

Reichweite und Grenzen der völkerrechtskonformen Interpretation in Österreich

Andreas Th. Müller*
Universität Basel, Basel, Schweiz
andr.mueller@unibas.ch

Abstract	761
Keywords	762
I. Verfassungsrechtliche Grundlagen des Grundsatzes der völkerrechtskonformen Interpretation	762
II. Maßstab	766
1. Im Wege von Art. 9 und 50 B-VG rezipiertes Völkerrecht	766
2. Soft Law	770
3. Völkerrecht im Verfassungsrang	771
III. Gegenstand	772
IV. Inhalt	774
1. Völker- und unionsrechtskonforme Interpretation	774
2. Auslegung zur Konfliktvermeidung oder harmonisierende Auslegung	775
3. Wortlautgrenze und Gewaltenteilung	776
4. Prozeduralisierung: Auseinandersetzungspflicht	778
V. Fazit	779
Summary: Scope and Limits of Interpretation in Conformity with International Law in Austria	780
Keywords	781

Abstract

Rechtsprechung und Lehre in Österreich sind sich einig, dass es einen Grundsatz der völkerrechtskonformen Interpretation des innerstaatlichen Rechts gibt. Dieser lässt sich insbesondere aus Art. 9 Abs. 1 des österreichischen Bundesverfassungs-Gesetzes (B-VG) ableiten und zielt darauf ab, Völkerrechtsverletzungen möglichst hintanzuhalten. Maßstab der völkerrechtskonformen Interpretation ist alles Völkerrecht, das für Österreich im Wege von Art. 9 und 50 B-VG verbindlich geworden ist, unabhängig davon

* Prof. Dr. LL.M. (Yale), Professur für Europarecht, Völkerrecht und Menschenrechte, Juristische Fakultät der Universität Basel. Der Verfasser dankt Herrn Mag. *Lukas Baumgartner* für die redaktionelle Bearbeitung des vorliegenden Beitrages sowie den Tagungsteilnehmer:innen und zwei anonymen Reviewer:innen für wertvolle Diskussionen und Anregungen.

ob es unmittelbar anwendbar ist. Gegenstand völkerrechtskonformer Interpretation ist alles innerstaatliche Recht, unabhängig von seinem Rang im Stufenbau, mithin einschließlich Verfassungsrecht. Die rechtliche Kontrolle des Grundsatzes der völkerrechtskonformen Interpretation erfolgt vor allem dadurch, dass den Rechtsanwendern Verfahrenspflichten im Sinne einer Auseinandersetzungspflicht obliegen.

Keywords

Auslegung – Österreich – völkerrechtskonforme Auslegung – völkerrechtskonforme Interpretation – Völkerrechtsfreundlichkeit

I. Verfassungsrechtliche Grundlagen des Grundsatzes der völkerrechtskonformen Interpretation

Die Völkerrechtsfreundlichkeit führt in Österreich eine prekäre Existenz. Das gilt jedenfalls für den Begriff, teilweise aber auch für den Gehalt.¹ Dies wird insbesondere bei der Untersuchung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die völkerrechtskonforme Auslegung des innerstaatlichen Rechts deutlich.

Rechtsprechung und Lehre in Österreich bekennen in ermutigender Einhelligkeit, dass es einen Grundsatz der völkerrechtskonformen Interpretation des innerstaatlichen Rechts gibt.² Teilweise wird von einem „allgemeinen

¹ Siehe dazu *Andreas Th. Müller/Werner Schroeder*, Völkerrechtsfreundliche Verfassung – Ein Grundsatz im deutsch-österreichisch-schweizerischen Rechtsvergleich, *ZaöRV* 83 (2023), 579–586.

² Vgl. *VwGH* 28.2.1962, 535/58 (Entscheidung des österreichischen Verwaltungsgerichtshofes); vgl. auch *VwGH* 20.2.1964, 493/63; 21.10.1983, 82/17/0087, *VwSlg* 5819 F/1983; 24.11.1994, 94/16/0182, *VwSlg* 6943 F/1994; 11.12.2003, 99/14/0081, *VwSlg* 7885 F/2003; *OGH* 6.5.2008, 1 Ob 8/08w (Entscheidung des österreichischen Obersten Gerichtshofes) („Grundsatz, dass innerstaatliche Normen [...] völkerrechtskonform auszulegen sind“); ansatzweise bereits *VfSlg* 360/1924; klarer *VfSlg* 15.027/1997; 17.340/2004 („ist die Genfer Flüchtlingskonvention zur völkerrechtskonformen Interpretation asylgesetzlicher Regelungen [...] heranzuziehen“). Vgl. des Weiteren die Nachweise in *Theo Öblinger/Andreas Th. Müller*, in: Karl Korinek et al. (Hrsg.), *Österreichisches Bundesverfassungsrecht*, 14. Lfg., Wien: Verlag Österreich 2018, Art. 50 B-VG, Rn. 57 Fn. 156; *Andreas Th. Müller*, Ante portas oder intra muros: Der *VfGH* und die völkerrechtskonforme Interpretation, *ZÖR* 76 (2021), 91–96 (93); *Teresa Weber*, Zur völkerrechtskonformen Auslegung von Verfassungsrecht, in: Clemens Jabloner/András Jakab/Lando Kirchmair/Otto Pfersmann/Ewald Wiederin (Hrsg.), *Scharfsinn im Recht: Liber Amicorum für M. Thaler*, Wien: Jan Sramek 2019, 429–441 (429 f.), Fn. 2 f., 5; *Theo Öblinger*, Der völkerrechtliche Vertrag im staatlichen Recht, Wien/New York: Springer 1973, 139; *Bruno Binder*, Das Völkerrecht im österreichischen Staatsrecht, *ZaöRV* 35 (1975), 282–340 (299);

Interpretationsgrundsatz³ gesprochen, teilweise wird darin eine „ausdrückliche Auslegungsregel“⁴ erkannt. Die (verfassungs-)rechtlichen Grundlagen dieses Grundsatzes bleiben indes vielfach im Dunkeln. Will man nicht von einer *creatio ex nihilo* ausgehen, gilt es sich dieser Grundlagen zu vergewissern, zumal diese nicht ohne Folgen für Reichweite und Grenzen völkerrechtskonformer Interpretation sind.

Sofern überhaupt eine Auseinandersetzung mit der Frage erfolgt ist, wurde insbesondere Art. 9 Abs. 1 B-VG, demzufolge die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts als Bestandteil des Bundesrechts gelten,⁵ eine entscheidende Rolle in der Fundierung des Grundsatzes der völkerrechtskonformen Interpretation attestiert.⁶ So verweist der Verwaltungsgerichtshof (VwGH) in einem Erkenntnis aus 1962⁷ auf diese Verfassungsnorm und ruft in Erinnerung, dass zu den allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts auch der Grundsatz der Vertragstreue (*pacta sunt servanda*) gehöre,⁸ wie er in Art. 26 der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK)⁹ positiviert ist. Daraus folgert der VwGH: „Es müssen daher die innerstaatlichen Rechtsnor-

Manfred Rotter, Die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts im österreichischen Verfassungsrecht, ZÖR 27 (1976), 1-42 (13); *Anna Gamper*, Regeln der Verfassungsinterpretation, Wien/New York: Springer 2012, 239; *Hans R. Kleczky/Siegbert Morscher*, Das österreichische Bundesverfassungsrecht, 3. Aufl., Wien: Manz 1982, Art. 9 B-VG, 112; *Claudia Wutscher*, in: Arno Kahl/Lamiss Khakzadeh/Sebastian Schmid (Hrsg.), Kommentar zum Bundesverfassungsrecht, Wien: Jan Sramek 2021, Art. 9 B-VG, Rn. 12; *Christoph Grabenwarter/Stefan L. Frank*, Bundes-Verfassungsgesetz und Grundrechte, Wien: Manz 2020, Art. 9 B-VG, Rn. 2; *Gerhard Muzak*, Bundesverfassungsrecht, 6. Aufl., Wien: Manz 2020, Art. 9 B-VG, Rn. 4; *Marcus Klamert*, in: Benjamin Kneihls/Georg Lienbacher (Hrsg.), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, 28. Lfg., Wien: Verlag Österreich 2022, Art. 9 B-VG, Rn. 8, 23; *Walter Berka*, Verfassungsrecht, 8. Aufl., Wien: Verlag Österreich 2021, Rn. 97.

³ *Binder* (Fn. 2), 299.

⁴ *Alexander Balthasar*, „pacta sunt servanda“ – Zur innerstaatlichen Relevanz von durch Staatsverträge eingegangenen Verpflichtungen Österreichs, ZÖR 50 (1996), 161-192 (169 Fn. 37).

⁵ Vgl. dazu den Beitrag von *Markus Vašek*, Verfassungsrechtliche Grundlagen der „Völkerrechtsfreundlichkeit“ – Österreich, ZaöRV 83 (2023), 629-646.

⁶ Vgl. insb. *Rudolf Métall*, Die gerichtliche Prüfung von Staatsverträgen nach der österreichischen Bundesverfassung, ZÖR 7 (1928), 106-141 (111), der Art. 9 B-VG – neben Art. 145 B-VG – im Zusammenhang mit dem „Streben unserer Verfassung“ nennt, dass „Konflikte mit dem Völkerrecht tunlichst vermieden werden“ sollten. Siehe darüber hinaus auch *Binder* (Fn. 2), 299, demzufolge eine solche Ableitung „mit Bestimmtheit“ erfolgen könne; *Josef Azizi*, Ausgewählte rechtliche und institutionelle Fragen des EWR-Abkommens unter besonderer Berücksichtigung seiner Auswirkungen auf die Länder, in: Waldemar Hummer (Hrsg.), Der Europäische Wirtschaftsraum und Österreich, Wien: Böhlau-Verlag 1994, 39-113 (41 f.); *Balthasar* (Fn. 4), 169; *Gamper* (Fn. 2), 239 f.

⁷ VwGH 28.2.1962, 0535/58.

⁸ VwGH 28.2.1962, 0535/58, unter Verweis auf *Alfred Verdross*, Völkerrecht, 4. Aufl., Wien: Springer 1959, 33.

⁹ Österreichisches Bundesgesetzblatt (BGBl.) 40/1980.

men, sofern es ihr Wortlaut nicht verbietet, so ausgelegt werden, daß sie mit den zwischenstaatlichen Verpflichtungen Österreichs nicht in Widerspruch geraten.“¹⁰ Etwas zurückhaltender äußert sich der Verfassungsgerichtshof (VfGH) ein Jahrzehnt später.¹¹ Einerseits bekennt er, dass der *pacta sunt servanda*-Grundsatz „sicherlich“¹² zu den nach Art. 9 B-VG rezipierten allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts gehöre. Andererseits formuliert er doch eher vorsichtig, dass damit „allenfalls“¹³ ein Grundsatz zur Auslegung innerstaatlicher Rechtsvorschriften aufgestellt sei.

Art. 9 Abs. 1 B-VG erweist sich in der Tat als plausibler Ankerpunkt für den Grundsatz der völkerrechtskonformen Interpretation in der österreichischen Verfassung.¹⁴ Mit dem Anknüpfen am *pacta sunt servanda*-Grundsatz (Art. 26 WVK) ist freilich schon eine Vorentscheidung hinsichtlich der Reichweite völkerrechtskonformer Interpretation getroffen. Da es – und darauf verweist der VwGH ja auch ausdrücklich – um die Vermeidung von Völkerrechtsverletzungen und die daraus resultierende Staatenverantwortlichkeit¹⁵ geht, macht es an sich keinen Unterschied, welcher Art die interpretationsanleitende völkerrechtliche und die zu interpretierende innerstaatliche Vorschrift ist.¹⁶ Denn gemäß Art. 27 WVK kann sich eine Vertragspartei nicht auf ihr innerstaatliches Recht berufen, um die Nichterfüllung eines Vertrags zu rechtfertigen, auch wenn es sich dabei um Verfassungsrecht handelt.¹⁷

Man muss sich indes nicht mit Art. 9 B-VG als verfassungsrechtlicher Grundlage des Grundsatzes der völkerrechtskonformen Interpretation be-

¹⁰ VwGH 28.2.1962, 0535/58; zur Folgejudikatur vgl. die in Fn. 2 genannten VwGH-Judikate.

¹¹ VfSlg 7478/1975.

¹² VfSlg 7478/1975.

¹³ VfSlg 7478/1975.

¹⁴ Anderer Meinung *Klamert* (Fn. 2), Rn. 8, demzufolge der Grundsatz der völkerrechtskonformen Auslegung innerstaatlichen Rechts „nicht in Art. 9 Abs. 1 B-VG selbst (oder einer anderen spezifischen Bestimmung des B-VG) verortet [wird]“; zweifelnd auch *Weber* (Fn. 2), 435 f.

¹⁵ Vgl. *Andreas Th. Müller*, Internationalität und Internationalisierung der Wirtschaftsverfassung, in: Michael Holoubek/Arno Kahl/Stephan Schwarzer (Hrsg.), *Wirtschaftsverfassungsrecht*, Wien: Verlag Österreich 2021, 45-80 (Rn. 43).

¹⁶ Vgl. *Andreas Th. Müller*, Unmittelbare und mittelbare Anwendung und Wirkung des Energieprotokolls der Alpenkonvention, in: Josef Essl/Sebastian Schmid (Hrsg.), *Das Protokoll „Energie“ der Alpenkonvention*, Wien: Verlag Österreich 2016, 7-26 (15); *Balthasar* (Fn. 4), 170. Dazu noch III.

¹⁷ Siehe aber die Ausnahme bei Verletzung einer Bestimmung des innerstaatlichen Rechts über die Zuständigkeit zum Abschluss von Verträgen, sofern die Verletzung offenkundig war und eine innerstaatliche Rechtsvorschrift von grundlegender Bedeutung betraf; weiterführend *Thilo Rensmann*, in: Oliver Dörr/Kirsten Schmalenbach (Hrsg.), *Vienna Convention on the Law of Treaties*, 2. Aufl., Berlin: Springer 2018, Art. 47.

gnügen, sondern könnte auch bei Art. 50 B-VG¹⁸ ansetzen.¹⁹ Die österreichische Verfassung zeigt sich offen gegenüber der unmittelbaren Anwendung von völkerrechtlichen Verträgen (in österreichischer verfassungsrechtlicher Terminologie „Staatsverträgen“), ja vermutet diese sogar.²⁰ Demzufolge müssen österreichische Verwaltungsbehörden und Gerichte bei der Entscheidung der ihnen vorgelegten Fälle völkerrechtliche Vorschriften grundsätzlich gleichberechtigt zu innerstaatlichen Rechtsnormen heranziehen. Das legt einen Größenschluss nahe: Wenn völkerrechtliche Vorschriften sogar als Obersatz im juristischen Syllogismus fungieren können, würde es seltsam anmuten, ihnen die „indirekte“ oder „mittelbare“ Anwendung im Wege der völkerrechtskonformen Interpretation²¹ zu versagen. Freilich reicht dieses Argument zunächst nur so weit, die Heranziehung von Völkerrecht als Auslegungsmaßstab des innerstaatlichen Rechts zu ermöglichen, ohne jedoch eine bevorzugte Behandlung des Völkerrechts im Auslegungsprozess zu rechtfertigen, wie das bei Art. 9 Abs. 1 B-VG der Fall ist.²²

Schließlich kann man in diesem Zusammenhang fragen, ob der Grundsatz der völkerrechtskonformen Interpretation nicht überhaupt aus einem sog. Baugesetz oder Grundprinzip der Verfassung,²³ nämlich der Völkerrechtsfreundlichkeit fließt. Von Teilen des österreichischen Schrifttums wird in der Tat vertreten, dass die Völkerrechtsfreundlichkeit ein durch Art. 44 Abs. 3 B-VG geschütztes Grundprinzip der Verfassung darstellt.²⁴ Dies bedeutete, dass die Völkerrechtsfreundlichkeit (und die aus ihr erfließende Pflicht zur völkerrechtskonformen Interpretation) nur im Wege einer Volks-

¹⁸ Vgl. dazu den Beitrag von *Karl Stöger*, Landesbericht Österreich: Unmittelbare Anwendbarkeit von völkerrechtlichen Verträgen und Völkergewohnheitsrecht, *ZaöRV* 83 (2023), 695-716.

¹⁹ Auf Art. 50 B-VG in Zusammenhang mit der völkerrechtskonformen Interpretation verweist etwa *Gamper* (Fn. 2), 239 f. *Binder* (Fn. 2), 299, Fn. 74 spricht Art. 49 B-VG an, der ihm zufolge „das Völkervertragsrecht ins innerstaatliche Recht [übernimmt]“. Art. 49 B-VG enthält jedoch lediglich die Kundmachungsvorschriften für Staatsverträge; die verfassungsrechtliche Grundlage für ihre Verbindlichkeit in Österreich ist dagegen in Art. 50 B-VG zu sehen.

²⁰ VfSlg 12.558/1990; vgl. *Öhlinger* (Fn. 2), 157; *Öhlinger/Müller* (Fn. 2), Rn. 110 m. w. N.

²¹ Vgl. *Müller* (Fn. 16), 15.

²² Vgl. Fn. 7.

²³ Statt aller *Theo Öhlinger/Harald Eberhard*, *Verfassungsrecht*, 13. Aufl., Wien: facultas 2022, Rn. 66.

²⁴ So insb. *Weber* (Fn. 2), 438 f. Damit verwandt sind Positionen, denen zufolge Art. 9 Abs. 1 B-VG ein Grundprinzip der Verfassung enthalte oder Teil eines solchen Grundprinzips sei; vgl. namentlich *Ernst C. Hellbling*, Art 9 B-VG. Einmal einfach gesehen, in: Max Imboden et al. (Hrsg.), *FS für Adolf J. Merkl zum 80. Geburtstag*, München: W. Fink 1970, 71-98 (94); *Balthasar* (Fn. 4), 176 ff.; vorsichtig zustimmend *Lando Kirchmair*, *Die Theorie des Rechts-erzeugerkreises*, Berlin: Duncker & Humblot 2013, 210 f.

abstimmung beseitigbar wäre. Das führt aber zu weit.²⁵ Demgegenüber spricht nichts dagegen, den Grundsatz der völkerrechtskonformen Interpretation (als einfachverfassungsrechtlichen Grundsatz) aus einer (induktiven) Zusammenschau verschiedener Verfassungsnormen zu gewinnen, namentlich Art. 9 Abs. 1 und Art. 50 B-VG, womöglich auch Art. 145 B-VG, demzufolge der VfGH über Verletzungen des Völkerrechts nach den Bestimmungen eines besonderen Bundesgesetzes erkennt.²⁶

Vor diesem Hintergrund lässt sich folgern, dass auch²⁷ in Österreich ein verfassungsrechtlich fundierter Grundsatz der völkerrechtskonformen Interpretation existiert. Dieses Zwischenergebnis wirft aber eine Reihe von Folgefragen auf, nämlich was Maßstab für die völkerrechtsforme Interpretation (II.) und was ihr Gegenstand (III.) ist. Darüber hinaus ist zu klären, worin die Operation der völkerrechtskonformen Interpretation überhaupt besteht und wo sie ihre Grenzen findet (IV.).

II. Maßstab

1. Im Wege von Art. 9 und 50 B-VG rezipiertes Völkerrecht

Maßstab für die völkerrechtskonforme Interpretation ist alles Völkerrecht, das für die Republik Österreich im Wege von Art. 9 und 50 B-VG verbindliche Geltung erlangt hat. Dabei sind diese beiden Rezeptionsvorschriften, was dem Entstehungszeitpunkt des B-VG geschuldet ist,²⁸ vom „traditionellen“ Rechtsquellenverständnis des simultan entstandenen Art. 38 des Statuts des Ständigen Internationalen Gerichtshofs (StIGH)²⁹ geprägt, dessen Wortlaut 1945 wortgleich ins Statut des Internationalen Gerichtshofs (IGH)³⁰ über-

²⁵ Dazu bereits Müller (Fn. 15), Rn. 77 f., insb. Fn. 186 sowie Theo Öhlinger/Andreas Th. Müller, in: Karl Korinek et al. (Hrsg.), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 14. Lfg., Wien: Verlag Österreich 2018, Art. 9 Abs. 1 B-VG, Rn. 23 Fn. 64 m. w. N.

²⁶ Vgl. insbesondere Alexander Balthasar, Art. 145 B-VG, die verdrängte Kompetenz, ZÖR 64 (2009), 23-51 (25) („um die Konkordanz nationalen Rechts mit Völkerrecht zu sichern“); zurückhaltender Bruno Simma, Probleme um den Art. 145 B-VG, JBl 1969, 257-270 (264); Andreas Th. Müller, in: Benjamin Kneih/Georg Lienbacher (Hrsg.), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, 26. Lfg., Wien: Verlag Österreich 2021, Art. 145, Rn. 12.

²⁷ Zur Situation in Deutschland und der Schweiz vgl. die Beiträge von Monika Polzin, Reichweite und Grenzen der völkerrechtskonformen Interpretation des Grundgesetzes, ZaöRV 83 (2023), 741-760 und Evelyn Schmid, Völkerrechtskonforme Auslegung aus schweizerischer Sicht: Ein Rechtsphänomen?, ZaöRV 83 (2023), 783-803.

²⁸ BGBl. 1/1920.

²⁹ Statut des Ständigen Internationalen Gerichtshofes v. 13.12.1920, PCIJ Series D, Nr. 1.

³⁰ BGBl. 120/1956.

nommen wurde. Gemeint sind mithin völkerrechtliche Verträge,³¹ deren Partei Österreich ist, universales und einschlägiges regionales Völkergewohnheitsrecht sowie die allgemeinen Rechtsgrundsätze.³² Darüber hinaus haben Art. 9 und 50 B-VG ohne große Mühe das Aufkommen von einseitigen Rechtsgeschäften und Beschlüssen internationaler Organisationen als neuen Rechtsquellentypen des Völkerrechts verarbeitet.³³

Nach einhelliger Auffassung³⁴ wird die Tauglichkeit von Völkerrechtsnormen (namentlich vertraglicher Bestimmungen) als Auslegungsmaßstab nicht dadurch beeinträchtigt, dass sie nicht unmittelbar anwendbar sind, etwa weil sie nicht konkret genug formuliert sind oder durch einen Erfüllungsvorbehalt ihre unmittelbare Anwendung ausgeschlossen ist.³⁵ Denn auch ein unter Erfüllungsvorbehalt genehmigter Staatsvertrag wird mit Abschluss seines Erzeugungsverfahrens, das heißt mit der Kundmachung im Bundesgesetzblatt (BGBl.), geltender Bestandteil des österreichischen Rechts³⁶ und entfaltet alle Staatsvertragswirkungen, abgesehen von der durch den Erfüllungsvorbehalt ausgeschlossenen unmittelbaren Anwendbarkeit.

Nicht nachvollziehbar ist – auch – deshalb das Erkenntnis des VfGH zur „3. Piste“ des Flughafens Wien-Schwechat aus dem Jahr 2017, das in der Literatur

³¹ Vgl. *Öhlinger/Müller* (Fn. 2), Rn. 16. Zum Völkervertragsrecht als Maßstab der völkerrechtskonformen Interpretation vgl. etwa VfSlg 12.878/1991 (zu einem bilateralen Staatsvertrag zwischen Österreich und den USA betreffend landwirtschaftliche Erzeugnisse); VfSlg 16.294/2001; 17.340/2004 (zur Genfer Flüchtlingskonvention); weiterführend dazu *Müller* (Fn. 2), 94 f.

³² Vgl. *Öhlinger/Müller* (Fn. 2), Rn. 6.

³³ Zu einseitigen Rechtsgeschäften vgl. *Öhlinger/Müller* (Fn. 2), Rn. 18 ff. Darüber hinaus ermächtigt Art. 9 Abs. 2 B-VG dazu, durch Gesetz oder Staatsvertrag einzelne Hoheitsrechte auf andere Staaten oder zwischenstaatliche Einrichtungen zu übertragen. Dies erfasst insbesondere die Übertragung der Befugnis an internationale Organisationen, für Österreich verbindliche Beschlüsse zu erlassen; weiterführend *Theo Öhlinger/Andreas Th. Müller*, in: Karl Korinek et al. (Hrsg.), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 14. Lfg., Wien: Verlag Österreich 2018, Art. 9 Abs. 2 B-VG, Rn. 23 ff.

³⁴ Vgl. *Öhlinger* (Fn. 2), 150; *Öhlinger/Eberhard* (Fn. 23), Rn. 119, 683; *Öhlinger/Müller* (Fn. 2), Rn. 105; *Klamert* (Fn. 2), Rn. 23; *Müller* (Fn. 16), 15. So auch *Weber* (Fn. 2), Rn. 439, vgl. aber differenzierend *Weber* (Fn. 2), 440 (tendenziell Einschränkung auf so genannte Erfüllungsgesetze, d. h. jene gesetzlichen Bestimmungen, die zur Erfüllung des Staatsvertrags i. S. d. Art. 50 Abs. 2 Z. 4 B-VG dienen).

³⁵ Zur Funktionsweise des in Art. 50 Abs. 2 Z. 4 B-VG normierten so genannten „Erfüllungsvorbehalts“ – ein spezifisch österreichischer Beitrag zum breiten Spektrum der Rezeptionstechniken, die Verfassungen für völkerrechtliche Verträge bereithalten – vgl. den Beitrag von *Karl Stöger* (Fn. 18) sowie weiterführend *Öhlinger/Müller* (Fn. 2), Rn. 103 ff.

³⁶ Vgl. insb. *Öhlinger/Müller* (Fn. 2), Rn. 105 m. w. N.; vgl. etwa VfSlg 17.340/2004: „Deshalb – und nicht zuletzt auf Grund ihrer Natur als die Republik Österreich bindender völkerrechtlicher Vertrag – ist die Genfer Flüchtlingskonvention zur völkerrechtskonformen Interpretation asylrechtlicher Regelungen [...] heranzuziehen [...]“

bereits vielfach kritisiert wurde.³⁷ Denn dort tadelte der VfGH das bekämpfte Erkenntnis des Bundesverwaltungsgerichts (BVwG)³⁸ dafür, dass dieses zur Auslegung der Wortfolge „sonstige öffentliche Interessen“ im Luftverkehrsgesetz³⁹ auch Normen herangezogen habe, die „aus nicht unmittelbar anwendbaren völkerrechtlichen Übereinkommen stammen“,⁴⁰ namentlich dem Pariser Klimaabkommen.⁴¹ Wie eben ausgeführt, kommt es jedoch auf die unmittelbare Anwendbarkeit für die völkerrechtskonforme Interpretation gerade nicht an.⁴²

Soweit zur Maßstabswirkung des für Österreich verbindlichen Völkerrechts. Teilweise wird darüber hinaus die Frage aufgeworfen, ob auch für Österreich nicht bindendes Völkerrecht im Rahmen der völkerrechtskonformen Interpretation zu berücksichtigen sei.⁴³ Hier ist vor Missverständnissen zu warnen: Maßstab für die völkerrechtskonforme Interpretation als solche kann im obgenannten Sinne nur ein Völkerrechtssatz sein, der für Österreich verbindlich ist. Das kann man die völkerrechtskonforme Interpretation im engeren Sinne nennen.

Davon zu unterscheiden ist, was man demgegenüber als völkerrechtskonforme Interpretation im weiteren Sinne bezeichnen mag.⁴⁴ Denn die verbindliche Völkerrechtsnorm, die den Auslegungsmaßstab bildet, ist ihrerseits auslegungsbedürftig. In Österreich ist diesbezüglich einmütig anerkannt, dass dabei nicht etwa die Auslegungsregeln für innerstaatliches Recht⁴⁵ zur Anwendung kommen, sondern die völkerrechtlichen Auslegungsregeln, wie sie in Art. 31 bis 33 WVK positiviert sind.⁴⁶ Eben deshalb sind auslegungsrele-

³⁷ VfSlg 20.185/2017; zur breiten Kritik im Schrifttum vgl. Müller (Fn. 2), 95, Fn. 44 sowie 96, Fn. 47 m. w. N.

³⁸ BVwG 2.2.2017, Z W109 2000179-1/291E (Entscheidung des österreichischen Bundesverwaltungsgerichts).

³⁹ BGBl. 253/1957, § 71 Abs. 1 lit. d LFG: „Die Zivilflugplatz-Bewilligung ist zu erteilen, wenn [...] sonstige öffentliche Interessen nicht entgegenstehen.“

⁴⁰ VfSlg 20.185/2017, Rn. 221; vgl. auch VfSlg 20.185/2017, Rn. 211, 213.

⁴¹ BGBl. III 197/2016. In diesem Zusammenhang ist freilich zu beachten, dass der Flugverkehr davon nicht erfasst ist; dazu auch VfSlg 20.185/2017, Rn. 221.

⁴² Anderer Meinung zur völkerrechtskonformen Interpretation von Verfassungsrecht im Lichte von unter Erfüllungsvorbehalt genehmigten Staatsverträgen im einfachen Gesetzesrang Weber (Fn. 2), 440.

⁴³ Vgl. Gamper (Fn. 2), 240.

⁴⁴ Zu dieser Unterscheidung bereits Müller (Fn. 2), 92 f.

⁴⁵ Wie sie etwa in §§ 6-8 des Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuches, österreichische Justizgesetzsammlung (JGS) 1811/946 positiviert sind.

⁴⁶ VfSlg 15.129/1998 (zu Art. 1 1. ZP EMRK); 15.970/2000; 16.404/2001 (zum Staatsvertrag von Wien, BGBl. 152/1955); 18.833/2009 (zu Art. 4 7. ZP EMRK); 19.750/2013 (zur Auslegungserklärung zum Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus, ESM-Vertrag, BGBl. III 138/2012); vgl. auch Heribert F. Köck, Zur Interpretation völkerrechtlicher Verträge, ZÖR 53 (1988), 217-237; Öblinger/Müller (Fn. 2), Rn. 42 m. w. N.; Theo Öblinger, Die Offenheit der österreichischen Bundesverfassung gegenüber dem Völkerrecht

vant auch ausschließlich die authentischen Fassungen völkerrechtlicher Verträge – dann aber auch alle authentischen Fassungen.⁴⁷ Den Sinn der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)⁴⁸ etwa erschließt sich der VfGH richtigerweise durch die Auslegung der authentischen englischen und französischen Fassungen,⁴⁹ nicht etwa der deutschen Übersetzung.⁵⁰ Das schlägt sich auch in den einschlägigen Kundmachungsvorschriften nieder.⁵¹

Obwohl sich das innerstaatliche und das völkerrechtliche Auslegungsregime ähneln, kommt es nach Art. 31 ff. WVK zu einer modifizierten Gewichtung der „klassischen“ Interpretationsmethoden. Die in Österreich traditionell eine hervorgehobene Stellung einnehmende historische Auslegung⁵² fristet im Völkerrecht angesichts Art. 32 WVK ein eher kärgliches Dasein. Dagegen spielt die teleologische Auslegung (Art. 31 Abs. 1 WVK: „Ziel und Zweck“) eine prominente Rolle und entfaltet gerade bei Verträgen im Menschenrechts- und Umweltbereich dynamisierende Tendenzen („living instrument approach“⁵³). Das bleibt nicht ohne Folgen für die Funktionsweise der völkerrechtskonformen Interpretation.⁵⁴

Bei der näheren Bestimmung des Auslegungsmaßstabs im Lichte von Art. 31 ff. WVK kann nun auch ein Vertrag, den Österreich nicht ratifiziert hat, relevant werden, etwa wenn ein – für Österreich verbindlicher – Vertrag im Blick auf Art. 31 Abs. 3 lit. c WVK im Lichte darauf bezogener völkerrechtlicher Regelungen ausgelegt wird.⁵⁵ Soweit, und nur soweit, kann von einer Maßstabswirkung

und dem Europarecht, in: Thomas Giegerich (Hrsg.), *Der „offene Verfassungsstaat“ des Grundgesetzes nach 60 Jahren*, Berlin: Duncker & Humblot 2010, 367-385 (368, Fn. 5).

⁴⁷ VfSlg 5102/1965 (zu Art. 6 EMRK); 15.970/2000; 16.404/2001 (zum Staatsvertrag von Wien); 18.833/2009 (zu Art. 4 7. ZP EMRK).

⁴⁸ BGBl. 199/1961.

⁴⁹ Vgl. Art. 66 EMRK.

⁵⁰ VfSlg 5102/1965.

⁵¹ Siehe dazu namentlich Art. 49 Abs. 2, Art. 50 Abs. 2 Z. 3 B-VG i. V. m. § 5 Abs. 1 Z. 1 BGG, Bundesgesetz über das Bundesgesetzblatt, BGBl. I 100/2003.

⁵² Vgl. etwa im Rahmen der Verfassungsinterpretation (insb. zur so genannten Versteinierungstheorie bei der Kompetenzzuslegung) *Heinz Mayer/Gabriele Kucsko-Stadlmayer/Karl Stöger* (Hrsg.), *Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts*, 11. Aufl., Wien: Manz 2015, Rn. 131, *Öhlinger/Eberhard* (Fn. 23), Rn. 21; *Berka* (Fn. 2), Rn. 97, 100 ff.

⁵³ EGMR, *Tyrer v. United Kingdom*, App. No. 5856/72, Urteil v. 25.4.1978, Rn. 31.

⁵⁴ Vgl. insb. VfSlg 15.129/1998, wo Art. 1 1. ZP EMRK – und in seiner Folge Art. 5 StGG – im Lichte „der für die Interpretation dieser aus dem Völkerrecht stammenden Regelungen maßgeblichen Interpretationsmaximen entsprechend“ nicht historisch, sondern teleologisch ausgelegt wird; vgl. auch VfSlg 18.833/2009 zu Art. 4 7. ZP EMRK.

⁵⁵ In diesem Sinne auch VfSlg 18.833/2009: „Auch ist auf andere internationale Dokumente des Menschenrechtsschutzes hinzuweisen, die Anhaltspunkte für die Auslegung liefern können, dies zumal dann, wenn ein Großteil der Mitgliedstaaten der EMRK auch Partei eines Vertrags mit vergleichbarem Wortlaut ist.“ Weiterführend *Oliver Dörr*, in: *Oliver Dörr/Kirsten Schmalenbach* (Hrsg.), *Vienna Convention on the Law of Treaties*, 2. Aufl., Berlin: Springer 2018, Art. 31, Part III, Rn. 92 ff.

von für Österreich nicht verbindlichem Völkerrecht im Rahmen der völkerrechtskonformen Interpretation des innerstaatlichen Rechts gesprochen werden.

2. Soft Law

Vor diesem Hintergrund erklärt sich auch der Platz des *soft law* im Zusammenhang mit der völkerrechtskonformen Interpretation. In der völkerrechtlichen Praxis gewinnt *soft law* beständig an Bedeutung. Aufgrund seiner Anwendungsbreite, der Heterogenität seiner Erscheinung und der Vielfalt der durch es erfüllten Funktionen ist es als Phänomen nicht leicht zu fassen, zumal es aufgrund seiner reduzierten Formalität typischerweise schwieriger zu identifizieren ist als verbindliches Völkerrecht. Dazu kommen komplexe Legitimierungsfragen, die aus Defiziten hinsichtlich Transparenz und demokratischer Beteiligung herrühren.⁵⁶

Im gegebenen Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass *soft law* mangels Verbindlichkeit als solches keinen Auslegungsmaßstab für innerstaatliches Recht darstellt. Es kann aber im Zusammenhang mit der Auslegung verbindlicher Vorschriften im Lichte der Art. 31 ff. WVK relevant werden, etwa im Rahmen späterer Vertragspraxis (Art. 31 Abs. 3 lit. b WVK) oder des schon erwähnten Art. 31 Abs. 3 lit. c WVK.⁵⁷ Dies betrifft etwa Entscheidungen internationaler Gerichte wie beispielsweise des IGH oder des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR).⁵⁸ Diese Überlegungen sind aber auch relevant hinsichtlich der Äußerungen der Menschenrechtsausschüsse der Vereinten Nationen (UN)⁵⁹ oder des „Aarhus Convention Compliance Committee“ (ACCC).⁶⁰ Da es sich dabei

⁵⁶ Vgl. dazu im deutschen Kontext etwa *Katharina Reiling*, Die Anwendung des Grundsatzes der Völkerrechtsfreundlichkeit auf rechtsunverbindliche internationale Standards, *ZaöRV* 78 (2018), 311-338; für Österreich vgl. *Öblinger/Müller* (Fn. 2), Rn. 27 f.

⁵⁷ Vgl. bereits Fn. 55.

⁵⁸ Zwar sind die Entscheidungen dieser Gerichte (jedenfalls in streitigen) Fällen *inter partes* völkerrechtlich verbindlich; vgl. Art. 94 Abs. 1 UN-Charta; Art. 46 Abs. 1 EMRK. Das lässt sich aber nicht ohne weiteres auf die Rechtswirkungen gegenüber nicht am Verfahren beteiligten Völkerrechtssubjekten übertragen, obgleich die Entscheidungen der genannten internationalen Gerichtshöfe in dieser Hinsicht zweifellos eine wichtige Leit- und Orientierungsfunktion erfüllen. Vgl. insb. VfSlg 11.500/1987, wonach der VfGH bei „Auslegung [der EMRK] insbesondere der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes als dem zur Auslegung der [E]MRK zunächst berufenen Organ besonderes Gewicht einzuräumen [hat]“, freilich mit gewissen Vorbehalten („nicht unter allen Umständen“); ähnlich VfSlg 15.027/1997; vgl. in der Sache auch VfSlg 15.129/1997; 18.833/2009.

⁵⁹ Vgl. OGH 6.5.2008, 1 Ob 8/08w zu den „views“ des UN-Menschenrechtsausschusses: „Die ‚views‘ des MRA sind damit rechtlich nicht verbindlich. Staaten, die ihnen bisher entsprachen, bestritten nie den autoritativen Charakter der Feststellung einer Paktverletzung. Sie betonten aber mehrheitlich immer wieder, dass die geleistete Wiedergutmachung nur ‚ex gratia‘ erfolgt sei.“ Vgl. ähnlich zurückhaltend BVerfGE 142, 313 (346) – Zwangsbehandlung; BVerfGE 151, 1 (29) – Wahlrechtsausschluss Bundestagswahl zum UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen.

⁶⁰ Dazu etwa *Arno Kabl/Andreas Th. Müller*, Völkerrechtliche Verpflichtungen Tirols aus der Aarhus-Konvention, Innsbruck: FÖDOK (2020), 8 ff.

um von den Vertragsstaaten speziell zu Überwachungszwecken eingesetzte Vertragsanwendungsorgane handelt, kommt ihren Äußerungen besondere Autorität⁶¹ hinsichtlich der Auslegung der zugrundeliegenden Vertragsvorschriften zu.⁶²

Darüber hinaus ist auch denkbar, dass innerstaatliche Vorschriften explizit oder implizit auf völkerrechtliches *soft law* (z. B. technische Standards) Bezug nehmen. Dieses ist dann im Rahmen der historischen, systematischen und teleologischen Auslegung in den Interpretationsprozess des nationalen Rechts einzubeziehen.⁶³

3. Völkerrecht im Verfassungsrang

Als Besonderheit hervorzuheben ist, dass die österreichische Rechtsordnung auch Völkerrecht im Verfassungsrang kennt. Diese Möglichkeit wurde zwar 2008 grundsätzlich abgeschafft,⁶⁴ aber Teile des Staatsvertrags von Saint-Germain-en-Laye⁶⁵ und des Staatsvertrags von Wien,⁶⁶ vor allem aber die EMRK und ihre Zusatzprotokolle⁶⁷ bilden nach wie vor einen Teil der

⁶¹ So auch IGH, *Ahmadou Sadio Diallo (Guinea v. Democratic Republic of the Congo)*, Urteil v. 30.11.2010, ICJ Reports 2010, 639, Rn. 66: "Although the Court is in no way obliged, in the exercise of its judicial functions, to model its own interpretation of the Covenant on that of the Committee, it believes that it should ascribe great weight to the interpretation adopted by this independent body that was established specifically to supervise the application of that treaty. The point here is to achieve the necessary clarity and the essential consistency of international law, as well as legal security, to which both the individuals with guaranteed rights and the States obliged to comply with treaty obligations are entitled."

⁶² Zu OGH 6.5.2008, 1 Ob 8/08w vgl. Fn. 59. Siehe in diesem Zusammenhang auch VfSlg 14.050/1995. Vgl. dazu und zum UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen *Bernhard Eccher et al.*, Gutachten über die aus dem UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen erwachsenden Verpflichtungen Österreichs (2014), Rn. 52 ff., 63 f.; abrufbar unter <<https://www.broschueren-service.sozialministerium.at/Home/Download?publicationId=278>>. Vgl. aber auch, indes in Zusammenhang mit der Ablehnung der unmittelbaren Anwendbarkeit der Aarhus-Konvention, BGBl. III 88/2005, zurückhaltend gegenüber der Spruchpraxis des ACCC (Aarhus Convention Compliance Committee) VwGH 28.10.2015, 2012/10/0137; 30.6.2016, Ro 2014/07/0028.

⁶³ Zur Auslegung als intellektueller Gesamtleistung vgl. noch IV. 2.

⁶⁴ BVG BGBl. I 2/2008; weiterführend *Öhlinger/Müller* (Fn. 2), Rn. 12.

⁶⁵ Gem. Art. 149 Abs. 1 B-VG gilt dies für Abschnitt V des III. Teiles des Staatsvertrages von Saint-Germain vom 10.9.1919, StGBI. 303/1920.

⁶⁶ Vgl. die in Art. II Z. 3 BVG BGBl. 59/1964 genannten Bestimmungen des Staatsvertrags von Wien betreffend die Wiederherstellung eines unabhängigen und demokratischen Österreich, BGBl. 152/1955.

⁶⁷ Art. II Z. 7 BVG BGBl. 59/1964. Für das nach der B-VG-Novelle von 2008 ratifizierte 15. ZP EMRK musste dementsprechend eine spezifische verfassungsrechtliche Grundlage geschaffen werden; vgl. BVG über die Genehmigung des Protokolls Nr. 15 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und dessen Erklärung zum Bundesverfassungsgesetz, BGBl. I 112/2017, sowie in der Folge BGBl. III 68/2021.

österreichischen Verfassung.⁶⁸ Insofern fällt bei der EMRK-konformen Interpretation die völkerrechtskonforme mit der verfassungsrechtskonformen Interpretation⁶⁹ zusammen, wobei sich die beiden wechselseitig ergänzen und sich tendenziell gegenseitig verstärken (Vermeidung von Völkerrechtswidrigkeit im Verbund mit dem Vorrang der Verfassung).

Auf Völkerrecht im Verfassungsrang wird im Übrigen sogleich noch in Zusammenhang mit dem Gegenstand völkerrechtskonformer Interpretation zurückzukommen sein.

III. Gegenstand

Im Hinblick auf die eingangs genannten Gründe, vor allem im Blick auf Art. 9 Abs. 1 B-VG, ist alles innerstaatliche Recht völkerrechtskonform zu interpretieren, einschließlich Verfassungsrecht.⁷⁰ Denn das Ziel, einen Widerspruch zu internationalen Verpflichtungen zu vermeiden, besteht unabhängig von seinem Rang im Stufenbau.

Das wird in Österreich grundsätzlich auch akzeptiert, indes mit gewissen Nuancen. Abzuschichten ist zunächst der eben angesprochene Fall der EMRK als völkerrechtlicher Garantie im Verfassungsrang. Hierzu wurde an sich zutreffend angemerkt, dass die Auslegung autochthoner österreichischer Grundrechte im Lichte der EMRK auch als „traditionelle“ systematische Auslegung der einen Verfassungsbestimmung im Lichte der anderen verstanden werden kann.⁷¹ Bei völligem normativen Gleichstand würde sich aber im Sinne des *lex posterior*-Grundsatzes eine stärkere Berücksichtigung der jeweils jüngeren Verfassungsnorm nahelegen. Nun sind aber die autochthonen Grundrechte jedenfalls konventionskonform auszulegen, unabhängig davon ob sie älter sind, z. B. beim gem. Art. 149 Abs. 1 B-VG im Verfassungsrang stehenden Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger von 1867 (StGG),⁷² oder jünger wie bei § 1 Datenschutzgesetz.⁷³ Der EMRK-konformen als Spielart der völkerrechtskonformen Auslegung kommt damit eine eigenständige Bedeutung zu.

⁶⁸ Vgl. die Aufstellung bei *Ludwig Adamovich/Bernd-Christian Funk/Gerhart Holzinger/Leo Frank*, Österreichisches Staatsrecht I, 3. Aufl.: Wien: Verlag Österreich 2020, Rn. 01.010; *Öhlinger/Eberhard* (Fn. 23), Rn. 683.

⁶⁹ Dazu etwa *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger* (Fn. 52), Rn. 135; *Öhlinger/Eberhard* (Fn. 23), Rn. 36 ff.; *Berka* (Fn. 2), Rn. 94, 1208.

⁷⁰ Vgl. *Balthasar* (Fn. 4), 170, Fn. 40, wonach „auch ein schlichtes Verwaltungsabkommen [...] die Interpretation einer Verfassungsbestimmung zu beeinflussen [vermag]“.

⁷¹ Vgl. *Gamper* (Fn. 2), 241; *Weber* (Fn. 2), 432.

⁷² Österreichisches Reichsgesetzblatt (RGBl.) 142/1867; vgl. etwa VfSlg 15.129/1998 (Auslegung von Art. 5 StGG im Lichte von Art. 1 1. ZP EMRK).

⁷³ BGBl. I 165/1999; vgl. etwa VfGH 26.1.2006, B 764/04, wo der Beschwerdeführer für die Auslegung von § 1 Abs. 3 DSG im Lichte des Art. 8 EMRK argumentiert, der VfGH dieses Vorbringen aber nicht weiter aufnimmt.

Für unser Thema interessanter sind indes die Fälle, in denen Verfassungsrecht im Lichte völkerrechtlicher Vorschriften im einfachen Gesetzesrang ausgelegt wird. Hier gibt es zunächst die nicht seltene Konstellation, dass Verfassungsrecht aufgrund des Entstehungs- oder Sachzusammenhangs eine besondere Nähe zu bestimmten völkerrechtlichen Bestimmungen aufweist und diese Nahebeziehung, sei es im Normtext,⁷⁴ sei es in den Gesetzesmaterialien,⁷⁵ explizit gemacht wird. Man denke hier etwa an das Bundesverfassungsgesetz (BVG) über die Neutralität Österreichs,⁷⁶ das BVG über die Beseitigung rassistischer Diskriminierung⁷⁷ oder das BVG über die Rechte von Kindern.⁷⁸ Im Lichte der klassischen Auslegungsregeln kann man diese Fälle⁷⁹ als Zusammenwirken von historischer, systematischer sowie teleologischer Interpretation der Verfassung rekonstruieren⁸⁰ – mit der möglichen Folge, dass man die völkerrechtskonforme Interpretation als solche dann gar nicht mehr bräuchte.

⁷⁴ So verweisen die Landesverfassungen von Oberösterreich, Niederösterreich, Tirol und Vorarlberg ausdrücklich auf das UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes, BGBl. 7/1993; vgl. Art. 13 Oberösterreichisches Landes-Verfassungsgesetz, Oberösterreichisches LGBl. 122/1991; Art. 4 Niederösterreichische Landesverfassung, Niederösterreichisches LGBl. 0001-0; Art. 9 Tiroler Landesordnung, Tiroler LGBl. 61/1988; Art. 8 Vorarlberger Landesverfassung, Vorarlberger LGBl. 9/1999.

⁷⁵ Dazu allgemein *Clemens Jabloner*, Die Gesetzesmaterialien als Mittel der historischen Auslegung, in: Thomas Olechowski/Klaus Zeleny (Hrsg.), Methodenreinheit und Erkenntnisvielfalt, Wien: Manz 2013, 61; zur Relevanz der Materialien für die völkerrechtskonforme Interpretation vgl. insb. *Jabloner* (Fn. 75), 77.

⁷⁶ Zum Zusammenhang des BVG Neutralität, BGBl. 211/1955, mit dem völkergewohnheitsrechtlichen Institut der Neutralität vgl. Regierungsvorlage RV 598 BlgNR. 7. GP 3; *Andreas Th. Müller*, in: Benjamin Kneihls/Georg Lienbacher (Hrsg.), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, 26. Lfg., Wien: Verlag Österreich 2021, BVG Neutralität, Rn. 4.

⁷⁷ Vgl. schon die Überschrift des BVG vom 3. Juli 1973 zur Durchführung des Internationalen Übereinkommens über die Beseitigung aller Formen rassistischer Diskriminierung, BGBl. 390/1973.

⁷⁸ BGBl. I 4/2011; vgl. IA 335 BlgNR 24. GP 3; zur Auslegung des BVG Kinderrechte im Lichte des UN-Übereinkommens über die Rechte des Kindes, BGBl. 7/1993, vgl. namentlich *Philip Czech*, Jedes Kind zählt – oder doch nicht? Zur Bedeutung der Kinderrechte bei Ausweisung, Fremden- und Asylrechtliche Blätter (FABL) 2012, 1-11 (2 ff.); *Maria Bertel*, in: Karl Korinek et al. (Hrsg.), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 18. Lfg., Wien: Verlag Österreich 2023, BVG Kinderrechte. Vorbemerkungen, Rn. 1 ff., 7, 23.

⁷⁹ Zur völkerrechtskonformen Interpretation von Verfassungsrecht vgl. auch VfSlg 19.750/2013, wonach dem Verfassungsgesetzgeber „nicht unterstellt werden [kann], er hätte mit seinen Regelungen [...] verfassungsrechtliche Verpflichtungen für die Informations- und Mitwirkungsrechte des Nationalrats festgelegt, deren Erfüllung die Art. 32 Abs. 5 und 34 [des ESM-Vertrages; vgl. Fn. 46] entgegenstehen würden“; ähnlich VfSlg 19.809/2013, wonach die Zielvorgaben des Art. 13 Abs. 2 B-VG (Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts) auch durch einen völkerrechtlichen Vertrag konkretisiert werden können, namentlich durch den Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (Fiskalpakt), BGBl. III 17/2013.

⁸⁰ In diesem Sinne etwa *Weber* (Fn. 2), 433.

Auch hier verfängt die „reduktionistische“ Lesart nicht, denn auch wenn in Normtext oder Materialien einschlägige Bezüge fehlen oder sich nicht aufdrängen, ist eine Berücksichtigung der völkerrechtlichen Vorgaben im Rahmen der Auslegung angezeigt. Schon allein wegen des Grundsatzes der Einheit der Rechtsordnung sind grundsätzlich alle völkerrechtlichen Vorschriften, die Teil der österreichischen Rechtsordnung geworden sind,⁸¹ auslegungsrelevant. Illustrativ dafür ist ein Erkenntnis des VfGH aus 2016, in dem er Überlegungen zur Auslegung des Art. 139 B-VG, der das Verordnungsprüfungsverfahren regelt, im Lichte von Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention⁸² anstellte,⁸³ Verfassungsrecht also in Verbindung mit recht „fernliegendem“ Völkerrecht brachte. Es bleibt mithin beim Anfangsbefund: Gegenstand völkerrechtskonformer Interpretation ist alles innerstaatliche Recht, einschließlich Verfassungsrecht.

IV. Inhalt

1. Völker- und unionsrechtskonforme Interpretation

Hier gilt es zunächst die unionsrechtskonforme Interpretation abzuschichten, die eine durch das Unionsrecht induzierte, qualifizierte „Anspannung“ des innerstaatlichen Interpretationsinstrumentariums bis hin zur *contra legem*-Grenze verlangt und damit in ihrer Intensität über die völkerrechtskonforme Auslegung hinausgeht.⁸⁴ Zu einer gewissen Überlagerung kommt es freilich im Hinblick auf gemischte Abkommen (wie etwa die eben erwähnte Aarhus-Konvention, die Alpenkonvention⁸⁵ oder das UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen⁸⁶), die in Österreich sowohl qua Unionsrecht (als internationale Übereinkunft der Union i. S. d. Art. 216 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union [AEUV]⁸⁷) als auch

⁸¹ Vgl. II. 1.

⁸² BGBl. III 88/2005.

⁸³ Vgl. VfGH 14.12.2016, V 87/2014, wonach „sich die bestehenden Vorschriften des Art. 139 B-VG auch im Lichte des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention nicht in der Weise auslegen lassen, dass Umweltschutzorganisationen, die nicht in subjektiven Rechten unmittelbar betroffen sind, umweltrelevante Vorschriften im Verordnungsrang bekämpfen könnten“.

⁸⁴ Zur Reichweite vgl. etwa EuGH, Urteil v. 4.7.2006 Rs. C-212/04, ECLI:EU:C:2006:443, Rn. 108 ff. – *Adelener*; vgl. auch *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger* (Fn. 52), Rn. 135; *Öhlinger/Eberhard* (Fn. 23), Rn. 39; *Berka*, Rn. 97.

⁸⁵ BGBl. 477/1995.

⁸⁶ BGBl. III 155/2008.

⁸⁷ Vgl. insb. Art. 216 Abs. 2 AEUV: „Die von der Union geschlossenen Übereinkünfte binden die Organe der Union und die Mitgliedstaaten.“

qua Völkerrecht (als Staatsverträge i. S. d. Art. 50 B-VG) gelten. Auf die in diesem Zusammenhang entstehenden komplexen Rechtsfragen ist hier nicht weiter einzugehen.⁸⁸

2. Auslegung zur Konfliktvermeidung oder harmonisierende Auslegung

Was die im gegebenen Zusammenhang interessierende völkerrechtskonforme Interpretation anbelangt, werden Unterschiede sichtbar, wenn man die typischen Umschreibungen des Grundsatzes in Lehre und Rechtsprechung untersucht. Eine Gruppe formuliert den Grundsatz negativ. Innerstaatliche Normen, so etwa der VfGH, müssten so ausgelegt werden, dass sie mit zwischenstaatlichen Verpflichtungen Österreichs nicht in Widerspruch gerieten.⁸⁹ Eine zweite Gruppe optiert für eine positive Lesart und verlangt, dass innerstaatliches Recht nach Möglichkeit im Einklang mit den völkerrechtlichen Vorgaben auszulegen sei.⁹⁰ Der VfGH hat sich in einem derartigen

⁸⁸ Vgl. dazu etwa Müller (Fn. 16), 20 ff., 24 f.

⁸⁹ VfGH 28.2.1962, 535/58; vgl. auch VfGH 20.2.1964, 493/63; 21.10.1983, 82/17/0087, VwSlg 5819 F/1983; 24.11.1994, 94/16/0182, VwSlg 6943 F/1994; 11.12.2003, 99/14/0081, VwSlg 7885 F/2003: „Im Zweifel, nämlich sofern es ihr Wortlaut nicht verbietet, müssen innerstaatliche Normen so ausgelegt werden, dass sie mit zwischenstaatlichen Verpflichtungen Österreichs nicht in Widerspruch geraten.“ Aus dem Schrifttum vgl. etwa *Métall* (Fn. 6), 111, der – neben Art. 145 B-VG – Art. 9 B-VG im Zusammenhang mit dem „Streben unserer Verfassung“ nennt, dass „Konflikte mit dem Völkerrecht tunlichst vermieden werden“ sollten; *Grabenwarter/Frank* (Fn. 2), Rn. 2: „innerstaatliche Vorschriften so auszulegen sind, dass kein Konflikt mit zwischenstaatlichen Regelungen entsteht“; *Muzak* (Fn. 2), Rn. 4: „innerstaatliche Vorschriften sind so auszulegen, dass sie mit den zwischenstaatlichen Verpflichtungen Österreichs nicht in Widerspruch geraten“; *Kleczky/Morscher* (Fn. 2), 112: „Es müssen daher die innerstaatlichen Rechtsnormen, sofern es ihr Wortlaut nicht verbietet, so ausgelegt werden, dass sie mit den zwischenstaatlichen Verpflichtungen nicht in Widerspruch geraten.“

⁹⁰ VfSlg 11.500/1987; 15.027/1997 („unterstellt dem [innerstaatlichen] Recht nach Möglichkeit einen Inhalt, der es mit der [E]MRK verträglich macht“); aus dem Schrifttum vgl. etwa *Öhlinger* (Fn. 2), 139, wonach „Gesetze soweit als möglich im Lichte des Völkerrechts ausgelegt werden müssen“. Vgl. auch *Öhlinger/Müller* (Fn. 2), Rn. 57 („nach Möglichkeit die später erlassene staatliche Regelung im Einklang mit der vertraglich festgelegten Verpflichtung Österreichs auszulegen“); ähnlich *Theo Öhlinger*, in: Hans Floretta/Theo Öhlinger (Hrsg.), Die Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen, Wien: Manz 1978, 52 Fn. 97. *Azizi* (Fn. 6), 41 („Die Vollziehungsorgane ihrerseits sind dazu aufgerufen, bei Auslegung innerstaatlicher Rechtsvorschriften im Zweifelsfall jene Auslegungsvarianten zu wählen, die mit dem EWR-Abkommen im Einklang stehen“); *Binder* (Fn. 2), 299 („Das Staatsrecht hat die völkerrechtlichen Verpflichtungen genau zu erfüllen.“); *Rotter* (Fn. 2), 13 („Notwendigkeit, bestehende Gesetze so zu interpretieren, daß sie mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen Österreichs im Einklang stehen“); *Balthasar* (Fn. 4), 169 („aufgrund seiner Existenz bei der Auslegung aller inländischen Rechtsnormen ‚im Zweifel‘ eine mit dem jeweiligen Staatsvertrag vereinbare Deutung zu wählen ist“); *Balthasar* (Fn. 26), 25 („um die Konkordanz nationalen Rechts mit dem Völkerrecht zu sichern“).

Zusammenhang einmal zu einer so bezeichneten „harmonisierten Auslegung“ aufgerufen gesehen.⁹¹

Die erste Gruppe ist die zahlenmäßig wohl stärkere und serviert, insoweit sie eine schwächere Verpflichtung suggeriert, auch leichter verdaubare, da souveränitätsschonendere Kost. Meines Erachtens sollte man dem Formulierungsunterschied indes nicht zu viel Bedeutung beimessen. Völkerrechtskonforme Auslegung tritt zu den anderen – „klassischen“ – Auslegungsmethoden hinzu und verbindet sich mit diesen in einer anspruchsvollen Gemengelage. Es wäre ebenso schwierig wie künstlich, im konkreten Auslegungsvorgang herauspräparieren zu wollen, was nun historische, was genuin völkerrechtskonforme Auslegung ist. Vielmehr ist der Auslegungsakt eine intellektuelle Gesamtleistung, im Rahmen derer in einer Zusammenschau der verschiedenen Gesichtspunkte eine möglichst stimmige Lösung zu suchen ist.⁹² In diese Gesamtleistung fließen auch die einschlägigen völkerrechtlichen Anforderungen in ihrem eigenen Recht ein, namentlich wenn es darum geht, Auslegungsspielräume zu füllen oder relevante Gesichtspunkte bei einer Abwägungsentscheidung zu identifizieren und zu gewichten.⁹³ Mit den Komplexitäten echter Auslegungsarbeit verträgt sich die dichotomische Scheidung von Konfliktvermeidung und Harmonieverwirklichung nur schlecht.

3. Wortlautgrenze und Gewaltenteilung

Gesonderte Erwähnung verdient, dass die in Rechtsprechung und Lehre vorgeschlagenen Inhaltsbestimmungen die völkerrechtskonforme Interpretation nicht immer, aber oft dem Vorbehalt unterwerfen, dass der Wortlaut der fraglichen innerstaatlichen Vorschrift dies nicht verbiete.⁹⁴ Daraus könnte man als Eigenart der völkerrechtskonformen Interpretation ableiten wollen, dass sie überhaupt nur ins Spiel kommen dürfe, wenn der Normwortlaut dem nicht entgegensteht. In ähnlicher Weise wird die sog. „rechtskonforme Auslegung“,⁹⁵ als Erscheinungsform derer sich die völkerrechtskonforme

⁹¹ VfSlg 18.833/2009.

⁹² Vgl. in diesem Zusammenhang UN-Völkerrechtskommission, Draft Articles on the Law of Treaties with Commentaries, ILCYB 1966, Vol. II, 219f.: „the application of the means of interpretation in the article would be a single combined operation. All the various elements, as they were present in any given case, would be thrown into the crucible, and their interaction would give the legally relevant interpretation“. Vgl. auch EGMR, *Golder v. United Kingdom*, App. Nr. 4451/70, Urteil v. 21.2.1975, Rn. 36.

⁹³ Dazu vgl. Müller (Fn. 16), 20 f. zu BVwG 28.8.2014, W104 20000178-1/63E.

⁹⁴ Vgl. die Nachweise in Fn. 89.

⁹⁵ *Michael Potacs*, Rechtslehre, 2. Aufl., Stuttgart: UTB 2019, 180 ff.

Auslegung verstehen lässt, teilweise nur im Sinne einer „Auswahlfunktion“ zugelassen. Demnach komme sie lediglich zum Zug, wenn der Sinngehalt einer Vorschrift nach anderen Auslegungskriterien zweifelhaft ist. Dann und nur dann sei aus den verfügbaren Auslegungsvarianten die „konforme“ zu wählen.⁹⁶

Angesichts der verfassungsrechtlichen Verankerung der völkerrechtskonformen Interpretation⁹⁷ wäre es dagegen nicht verständlich, sie gegenüber den anderen („klassischen“) Auslegungsmethoden schlechter zu behandeln und in eine lediglich subsidiäre Rolle zu drängen. Ist dies einmal akzeptiert, gilt für die völkerrechtskonforme Interpretation – wie für die sonstige Auslegung auch, also nach allgemeinen Regeln – die Wortlautgrenze im Sinne des äußersten möglichen Wortsinnes. Den vorgenannten Zusatz (dass der Wortlaut dies nicht verbietet) sollte man von daher als bloße Klarstellung und Bekräftigung dieses Gedankens lesen und nicht mit einem weitergehenden Sinngehalt aufladen. Derselben Überlegung folgend gibt es keinen Grund, weshalb auch jenseits der Wortlautgrenze einschlägige völkerrechtliche Vorgaben im Rahmen methodisch verantworteter Analogie und teleologischer Reduktion nicht so fruchtbar gemacht werden sollten wie innerstaatliches Gesetzesrecht.

Hier bestehen typischerweise auch keine Gewaltenteilungsbedenken, wird Auslegungs- bzw. Analogiemaßstab doch in aller Regel ein parlamentarisch genehmigter Staatsvertrag i. S. d. Art. 50 B-VG sein, zu dem sich die Republik Österreich frei und förmlich bekannt hat.⁹⁸ Dementsprechend befinden sich die Verwaltungsbehörden und Gerichte dem Parlament gegenüber diesbezüglich in keiner strukturell anderen Situation zu derjenigen, in der Wertungen zur Lückenfüllung aus einem innerstaatlichen Gesetz gewonnen werden.

Im Übrigen lässt sich aus der verfassungsrechtlichen Verankerung des Grundsatzes der völkerrechtskonformen Interpretation ableiten, dass es für die Funktion des Völkerrechts als Auslegungsmaßstab eben nicht auf den Rang der zu interpretierenden innerstaatlichen Norm im Stufenbau der Rechtsordnung ankommt. Ansonsten wäre auch nicht zu vertreten, mit qualifizierten demokratischen Quoren geschaffenes Verfassungsrecht im Lichte eines bloß im einfachgesetzlichen Rang geltenden Staatsvertrages auszulegen; dies ist aber anerkanntermaßen möglich.⁹⁹ Von daher ist es durchaus

⁹⁶ Vgl. *Potacs* (Fn. 95), 182, der indes diese Sichtweise, jedenfalls in gewissen Konstellationen, für fragwürdig hält.

⁹⁷ Vgl. I.

⁹⁸ Zur „Türhüterrolle“ des Parlaments in diesem Zusammenhang vgl. *Müller* (Fn. 2), 96 m. w. N.

⁹⁹ Vgl. III.

denkbar, wiewohl in der Praxis unwahrscheinlich, dass ein (im Verordnungsrang stehendes) Verwaltungsabkommen im Zuge des oben beschriebenen Interpretationsvorgangs zu Zwecken der völkerrechtskonformen Interpretation auch einer Gesetzes- oder Verfassungsbestimmung fruchtbar gemacht wird.¹⁰⁰

4. Prozeduralisierung: Auseinandersetzungspflicht

Ein letztes Wort soll der Verfahrensseite gewidmet sein, denn durch diese wird der – inhaltlich nicht übermäßig stark – determinierte Grundsatz der völkerrechtskonformen Interpretation gewissermaßen erst „zum Leben erweckt“. Denn es ist den rechtsanwendenden Organen zumindest abzuverlangen, dass sie in ihrer Entscheidungsfindung einschlägige völkerrechtliche Verpflichtungen zur Kenntnis nehmen, zumal wenn sie ihnen von den Verfahrensparteien zur Kenntnis gebracht werden, und sich mit diesen erkennbar im Rahmen der Entscheidungsbegründung auseinandersetzen.

Im oben angesprochenen Erkenntnis zur geplanten 3. Piste des Flughafens Wien-Schwechat¹⁰¹ hat der VfGH dies selbst sträflich vernachlässigt und damit ein schlechtes Vorbild abgegeben. Im Vergleich dazu war es eine Wohltat, dass der Gerichtshof im Dezember 2021 eine Verordnung der Vorarlberger Landesregierung zum Naturschutzgebiet „Gipslöcher“ in Lech in Vorarlberg aufhob, weil diese bei der vorzunehmenden Interessenabwägung dem Naturschutzprotokoll der Alpenkonvention nicht ausreichend Rechnung getragen – oder dies zumindest zu wenig dokumentiert hatte.¹⁰²

Eine rechtliche Kontrolle des Grundsatzes der völkerrechtskonformen Interpretation ist vor allem über derartige Verfahrenspflichten zu gewährleisten, so sie nicht leerlaufen soll. Missachtungen der Auseinandersetzungspflicht sollten – wie in anderen Fällen der Nichtbeachtung von für den Auslegungsvorgang relevanten (innerstaatlichen) Vorschriften – entsprechende verfahrensrechtliche Konsequenzen bis hin zur Behebung der Entscheidung wegen Verfahrensmängeln nach sich ziehen.

Man könnte nun argumentieren, dass bei völkerrechtlichen Verpflichtungen, die im Stufenbau einen höheren Rang einnehmen (gar Verfassungsrang oder zumindest Gesetzesrang), eine qualifizierte Auseinandersetzungspflicht

¹⁰⁰ So auch *Balthasar* (Fn. 4), 170.

¹⁰¹ VfSlg 20.185/2017; vgl. Fn. 37.

¹⁰² VfGH 15.12.2021, V 425/2020.

existiert, während bei verordnungskoo­rdinierten Staatsverträgen die Pflicht verdünnt sei. Hier ist jedoch Vorsicht geboten. Es ist gewiss richtig, dass die Auseinandersetzungspflicht Intensitätsgrade und Schattierungen kennt.¹⁰³ Dabei mag der Rang der Völkerrechtsnorm im innerstaatlichen Stufenbau einfließen, aber bei der Konkretisierung der Auseinandersetzungspflicht sind weitere Faktoren wie die Sachnähe der Völkerrechtsnorm zum zu würdigen Sachverhalt oder spezifische Hinweise in der Genese oder Teleologie der auszulegenden Norm, dass sie eine besondere Völkerrechtsoffenheit aufweist,¹⁰⁴ mindestens so relevant. Einmal mehr kommt es auf die Gesamtbewertung der für die Interpretation relevanten Faktoren in ihrem jeweiligen Gewicht an.

V. Fazit

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass es auch in Österreich einen verfassungsrechtlich verankerten Grundsatz der völkerrechtskonformen Interpretation gibt, der sich insbesondere aus Art. 9 Abs. 1 B-VG ableiten lässt und darauf abzielt, Völkerrechtsverletzungen möglichst hintanzuhalten. Insoweit macht es keinen Unterschied, welcher Art die interpretationsanleitende völkerrechtliche und die zu interpretierende innerstaatliche Vorschrift ist.

Maßstab der völkerrechtskonformen Interpretation ist alles Völkerrecht, das für Österreich im Wege von Art. 9 und 50 B-VG verbindlich geworden ist, unabhängig davon ob es unmittelbar anwendbar ist oder ob es sich um einen unter Erfüllungsvorbehalt genehmigten Staatsvertrag handelt. Andere völkerrechtliche Vorgaben (verbindliches, aber nicht Österreich bindendes Völkerrecht; völkerrechtliches *soft law*) sind indirekt relevant, insoweit sie zur Auslegung von interpretationsanleitendem Völkerrecht herangezogen werden (z. B. im Rahmen des Art. 31 Abs. 3 lit. c WVK).

Gegenstand völkerrechtskonformer Interpretation ist alles innerstaatliche Recht, unabhängig von seinem Rang im Stufenbau, mithin einschließlich Verfassungsrecht. Insoweit Normtext oder Materialien eine Nahebeziehung zu gewissen völkerrechtlichen Vorgaben erkennen lassen, kann deren Berücksichtigung vielfach auch im Rahmen der historischen, systematischen oder teleologischen Interpretation erzielt werden. Das schmälert freilich nicht die Bedeutung der völkerrechtskonformen Interpretation. Reduktionistischen Tendenzen entgegen ist der Auslegungsakt als intellektuelle

¹⁰³ Vgl. insb. Fn. 69.

¹⁰⁴ Vgl. Text bei Fn. 74.

Gesamtleistung zu verstehen, im Rahmen dessen in einer Zusammenschau der klassischen Interpretationsmethoden mit der völkerrechtskonformen Interpretation eine insgesamt möglichst stimmige Lösung zu suchen ist. Spannungslagen der innerstaatlichen Rechtsordnung gegenüber völkerrechtlichen Verpflichtungen sollen so weit wie möglich vermieden werden. Die Komplexität dieses Vorgangs ist mit der dichotomischen Scheidung von Konfliktvermeidung und Harmonieverwirklichung nur schlecht zu fassen.

Die rechtliche Kontrolle des Grundsatzes der völkerrechtskonformen Interpretation erfolgt vor allem dadurch, dass den Rechtsanwender:innen entsprechende Verfahrenspflichten im Sinne einer Auseinandersetzungspflicht obliegen. Damit diese Verfahrenspflichten nicht leerlaufen, sollte ihre Missachtung entsprechende verfahrensrechtliche Konsequenzen bis hin zur Behebung der Entscheidung wegen Verfahrensmängeln nach sich ziehen.

Der Befund ist sohin insgesamt ein gemischter. Der Grundsatz der völkerrechtskonformen Interpretation ist in der österreichischen Rechtsordnung etabliert und zeitigt auch konkrete Rechtswirkungen. In einer Analyse der Völkerrechtsfreundlichkeit der österreichischen Verfassung schlägt er gewiss als Pluspunkt zu Buche. Für sich allein kann er indes die Qualifikation der österreichischen Rechtsordnung als völkerrechtsfreundliche nicht rechtfertigen.

Summary: Scope and Limits of Interpretation in Conformity with International Law in Austria

According to case law and doctrine, there is a principle of interpreting domestic law in conformity with international law in Austrian law. This principle follows in particular from Article 9 para. 1 of the Austrian Federal Constitutional Law and aims at preventing violations of international law as far as possible. All international law that has become binding for Austria by way of Articles 9 and 50 of the Federal Constitutional Law can serve as a standard of interpretation in conformity with international law, regardless of whether it is directly applicable. Inversely, all domestic law must be interpreted in conformity with international law. This obligation is independent of the domestic law's rank in the hierarchical structure and thus also applies to constitutional law provisions. The legal control of the principle of interpretation in conformity with international law is proceduralised. This means

that those who apply the law have procedural obligations to take the relevant international into consideration and to provide reasons for their respective decisions.

Keywords

Austria – interpretation – interpretation in conformity with international law

