for Reform, 2016, [https://www.tni.org/files/publication-downloads/cannabis\\_regulation\\_and\\_the\\_un\\_drug\\_treaties\\_june\\_2016\\_web\\_0.pdf](https://www.tni.org/files/publication-downloads/cannabis_regulation_and_the_un_drug_treaties_june_2016_web_0.pdf), zuletzt aufgerufen am 9.3.2024, S. 15; Boister/Jelsma, *Inter se* Modification of the UN Drug Control Convention, ICLR 2018, 456 (489).

<sup>5</sup> Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge, 23.5.1969, Wien, 1155 UNTS 331, BGBl. 1985 II, S. 927.

<sup>6</sup> Ambos, Zur völkerrechtlichen Zulässigkeit der Cannabis-Entkriminalisierung, 20.5.2022, <https://verfassungsblog.de/zur-volkerrechtlichen-zula>

den Beratungen über die WVK betonte die Völkerrechtskommission (ILC)<sup>7</sup> bezüglich der Verabschiedung des Art. 41 WVK, dass dieser ein gelungener Kompromiss zwischen zwei Bedürfnissen sei: einerseits dem Bedürfnis, die Rechte der Vertragsparteien in ihrer ursprünglichen Form anzuerkennen und andererseits der Notwendigkeit, Modifikationen zuzulassen, um bestimmten nationalen Anforderungen Rechnung zu tragen. Dabei solle jedoch darauf geachtet werden, dass die Flexibilität erhalten bleibt, um den Anforderungen gemeinsamer Interessen von Staatengruppen gerecht zu werden.<sup>8</sup> Die große Herausforderung ist dabei, ein Gleichgewicht zwischen Flexibilität und Stabilität zu schaffen, um bei multilateralen Verträgen großen Umfangs eine Anpassung an veränderte politische Umstände zu ermöglichen.<sup>9</sup> In dieser Arbeit soll der Frage nachgegangen werden, ob die Verabschiedung eines *inter se*-Abkommens dieses Gleichgewicht tatsächlich herstellen kann. Dabei sollen die Voraussetzungen betrachtet werden, die erfüllt werden müssen, um die Möglichkeiten einer *inter se*-Modifikation auszuschöpfen und eine wirkliche rechtmäßige Alternative für die Vertragsparteien darzustellen. Zunächst werden dazu die grundlegenden Voraussetzungen einer *inter se*-Modifikation nach Art. 41 WVK aufgezeigt und vertieft auf die Relevanz der grundsätzlichen Natur der Vertragsverpflichtungen in diesem Zusammenhang eingegangen, die sich in bilateralisierbare und nicht bilateralisierbare Vertragsverpflichtungen aufteilen lassen (B.). Anschließend sollen die Voraussetzungen des Art. 41 WVK aufgrund der aktuellen Relevanz anhand der Suchtstoffübereinkommen nach ihren Möglichkeiten und Grenzen untersucht werden (C.). Dabei stehen zwei Schwerpunkte im Vordergrund: zunächst die komplexe Frage, wie die Vereinbarkeit mit Ziel und Zweck eines Vertrags ermittelt werden kann und inwiefern die Beeinträchtigungen der anderen Vertragsparteien tatsächlich bestimmt werden können. Schließlich soll auf den widersprüchlichen Umgang mit rechtswidrigen *inter se*-Modifikationen eingegangen werden, welche die Voraussetzungen des Art. 41 WVK nicht erfüllen (D.).

ssigkeit-der-cannabis-entkriminalisierung/, zuletzt aufgerufen am 9.3.2024.  
<sup>7</sup> International Law Commission.

<sup>8</sup> ILC, Summary records of the eighteenth session, 4.5.-19.7.1966, 876th Meeting, A/CN.4/186 and Addenda; A/CN.4/L.107, L.115, YBILC 1966, Vol. I Part II, S. 219 Rn. 9.

<sup>9</sup> Giegerich, Treaties, Multilateral, Reservation to, in: Max Planck Encyclopedias of International Law (MPEPIL), online edition, September 2020, Rn. 6; Klabbers, Treaties, Amendment and Revision, in: Max Planck Encyclopedias of International Law (MPEPIL), online edition, December 2006, Rn. 1.

<sup>10</sup> ILC, Reports of the International Law Commission on the second part of its seventeenth session and on its eighteenth session, A/6309/Rev.1, YBILC 1966, Vol. II, S. 235 Rn. 1; Gornig, Völkerrecht, 2023, § 33 Rn. 77; Heintschel von Heinegg, in: Ipsen, Völkerrecht, 8. Aufl. 2024, § 16 Rn. 1; Kempen/Hillgruber/Grabenwarter, Völkerrecht, 3. Aufl. 2021, § 13 Rn. 49.

<sup>11</sup> Oscar Chinn, United Kingdom v Belgium, Judgment, PCIJ Series A/B No. 63, PCIJ 1932, 12.12.1934.

## B. Die *inter se*-Modifikation multilateraler Verträge nach Art. 41 WVK

### I. Anwendungsbereich

Eine sog. *inter se*-Modifikation, auch als *contracting out* bezeichnet, liegt vor, wenn eine begrenzte Anzahl an Parteien eines multilateralen Vertrags Änderungen einzelner Vertragsbestimmungen oder des gesamten Vertrags ausschließlich im Verhältnis zueinander vereinbart.<sup>10</sup> Die Möglichkeit eines *inter se*-Abkommens wurde erstmals im Fall „Oscar Chinn“ von 1932 durch den Ständigen Internationalen Gerichtshof bestätigt.<sup>11</sup> Später fanden diese Überlegungen Eingang in die Arbeit der ILC.<sup>12</sup> Heute ist die Modifikation multilateraler Verträge zwischen einzelnen Vertragsparteien ausdrücklich in Art. 41 WVK geregelt. Die Möglichkeit von *inter se*-Modifikationen ist dabei ausschließlich auf mehrseitige bzw. multilaterale Verträge beschränkt, die zwischen drei oder mehr Staaten bestehen.<sup>13</sup> Diese Sonderregelung ist nur für diesen Fall notwendig, da bilaterale Verträge jederzeit mit dem Konsens der zwei Parteien geändert werden können.<sup>14</sup> Berechtigt zu einer Modifikation sind die Vertragsparteien selbst.<sup>15</sup> Das *inter se*-Abkommen gilt als *res inter alios acta* für die Vertragsparteien, die nicht an der Modifikation beteiligt sind.<sup>16</sup> Das Verhältnis zwischen Dritten und Verträgen wird durch die *pacta tertiis*-Regel definiert. Dieser Grundsatz findet sich in Art. 34 WVK wieder, wonach ein Vertrag für einen dritten Staat ohne dessen Zustimmung weder Pflichten noch Rechte begründet. Eine *inter se*-Modifikation führt deshalb zu zwei inhaltlich unterschiedlichen Rechtsbeziehungen. Auf der einen Seite besteht weiterhin der ursprüngliche Vertrag zwischen allen Parteien, ohne dass die Rechte und Pflichten aus dem früheren Vertrag im Verhältnis zu Dritten, die nicht Partei des *inter se*-Abkommens sind, aufgehoben werden. Auf der anderen Seite gilt der neue modifizierte Vertrag, der nur auf das spezielle Verhältnis zwischen diesen Vertragsparteien Anwendung findet, aber nicht die übrigen Parteien des ursprünglichen Vertrags bindet.<sup>17</sup> Dabei unterscheidet sich das *inter se*-Abkommen inhaltlich

<sup>12</sup> Rigaux/Simon in: Corten/Klein, VCLT, 2011, Art. 41 Rn. 10; Tams, Oscar Chinn Case, in: Max Planck Encyclopedias of International Law (MPEPIL), online edition January 2007, Rn. 10.

<sup>13</sup> Aust, Modern Treaty Law and Practice, 3. Aufl. 2013, S. 9; M. Fitzmaurice, Treaties, in: Max Planck Encyclopedia of Public International Law, (MPEPIL), online edition February 2021, Rn. 5.

<sup>14</sup> Klabbers (Fn. 9), Rn. 1.

<sup>15</sup> ILC, Reports of the International Law Commission on the second part of its seventeenth session and on its eighteenth session, A/6309/Rev.1, YBILC 1966, Vol. II, S. 235 Rn. 1.

<sup>16</sup> M. Fitzmaurice (Fn. 13), Rn. 120; Rigaux/Simon (Fn. 12), Art. 41 Rn. 31; Villiger, VCLT, 2009, Art. 41 Rn. 5.

<sup>17</sup> Ago, Summary records of the sixteenth session 11.5.-24.7.1964, Law of Treaties A/CN.4/167/Add. 1 and 2, 747th Meeting, YBILC 1964, Vol. I, S. 154 Rn. 23; General Assembly, Fragmentation of International Law: Difficulties arising from the diversification and expansion of International Law, A/CN.4/L.682, 13.4.2006, S. 155 Rn. 301; Matz-Lück, Treaties, Conflict Clauses, in: Max Planck Encyclopedias of International Law (MPEPIL), online edition, April 2006 Rn. 10.

vom ursprünglichen Vertrag.<sup>18</sup> Bei dieser formellen Vertragsmodifikation werden die geltenden Regelungen im Rahmen eines förmlichen Verfahrens erarbeitet und im Verlauf desselben in einem schriftlichen Vertragstext festgelegt.<sup>19</sup>

## II. Voraussetzungen für die *inter se*-Modifikation nach Art. 41 WVK

Im Wesentlichen ist zwischen drei Sachverhalten zu unterscheiden. Ist im multilateralen Vertrag selbst ausdrücklich die Möglichkeit einer Modifikation vorgesehen, ist nach Art. 41 Abs. 1 lit. a WVK eine *inter se*-Modifikation unter den Voraussetzungen des Vertrags selbst zulässig. Wenn der Vertrag selbst eine Modifikation nicht ausdrücklich verbietet und keine Regelungen für die Möglichkeit einer Modifikation enthält, ist die Modifikation lediglich unter den Voraussetzungen des Art. 41 Abs. 1 lit. b WVK zulässig. Durch den Wortlaut „oder“ am Ende des Art. 41 Abs. 1 lit. a WVK wird deutlich, dass sich die beiden Absätze gegenseitig ausschließen.<sup>20</sup> Der dritte Sachverhalt liegt vor, wenn der multilaterale Vertrag eine Modifikation explizit verbietet und insofern Art. 41 WVK keine Anwendung findet.<sup>21</sup>

### 1. Modifikation im Vertrag vorgesehen, Art. 41 Abs. 1 lit. a WVK

Ein *inter se*-Abkommen ist gem. Art. 41 Abs. 1 lit. a WVK zulässig, wenn die Möglichkeit einer solchen Modifikation in dem multilateralen Vertrag selbst vorgesehen ist. Insofern regelt der Vertrag selbst die Möglichkeit eines *contracting out* und dessen Voraussetzungen.<sup>22</sup> Mithin herrscht zwischen allen Vertragsparteien des multilateralen Vertrags Konsens über die Möglichkeit einer Vertragsmodifikation.<sup>23</sup> Die zusätzlichen Voraussetzungen des Art. 41 Abs. 1 lit. b WVK sind hier nicht maßgeblich, da davon ausgegangen werden kann, dass die Vertragsverfasser weitere Voraussetzungen bei der Ausgestaltung der Änderungsmöglichkeiten im Vertrag selbst berücksichtigt haben.<sup>24</sup> Ein Beispiel für eine im Vertrag vorgesehene Modifikationsmöglichkeit ist Art. 311 Abs. 3 des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen von 1982<sup>25</sup>, welcher

die Bestimmungen des Art. 41 WVK für die Voraussetzungen einer Modifikation weitgehend bestätigt.<sup>26</sup> Am häufigsten lassen sich jedoch Modifikationsmöglichkeiten in multilateralen Verträgen finden, die eine Modifikation dahingehend zulassen, dass die im Vertrag festgelegten Pflichten erweitert werden.<sup>27</sup> Solche Modifikationen, die der Umsetzung, Aktualisierung und Stärkung der Vertragsverpflichtungen dienen und dabei die Bestimmungen ergänzen, anstatt sie zu lockern, stellen sich als weniger problematisch dar.<sup>28</sup> Exemplarisch regelt Art. 73 Abs. 2 des Wiener Übereinkommens über konsularische Beziehungen<sup>29</sup>, dass Staaten die Möglichkeit haben andere internationale Übereinkünfte zu schließen, die die Bestimmungen dieses Übereinkommens bestätigen, ergänzen, vervollständigen oder deren Geltungsbereich erweitern. Auch die ILC betont bei ihren Beratungen über den Entwurf des Art. 41 WVK, dass eine Modifikation nicht zwangsläufig eine Änderung *contra legem* sein muss, die die Umkehrung einer Bestimmung oder eines Grundsatzes im *inter se*-Abkommen bedeutet. Stattdessen können Modifikationen auch Bestimmungen hinzufügen, die mit den bestehenden Regelungen übereinstimmen oder entstandene Zweifel an einer Regel beseitigen, die bei der Auslegung oder Anwendung des Vertrags aufgetreten sind.<sup>30</sup> Die Modifikationsmöglichkeit kann auch dahingehend eingeschränkt sein, dass eine Modifikation beinahe mit allen Regelungen des ursprünglichen Vertrags vereinbar sein muss und demnach eher einem impliziten Verbot ähnelt.<sup>31</sup> Beispielsweise definiert Art. XXIV des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens<sup>32</sup> enge Grenzen für die Möglichkeit einer *inter se*-Modifikation.<sup>33</sup> Auch der EUV lässt *inter se*-Modifikationen unter der strengen Voraussetzung des Instruments der sog. „Verstärkten Zusammenarbeit“ zu. Diese Regelungen finden sich in Art. 20 ff. EUV und Art. 326 ff. AEUV. Demzufolge haben die Vertragsparteien auch die Möglichkeit eine Modifikation im Vertrag zu regeln, welche strengere Voraussetzungen an die Zulässigkeit stellt als in Art. 41 Abs. 1 lit. b WVK vorgesehen.<sup>34</sup>

<sup>18</sup> Ago (Fn. 17), S. 148 Rn. 22; Dahm/Delbrück/Wolfrum, Völkerrecht, Band I/3, 2. Aufl. 2002, S. 667; Thiele, Fragmentierung des Völkerrechts als Herausforderung für die Staatengemeinschaft, AVR 2008, 1 (12).

<sup>19</sup> Henrich, Vertragsgewohnheitsrecht und Parlamentsbeteiligung, 2020, S. 19.

<sup>20</sup> Von der Decken in: Dörr/Schmalenbach, VCLT, 2. Aufl. 2018, Art. 41 Rn. 12; Villiger (Fn. 16), Art. 41 Rn. 6.

<sup>21</sup> Von der Decken (Fn. 20), Art. 41 Rn. 13; Rigaux/Simon (Fn. 12), Art. 41 Rn. 21.

<sup>22</sup> ILC, Reports of the International Law Commission on the second part of its seventeenth session and on its eighteenth session, A/6309/Rev.1, YBILC 1966, Vol. II, S. 235 Rn. 2.

<sup>23</sup> Dahm/Delbrück/Wolfrum (Fn. 18), S. 668; Rigaux/Simon (Fn. 12), Art. 41 Rn. 20.

<sup>24</sup> Bowman/Kritsiotis, Conceptual and Contextual Perspectives on the Modern Law of Treaties, 2018, S. 289; Villiger (Fn. 16), Art. 41 Rn. 6.

<sup>25</sup> Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen, 1833 UNTS 3, BGBl. 1994 II, S. 1799, 10.12.1982, Montego Bay, Jamaica.

<sup>26</sup> Pauwelyn, Conflict of Norms in Public International Law: How WTO LAW Relates to other Rules of International Law, 2003, S. 302; Rigaux/Simon (Fn. 12), Art. 41 Rn. 28.

<sup>27</sup> Von der Decken (Fn. 20), Art. 41 Rn. 11; Rigaux/Simon (Fn. 12), Art. 41 Rn. 21.

<sup>28</sup> General Assembly, Fragmentation of International Law: Difficulties arising from the diversification and expansion of International Law, A/CN.4/L.682, 13.4.2006, S. 152 Rn. 297.

<sup>29</sup> Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen, 24.4.1963, Wien, 596 UNTS 261, BGBl. 1969 II, S. 1585.

<sup>30</sup> Ago (Fn. 17), S. 274 Rn. 104.

<sup>31</sup> Ago (Fn. 17), S. 274 Rn. 104; Rigaux/Simon (Fn. 12), Art. 41 Rn. 23.

<sup>32</sup> Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen, vom 30.10.1947 in der vom 1.3.1969 geltenden Fassung, 55 UNTS 94, BGBl. 1951 II, S. 173.

<sup>33</sup> Pauwelyn, The Role of Public International Law in the WTO: How Far Can We Go?, AJIL 2001, 535 (548); Rigaux/Simon (Fn. 12), Art. 41 Rn. 24.

<sup>34</sup> Von der Decken (Fn. 20), Art. 41 Rn. 11; Rigaux/Simon (Fn. 12), Art. 41 Rn. 29;

## 2. Modifikation durch Vertrag nicht verboten, Art. 41 Abs. 1 lit. b WVK

Wenn eine Modifikation durch den multilateralen Vertrag selbst nicht verboten ist, können multilaterale Verträge unter den Voraussetzungen des Art. 41 Abs. 1 lit. b WVK modifiziert werden. Modifikationsverbote können explizit oder implizit im Vertrag geregelt werden.<sup>35</sup> Ein Beispiel für den ausdrücklichen Ausschluss abweichender Vereinbarungen stellt Art. 2 des sog. Neun-Mächte-Vertrags vom 6.2.1922<sup>36</sup> dar.<sup>37</sup> Die Vertragsparteien einigten sich in Art. 2 darauf, weder untereinander noch einzeln oder gemeinsam mit einem oder mehreren Staaten Verträge, Abkommen oder Abmachungen zu schließen, welche die in Art. 1 genannten Grundsätze verletzen oder beeinträchtigen würden. Hier würde Art. 41 WVK keine Anwendung finden und eine *inter se*-Modifikation wäre nicht zulässig. Im Unterschied zu den anderen Voraussetzungen des Art. 41 WVK bietet ein Verbot im multilateralen Vertrag selbst den Vorteil, dass es keinen Raum für Auslegungsfragen gibt.<sup>38</sup> Lässt der Vertrag nur bestimmte Modifikationen zu, sind damit implizit alle anderen Modifikationsmöglichkeiten verboten, womit ein Fall des Art. 41 Abs. 1 lit. a WVK vorliegt.<sup>39</sup> Der Anwendungsbereich des Art. 41 Abs. 1 lit. b WVK beschränkt sich folglich auf Verträge, die keine Regelung über eine Modifikationsmöglichkeit treffen.<sup>40</sup> Die beiden Voraussetzungen des Art. 41 Abs. 1 lit. b WVK müssen dabei kumulativ vorliegen.<sup>41</sup> Im Unterschied zu Art. 40 und 30 WVK handelt es sich hierbei um materielle Voraussetzungen, die sich überschneiden können<sup>42</sup> und von den anderen Vertragsparteien geltend gemacht werden können.<sup>43</sup>

### a) Keine Beeinträchtigung der Rechte und Pflichten der anderen Vertragsparteien

Die erste Voraussetzung knüpft an die anderen Vertragsparteien des multilateralen Vertrags an, welche nach Art. 41 Abs. 1 lit. b Nr. i WVK in dem Genuss ihrer Rechte auf

Grund des Vertrags oder in der Erfüllung ihrer Pflichten nicht beeinträchtigt werden dürfen. Es darf weder der Rechtsstatus der anderen Vertragsparteien beeinträchtigt werden, noch dürfen die Verpflichtungen zu ihren Lasten verschärft werden.<sup>44</sup> Diese Voraussetzung hängt eng mit dem *pacta-tertiis*-Grundsatz des Art. 34 WVK zusammen, der begründet, warum das *inter se*-Abkommen weder Pflichten noch Rechte der anderen Vertragsstaaten beeinträchtigen darf.<sup>45</sup> Ein solcher Nachteil entsteht in der Regel nicht, solange die Modifikation des Vertrags von den verschiedenen Vertragsparteien getrennt und unabhängig voneinander vorgenommen werden kann.<sup>46</sup> Folglich können Staaten, die nicht Vertragsparteien des *inter se*-Abkommens sind, dann nicht dessen Anwendung zwischen den anderen Vertragsparteien beanstanden, sofern ihre eigenen Rechte und Pflichten dadurch nicht betroffen sind.<sup>47</sup>

### b) Keine Unvereinbarkeit mit Ziel und Zweck des gesamten Vertrags

Zudem darf sich die betreffende Modifikation nach Art. 41 Abs. 1 lit. b Nr. ii WVK nicht auf eine Bestimmung beziehen, von der abzuweichen mit der vollen Verwirklichung von Ziel und Zweck des gesamten Vertrags unvereinbar ist. Somit ist eine Modifikation unzulässig, wenn der Vertragszweck nicht mehr erfüllt werden kann. Dieses Kriterium für die Zulässigkeit einer Modifikation wirft die größten Schwierigkeiten auf, da es sich dabei auf den ersten Blick um eine Auslegungsfrage des Vertrags handelt, die auch subjektive Bewertungen umfassen könnte.<sup>48</sup>

Das Konzept von Ziel und Zweck findet sich außerhalb von Art. 41 WVK in sechs weiteren Regelungen der WVK.<sup>49</sup> Keine dieser Regelungen enthält insofern eine Legaldefinition.<sup>50</sup> In Art. 41 Abs. 1 lit. b Nr. ii WVK wird der Begriff als Einschränkung der Freiheit zur Modifikation verwendet.<sup>51</sup> Der Internationale Gerichtshof (IGH) hat in seinem Gutachten zu den Vorbehalten zur Völkermordkonvention 1951<sup>52</sup> hilfreiche Hinweise für die Definition des Begriffs

<sup>35</sup> Feist, Kündigung, Rücktritt und Suspendierung von multilateralen Verträgen, 2001, S. 195.

<sup>36</sup> Foreign Relations of the United States, Treaty Between the United States of America, Belgium, the British Empire, China, France, Italy, Japan, the Netherlands, and Portugal, Washington 6.2.1922, Papers Relation to the Foreign Relations of the United States 1922 (in two Volumes), Vol. I., Department of State Publication 2033, Washington, DC: Government Printing Office, 1938.

<sup>37</sup> Hudson, Draft Conventions on the Law of Treaties, with Comment, AJIL 1935, 657 (1016 f.).

<sup>38</sup> Rauschnig/Wetzels, The Vienna Convention on the Law of Treaties: Travaux Préparatoires, 1978, S. 302.

<sup>39</sup> Rigaux/Simon (Fn. 12), Art. 41 Rn. 21.

<sup>40</sup> General Assembly, Fragmentation of International Law: Difficulties arising from the diversification and expansion of International Law, A/CN.4/L.682, 13.4.2006, S. 156 Rn. 304.

<sup>41</sup> Aust (Fn. 13), S. 242; Dahm/Delbrück/Wolfrum, (Fn. 18), S. 668.

<sup>42</sup> ILC, Reports of the International Law Commission on the second part of its seventeenth session and on its eighteenth session, A/6309/Rev.1, YBILC 1966, Vol. II, S. 235 Rn. 2; Villiger (Fn. 16), Art. 41 Rn. 7.

<sup>43</sup> Tuerk, Trieste, in: Max Planck Encyclopedias of International Law (MPEPIL), online edition, February 2009, Rn. 24; Vukas, Solution défini-

tive de la « question de Trieste » par la conclusion des accords entre l'Italie et la Yougoslavie à Osimo (Ancona) le 10 novembre 1975, AFDI 1976, 77 (94 f.).

<sup>44</sup> ILC, Reports of the International Law Commission on the second part of its seventeenth session and on its eighteenth session, A/6309/Rev.1, YBILC 1966, Vol. II, S. 235 Rn. 2; von Arnault, Völkerrecht, 5. Aufl. 2023, § 3 Rn. 236.

<sup>45</sup> Von der Decken (Fn. 20), Art. 41 Rn. 15; Heintschel von Heinegg (Fn. 10), § 15 Rn. 23; Rigaux/Simon (Fn. 12), Art. 41 Rn. 31.

<sup>46</sup> Feist (Fn. 35), S. 196.

<sup>47</sup> Yasseen, Summary records of the eighteenth session 4.5.-19.7.1966, 860th Meeting, Law of Treaties, A/CN.4/186 and Addenda; A/CN.4/L.107 and L.115, YBILC 1966, Vol. I, Part II, S. 125 Rn. 49.

<sup>48</sup> Pauwelyn (Fn. 26), S. 303.

<sup>49</sup> Vgl. Art. 18, Art. 19 lit. c, Art. 20 Abs. 2, Art. 33 Abs. 4, Art. 41 Abs. 1 lit. b Nr. ii, Art. 58 Abs. 1 lit. b Nr. ii WVK.

<sup>50</sup> Buffard/Zemanek, The "Object and Purpose" of a Treaty: An Engima?, ARIEL 1998, 311 (322).

<sup>51</sup> Buffard/Zemanek (Fn. 50), 311 (322).

<sup>52</sup> Reservations to the Convention on Genocide, Advisory Opinion: I.C.J. Report 1951, S. 15.

Ziel und Zweck des Vertrags gegeben.<sup>53</sup> Im Folgenden sollen zwei Fragen zu dem Begriff Ziel und Zweck differenziert betrachtet werden. Zunächst soll untersucht werden, ob Ziel und Zweck zwei unterschiedliche Bedeutungen haben. Anschließend wird der Frage nachgegangen, ob es mehrere Ziele und Zwecke geben kann. Die ILC hat zunächst diskutiert, den Begriff Ziel und Zweck des Vertrags zu entkoppeln, indem separat das Ziel des Vertrags betrachtet und anschließend der Zweck des Vertrags ausgelegt wird.<sup>54</sup> In der endgültigen Fassung der WVK werden die Begriffe ausschließlich im Singular verwendet, was darauf hindeutet, dass die Verfasser beabsichtigten, Ziel und Zweck als einen übergreifenden Begriff zu verwenden.<sup>55</sup> Nötig ist jedenfalls eine Differenzierung zwischen den einzelnen vertraglichen Verpflichtungen und den Kernverpflichtungen, die Ziel und Zweck des Vertrags bilden.<sup>56</sup> Dabei gestaltet sich die Bestimmung der Kernpflichten insbesondere bei vielschichtigen Verträgen als herausfordernd.<sup>57</sup> Die Vereinbarkeit mit Ziel und Zweck des Vertrags ist dabei ein direkter Maßstab für die Rechtmäßigkeit des Verhaltens eines Staates im Rahmen von *inter se*-Modifikationen.<sup>58</sup> Um verschiedene Interpretationen desselben Vertrags zu vermeiden, müssen Ziel und Zweck im gesamten Vertrag einheitlich ausgelegt werden.<sup>59</sup> Die Gefahr bei einer pluralen Betrachtung des Begriffs bestünde ansonsten darin, dass die Modifikation mit einigen Zielen und Zwecken des Vertrags vereinbar ist und mit anderen wiederum nicht.<sup>60</sup> Die Modifikation zielt gerade darauf ab einzelne Vertragsbestimmungen zu ändern. Die Annahme mehrerer Ziele und Zwecke des Vertrags, würde den rechtmäßigen Rahmen einer zulässigen Modifikation deutlich verkleinern.<sup>61</sup>

Die ILC betont, dass es nicht darum gehe, den Vertrag bis ins kleinste Detail zu sezieren und seine Bestimmungen einzeln zu prüfen, sondern das Wesen und die allgemeine Bedeutung des Vertrags herauszuarbeiten.<sup>62</sup> Das einheitliche Konzept von Ziel und Zweck erinnert an die Lehre der

teleologischen Auslegung, wobei auch hier der Begriff des Ziels und Zwecks eines Vertrags als einheitlicher behandelt wird. Insofern kann die Modifikation mit dem Telos als vereinbar oder unvereinbar eingestuft werden.<sup>63</sup> Demzufolge verbindet Ziel und Zweck zwei eng miteinander verwandte Aspekte zu einem einzigen Rechtsgedanken.<sup>64</sup>

Ziel dieses Maßstabs ist es, mindestens drei Interessengruppen zu schützen und einen Ausgleich zwischen den verschiedenen Interessen zu schaffen, ohne den eigentlichen Sinn des Vertrags aus den Augen zu verlieren. Einerseits sollen dadurch die Interessen der Modifikationsparteien und andererseits die Interessen derjenigen Parteien des ursprünglichen Vertrags geschützt werden, die nicht an der Modifikation beteiligt sind, um das besagte Gleichgewicht zwischen Flexibilität und Stabilität zu wahren.<sup>65</sup> Darüber hinaus soll auch die eigene autonome und objektive Existenz des Vertrags selbst bewahrt werden.<sup>66</sup>

Angesichts der vielseitigen Zielsetzungen von multilateralen Verträgen scheint es schwierig zu sein, eine einheitliche Methode zur Bestimmung von Ziel und Zweck des Vertrags zu entwickeln. An dieser Stelle ist eine gewisse Subjektivität unvermeidlich.<sup>67</sup> Der IGH leitet Ziel und Zweck des Vertrags aus einer Vielzahl unterschiedlicher Elemente ab. Darunter fallen insbesondere der Titel<sup>68</sup> und die Präambel<sup>69</sup> des Vertrags sowie die an den Anfang des Vertrags gestellten Artikel, in Lichte derer die übrigen Vertragsbestimmungen ausgelegt werden müssen,<sup>70</sup> und nicht zuletzt die vorbereitenden Arbeiten zum Vertrag<sup>71</sup> und sein Gesamtrahmen<sup>72</sup>. Hierbei können sich auch Probleme der allgemeinen Vertragsauslegung ergeben, wobei die Grundsätze der Auslegungsregel der Art. 31 und Art. 32 WVK heranzuziehen sind.<sup>73</sup>

### 3. Relevanz der Natur von Vertragsverpflichtungen

Für die Beurteilung, ob eine Modifikation die Rechte und Pflichten anderer Vertragsparteien beeinträchtigt oder ge-

<sup>53</sup> *Buffard/Zemanek* (Fn. 50), 311 (312).

<sup>54</sup> ILC, Reservations to treaties, Guide to Practice, S. 441 Rn. 9; *Ago* (Fn. 17), S. 26 Rn. 77.

<sup>55</sup> *Klabbers*, Treaties, Object and Purpose, in: Max Planck Encyclopedias of International Law (MPEPIL), online edition, December 2006, Rn. 6.

<sup>56</sup> *Lijnzaad*, Reservations to UN-human rights treaties: ratify and ruin?, 1995, S. 83.

<sup>57</sup> *Sucharipa-Behrmann*, The Legal Effects of Reservations to Multilateral Treaties, ARIEL 1996, 67 (76).

<sup>58</sup> *Crnici-Grotic*, Object and Purpose of the Treaties in the Vienna Convention on the Law of Treaties, Asian YBIL 1997, 141 (150); *Bos*, A Methodology of International Law, 1984, S. 153.

<sup>59</sup> *Jonas/Saunders*, The Object and Purpose of a Treaty: Three Interpretive Methods, VandJTransnatlL 2010, 565 (580).

<sup>60</sup> *Klabbers* (Fn. 55), Rn. 6.

<sup>61</sup> *Klabbers* (Fn. 55), Rn. 7.

<sup>62</sup> *Pellet*, Special Rapporteur, Tenth report on reservations to treaties, A/CN.4/558/Add.1-2, 14.6.2005, 30.6.2005, S. 161 Rn. 77.

<sup>63</sup> *Buffard/Zemanek* (Fn. 50), 311 (324 f.); *Linderfalk*, On the Meaning of the "Object and Purpose" Criterion, in the Context of the Vienna Convention on the Law of Treaties, Article 19, ActScandJurisGent 2003, 429 (444).

<sup>64</sup> *Bos* (Fn. 58), S. 154.

<sup>65</sup> *Bowman/Kritsiotis* (Fn. 24), S. 290.

<sup>66</sup> *Bowman/Kritsiotis* (Fn. 24), S. 290; *Klabbers* (Fn. 55), Rn. 18.

<sup>67</sup> *Buffard/Zemanek* (Fn. 50), 311 (319); *Henrich* (Fn. 19), S. 22.

<sup>68</sup> Case of Certain Norwegian Loans, Judgment of 6.7.1957: I.C.J. Reports, S. 9 (24); Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986, S. 14 (136 f. Rn. 273); Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America), Preliminary Objection, Judgment, I.C.J. 1996, S. 803 (814 Rn. 28).

<sup>69</sup> Advisory opinion of the Permanent International Justice of 31.7.1930 on Greco-Bulgarian "Communities", P.C.I.J., Serie B, No. 17, S. 19; Case concerning rights of nationals of United States of America in Morocco, Judgment of 27.8.1952: I.C.J. Reports 1952, S. 176 (196); Territorial Dispute (Libyan Arab Jamahiriya/Chad), Judgment, I.C.J. 1994, S. 6 (25 f. Rn. 52).

<sup>70</sup> Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America), Preliminary Objection, Judgment, I.C.J. 1996, S. 803 (814 Rn. 28).

<sup>71</sup> *Kasikili/Sedudu Island* (Botswana/Namibia), Judgment, I.C.J. 1999, S. 1045 (1072 f. Rn. 43).

<sup>72</sup> Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America), Preliminary Objection, Judgment, I.C.J. 1996, S. 803 (813 Rn. 27); Sovereignty over Ligitan and Pulau Sipadan (Indonesia/Malaysia), Judgment, I.C.J. Reports 2002, S. 625 (652 Rn. 51).

<sup>73</sup> ILC, Reservations to treaties, Guide to Practice, S. 447 Rn. 4; *Buffard/Zemanek* (Fn. 50), 311 (319).

gen Ziel und Zweck des gesamten Vertrags verstößt, ist die Natur der Vertragsverpflichtungen maßgeblich. Bei bilateralen Verträgen ist die Natur der Vertragsverpflichtungen eindeutig, hingegen muss bei multilateralen Verträgen die Rolle der Gegenseitigkeit genauer bestimmt werden.<sup>74</sup> Dabei kann grundsätzlich zwischen bilateralisierbaren und nicht bilateralisierbaren Vertragsverpflichtungen unterschieden werden, die sich unterschiedlich auf die Möglichkeit einer rechtmäßigen *inter se*-Modifikation auswirken.<sup>75</sup> Während bei bilateralisierbaren multilateralen Verträgen die Erfüllung oder Verletzung der Vertragsverpflichtungen nicht die rechtlichen Interessen dritter Parteien betreffen, haben nicht bilateralisierbare Vertragsverpflichtungen Auswirkungen auf die Rechte und Pflichten dritter Parteien und stellen kein *res inter alios acta* für die ursprünglichen Vertragsparteien dar.<sup>76</sup> Dabei ist insbesondere zwischen Verträgen mit Verpflichtungen reziproker, interdependenter und integraler Art zu differenzieren. Bilateralisierbare multilaterale Verträge enthalten reziproke Vertragsverpflichtungen, während die interdependenten und integralen Vertragsverpflichtungen den nicht bilateralisierbaren multilateralen Verträgen zuzuordnen sind.<sup>77</sup>

#### a) Reziproke Vertragsverpflichtungen

Reziproke Vertragsverpflichtungen, sind solche, die auf einer vertraglichen Gegenseitigkeit beruhen.<sup>78</sup> Die Gegenseitigkeit stützt sich auf Leistung und Gegenleistung für einen gegenseitigen Nutzen im Sinne von *do ut des*.<sup>79</sup> Nach der Natur des Vertrags wird eine besondere Leistung individuell zwischen zwei Vertragsparteien geschuldet.<sup>80</sup> Dabei lassen sich die vertraglichen Pflichten und Rechte eines solchen multilateralen Vertrags auf die bilateralen Verpflichtungen zwischen den jeweiligen Staaten reduzieren und hängen nicht von der Erfüllung der anderen Vertragsparteien ab.<sup>81</sup> Es handelt sich um eine zweiseitige Reziprozität, die Verpflichtungen sind insofern bilateralisierbar. Ein Beispiel für einen solchen Vertrag ist das Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen von 1961.<sup>82, 83</sup> Dabei handelt es sich um einen multilateralen Vertrag, der die Rechtsregeln für diplomatische Beziehungen kodifiziert,

aber in seiner tatsächlichen Funktionsweise vollständig bilateralisierbare Verpflichtungen enthält.<sup>84</sup> *Inter se*-Modifikationen eines Vertrags mit reziproken Verpflichtungen, können häufig die Voraussetzungen des Art. 41 Abs. 1 lit. b WVK erfüllen, da die Einhaltung der vertraglichen Pflichten bilateralisierbar ist.<sup>85</sup> Verpflichtungen reziproker Art, die bilateralisierbar sind, schaffen es, die Vertragsverpflichtungen zu differenzieren, wodurch eine *inter se*-Modifikation dieser Verpflichtungen die Rechte und Pflichten der ursprünglichen Vertragsparteien nicht beeinträchtigt.<sup>86</sup>

#### b) Interdependente Vertragsverpflichtungen

Hinsichtlich der Bilateralisierbarkeit sind interdependente Verpflichtungen von Verträgen reziproker Art zu unterscheiden. Die vertraglichen Verpflichtungen in interdependenten multilateralen Verträgen hängen in Form einer kollektiven Reziprozität von der entsprechenden Erfüllung durch alle anderen Parteien ab, sodass die Nichteinhaltung der Vertragsverpflichtungen durch eine Partei gleichzeitig die Rechte und Pflichten aller Parteien beeinträchtigt.<sup>87</sup> Innerhalb des Vertrags besteht eine echte Gegenseitigkeit zwischen allen Parteien, da der Vertrag nur bestehen kann, wenn alle Vertragsparteien dessen Bestimmungen einhalten und zwischen den unterschiedlichen Verpflichtungen ein eindeutiger Austausch stattfindet.<sup>88</sup> Dies lässt sich am Beispiel des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen<sup>89</sup> erkennen. Dieser verpflichtet die Kernwaffenstaaten auf das Ziel vollständiger nuklearer Abrüstung, während die Nichtkernwaffenstaaten im Gegenzug auf Nuklearwaffen verzichten.<sup>90</sup> Die Verpflichtungen treffen dabei jede einzelne Vertragspartei und sind durch ein hohes Maß an mehrseitiger Reziprozität gekennzeichnet,<sup>91</sup> die notwendigerweise von der entsprechenden Leistung aller Vertragsparteien abhängt und sich nicht auf bilaterale Verpflichtungen reduzieren lässt.<sup>92</sup> Die Verpflichtung aller Parteien zur Abrüstung oder zum Verzicht auf die Herstellung oder den Besitz bestimmter Waffen ist von der Erfüllung durch alle Vertragsparteien abhängig, da jede Partei die Verpflichtungen im Gegenzug für eine vergleichbare Verpflichtung aller anderen Parteien vornimmt.

<sup>74</sup> Whelan, Reciprocity in Public International Law, 2023, S. 94.

<sup>75</sup> Whelan (Fn. 74), S. 95.

<sup>76</sup> Rauber, Verhältnismäßigkeit und völkerrechtliche Systembildung, ZaöRV 2015, 259 (271).

<sup>77</sup> G. Fitzmaurice, Second Report on the Law of Treaties, UN Doc.A/CN.4/107 (1957), YBILC 1957 II, S. 53 Rn. 115, S. 54 Rn. 125; Third Report on the Law of Treaties, UN Doc.A/Cn.4/115 (1959), YILC 1958 II, S. 27 f., S. 43 Rn. 88.

<sup>78</sup> Simma, Reciprocity, in: Max Planck Encyclopedias of International Law (MPEPIL), online edition, April 2008, Rn. 4.

<sup>79</sup> M. Fitzmaurice (Fn. 13), Rn. 16; Simma, Das Reziprozitätselement im Zustandekommen völkerrechtlicher Verträge, 1972, S. 148; Wilting, Vertragskonkurrenz im Völkerrecht, 1996, S. 104 f.

<sup>80</sup> ILC, Article on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, Commentary, A/CN.4/SER.A./2001/Add.1 (Part2), YBILC 2001 II, Part 2, S. 118 Rn. 6.

<sup>81</sup> Von der Decken (Fn. 20), Art. 41 Rn. 18; Klabbers (Fn. 9), Rn. 8; Pauwelyn (Fn. 33), 535 (549).

<sup>82</sup> Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen, 8.4.1961, Wien, 500 UNTS 95, BGBl. 1964 II, S. 959.

<sup>83</sup> Von der Decken (Fn. 20), Art. 41 Rn. 18; Rigaux/Simon (Fn. 12), Art. 41 Rn. 36; Wilting (Fn. 79), S. 103.

<sup>84</sup> Whelan (Fn. 74), S. 96.

<sup>85</sup> Bowman/Kritsiotis (Fn. 24), S. 292; Feist, (Fn. 35), S. 196; Pauwelyn (Fn. 33), 535 (549).

<sup>86</sup> Whelan (Fn. 74), S. 96 f.; Karl, Vertrag und spätere Praxis im Völkerrecht, 1983, S. 71.

<sup>87</sup> Sadat-Akhavi, Methods of Resolving Conflicts between Treaties, 2003, S. 58; Whelan (Fn. 74), S. 101.

<sup>88</sup> Whelan (Fn. 74), S. 101.

<sup>89</sup> Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, Washington, Moscow, London, 1.7.1968, 729 UNTS 161, BGBl. 1974 II, 785.

<sup>90</sup> Grotto, Non-Proliferation Treaty (1968), in: Max Planck Encyclopedias of International Law (MPEPIL), online edition, February 2009, Rn. 2.

<sup>91</sup> Whelan (Fn. 74), S. 85.

<sup>92</sup> G. Fitzmaurice, Second Report on the Law of Treaties, UN Doc.A/CN.4/107 (1957), YBILC 1957 II, S. 54 Rn. 126.

Auch die ILC betont anhand des Beispiels von Abrüstungs- und Neutralitätsabkommen, dass die Modifikation von wesentlichen Bestimmungen bei interdependenten Vertragsverpflichtungen eher dazu geeignet ist, die Rechte und Pflichten der anderen Vertragsparteien zu beeinträchtigen und gegen Ziel und Zweck des gesamten Vertrags zu verstoßen.<sup>93</sup> Die mehrseitige Reziprozität beruht auf dem Vertragsinhalt im Sinne einer Gegenseitigkeitsmotivation zwischen allen Parteien, da die Vertragserfüllung von allen Staaten in gleicher Weise abhängt.<sup>94</sup> Der Leistungsaustausch erfolgt hier nicht, wenn der anderer Teil leistet, sondern untrennbar und gleichzeitig zwischen allen Vertragsstaaten, aus dem Interesse, dass jeder Vertragspartner die Vertragspflicht erfüllt.<sup>95</sup> Dabei werden interdependente Verträge häufig dazu verwendet, Rechtsregeln in bestimmten Bereichen zu vereinheitlichen, um eine Verpflichtung zur Solidarität zwischen den Vertragsparteien zu schaffen.<sup>96</sup> Die Rechte und Pflichten des Vertrags sind eindeutig miteinander verknüpft und die Verpflichtung jedes Vertragsmitglieds beruht auf der Verpflichtung aller Vertragsstaaten zusammengenommen.<sup>97</sup> Für die *inter se*-Modifikation folgt daraus, dass die Modifikation von interdependenten Vertragsverpflichtungen nicht möglich ist, ohne zwangsläufig die Rechte und Pflichten der anderen Vertragsparteien zu beeinträchtigen.

### c) Integrale Vertragsverpflichtungen

Diese Folge lässt sich auch bei integralen Verträgen feststellen, deren autonomen und absoluten Vertragsverpflichtungen nicht zwischen Staaten bilateralisiert werden können, aber gleichzeitig auch nicht von der Einhaltung durch die anderen Vertragsparteien abhängen.<sup>98</sup> Integrale Verpflichtungen hängen weder in rechtlicher noch in praktischer Hinsicht von einer wechselseitigen Beziehung zwischen den einzelnen Vertragsparteien ab.<sup>99</sup> Dabei schaffen integrale Verträge ein kollektives Interesse, das nicht auf ein gegenseitiges Rechtsverhältnis zwischen den Staaten bezogen ist.<sup>100</sup> Darunter fallen insbesondere Menschenrechtsübereinkommen. Die Funktionsweise von Menschenrechtsübereinkommen ist dabei nicht auf die Verpflichtungen gegenüber den anderen Vertragsparteien beschränkt,

sondern es handelt sich hierbei vielmehr um ein vertikales Rechtsverhältnis zum Schutz der Menschenrechte von Individuen oder Gruppen.<sup>101</sup> Auch Verträge, die objektive Regelungen für ein bestimmtes Gebiet festlegen, wie beispielsweise der Antarktis-Vertrag<sup>102</sup> können integrale Verpflichtungen in diesem Sinne sein.<sup>103</sup> Die Völkermordkonvention von 1948<sup>104</sup> ist ein weiteres Beispiel für einen Vertrag, der integrale Verpflichtungen schafft, aber kein Menschenrechtsvertrag im herkömmlichen Verständnis ist. In diesem Fall haben die Vertragsstaaten kein primäres eigenes Interesse, sondern lediglich das gemeinsame Interesse an der Verwirklichung der Gemeinwohlinteressen des Vertrags selbst, die gleichzeitig die Daseinsberechtigung der Abkommen darstellen.<sup>105</sup> Verletzungen dieser Verpflichtungen können von allen Vertragsparteien *erga omnes partes* geltend gemacht werden.<sup>106</sup>

Unter Verträgen mit integralem Charakter fallen auch Verträge zum Schutz des Kollektivguts Umwelt.<sup>107</sup> Wenn beispielsweise ein multilaterales Umweltabkommen festlegt, dass die Emission eines bestimmten Stoffes um einen festgelegten Prozentsatz reduziert werden soll, und eine *inter se*-Modifikation diesen Prozentsatz senkt, werden dadurch gleichzeitig die Rechte der anderen Vertragsparteien sowie Ziel und Zweck des ursprünglichen Umweltschutzvertrags beeinträchtigt.<sup>108</sup> Die integrale Natur von Verpflichtungen zum Schutz der Umwelt oder der Menschenrechte führt dazu, dass eine Modifikation, die das Schutzniveau in einem bilateralen Verhältnis verringert, zwangsläufig die Rechte der anderen Vertragsparteien beeinträchtigt.<sup>109</sup>

Multilaterale Verträge, die auf den Schutz der Menschenrechte oder der Umwelt abzielen, dienen einem überragenden Gemeinschaftsinteresse und haben durch ihre *erga omnes*-Wirkung eine erweiterte Reichweite in ihrer Bindung.<sup>110</sup> Integrale Vertragsverpflichtungen haben einen absoluten Charakter als Verpflichtung gegenüber der ganzen Staatengemeinschaft.<sup>111</sup> Dieser Charakter hat erhebliche Überschneidung mit dem verwandten Konzept der *ius cogens*-Normen, welche die Grundwerte der internationalen Ge-

<sup>93</sup> ILC, Reports of the International Law Commission on the second part of its seventeenth session and on its eighteenth session, A/6309/Rev.1, YBILC 1966, Vol. II, S. 235 Rn. 2.

<sup>94</sup> *Simma* (Fn. 79), S. 155; *Whelan* (Fn. 74), S. 102.

<sup>95</sup> *Simma* (Fn. 79), S. 155; *Wilting* (Fn. 79), S. 105.

<sup>96</sup> General Assembly, Fragmentation of International Law: Difficulties arising from the diversification and expansion of International Law, A/CN.4/L.682, 13.4.2006, S. 159 Rn. 308.

<sup>97</sup> *Whelan* (Fn. 74), S. 101.

<sup>98</sup> *G. Fitzmaurice*, Third Report on the Law of Treaties, UN Doc.A/CN.4/115 (1959), YILC 1958 II, S. 27 f; *Pauwelyn* (Fn. 33), 535 (549).

<sup>99</sup> *G. Fitzmaurice*, Second Report on the Law of Treaties, UN Doc.A/CN.4/107 (1957), YBILC 1957 II, S. 54 Rn. 126.

<sup>100</sup> *Whelan* (Fn. 74), S. 102.

<sup>101</sup> *Orakhelashvili* in: Corten/Klein (Fn. 12), Art. 30 Rn. 35; *Whelan* (Fn. 74), S. 102.

<sup>102</sup> The Antarctic Treaty, 1.12.1959, Washington, 402 UNTS 71, BGBl. 1978 II S. 1517.

<sup>103</sup> *Von der Decken* (Fn. 20), Art. 41 Rn. 18; *Pauwelyn* (Fn. 33), 535 (549).

<sup>104</sup> Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, 9.12.1948, Paris, 78 UNTS 277, BGBl. 1954 II, S. 729.

<sup>105</sup> Reservations to the Convention on Genocide, Advisory Opinion: I.C.J. Reports 1951, S. 15 (23).

<sup>106</sup> *Kammerhofer*, Obligations erga omnes, in: Max Planck Encyclopedias of International Law (MPEPIL), online edition, February 2024, Rn. 20.

<sup>107</sup> *Klabbers* (Fn. 9), Rn. 8; *Pauwelyn* (Fn. 33), 535 (549).

<sup>108</sup> *Pauwelyn* (Fn. 26), S. 309.

<sup>109</sup> *Rauber* (Fn. 76), 259 (271).

<sup>110</sup> Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited Judgment, Judgment of 5.2.1970, I.C.J. Report 1970 S.3 (32) Rn. 33; *Dahm/Delbrück/Wolfrum* (Fn. 18), S. 692.

<sup>111</sup> *G. Fitzmaurice*, Second Report on the Law of Treaties, UN Doc.A/CN.4/107 (1957), YBILC 1957 II, S. 54 Rn. 126.



meinschaft als Ganzes darstellen.<sup>112</sup> Es scheint Konsens darüber zu herrschen, dass alle *ius cogens*-Normen eine *erga omnes*-Wirkung haben, aber nicht alle Regelungsverträge, die eine *erga omnes*-Wirkung haben, leiten sich zwingend aus *ius cogens*-Normen ab.<sup>113</sup>

Die *inter se*-Modifikation von multilateralen Verträgen mit integralen Verpflichtungen ist nicht mit den Voraussetzungen des Art. 41 Abs. 1 lit. b WVK vereinbar, da von den Verpflichtungen nicht ohne die Zustimmung aller Vertragsparteien abgewichen werden kann.<sup>114</sup> Folglich ist die *inter se*-Modifikation nicht durch den multilateralen Vertrag selbst verboten, sondern durch seine integrale Natur, da in diesem Fall eine Modifikation zwangsläufig die Rechte der anderen Vertragsparteien beeinträchtigt oder gegen Ziel und Zweck des Vertrags verstößt.<sup>115</sup> Die Rechtmäßigkeit von *inter se*-Modifikationen hängt demnach in erster Linie stark von der grundlegenden Natur des multilateralen Vertrags und seinen Verpflichtungen ab. Die Modifikationsmöglichkeiten kommen an ihre Grenzen, wenn es sich um interdependente oder integrale Verpflichtungen handelt, bei denen eine Modifikation zwangsläufig gegen Ziel und Zweck des Vertrags verstößt oder die Rechte und Pflichten der anderen Parteien beeinträchtigt. Ist die *inter se*-Modifikation nicht mit Ziel und Zweck vereinbar, ist sie folglich stillschweigend durch die Natur der Verpflichtungen des Vertrags verboten.<sup>116</sup> Daraus folgt, dass nicht jeder multilaterale Vertrag der *inter se*-Modifikation zugänglich ist.<sup>117</sup>

### III. Notifizierung, Art. 41 Abs. 2 WVK

Die den Vertrag modifizierende Parteien haben nach Art. 41 Abs. 2 WVK die Pflicht, den anderen Vertragsparteien des multilateralen Vertrags ihre Absicht, eine solche Übereinkunft zu schließen, sowie die darin vorgesehene Modifikation zu notifizieren. Die Notifizierungspflicht gilt dabei sowohl bei Modifikationen, die nicht im Vertrag vorgesehen sind, als auch bei Verträgen mit Modifikationsmöglichkeit, es sei denn, der Vertrag selbst verzichtet auf diese Pflicht.<sup>118</sup> Die verfahrensrechtliche Verpflichtung zur Notifizierung muss im Verhandlungsprozess der Modifika-

tionsparteien zu einem Zeitpunkt erfolgen, zu dem bereits Konsens über die wesentlichen Bestimmungen der Modifikation herrscht.<sup>119</sup> Dabei dürfen die anderen Vertragsparteien weder zu früh noch zu spät über das Modifikationsvorhaben informiert werden.<sup>120</sup> Die ILC hielt es für unnötig und nicht ratsam, die Notifizierung in die Zeitspanne der Sondierungsphase zu legen.<sup>121</sup> Die Notifizierung sollte in einem relativ fortgeschrittenen Stadium der Modifikationsaushandlung erfolgen, aber dennoch rechtzeitig vor dessen Abschluss, um eine sinnvolle Reaktion der nichtbeteiligten Vertragsparteien zu ermöglichen.<sup>122</sup> In einem späteren Stadium der Sondierung haben die *inter se*-Vertragsparteien den Vorteil, dass sie die Art der Modifikation präzisieren können und gleichzeitig nicht von den anderen Vertragsparteien außerhalb der Gruppe in dem Prozess beeinflusst werden.<sup>123</sup> Im Wesentlichen werden mit der Notifizierungspflicht zwei Ziele verfolgt. Auf der einen Seite sollen die anderen Vertragsparteien über die Absicht einer Modifikation unterrichtet werden, was als Warnung dient und den Inhalt der vorgeschlagenen Modifikation vermitteln soll.<sup>124</sup> Auf der anderen Seite sollen die anderen Vertragsparteien die Gelegenheit erhalten, sich davon zu überzeugen, dass die Modifikation nicht gegen ihre eigenen Rechte und Pflichten verstößt und mit Ziel und Zweck des gesamten Vertrags vereinbar ist, womit die Einhaltung des Art. 41 WVK sichergestellt wird.<sup>125</sup> Die Vertragsparteien sollen in dieser Hinsicht mit der gebotenen Sorgfalt vorgehen und können, falls notwendig, auch Einwände vorbringen, denn es unterliegt dem Ermessen der Vertragsparteien, nach Treu und Glauben zu entscheiden, ob das *inter se*-Abkommen gegen den ursprünglichen Vertrag verstößt.<sup>126</sup>

### C. Möglichkeiten und Grenzen der *inter se*-Modifikation anhand der Suchtstoffübereinkommen

Die flexible Vertragsgestaltung durch eine *inter se*-Modifikation stößt dort an ihre Grenzen, wenn es darum geht, genau festzustellen, wann die Rechte und Pflichten der anderen Vertragsparteien beeinträchtigt werden. Ebenso erweist sich die genaue Definition von Ziel und Zweck des gesamten Vertrags in der Praxis als komplexe Herausforderung.

<sup>112</sup> Scheuner, Conflict of Treaty Provisions with a Peremptory Norm of General International Law, ZaöRV 1969, 28 (30); Zemanek, New Trends in the Enforcement of erga omnes Obligations, Max Planck Yearbook of United Nations Law Online 2000, 1 (6).

<sup>113</sup> Tladi, Ius cogens, in: Max Planck Encyclopedias of International Law (MPEIL), online edition, February 2024, Rn. 46; Zemanek (Fn. 112), 1 (6).

<sup>114</sup> Sinclair, The Vienna Convention on the Law of Treaties, 1973, S. 83.

<sup>115</sup> Pauwelyn (Fn. 26), S. 306.

<sup>116</sup> General Assembly, Report of the International Law Commission concerning the work of its sixteenth session, 11.5.-24.7.1964, A/5809, YBILC 1964, Vol. II, S. 197.

<sup>117</sup> Karl (Fn. 86), S. 21.

<sup>118</sup> Von der Decken (Fn. 20), Art. 41 Rn. 19.

<sup>119</sup> Von der Decken (Fn. 20), Art. 41 Rn. 21; Rigaux/Simon (Fn. 12), Art. 41 Rn. 41.

<sup>120</sup> ILC, Reports of the International Law Commission on the second part of its seventeenth session and on its eighteenth session, A/6309/Rev.1, YBILC 1966, Vol. II, S. 235 Rn. 3.

<sup>121</sup> ILC, Reports of the International Law Commission on the second part of its seventeenth session and on its eighteenth session, A/6309/Rev.1, YBILC 1966, Vol. II, S. 235 Rn. 3.

<sup>122</sup> General Assembly, Fragmentation of International Law: Difficulties arising from the diversification and expansion of International Law, A/CN.4/L.682, 13.4.2006, S. 164 Rn. 318.

<sup>123</sup> Boister/Jelsma (Fn. 4), 456 (489).

<sup>124</sup> Von der Decken (Fn. 20), Art. 41 Rn. 22.

<sup>125</sup> ILC, Reports of the International Law Commission on the second part of its seventeenth session and on its eighteenth session, A/6309/Rev.1, YBILC 1966, Vol. II, S. 235 Rn. 3; von der Decken (Fn. 20), Art. 41 Rn. 22.

<sup>126</sup> General Assembly, Fragmentation of International Law: Difficulties arising from the diversification and expansion of International Law, A/CN.4/L.682, 13.4.2006, S. 161 Rn. 313.

Aus aktuellem Anlass des Inkrafttretens des Cannabisgesetzes<sup>127</sup> am 1.4.2024 sollen die Möglichkeiten und Grenzen der *inter se*-Modifikation exemplarisch anhand der Suchtstoffübereinkommen der Vereinten Nationen betrachtet werden. Hier stellt sich folgende Frage: Kann durch eine *inter se*-Modifikation der Suchtstoffübereinkommen das gewünschte Gleichgewicht zwischen Flexibilität und Stabilität in der Vertragsgestaltung des Völkerrechts hergestellt werden? Auf den vorliegenden Fall bezogen: Kann eine *inter se*-Modifikation der Suchtstoffübereinkommen den Widerspruch zwischen der Völkerrechtsfreundlichkeit Deutschlands auf der einen Seite und der nationalen Teillegalisierung von Cannabis auf der anderen Seite auflösen?

### I. Zulässigkeit einer *inter se*-Modifikation der Suchtstoffübereinkommen

Die liberale Drogenpolitik Deutschlands steht in einem evidenten Spannungsverhältnis mit den Suchtstoffübereinkommen, die den Vertragsstaaten untersagen, Cannabis für nichtmedizinische und wissenschaftliche Zwecke zu verwenden.<sup>128</sup> Die deutsche Teillegalisierung erlaubt den Besitz, den Konsum und den privaten Eigenanbau von bestimmten Mengen von Cannabis. Jegliche Maßnahmen außerhalb der medizinischen und -wissenschaftlichen Nutzung verstoßen aber gegen die UN-Suchtstoffübereinkommen. Den Widerspruch zwischen nationalem und Völkerrecht aufzulösen, stellt sich als Herausforderung dar.

Die Suchtstoffübereinkommen, die auch von der Bundesrepublik Deutschland ratifiziert wurden, bestehen aus drei verschiedenen multilateralen Verträgen zu Suchtstoffen, die unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen verwaltet werden.<sup>129</sup> Diese umfassen das Einheitsübereinkommen über die Suchtstoffe von 1961<sup>130</sup> mit dem dazugehörigen Protokoll von 1972<sup>131</sup> und das Übereinkommen über psychotrope Substanzen von 1971<sup>132</sup>, das durch das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen von 1988<sup>133</sup> ergänzt wurde. Die Ratifizierung der Übereinkommen verpflichtet den Staat, seine innerstaatlichen Rechtsvorschriften mit den Verpflichtungen der betreffenden Über-

einkommen in Einklang zu bringen.<sup>134</sup> Dabei lässt das vielschichtige Verpflichtungssystem der Suchtstoffübereinkommen keinen rechtlichen Spielraum für jegliche Form von regulierter Zulassung von Cannabis. Dies macht die rechtliche Freigabe von Cannabis einschließlich der Verabschiedung von Maßnahmen zur Entschärfung oder Entkriminalisierung des Konsums unmöglich.<sup>135</sup>

Das INCB, welcher für die Überwachung und Umsetzung der Übereinkommen zuständig ist und sich mit der Kontrolle der Herstellung, des Handels und des Gebrauchs von legalen und illegalen Drogen befasst<sup>136</sup>, hat bereits in einem Gespräch mit der deutschen Regierung darauf hingewiesen, dass Maßnahmen zur Legalisierung des Konsums von Cannabis für nichtmedizinische Zwecke unvereinbar mit Art. 4 lit. c des Einheitsübereinkommens sind.<sup>137</sup> Eine der begrenzten Optionen, um dieses rechtliche Spannungsverhältnis aufzulösen, ist die *inter se*-Modifikation der Suchtstoffübereinkommen nach Art. 41 WVK. Der große Vorteil besteht darin, dass nicht der Konsens der Gesamtheit der Vertragsparteien herbeigeführt werden muss.<sup>138</sup> Die Regulierung von Cannabis würde in die Kategorie einer Modifikation *contra legem* und damit nicht unter die unproblematischeren Fälle einer Ergänzung oder Verschärfung der Bestimmungen fallen.<sup>139</sup> Die Übereinkommen selbst treffen keine entsprechende Regelung für die Möglichkeit einer Modifikation und verbieten dies auch nicht ausdrücklich oder implizit.<sup>140</sup> Folglich ist die *inter se*-Modifikation der Suchtstoffübereinkommen unter den Voraussetzungen des Art. 41 Abs. 1 lit. b WVK zulässig.

### 1. Beeinträchtigung der anderen Vertragsparteien durch eine *inter se*-Modifikation

Gleichgesinnte Vertragsstaaten könnten durch eine *inter se*-Modifikation die rechtliche Spannung zwischen einem gesetzlich regulierten Cannabismarkt und den Verpflichtungen der Drogenübereinkommen lösen, ohne dabei einen Verstoß gegen die Übereinkommen zu riskieren.<sup>141</sup> Welche Voraussetzungen rechtlich nach Art. 41 Abs. 1 lit. b Nr. i WVK vorliegen müssen, wurde bereits festgestellt. Die Modifikation der Suchtstoffübereinkommen darf nicht die

<sup>127</sup> Gesetz zum kontrollierten Umgang mit Cannabis und zur Änderung weiterer Vorschriften (Cannabisgesetz – CanG), BGBl. 2024 I Nr. 109 vom 27.3.2024, im Folgenden CanG.

<sup>128</sup> *Boister/Jelsma* (Fn. 4), 456 (456).

<sup>129</sup> *Heilmann*, *Narcotic Drugs and Psychotropic*, in: Max Planck Encyclopedias of International Law (MPEPIL), online edition, June 2010, Rn. 1.

<sup>130</sup> Single Convention on Narcotic Drugs, 30.3.1961, New York, 520 UNTS 151, BGBl. 1973 II S. 1354, im Folgenden Einheitsübereinkommen.

<sup>131</sup> Protocol Amending the Single Convention on Narcotic Drugs (1972), 25.3.1972, Geneva, 976 UNTS 3.

<sup>132</sup> Convention on Psychotropic Substances, 21.2.1971, Vienna, 1019 UNTS 175, BGBl. 1976 II S. 1478.

<sup>133</sup> Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, 20.12.1988, Vienna, 1582 UNTS 95, BGBl. 1993 II S. 1137.

<sup>134</sup> *Heilmann* (Fn. 129), Rn. 1.

<sup>135</sup> *Bewley-Taylor*, *The Contemporary International Drug Control System: A History of the UNGASS Decade, Governing the Global Drug Wars*

2012, <https://www.lse.ac.uk/ideas/Assets/Documents/reports/LSE-IDEAS-Governing-the-Global-Drug-Wars.pdf>, zuletzt aufgerufen am 15.4.2024, 49 (50); *Krajewski*, *How flexible are the United Nations drug conventions?*, *International Journal of Drug Policy* 1999, 329 (329).

<sup>136</sup> *Heilmann* (Fn. 129), Rn. 40 f.

<sup>137</sup> INCB, *Report of the International Narcotics Control Board for 2023*, E/INCB/2023/1, S. 33 Rn. 184.

<sup>138</sup> *Dahm/Delbrück/Wolfrum* (Fn. 18), S. 668.

<sup>139</sup> *Jelsma et al.*, *Balancing Treaty Stability and Change: Inter se modification of the UN drug control conventions to facilitate cannabis regulation*, *The Global Drug Policy Observatory, The Transnational Institute, Washington Office of Latin America*, March 2018, [https://www.wola.org/wp-content/uploads/2018/04/FINAL\\_Updated.pdf](https://www.wola.org/wp-content/uploads/2018/04/FINAL_Updated.pdf), zuletzt aufgerufen am 8.4.2024, S. 19.

<sup>140</sup> *Boister/Jelsma* (Fn. 4), 456 (460); *Jonas/Saunders* (Fn. 59), 565 (575).

<sup>141</sup> *Bewley-Taylor* (Fn. 4).

Rechte und Pflichten der anderen Vertragsparteien beeinträchtigen und gegen Ziel und Zweck dieser Übereinkommen verstoßen.

Die rechtliche Beurteilung der Beeinträchtigung hängt in erster Linie von der grundsätzlichen Natur der Übereinkommen ab.<sup>142</sup> Wenn die komplexen und umfassenden Vertragsverpflichtungen auf bilateralisierbare Verpflichtungen reduziert werden können, würde eine Modifikation hinsichtlich der Regulierung von Cannabis nicht zwangsläufig die Rechte und Pflichten der anderen Vertragsparteien beeinträchtigen.<sup>143</sup>

Auf den ersten Blick scheinen die Bestimmungen der Suchtstoffübereinkommen integrale oder interdependente voneinander abhängige Vertragsverpflichtungen zu sein.<sup>144</sup> Die Suchtstoffübereinkommen sind praktisch universell, da jedes Mitglied der internationalen Gemeinschaft mindestens eines der Übereinkommen ratifiziert hat.<sup>145</sup> Solche Übereinkommen hängen von der einheitlichen Durchsetzung durch alle Vertragsparteien ab.<sup>146</sup> Die weltweite Einhaltung der Normen der Suchtstoffübereinkommen verleiht diesem Regime eine bedeutende moralische und symbolische Kraft.<sup>147</sup> Diese ersten Indizien für integrale oder interdependente Vertragsverpflichtungen müssen durch die Auslegung der Übereinkommen überprüft werden.

Es lassen sich beispielsweise in der Präambel des Einheitsübereinkommens Ansätze von integralen Vertragsverpflichtungen finden, indem diese betont, dass weltweite Maßnahmen dieser Art eine internationale Zusammenarbeit erfordern.<sup>148</sup> Auch die Generalversammlung unterstreicht in ihrer Resolution, die kollektive Verantwortung für die Wahrung der Grundsätze der Menschenwürde im Zusammenhang mit der notwendigen Anstrengung zur Bekämpfung des weltweiten Drogenproblems.<sup>149</sup> Die Suchtstoffübereinkommen standen kurz davor, ein vollwertiges Verbotssystem einzuführen, jedoch basieren die Übereinkommen nicht auf solchen integralen Verpflichtungen.<sup>150</sup> Der Versuch, ein Vertragssystem aus wesentlich reziproken Verpflichtungen in ein absolutes Verbotssystem umzuwandeln, hat sich in der Staatenpraxis nicht bestätigt.<sup>151</sup> Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, dass das vertraglich verankerte Drogenverbot den Status des Völkergewohnheitsrechts er-

reicht hat oder überdies ein Teil der Rechtsordnung des zwingenden Völkerrechts der *ius cogens*-Normen ist.<sup>152</sup> Aufgrund der Überschneidungen zwischen *ius cogens*-Normen und integralen Vertragsverpflichtungen spricht dies gegen die Annahme, dass diese Vertragsverpflichtungen diese Natur aufweisen, sondern unterstützen vielmehr die Auffassung, dass die Vertragsverpflichtungen bilateralisierbar sind. Die internationale Staatengemeinschaft als Ganzes hat nicht anerkannt, dass von den Verpflichtungen der UN-Suchtstoffabkommen, insbesondere von Art. 4 lit. c des Einheitsübereinkommens, nicht abgewichen werden darf.<sup>153</sup> Die Abkommen erfüllen auch nicht die *erga omnes*-Kriterien, da die Nichteinhaltung einzelner Vertragsverpflichtungen nicht notwendigerweise Folgen für alle Vertragsparteien hat, sondern von den spezifischen Umständen der jeweiligen Regelungen einer *inter se*-Modifikation abhängt.<sup>154</sup> Im Zusammenhang mit den Regelungen über die Kontrolle des internationalen Handels für legales und illegales Cannabis<sup>155</sup> könnte der Vorwurf aufkommen, die *inter se*-Vertragsparteien würden gegen diese Verpflichtungen verstoßen und durch die unterlassene Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs die anderen Staaten in ihren Rechten beeinträchtigen.<sup>156</sup> Darüber hinaus besteht für die Nichtvertragsstaaten des *inter se*-Abkommens die Gefahr des *spill-over*-Effekts, der die Legalisierung in benachbarten Ländern zur Folge haben könnte, in denen der Konsum für Cannabis zu nichtmedizinischen Zwecken weiterhin illegal ist.<sup>157</sup> Es besteht dabei das Risiko, dass kriminelle Netzwerke die Nichtvertragsstaaten als Transitland für den Handel mit anderen Ländern nutzen, in denen der nichtmedizinische Konsum von Cannabis erlaubt ist und auch kontrollierte Substanzen in andere Vertragsstaaten fließen.<sup>158</sup>

Eine genauere Betrachtung der internationalen Suchtstoffübereinkommen zeigt jedoch, dass die Bestimmungen durchaus auf gegenseitigen Vertragsverpflichtungen beruhen, die auf bilaterale Beziehungen reduziert werden können.<sup>159</sup> Die Vertragsverpflichtungen, die für den privaten Eigenkonsum, sowie den gemeinschaftlichen, nichtgewerblichen Eigenanbau von Cannabis modifiziert werden müssten, beziehen sich auf zwei Aspekte der Übereinkom-

<sup>142</sup> Pauwelyn (Fn. 33), 535 (549).

<sup>143</sup> Boister/Jelsma (Fn. 4), 456 (477).

<sup>144</sup> Boister/Jelsma (Fn. 4), 456 (477).

<sup>145</sup> Heilmann (Fn. 129), Rn. 1.

<sup>146</sup> Hudson (Fn. 37), 657 (1018).

<sup>147</sup> Heilmann (Fn. 129), Rn. 1; Nadelmann, *Global Prohibition Regimes: The Evolution of Norms in International Society*, IO 1990, 479 (483).

<sup>148</sup> Präambel Single Convention on Narcotic Drugs, 30.3.1961, New York, 520 UNTS 151, BGBl. 1973 II S. 1354.

<sup>149</sup> A/RES/55/2, United Nations Millennium, Resolution adopted by the General Assembly, 8.9.2000, Rn. 2, 9.

<sup>150</sup> Bewley-Taylor/Jelsma, *Regime change: Re-visiting the 1961 Single Convention on Narcotic Drugs*, International Journal of Drug Policy 2012, 72 (81).

<sup>151</sup> Boister/Jelsma (Fn. 4), 456 (480).

<sup>152</sup> Walsh/Jelsma, *Regulating Drugs: Resolving Conflicts with the UN Drug Control Treaty Systems*, Journal of Illicit Economies and Development 2019, 266 (269).

<sup>153</sup> ILC, Second report on *ius cogens* by Dire Tladi Special Rapporteur, 16.3.2017, A/CN.4/706, S. 21 f. Rn. 30; Boister/Jelsma (Fn. 4), 456 (480).

<sup>154</sup> Jelsma et al. (Fn. 139), S. 28 f.

<sup>155</sup> Art. 28, Art. 31 Single Convention on Narcotic Drugs, 30.3.1961, New York, 520 UNTS 151, BGBl. 1973 II, S. 1354.

<sup>156</sup> Boister/Jelsma (Fn. 4), 456 (479).

<sup>157</sup> INCB, Report of the International Narcotics Control Board for 2016, E/INCB/2016/1, S. 42 Rn. 325.

<sup>158</sup> INCB, Report of the International Narcotics Control Board for 2016, E/INCB/2016/1, S. 42 Rn. 325; Boister, *Waltzing on the Vienna Consensus on Drug Control? Tensions in the International System for the Control of Drugs*, LJIL 2016, 389 (408).

<sup>159</sup> Boister/Jelsma (Fn. 4), 456 (477).

men. Einerseits die Verpflichtung den Cannabiskonsum auf medizinische und wissenschaftliche Zwecke zu beschränken<sup>160</sup> und andererseits die Verpflichtungen, die Herstellung, den Verkauf und den Besitz unter Strafe zu stellen<sup>161, 162</sup>. Die Drogenkonventionen erfordern einen gewissen Grad an normative Integration, damit die übergeordneten Ziele der Abkommen erreicht werden. Diese normative Integration bedeutet im Kontext der Suchtstoffübereinkommen, dass alle Parteien in Form einer mehrseitigen Reziprozität die Verantwortung tragen, die Grundsätze der Menschenrechte zu wahren. Allerdings darf die mehrseitige Reziprozität nicht so interpretiert werden, dass dadurch ein absolut geltendes System entsteht, wie beispielsweise in Bezug auf das Verbot des Völkermordes durch die Völkermordkonvention<sup>163</sup>. Die Suchtstoffübereinkommen schaffen bilateralisierbare Vertragsverpflichtungen, die den Vertragsstaaten nicht das Recht verleihen, das Verhalten anderer Staaten in Bezug auf den Umgang mit bestimmten Drogen innerhalb ihrer eigenen Grenzen zu kontrollieren, sofern dieses Verhalten keine unmittelbaren grenzüberschreitenden Auswirkungen hat.<sup>164</sup>

Die deutsche Teillegalisierung von Cannabis ist kein Verstoß gegen *ius cogens*- oder *erga omnes*-Normen und führt nicht zwangsläufig zu einer Beeinträchtigung der Rechte und Pflichten der anderen Vertragsparteien. Dies unterstützt die Annahme der Bilateralisierbarkeit der Verpflichtungen und deren reziproker Art. In den Suchtstoffübereinkommen gibt es auch kein spezielles Verfahren für eine Beschwerde von Staaten, die nicht direkt betroffen sind.<sup>165</sup>

Um dem Gleichgewicht von Flexibilität und Stabilität gerecht zu werden, müsste die Modifikation so ausgestaltet werden, dass sich die Regelung des Cannabiskonsums auf den inländischen Märkten bezieht, die sich von den Nichtvertragsparteien isolieren lassen.<sup>166</sup> Dabei müssen die *inter se*-Vertragsparteien zusichern, die Grundsätze der Übereinkommen einzuhalten und die innerstaatlichen Regelungen zur Cannabisprohibition der anderen Staaten zu respektieren.<sup>167</sup>

Deutschland müsste sich klar zu den Suchtstoffübereinkommen und ihren grundsätzlichen Zielen bekennen und zusichern, dass die Teillegalisierung von Cannabis im Inland keine Auswirkungen auf die anderen Vertragsparteien hat. Dabei müssen insbesondere die Fehler der Niederlande vermieden werden. Hier wird der Konsum zwar toleriert,

jedoch ist die legale Produktion verboten. Dies führte zur Entstehung krimineller Strukturen, die einen komplexen Vertriebsverkehr von Cannabis mit anderen Ländern hervorbrachten.<sup>168</sup> Damit die Cannabisteillegalisierung Deutschlands, anders als im Fall der Niederlande, die Rechte und Pflichten der anderen Vertragsstaaten nicht beeinträchtigt, müssen Anbau, Produktion, Kauf und Abgabe sowie der Besitz einer staatlichen Regulierung unterworfen werden. Dies stellt sicher, dass der Anbau und Verkauf von Cannabis legal im Inland erfolgt und verhindert den Bedarf an illegalen Drogenimporten aus dem Ausland.<sup>169</sup> Diese Aspekte müssen bei der Ausgestaltung einer *inter se*-Modifikation der Suchtstoffübereinkommen beachtet werden.

Eine *inter se*-Modifikation der Suchtstoffübereinkommen beeinträchtigt entgegen der ersten Annahme nicht zwangsläufig die Rechte und Pflichten der anderen Vertragsstaaten, sofern die Modifikation die Interessen der anderen Vertragsstaaten beachtet und mögliche Folgen für die ursprünglichen Vertragsparteien unterbindet.

## 2. Herausforderungen bei der Auslegung von Ziel und Zweck

An erster Stelle muss beachtet werden, dass multilaterale Verträge das Ergebnis von Verhandlungen und Kompromissen zwischen einer Vielzahl von Vertragsparteien sind. Dabei enthalten Verträge oft Begriffe, die auf verschiedene Weise interpretiert werden können. Daher ist es unabdingbar, die Bestimmungen immer im Kontext des Vertrags zu betrachten.<sup>170</sup> Aus diesem Grund ist es möglich, für jeden Vertrag Argumente sowohl für als auch gegen eine Vereinbarkeit der Modifikation mit dem Ziel und Zweck zu finden.<sup>171</sup> Dabei ist das Vertragsziel kein fester und statischer Begriff, sondern unterliegt der Veränderung und Weiterentwicklung, wenn Erfahrungen mit der Funktionsweise und der Umsetzung des Abkommens gesammelt wurden.<sup>172</sup> Die Überprüfung, ob eine *inter se*-Modifikation gegen Ziel und Zweck des Vertrags verstößt, lässt sich in zwei Schritte aufteilen.

Der erste Schritt besteht darin, den Vertragstext im Hinblick auf Ziel und Zweck des gesamten Vertrags auszulegen und sich nicht ausschließlich auf Verstöße gegen einzelne Bestimmungen des Vertrags zu fokussieren.<sup>173</sup> Bereits der IGH hat in seiner Nicaragua-Entscheidung von

<sup>160</sup> Art. 4 lit. c Single Convention on Narcotic Drugs, 30.3.3.1961, New York, 520 UNTS 151, BGBl. 1973 II, S. 1354.

<sup>161</sup> Art. 3 Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, 20.12.1988, Vienna, 1582 UNTS 95, BGBl. 1993 II, S. 1137.

<sup>162</sup> Room, Cannabis Policy: Moving Beyond Stalemate, The Global Cannabis Commission Report, 2008, S. 161.

<sup>163</sup> Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, 9.12.1948, Paris, 78 UNTS 277, BGBl. 1954 II, S. 729.

<sup>164</sup> Boister/Jelsma (Fn. 4), 456 (479).

<sup>165</sup> Boister/Jelsma (Fn. 4), 456 (479 f.).

<sup>166</sup> Boister/Jelsma (Fn. 4), 456 (479).

<sup>167</sup> Room (Fn. 162), S. 167 f.

<sup>168</sup> Rolles, Cannabis policy in the Netherlands: moving forwards not backwards, March 2014, <https://www.unodc.org/documents/ungass2016/Contributions/Civil/Transform-Drug-Policy-Foundation/Cannabis-policy-in-the-Netherlands.pdf>, zuletzt aufgerufen am 25.8.2024, S. 2.

<sup>169</sup> Ambos (Fn. 6).

<sup>170</sup> Van Kempen/Fedorova, Regulated Legalization of Cannabis through Positive Human Rights Obligations and Inter se Treaty Modification, ICLR 2018, 493 (519); Klabbers (Fn. 55), Rn. 6.

<sup>171</sup> Van Kempen/Fedorova (Fn. 170), 493 (519).

<sup>172</sup> G. Fitzmaurice, The Law and Procedure of the International Court of Justice 1951-4: Treaty Interpretation and Other Treaty Points, BYIL 1957, 203 (208).

<sup>173</sup> Van Kempen/Fedorova (Fn. 170), 493 (520).

1986<sup>174</sup> festgestellt, dass die Vereinigten Staaten gegen Ziel und Zweck des FCN-Vertrags<sup>175</sup> verstoßen hätten, ohne Verstöße gegen einzelne Bestimmungen festzustellen.<sup>176</sup> Das grundsätzliche Ziel des multilateralen Betäubungsmittelsystems ist der Schutz der Gesundheit und des Wohls der Menschheit<sup>177</sup>, indem der Gebrauch von kontrollierten Betäubungsmitteln im internationalen Betäubungsmittelsystem ausschließlich auf medizinische und wissenschaftliche Zwecke beschränkt bleibt.<sup>178</sup> Nach dieser ersten Prüfung, die sich auf die abstrakte Betrachtung von Ziel und Zweck des Vertrags stützt, lässt sich keine *inter se*-Modifikation zur Regulierung von Cannabis treffen, die die in Deutschland durchgeführte Teillegalisierung rechtmäßig einbeziehen könnte, ohne dem Hauptziel des Vertrags zuwiderzulaufen.<sup>179</sup> Die Tatsache, dass eine *inter se*-Modifikation in Ziel und Zweck des Vertrags eingreift, bedeutet nicht gleichzeitig, dass dadurch zwangsläufig auch die volle Verwirklichung des gesamten Vertrags behindert werden muss.

Der zweite Schritt besteht somit darin, zu prüfen, ob die Modifikation die tatsächliche Durchführung des gesamten Vertrags behindert und dadurch das Drogenkontrollsystem als Ganzes untergraben wird.<sup>180</sup> Zunächst müsste sich die Modifikation auf die Regulierung von Cannabis beschränken und dürfte nicht alle anderen Substanzen einbeziehen. Darüber hinaus müssten die Verpflichtungen der Suchtstoffübereinkommen für Cannabis, die außerhalb des rechtlichen Rahmens der Legalisierung stattfinden, anwendbar bleiben.<sup>181</sup>

Das Einheitsübereinkommen stuft die Suchtstoffe aufgrund ihres Abhängigkeitspotenzials, Missbrauchsrisikos und therapeutischen Nutzens in vier Listen mit unterschiedlichen Kontrollmaßnahmen ein. Unter die strengste Kontrolle fallen die Substanzen der Liste IV, die auch in der Liste I gelistet sind und besonders gefährliche Eigenschaften aufweisen sowie einen geringen oder keinen therapeutischen Nutzen haben. Diese Substanzen unterliegen der strengsten Prohibition und sind auch für medizinische Zwecke verboten. Danach folgt die strenge Kontrolle der Substanzen in der Liste I mit hohem Abhängigkeits- und Missbrauchspotenzial. Darunter fallen beispielweise Cannabis, Opium, Heroin und Kokain. Unter eine weniger strenge Kontrolle fallen die Substanzen in den Listen II und III.<sup>182</sup>

Bis zur Neubewertung der WHO im Jahr 2019 war Cannabis der strengsten Kontrolle der Liste IV unterworfen und gleichgestellt mit Substanzen wie Heroin oder Fentanyl mit besonders gefährlichen Eigenschaften.<sup>183</sup> Die WHO hat durch diese Neueinordnung die medizinische Qualität von Cannabis anerkannt, jedoch verbleibt Cannabis weiterhin in Liste I gleichgestellt mit Substanzen wie Morphium oder Kokain. Für das Cannabisverbot gab es von Anfang an Ausnahmen in den Übereinkommen und aus wissenschaftlichen und sogar aus verfahrensrechtlichen Gründen ist die rechtmäßige Einstufung von Cannabis auch in die Liste I der Einheitsübereinkommen<sup>184</sup> fragwürdig.<sup>185</sup> Die Einordnung der verschiedenen Substanzen muss dabei immer im Kontext der Entstehungsgeschichte der Suchtstoffübereinkommen gesehen werden und ist von kolonialen Vorurteilen und westlichen Pharmakzepten geprägt. Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs und der weltweiten Entkolonialisierung wurden die Suchtstoffübereinkommen unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen geschaffen. Die zuvor von den Kolonialmächten kontrollierten Handelsmonopole für Opium, Koka und Cannabis hätten nun an die ehemaligen Kolonien übergeben werden müssen. Trotz langwieriger Verhandlungen, die auch den Vorschlag vorsahen, den Konsum und Anbau dieser Pflanzen nicht nur auf medizinische und wissenschaftliche Zwecke zu beschränken, sondern auch um andere legitime Zwecke zu erweitern, konnten diese Bestrebungen nicht durchgesetzt werden. Die ehemaligen Kolonien verpflichteten sich, ihre jahrhundertlange Tradition aufzugeben und den Anbau sowie den traditionellen Konsum von Koka und Cannabis strafrechtlich zu verbieten.<sup>186</sup> Aufgrund der tief verwurzelten westlichen Tradition und Akzeptanz von bewusstseinsverändernden Substanzen wie Koffein, Alkohol oder Tabak fallen diese nicht unter illegale Substanzen und werden auf eine andere Weise reguliert. Genauso könnten auch andere Länder Argumente vorbringen, die auf eine lange Tradition und breite Akzeptanz bestimmter Substanzen wie Cannabis, Koka oder Opium hinweisen. Diese Argumente, die zur Einstufung von Cannabis unter den Suchtstoffübereinkommen geführt haben, machen die problematische Klassifizierung deutlich, da die historischen, wissenschaftlichen und ideologischen Erkenntnisse, auf denen sie basiert, heute nicht mehr haltbar sind. Die Neubewertung von Cannabis

<sup>174</sup> IGH, Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Merits, Judgment, I.C.J. Report 1986, 14.

<sup>175</sup> Treaty of Friendship, Commerce and Navigation (with Protocols), Managua, 21.1.1956, 367 UNTS 3.

<sup>176</sup> Klabbers (Fn. 55), Rn. 19; Paulus, Treaties of Friendship, Commerce, and Navigation, in: Max Planck Encyclopedias of International Law (MPEPIL), online edition, March 2011, Rn. 8.

<sup>177</sup> Präambel, Single Convention on Narcotic Drugs, 30.3.1961, New York, 520 UNTS 151, BGBl. 1973 II, S. 1354.

<sup>178</sup> United Nations, Commentary on the Single Convention on Narcotic Drugs, UN Doc E.73.XI.1, 1961, New York, 1973, S. 110 Rn. 9.

<sup>179</sup> Van Kempen/Fedorova (Fn. 170), 493 (520).

<sup>180</sup> Van Kempen/Fedorova (Fn. 170), 493 (521).

<sup>181</sup> Van Kempen/Fedorova (Fn. 170), 493 (521).

<sup>182</sup> Weltkommission für Drogenpolitik, Klassifizierung Psychoaktiver Substanzen 2019, [http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2020/02/2019Report\\_DEU\\_web.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2020/02/2019Report_DEU_web.pdf), zuletzt aufgerufen am 25. 8.2024.

<sup>183</sup> Commission on Narcotic Drugs, Vienna, 2.–4.12.2020, Implementation of the international drug control treaties: changes in the scope of control of substances, 23.11.2023, E/CN.7/2020/CRP.19.

<sup>184</sup> INCB, List of Narcotic Drugs under International Control, Section 1, July 2023.

<sup>185</sup> Danenberg, Modernizing methodology for the WHO assessment of substances for the international drug control conventions, Drug and Alcohol Dependence 2013, 175 (179).

<sup>186</sup> Weltkommission für Drogenpolitik (Fn. 182).

durch die WHO war ein erster Schritt, neue wissenschaftliche Erkenntnisse als Grundlage für die Einstufung heranzuziehen.<sup>187</sup> Nach dieser Einordnung der Suchtstoffübereinkommen lässt sich festhalten, dass die *inter se*-Modifikation zur Regulierung von Cannabis mit der vollen Verwirklichung von Ziel und Zweck des gesamten Vertrags vereinbar ist.

Die *inter se*-Modifikation wäre nicht die Ursache der Verletzung der Suchtstoffübereinkommen, sondern der Versuch, Verstöße, die in der Praxis bereits aufgetreten sind, mit dem internationalen Recht in Einklang zu bringen.<sup>188</sup> Die Vertragsauslegung der UN-Suchtstoffübereinkommen verdeutlicht, dass der Begriff Ziel und Zweck eines Vertrags als Argumentationsgrundlage für entgegengesetzte Positionen dienen kann und tendenziell in jede Richtung form- und manipulierbar ist.<sup>189</sup> Der große Nutzen dieser potentiellen Unbestimmtheit des Konzepts von Ziel und Zweck eines Vertrags liegt gerade darin, dass es Modifikationen zulässt und nicht von vornherein künftige Maßnahmen zu eng vorschreibt und dadurch die Optionen der Staaten für eine *inter se*-Modifikation unangemessen beschränkt.<sup>190</sup> Die Flexibilität des Begriffs eröffnet im Vertragsrecht die Chance für politische Debatten und Diskussionen über eine wünschenswerte Auslegung und orientiert sich dabei an den dynamischen Bedürfnissen einer internationalen Gesellschaft.<sup>191</sup> Diese Flexibilität der *inter se*-Modifikation ist ein notwendiges Mittel, um sicherzustellen, dass die Vertragsbeziehungen nicht zu einer Stagnation kommen.<sup>192</sup> Insofern stellt die *inter se*-Modifikation der Suchtstoffübereinkommen ein nützliches Sicherheitsventil für kollektive Maßnahmen zur Veränderung des Drogenregimes dar.<sup>193</sup>

Die Debatte der gesetzlichen Regulierung von Cannabis für den nichtmedizinischen Gebrauch findet ebenfalls in anderen Ländern statt. Auch Uruguay und Kanada haben nationale Cannabisregulierungsgesetze für den nichtmedizinischen Gebrauch eingeführt. Ähnliche Ansätze lassen sich in Mexiko, Luxemburg, Neuseeland und Jamaika verzeichnen.<sup>194</sup> Im Gegensatz zu der deutschen Bundesregierung hat die ehemalige Außenministerin Kanadas offen eingeräumt, dass die Cannabislegalisierung zum nichtmedizinischen Ge-

brauch gegen die Suchtstoffübereinkommen verstößt.<sup>195</sup> Deutschland steht also keineswegs allein vor der Problematik des Widerspruchs zwischen internationalem und nationalem Recht. Ein koordiniertes Vorgehen von gleichgesinnten Ländern durch eine *inter se*-Modifikation könnte ein neu regulierendes und einheitliches Regime für den nichtmedizinischen Gebrauch von Cannabis schaffen.<sup>196</sup> Gleichzeitig besteht hier auch die Möglichkeit, der *inter se*-Modifikation im Nachhinein beizutreten.<sup>197</sup>

## II. Alternativen zu einer *inter se*-Modifikation

Die Notwendigkeit eines friedlichen Wandels durch eine *inter se*-Modifikation sollte nicht durch Hindernisse oder Ablehnung der anderen Vertragsstaaten behindert werden, da dies dazu führen könnte, dass die Staaten, die eine Modifikation anstreben, gezwungen sein könnten, den multilateralen Vertrag zu kündigen.<sup>198</sup> Es gibt zwar kein Recht auf eine *inter se*-Modifikation, doch sollte der Prozess der Vertragsveränderung nicht durch andere Parteien behindert werden, wenn eine Modifikation auf Grundlage neuer wissenschaftliche Erkenntnisse angestrebt wird. Im Kontext des Bestrebens, die Legalisierung von Cannabis mit dem Völkerrecht in Einklang zu bringen, wird zudem die Option einer Kündigung der Suchtstoffübereinkommen diskutiert. Dabei soll es sich nicht um eine endgültige Kündigung handeln, sondern einen Austritt mit Wiederbeitritt unter Anbringung eines Vorbehalts.<sup>199</sup> Die WVK verbietet ein solches Vorgehen nicht ausdrücklich, jedoch stellt dies den groben Versuch dar, sich rechtlichen Verpflichtungen zu entziehen und auszuwählen, welche Verpflichtungen aufrechterhalten werden sollen, und welche Verpflichtungen auszuschließen sind. Dadurch wird der Konsens der Vertragsparteien, sich an den Vertrag zu binden, nach dem Grundsatz *pacta sunt servanda* und dem Prinzip von Treu und Glauben untergraben.<sup>200</sup> Es erscheint jedoch insbesondere bei Verträgen im Zusammenhang mit Menschenrechten konstruktiver zu sein, Staaten zu gestatten, nach einer Vertragskündigung wieder beizutreten, anstatt sie völlig aus dem Vertragsrahmen auszuschließen.<sup>201</sup> Dieses sog. cherry-picking ist zwar unerwünscht, jedoch der Alternative vorzuziehen, dass sich die Staaten stattdessen gar keinen Verpflichtungen der Verträge unterwerfen.<sup>202</sup>

<sup>187</sup> Weltkommission für Drogenpolitik (Fn. 182).

<sup>188</sup> *Boister/Jelsma* (Fn. 4), 456 (489).

<sup>189</sup> *Klabbers* (Fn. 55), Rn. 22.

<sup>190</sup> *Bowman/Kritsiotis* (Fn. 24), S. 291.

<sup>191</sup> *Klabbers* (Fn. 55), Rn. 22.

<sup>192</sup> *Merkouris/M. Fitzmaurice*, Re-Shaping Treaties while Balancing Interest of Stability and Change, *ARIEL* 2018, 41 (44 f.).

<sup>193</sup> *Walsh*, Can Cannabis be regulated in accord with International Law, Washington Office on Latin America (WOLA), online analysis, 14.11.2018, [https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/2019/ContContribut/November/Thematic\\_Debate/7\\_November/16\\_NGO\\_JJoh\\_Walsh\\_-\\_WOLA.pdf](https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/2019/ContContribut/November/Thematic_Debate/7_November/16_NGO_JJoh_Walsh_-_WOLA.pdf), zuletzt aufgerufen am 4.4.2024, S. 3.

<sup>194</sup> Weltkommission für Drogenpolitik (Fn. 182).

<sup>195</sup> *Freeland*, The Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade (AEFA), Evidence, Ottawa, May 2018, <https://sencanada.ca/en/Content/Sen/Committee/421/AEFA/54008-e>.

<sup>196</sup> *Habibi/Hoffmann*, Legalizing Cannabis Violates the UN Drug Control Treaties, But Progressive Countries like Canada Have Options, *Ottawa Law Review* 2018, 431 (454).

<sup>197</sup> *Sinclair* (Fn. 114), S. 80.

<sup>198</sup> *Ago* (Fn. 17), S. 144 Rn. 53.

<sup>199</sup> *Ambos* (Fn. 6).

<sup>200</sup> *Arp*, Denunciation Followed by Re-Accession with Reservations to a Treaty: A Critical Appraisal of Contemporary State Practice, *NILR* 2014, 141 (156); *Habibi/Hoffmann* (Fn. 196), 431 (453); *Helfer*, Not Fully Committed? Reservations, Risk and Treaty Design, *YaleJIntL* 2006, 367 (372).

<sup>201</sup> *Habibi/Hoffmann* (Fn. 196), 431 (453); *McGrory*, Reservations of Virtue? Lessons from Trinidad and Tobago's Reservation to the First Optional Protocol, *Human Rights Quarterly* 2011, 769 (783 f.).

<sup>202</sup> *Arony*, Cherry Picking Human Rights, *AJLR* 2023, 95 (100).

Einen solchen Schritt musste Bolivien bezüglich der Suchtstoffübereinkommen gehen, um den traditionellen Koka-Anbau völkerrechtskonform zu ermöglichen.<sup>203</sup> Der gescheiterte Versuch Boliviens, die einschlägigen Bestimmungen der Suchtstoffübereinkommen zu ändern, zeigt die Herausforderungen für die Abkommen in Bezug auf den tatsächlichen Grad der Kontrolle über Drogen.<sup>204</sup> Aber gerade das Beispiel Boliviens stützt die Argumentation, dass Abweichungen von bestimmten Verpflichtungen der Suchtstoffübereinkommen nicht ernsthaft die Rechte und Pflichten der anderen Vertragsparteien beeinträchtigen. Denn auch Vorbehalte sind nur zulässig, sofern sie gem. Art. 19 lit. c WVK mit dem Ziel und Zweck des Vertrags vereinbar sind.<sup>205</sup> Zusätzlich sind Vorbehalte zu den Suchtstoffübereinkommen, abgesehen von den zeitlich begrenzten Vorbehalten aus Art. 49 Einheitsübereinkommen, nur dann zulässig, wenn nach Art. 50 Abs. 3 Einheitsübereinkommen ein Drittel der Vertragsstaaten innerhalb von zwölf Monaten keine Einwände erhebt. Im Fall Boliviens hat keiner der Einspruch erhebenden Staaten<sup>206</sup> den Vorbehalt als Hindernis für das erneute Inkrafttreten des Übereinkommens zwischen Bolivien und den anderen Vertragsstaaten gesehen.<sup>207</sup> Dies stützt die ausgeführte Diskussion dahingehend, dass dies als stillschweigende Übereinkunft darüber angesehen werden könnte, eine Abgrenzung der Vertragsmodifikationen in Bezug auf bestimmte Stoffe von der Aufwendung und dem Ziel und Zweck des Vertrags zu ermöglichen.<sup>208</sup>

#### D. Konflikte zwischen dem multilateralen Vertrag und der *inter se*-Modifikation

Die Erfüllung der Voraussetzungen in Art. 41 WVK zeigt, wie der Spielraum für Modifikationsmöglichkeiten der Parteien wirksam eingeschränkt werden kann, ohne dabei eine echte Unvereinbarkeit zwischen den Vertragsverpflichtungen des multilateralen Vertrags und den besonderen Vertragsverpflichtungen des *inter se*-Abkommens hervorzuheben. Die Einhaltung dieser Voraussetzungen spielt im Hinblick auf die Stabilität des internationalen Systems eine wichtige Rolle.<sup>209</sup> Indem Art. 41 WVK ein Mindestmaß an Regeln vorschreibt, wird ein normativer Konflikt vermieden, im Zuge dessen die Parteien eines *inter se*-Abkommens nicht nur ihre Beziehung untereinander, sondern allgemein zu allen Vertragsparteien ändern könnten.<sup>210</sup> Es

stellt sich die Frage, inwiefern die allgemeinen Anwendungsregel in Art. 30 WVK auf den Kollisionsfall zwischen dem multilateralen Vertrag und der Modifikation Anwendung finden.

#### I. Rechtmäßige *inter se*-Modifikation

Die Rechtmäßigkeit einer *inter se*-Modifikation hängt, wie bereits festgestellt, von drei Faktoren ab. Es darf kein ausdrückliches Verbot durch den Vertrag vorliegen und die beiden Voraussetzungen des Art. 41 Abs. 1 lit. b WVK sind einzuhalten.<sup>211</sup> Die ILC hat die Vertragsmodifikation und die damit eng zusammenhängende Anwendung aufeinander folgender Verträge über denselben Vertragsgegenstand nicht als ein Konzept betrachtet.<sup>212</sup> Dies spiegelt sich im Aufbau der WVK wider: Art. 30 WVK ist im Teil III über Einhaltung, Anwendung und Auslegung von Verträgen zu finden, während Art. 41 WVK in Teil IV über Änderungen und Modifikationen von Verträgen steht.<sup>213</sup> Der Regelung des Art. 41 WVK über den Abschluss einer *inter se*-Modifikation und die Regelung nach Art. 30 Abs. IV WVK über die Anwendung aufeinander folgender Verträge über denselben Gegenstand, scheinen auf den ersten Blick den gleichen Sachverhalt zu betreffen.<sup>214</sup> Die beiden Regelungen unterscheiden sich jedoch in zwei Aspekten. An erster Stelle sind die *inter se*-Vertragsparteien notwendigerweise eine Untergruppe der Vertragsstaaten des ursprünglichen multilateralen Vertrags, während Art. 30 Abs. 4 WVK auch die Fälle erfasst, in denen die Parteien der kollidierenden Verträge nicht völlig identisch sind.<sup>215</sup> In diesem Fall können auch dritte Parteien dem späteren Vertrag angehören, die nicht Vertragsstaaten des ursprünglichen Vertrags sind.<sup>216</sup> Aus dieser Feststellung ergibt sich automatisch der zweite Aspekt der Unterscheidung. Zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses umfasst Art. 41 WVK die Fälle einer geringeren Anzahl an Parteien im Vergleich zum multilateralen Vertrag, demgegenüber regelt Art. 31 Abs. 4 WVK zusätzlich den Fall divergierender Vertragsparteien.<sup>217</sup> Da der Sachverhalt, der durch Art. 41 WVK erfasst wird, spezifischer ist, fällt er theoretisch auch immer in den Anwendungsbereich des Art. 30 Abs. 4 WVK.<sup>218</sup> Diese Problematik wird durch Art. 30 Abs. 5 WVK gelöst, nachdem Art. 30 Abs. 4 WVK unbeschadet von Art. 41 WVK sowie unbeschadet aller Fragen der Staatenverantwortlichkeit gilt. Folglich hat Art. 41 WVK Vorrang.<sup>219</sup> Handelt es sich um

<sup>203</sup> Walsh/Jelmsa, *Coca Chronicles: Bolivia Challenges UN Coca Leaf Ban*, Advocacy for Human Rights in Americas, <https://www.wola.org/analysis/coca-chronicles-bolivia-challenges-coca-leaf-ban/>, zuletzt aufgerufen am 13.4.2024.

<sup>204</sup> Boister/Jelmsa (Fn. 4), 456 (485).

<sup>205</sup> Giegerich (Fn. 9), Rn. 14.

<sup>206</sup> Habibi/Hoffmann (Fn. 196), 431 (453).

<sup>207</sup> C.N.361.2012.TREATIES-VI.18, Depositary Notification, United States of America.

<sup>208</sup> Boister/Jelmsa (Fn. 4), 456 (487).

<sup>209</sup> Rigaux/Simon (Fn. 12), Art. 41 Rn. 8.

<sup>210</sup> Boister/Jelmsa (Fn. 4), 456 (463).

<sup>211</sup> Pauwelyn (Fn. 26), S. 305.

<sup>212</sup> Yasseen, Summary records of the eighteenth session 4.5.–19.7.1966, 860th Meeting, Law of Treaties, A/CN.4/186 and Addenda; A/CN.4/L.107 and L.115, YBILC 1966, Vol. I, Part II, S. 126 Rn. 65, Tukin war der Einzige, der auf die enge Beziehung dazwischen hinwies.

<sup>213</sup> Mus, *Conflicts between Treaties in International Law*, NILR 1998, 208 (226).

<sup>214</sup> Rigaux/Simon (Fn. 12), Art. 41 Rn. 3; Wilting (Fn. 79), S. 112.

<sup>215</sup> Von der Decken (Fn. 20), Art. 41 Rn. 4; Rigaux/Simon (Fn. 12), Art. 41 Rn. 3.

<sup>216</sup> Von der Decken (Fn. 20), Art. 30 Rn. 24.

<sup>217</sup> Von der Decken (Fn. 20), Art. 30 Rn. 25, 26; Zuleeg, *Vertragskonkurrenz im Völkerrecht*, GYIL 1977, 246 (271).

<sup>218</sup> Zuleeg (Fn. 217), 246 (261).

<sup>219</sup> Rauber (Fn. 76), 259 (277); Zuleeg (Fn. 217), 246 (261).

ein rechtmäßiges *inter se*-Abkommen, dass die Voraussetzungen des Art. 41 WVK erfüllt und nicht durch den multilateralen Vertrag selbst verboten ist, ist es zwischen den Vertragsstaaten gültig und aufgrund von Art. 30 Abs. 5 WVK bleibt die völkerrechtliche Verantwortung des Art. 30 Abs. 4 WVK unangetastet.<sup>220</sup> Insofern findet hier Art. 30 Abs. 4 WVK keine Anwendung<sup>221</sup>. Die Voraussetzungen des Art. 41 WVK zielen darauf ab, das Risiko der Unvereinbarkeit zwischen aufeinander folgenden Verpflichtungen zu verringern und damit die Notwendigkeit, auf Art. 30 Abs. 4 WVK zurückzugreifen, um Fälle eines potenziellen Konflikts zu beschränken.<sup>222</sup>

## II. Rechtswidrige *inter se*-Modifikationen

Im Grundsatz hat ein Verstoß gegen Art. 41 WVK nicht die Nichtigkeit des *inter se*-Abkommens zur Folge, soweit es nicht gegen zwingendes Völkerrecht der *ius cogens*-Normen verstößt. Stattdessen bleibt es gültig und *inter partes* rechtsverbindlich.<sup>223</sup> Sofern das *inter se*-Abkommen nicht die Voraussetzungen des Art. 41 WVK erfüllt, könnte eine echte Unvereinbarkeit entstehen, die durch die Rückkehr zu den Bestimmungen des Art. 30 Abs. 4 WVK zu lösen sein könnte.<sup>224</sup> Insofern scheint hier der in Art. 30 Abs. 4 WVK gewohnheitsrechtlich verankerte *lex-posterior*-Grundsatz Anwendung zu finden und das rechtswidrige, aber gültige *inter se*-Abkommen Vorrang vor dem ursprünglichen multilateralen Vertrag zu genießen.<sup>225</sup> In einem Kollisionsfall scheint Art. 41 WVK lediglich die Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen zu regeln und Art. 30 Abs. 4 WVK entscheidet den Vorrang zu Gunsten des rechtswidrigen *inter se*-Abkommens.<sup>226</sup> Durch den Vorrang des späteren rechtswidrigen *inter se*-Abkommens werden letztendlich doch die Rechte der Vertragspartei des ursprünglichen multilateralen Vertrags beeinträchtigt, obwohl das *inter se*-Abkommen für diese *res inter alios acta* gilt.<sup>227</sup>

Nach dem *pacta-tertiis*-Grundsatz darf das spätere *inter se*-Abkommen in keiner Weise die Rechte und Pflichten der anderen Vertragsparteien beeinträchtigen, die nur an dem ursprünglichen Vertrag, aber nicht dem späteren Vertrag

beteiligt sind.<sup>228</sup> Zugleich ist diese Interpretation im Hinblick auf die Regeln der Staatenverantwortlichkeit nicht zu halten. Diese verlangen die Aufhebung rechtswidriger Verträge, dadurch können diese nicht gleichzeitig Vorrang genießen. Der Abschluss und die Durchsetzung eines unzulässigen *inter se*-Abkommens stellt einen Verstoß gegen den ursprünglichen Vertrag dar und bewirkt die völkerrechtliche Verantwortung der *inter se*-Vertragsparteien gegenüber den anderen Parteien des multilateralen Vertrags, aufgrund einer Vertragsverletzung.<sup>229</sup> Die Vertragsparteien sind insofern nicht von ihrer völkerrechtlichen Verantwortung entbunden und sind verpflichtet, die vertragskonforme Situation im Verhältnis zu den Vertragsparteien des ursprünglichen Vertrags wiederherzustellen.<sup>230</sup> Für die *inter se*-Vertragsparteien ergibt sich also die Pflicht zur Aufhebung des *inter se*-Abkommens.<sup>231</sup>

Daraus ergibt sich jedoch ein Widerspruch, da das *inter se*-Abkommen gemäß der Vorrangregel durchgesetzt werden soll, aber die *inter se*-Vertragsparteien nach dem Recht der Staatenverantwortlichkeit gleichzeitig zur Aufhebung des Abkommens verpflichtet wären.<sup>232</sup> Wenn die Parteien das rechtswidrige *inter se*-Abkommen aufgrund des *lex-posterior*-Grundsatzes gegenüber den anderen Parteien durchsetzen wollten, wäre dies aus Sicht beider Parteien ein rechtswidriges Instrument, da die Durchführung eines rechtswidrigen *inter se*-Abkommens notwendigerweise die Rechte der anderen Vertragsstaaten verletzen würde.<sup>233</sup> Als Konsequenz folgt daraus für rechtswidrige *inter se*-Abkommen, dass der frühere multilaterale Vertrag Vorrang vor dem späteren *inter se*-Abkommen hat.<sup>234</sup> Bereits Frankreich wies die ILC auf das Problem des Anwendungsvorrangs des ursprünglichen multilateralen Vertrags und einer damit kollidierenden *inter se*-Modifikation hin, was bis heute relevant bleibt.<sup>235</sup> Die hier favorisierte Auslegung deutet Art. 41 WVK nicht nur als Rechtmäßigkeitsanforderungen, sondern zugleich als Kollisionsregel zugunsten des früheren multilateralen Vertrags und kann letztendlich dem *pacta-tertiis*-Grundsatz und der Staatenverantwortlichkeit gerecht werden.<sup>236</sup>

<sup>220</sup> *Wilting* (Fn. 79), S. 112; *Zuleeg* (Fn. 217), 246 (261).

<sup>221</sup> *Mus* (Fn. 213), 208 (226).

<sup>222</sup> *Rigaux/Simon* (Fn. 12), Art. 41 Rn. 7.

<sup>223</sup> Oscar Chinn, *United Kingdom v Belgium*, Judgment, PCIJ Series A/B No. 63, PCIJ 1932, 12.12.1934 (80); *Rosenne*, *Breach of Treaty*, 1985, S. 87; *Dahm/Delbrück/Wolfrum* (Fn. 18), S. 668; *Verdross/Simma*, *Universelles Völkerrecht*, 1984, S. 508.

<sup>224</sup> *Rigaux/Simon* (Fn. 12), Art. 41 Rn. 7.

<sup>225</sup> Für den Vorrang des *inter se*-Abkommens: *Von der Decken* (Fn. 20), Art. 41 Rn. 4, Art. 30 Rn. 26, 30; *Mus* (Fn. 213), 208 (226); *Villiger* (Fn. 16), Art. 41 Rn. 16.

<sup>226</sup> *Karl*, *Treaties, Conflicts Between*, in: *R. Bernhardt*, *EPIL*, 935 (939); *Karl* (Fn. 86), S. 72.

<sup>227</sup> *Von der Decken* (Fn. 20), Art. 41 Rn. 15; *Rauber* (Fn. 76), 259 (276).

<sup>228</sup> *Czapliński/Danilenko*, *Conflicts of Norms in International Law*, *NYIL* 1990, 3 (22 f.); *Matz-Lück*, *Treaties, Conflicts between*, in: *Max Planck Encyclopedias of International Law (MPEPIL)*, online edition, December 2010, Rn. 25.

<sup>229</sup> *Conforti*, in: *Cannizzaro*, *Consistency among Treaty Obligations*, 2011, S. 190; *Crnic-Grotic* (Fn. 58), 141 (150); *Duckwitz*, *Rechtsfolge bei Verletzung völkerrechtlicher Verträge*, 1975, S. 33; *Mus* (Fn. 213), 208 (226); *Verdross/Simma* (Fn. 223), S. 508; *Zuleeg* (Fn. 217), 246 (2612).

<sup>230</sup> ILC, *Reports of the International Law Commission on the second part of its seventeenth session and on its eighteenth session*, A/6309/Rev.1, YBILC 1966, Vol. II, S. 217 Rn. 11; *Heintschel von Heinegg* (Fn. 10), § 16 Rn. 9.

<sup>231</sup> *Rauber* (Fn. 76), 259 (277).

<sup>232</sup> *Rauber* (Fn. 76), 259 (277).

<sup>233</sup> *Pauwelyn* (Fn. 26), S. 313.

<sup>234</sup> Für den Vorrang des früheren multilateralen Vertrags: *Matz-Lück* (Fn. 228), Rn. 25; *Orakhelashvili* in: *Corten/Klein* (Fn. 12), Art. 30 Rn. 88, 98; *Pauwelyn* (Fn. 26), S. 310; *Pauwelyn* (Fn. 33), 535 (549 f.); *Rosenne*, (Fn. 223), S. 87; *Zuleeg* (Fn. 217), 246 (269 f., 275).

<sup>235</sup> UN doc. A/CONF.39/C.1/L.24; UN doc. A/CONF.39/C.1/L.44; UN doc. A/CONF.39/C.1/L.49.

<sup>236</sup> *Rauber* (Fn. 76), 259 (278).



### III. Vorrangregel und Vertragsauslegung

Die Frage, welches Verhalten einer Vertragspartei genau zu einem Konflikt führen kann, ist ein Problem der Auslegung beider Verträge.<sup>237</sup> Dabei können Vertragskonflikte viele Erscheinungsformen annehmen und auf verschiedene Weisen angegangen werden.<sup>238</sup> Vertragskonflikte können durchaus auch als unterschiedliche Interpretationen angesehen werden,<sup>239</sup> was die Unterscheidung von Auslegung und Modifikation von Verträgen erschwert.<sup>240</sup> Sofern kein ausdrücklicher Konflikt vorliegt, werden die Parteien versuchen, die Verträge zu harmonisieren.<sup>241</sup> Diese Problematik könnte durch geeignete Kollisionsklauseln bei der Ausarbeitung eines Vertrags verhindert werden.<sup>242</sup> Die Regelungen der WVK sind vertragliche, die auch gewohnheitsrechtliche Regelungen widerspiegeln, die nicht in allen Bereichen gleichermaßen hilfreich sind.<sup>243</sup> Um komplexe Streitigkeiten beizulegen, kommt es stark auf die Einstellung der beteiligten Parteien an.<sup>244</sup> Die Staatenpraxis hat sich dahingehend entwickelt, dass die Lösung von Vertragskonflikten weitgehend durch die Parteiautonomie der Vertragsstaaten geprägt ist und durch die Verwendung von Ausnahmeregelungen im späteren Vertrag geregelt wird, welche die Rechte der ursprünglichen Vertragspartei schützen, um Konflikte zu vermeiden.<sup>245</sup> Damit verlagern die Bestimmungen der WVK das Problem der Vorrangregeln von *inter se*-Modifikationen lediglich in den Aufgabenbereich der diplomatischen Verhandlungen und der Politik.<sup>246</sup> Bei den Vertragsverhandlungen hat sich ein Verhandlungsstil etabliert, der durch politisches Aushandeln, Flexibilität und Anpassungsfähigkeit geprägt ist.<sup>247</sup> Das Ergebnis von Vertragskollisionen wird weniger durch Gerichtsverfahren, sondern vielmehr durch Verhandlungen erzielt. Dies verleiht den Verhandlungen einen weniger juristischen Charakter, da sie weniger auf Rechtsgrundsätze wie *pacta sunt servanda* oder *lex posterior* basieren.<sup>248</sup> Diese Entwicklung ermöglicht eine flexible und reaktionsfähige Politik, um eine Teilnahme am internationalen Entscheidungsprozess zu ermöglichen.<sup>249</sup> Ziel ist es vielmehr eine bessere Entscheidungsfindung und Planung zu ermöglichen, um die Kohärenz des Vertrags zu erhöhen, besonders bei *inter se*-Abkommen Vertragskonflikte mit dem ursprünglichen Vertrag vorzubeugen.<sup>250</sup>

<sup>237</sup> Conforti (Fn. 229), S. 188.

<sup>238</sup> Klabbers, in: Cannizzaro, Beyond the Vienna Convention: Conflicts Treaty Provisions, 2011, S. 195.

<sup>239</sup> Roseme (Fn. 223), S. 124.

<sup>240</sup> Cameron, Treaties, Declarations of Interpretation, in: Max Planck Encyclopedias of International Law (MPEPIL), online edition, December 2020, Rn. 12.

<sup>241</sup> Borgen, Resolving Treaty Conflicts, GWILR 2005, 573 (599).

<sup>242</sup> Verdross/Simma (Fn. 223), S. 508.

<sup>243</sup> Aust/Dörr, Vienna Convention on the Law of Treaties (1969), in: Max Planck Encyclopedias of International Law (MPEPIL), online edition, March 2023, Rn. 6; Ghouri, Determining Hierarchy Between Conflicting

### E. Fazit und Ausblick

Die *inter se*-Modifikation bietet im Vergleich zu anderen Verfahren deutliche Vorteile und eröffnet gleichgesinnten Staaten ein nützliches Sicherheitsventil, um eine kollektive Antwort auf die stagnierenden Strukturen zu geben. Ein koordiniertes, rechtlich zulässiges Vorgehen der Vertragsparteien ist gegenüber einem chaotischen Einzelvorgehen mit einer wachsenden Zahl von unterschiedlichen Vorbehalten oder der Kündigung eines Vertrags vorzuziehen.

Eine Gruppenreaktion in Form einer *inter se*-Modifikation bietet die Chance für andere Vertragsstaaten, die ebenfalls eine Alternative suchen, ihre vertraglichen Verpflichtungen zu ändern, ohne alle anderen Parteien an einen Verhandlungstisch zu bringen und den schwerfälligen Prozess der globalen Konsensfindung einzuleiten. *Inter se*-Modifikationen müssen strategisch angegangen werden, um die Voraussetzungen des Art. 41 Abs. 1 lit. b WVK erfüllen zu können und damit eine langfristige Lösung und eine wirkliche Alternative innerhalb eines bisherigen Vertrags darstellen zu können.

Der Beispielsfall der Suchtstoffübereinkommen zeigt, dass eine *inter se*-Modifikation mit einem klaren Bekenntnis zu den ursprünglichen Vertragszielen die Integrität des Völkerrechts fördern kann und gleichzeitig nicht die Stabilität des ursprünglichen Systems gefährdet. Für die deutsche Cannabispolitik bedeutet dies, dass der Widerspruch zwischen der Völkerrechtsfreundlichkeit Deutschlands und dem nationalen Cannabisgesetz durch die *inter se*-Modifikation der Suchtstoffübereinkommen aufgelöst werden kann. Bei diesem Prozess muss Deutschland mögliche Folgen für die Vertragsparteien des ursprünglichen Vertrags beachten und die Cannabislegalisierung auf den innerstaatlichen Markt begrenzen, damit die Rechte und Pflichten der ursprünglichen Vertragsparteien nicht beeinträchtigt werden. Deutschland könnte mit der Initiierung einer *inter se*-Modifikation langfristig ein alternatives Kontrollsystem innerhalb der Suchtstoffübereinkommen schaffen. Dadurch können Ziel und Zweck des Vertrags, die Gesundheit und das Wohl der Menschheit beachtet werden und damit der Widerspruch des internationalen und nationalen Rechts aufgelöst werden. Die Initiierung einer *inter se*-Modifikation durch Deutschland kann als Orientierung für andere Vertragsstaaten dienen, die ebenfalls die Regulierung von

Treaties: Are There Vertical Rules in the Horizontal System?, Asian JIL 2012, 235 (251).

<sup>244</sup> Klabbers (Fn. 238), S. 205.

<sup>245</sup> Schulz, The Relationship between the Judgments Projects and other International Instruments, Hague Conference on Private International Law, Prel. Doc. No. 24, 2003, <https://assets.hcch.net/docs/70906466-8541-4b08-b447-5c4dd100db3b.pdf>, zuletzt aufgerufen am 9.3.2024, S. 14 Rn. 45.

<sup>246</sup> McNair, The Law of Treaties, 1961, S. 534.

<sup>247</sup> Borgen (Fn. 241), 573 (619).

<sup>248</sup> Borgen (Fn. 241), 573 (619).

<sup>249</sup> Klabbers, Treaty Conflict and the European Union, 2009, S. 90.

<sup>250</sup> Borgen (Fn. 241), 573 (619).

Cannabis anstreben oder bereits durchgesetzt haben. Ein punktuell und stufenweises Vorgehen in Form einer kollektiven Gruppenreaktion mithilfe der *inter se*-Modifikation ist einem Einzelvorgehen der Staaten vorzuziehen und bietet die Chance, die internationalen und nationalen Regelungen in Einklang zu bringen. Für eine juristisch korrekte Lösung der deutschen Cannabislegalisierung ist es unausweichlich, das internationale Recht zu ändern. Eine *inter se*-Modifikation ist in erster Linie auch ein rechtspolitisches Instrument.

Die Flexibilität des Begriffs Ziel und Zweck bietet die größte Möglichkeit, spätere Entwicklungen und Interessen unter gleichgesinnten Vertragsparteien im Rahmen von *inter se*-Modifikationen zu berücksichtigen. Gleichzeitig läuft eine subjektive Auslegung Gefahr, das eigentliche Vertragsziel zu untergraben und die Stabilität von multilateralen Verträgen zu schwächen.

Leonardo Braguinski \*

## Unionsbürgerschaft und Nichtdiskriminierung bei der Auslieferung von ausländischen Unionsbürgern an Drittstaaten

*Die europarechtlichen Vorschriften über Unionsbürgerschaft und Nichtdiskriminierung, insbesondere Art. 18 und 21 AEUV, prägen unser gesamtes Rechtssystem und sind ein beeindruckendes Beispiel für die Europäisierung des nationalen Rechts. Auch das Auslieferungsrecht erfuhr in den vergangenen Jahren durch die Rechtsprechung des EuGH einen Wandel: Zentral ist die Frage, ob EU-Staaten bei Auslieferungsersuchen von Drittstaaten ihren eigenen Staatsbürgern einen höheren Schutz zukommen lassen dürfen als sonstigen Unionsbürgern. Da bisher eine unionsrechtliche Regelung fehlt, hat die Auslegung von Art. 18 und 21 AEUV in den vergangenen Jahren immer wieder Anlass für Vorabentscheidungsersuchen aus den Mitgliedsstaaten gegeben. Der Beitrag arbeitet diese rechtliche Entwicklung auf und fasst sie auf Grundlage einer kritischen Würdigung der Rechtsprechung des EuGH und des Schrifttums in einem konkreten Regelungsvorschlag zusammen.*

### Inhaltsübersicht

A. Einleitung .....	179
B. Die Rechtsprechung zu Art. 18, 21 AEUV bei der Auslieferung an Dritte .....	179
I. Die Rechtsprechungslinie des EuGH .....	179
1. Anwendbarkeit von Art. 18, 21 AEUV; Eingriff .....	180
2. Keine Rechtfertigung des Eingriffs durch nationale Verfassungsvorschriften .....	180

Der widersprüchliche Umgang mit rechtswidrigen *inter se*-Modifikationen verdeutlicht, wie wichtig es ist, Ziel und Zweck eines Vertrags ernsthaft zu untersuchen und auch vorher in einen diplomatischen Austausch mit den anderen Vertragsparteien zu gehen. Die Möglichkeit der *inter se*-Modifikation ist wohl die „eleganteste Lösung“<sup>251</sup>, um das Gleichgewicht bei einer Vertragsmodifikation zwischen Flexibilität und Stabilität zu erhalten. Die Interessen von Vertragsmitgliedern werden gebündelt und strukturiert umgesetzt und im Vertragsverhältnis zu den anderen Vertragsstaaten aufrechterhalten, ohne dabei die Integrität von multilateralen Verträgen zu beeinträchtigen.

3. <i>Petruhhin</i> -Mechanismus .....	180
4. Vollstreckungsauslieferung an einen Drittstaat .....	181
II. Konkretisierung der Rechtsprechung des EuGH durch die mitgliedstaatlichen Gerichte .....	182
1. Wann wird ein ausländischer Unionsbürger einem inländischen Staatsangehörigen gleichgestellt? .....	182
2. Fluchtfälle .....	182
3. Informationsaustausch über Haftbedingungen ( <i>Petruhhin</i> -Mechanismus) .....	182
C. Vergleich mit der Rechtsprechung zur Übergabe im Rahmen eines EuHB .....	182
I. Allgemeines .....	182
II. Übergabe zum Zweck der Strafvollstreckung ...	183
III. Gemeinsamkeiten und Unterschiede .....	183
D. Kritik der Rechtsprechung .....	183
I. Kritik am <i>Petruhhin</i> -Mechanismus .....	183
1. Ressourcenprobleme .....	183
2. Effizienzprobleme .....	184
3. Ist der <i>Petruhhin</i> -Mechanismus völkerrechtskonform? .....	184
4. Gefahr doppelter Strafverfolgung .....	185
5. Kein Auslieferungsschutz bei fehlender Diskriminierung .....	185
6. Gefahr der Straflosigkeit wegen Verweigerung der Übergabe an den Herkunftsstaat .....	185

<sup>251</sup> Klabbers (Fn. 9), Rn. 11.

\* Der Autor studiert im achten Semester Rechtswissenschaft an der Humboldt-Universität zu Berlin und ist studentischer Mitarbeiter am Lehrstuhl für Strafrecht, Strafprozessrecht, ausländisches Strafrecht und Strafrechts-

theorie (Prof. Dr. Luis Greco, LL.M.). Bei dem Beitrag handelt es sich um eine Studienabschlussarbeit, die bei Prof. Dr. Dr. h.c. Martin Heger im Rahmen des Schwerpunktbereichs „Deutsche und internationale Strafrechtspflege“ erarbeitet wurde.