

**Vorlesung Bezüge des Staatsrechts zum Völker- und Europarecht**

Donnerstag, den 30. November 2001

**I. Die Unterscheidung von Völkerrecht, das nicht vollzugsbedürftig ist, von Völkerrecht, das nicht self-executing ist, und von Völkerrecht, das self-executing ist**

Völkerrechtliche Verträge haben wir hinsichtlich des Verfahrens ihres Zustandekommens und hinsichtlich ihrer innerstaatlichen Durchführung inzwischen aus der Sicht des deutschen Staatsrechts, insbesondere seines Art. 59 GG, betrachtet. Zur rechtlichen Erklärung der innerstaatlichen Durchführung völkerrechtlicher Verträge sind die Adoptions-, die Transformations- und die Vollzugstheorie entwickelt worden, wobei die Adoptions- und die Vollzugstheorie die Konsequenz einer monistischen Sicht des Verhältnisses von Völkerrecht und innerstaatlichem Recht sind, die Transformationstheorie die Konsequenz einer dualistischen Sicht. Die Betrachtung bedarf noch einer Ergänzung, weil zunächst einfach unterstellt worden ist, dass ein völkerrechtlicher Vertrag der innerstaatlichen Durchführung bedürftig und fähig ist. Hier ist noch eine Differenzierung zwischen drei Typen völkerrechtlicher Verträge nötig, die sich nach dem Vertragsinhalt richtet und in einem Zusammenhang mit den Kriterien des Art. 59 II GG steht.

**1. Gruppe:** Ein völkerrechtlicher Vertrag wendet sich seinem Inhalt nach nur an den Staat als Völkerrechtssubjekt, nicht an die Staatsorgane, die im Innern des Staates tätig sind, und auch nicht an Individuen oder Unternehmen. Als Beispiel sei genannt Art. 1 des Vertrages über gute Nachbarschaft, Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der UdSSR vom 9.11.1990: "Die Bundesrepublik Deutschland und die UdSSR lassen sich bei der Gestaltung ihrer Beziehungen von folgenden Grundsätzen leiten: Sie achten gegenseitig ihre souveräne Gleichheit und territoriale Integrität und politische Unabhängigkeit." Eine solche Vertragsbestimmung kann sich im Sinne von Art. 59 II GG nicht auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, weil sie keines innerstaatlichen Vollzugs bedarf.

**2. Gruppe:** Ein völkerrechtlicher Vertrag ist zwar auf innerstaatlichen Vollzug angelegt, aber so unbestimmt, dass er aus sich heraus nicht vollzugsfähig ist. Ein Beispiel wäre Art. 2 Nr. 1 der Europäischen Sozialcharta: "Um die wirksame Ausübung des Rechts auf gerechte Arbeitsbedingungen zu gewährleisten, verpflichten sich die Vertragsparteien 1. für eine angemessene tägliche und wöchentliche Arbeitszeit zu sorgen und die Arbeitswoche fortschreitend zu verkürzen." Diese Formulierung lässt erkennen, dass jede Vertragspartei weitere Regelungen erlassen soll, um das dort formulierte Ziel zu erreichen. Ohne solche Regelungen, die etwa sagen, welche tägliche Arbeitszeit angemessen ist, bleibt die Vorschrift unvollständig. Eine solche Vorschrift nennt man non self-executing; aus ihr können Ansprüche nicht abgeleitet werden.

**3. Gruppe:** Neben den Normen des Völkervertragsrechts, die keines innerstaatlichen Vollzugs bedürfen (1. Gruppe), und den Normen, die auf innerstaatlichen Vollzug angelegt, aber non self-executing sind (2. Gruppe), gibt es drittens Normen, die auf innerstaatlichen Vollzug angelegt und aus sich heraus vollziehbar sind. Diese Normen nennt man self-executing. Als Beispiel sei wieder das Doppelbesteuerungsabkommen genannt, aus dem sich z.B. ergibt, wie deutsches Einkommen von Personen mit Wohnsitz in dem anderen Vertragsstaat in Deutschland zu versteuern ist, und zwar so, dass die Finanzverwaltung dies ohne weitere gesetzliche Konkretisierung vollziehen kann.

Es ist insgesamt zu unterscheiden zwischen den nicht vollzugsbedürftigen und den vollzugsbedürftigen Normen des Völkervertragsrechts. Innerhalb der zweiten Gruppe ist weiter zu unterscheiden zwischen Vertragsbestimmungen, die aus sich heraus vollzugsfähig sind (self-executing), und Vertragsbestimmungen, die aus sich heraus nicht vollzugsfähig sind (non self-executing). Bei den

Verträgen, die nicht vollzugsbedürftig sind, und bei den Verträgen, die non self-executing sind, ist streitig, ob sie **in** Deutschland rechtliche Geltung erlangen. Die Position, die unmittelbare **Anwendbarkeit** eines Vertrags sei Voraussetzung für seine innerstaatliche **Geltung**, entspricht der wohl herrschenden Meinung (anders bei allgemeinen Regeln des Völkerrechts BVerfGE 46, 342 [363]). Folgt man ihr, so muss man das zu Adoption, Vollzug bzw. Transformation Ausgeführte auf völkerrechtliche Verträge beschränken, die vollzugsbedürftig und vollzugsfähig sind.

## **II. Abschluss und Umsetzung völkerrechtlicher Verträge auf Gebieten ausschließlicher Gesetzgebungszuständigkeit der Bundesländer**

Eine klassische, praktisch relevante Streitfrage des innerstaatlichen Vollzugs betrifft völkerrechtliche Verträge, die Gegenstände ausschließlicher Gesetzgebungszuständigkeit der Bundesländer betreffen. Das Problem resultiert daraus, dass die Kompetenz des Bundes zum Vertragsschluss in Art. 32 I GG gegenständlich umfassend und ohne Beschränkung auf die Kompetenzkataloge der Art. 73 ff. GG formuliert ist, dass Art. 32 I GG sich aber zur Umsetzung (egal ob Adoption, Vollzug oder Transformation) in deutsches Recht nicht äußert.

Das Problem lässt sich gut an Kulturabkommen verdeutlichen, weil die Länder im Kulturbereich über zahlreiche ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten verfügen. **Fall:** Deutschland und Italien schließen ein Kulturabkommen. Darin ist u.a. bestimmt, dass an allen zum Abitur führenden Schulen in Deutschland italienisch mindestens als dritte Fremdsprache angeboten werden soll. Im Gegenzug verpflichtet sich Italien, dem Deutschunterricht an italienischen Schulen den gleichen Rang einzuräumen. **Problem:** Das rechtliche Problem dieses Falles liegt in der Divergenz zwischen der scheinbar umfassenden Vertragsabschlusskompetenz des Bundes aus Art. 32 I GG und seiner beschränkten, das Schulrecht nicht umfassenden Gesetzgebungskompetenz. Ließe man den völkerrechtlichen Kontext beiseite, so wäre klar, dass der Bund für eine Regelung über den Italienischunterricht an deutschen Schulen unzuständig wäre; dies zu regeln wäre vielmehr Sache der Bundesländer, denn bei ihnen, nicht beim Bund liegt die Gesetzgebungsbefugnis für das Schulrecht. Es fragt sich, ob kompetentiell im Verhältnis von Bund und Ländern etwas anderes gelten soll, wenn dieselbe Regelung nicht Gegenstand eines innerstaatlichen Gesetzes ist, sondern eines völkerrechtlichen Vertrags. **Lösung:** Hier werden drei Meinungen vertreten, die sämtlich auf einer Unterscheidung von Vertragsabschlusskompetenz, also der Kompetenz, Verträge auf der Ebene des Völkerrechts abzuschließen, und Vertragsdurchführungskompetenz, also der Kompetenz, die völkervertraglich eingegangenen Verpflichtungen innerstaatlich zu erfüllen, beruhen.

Nach einer Meinung, die vor allem vom Bund vertreten wird, kommt dem Bund auch auf Gebieten, die der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder unterfallen, sowohl die Vertragsabschluss- als auch die Vertragsdurchführungskompetenz zu. Nach einer zweiten Meinung, die von den süddeutschen Ländern vertreten wird, kommt dem Bund auf diesen Gebieten weder die Vertragsabschluss- noch die Vertragsdurchführungskompetenz zu; beide Kompetenzen liegen nach dieser Meinung vielmehr bei den Bundesländern. Nach einer vermittelnden dritten Meinung, die in der Staatspraxis vor allem von den norddeutschen Bundesländern vertreten wird, hat der Bund eine konkurrierende Vertragsabschluss- und haben die Länder die Vertragsdurchführungskompetenz. Diese dritte Meinung ist die Grundlage für einen Kompromiss, den alle Beteiligten unter Wahrung ihrer kontroversen Rechtsstandpunkte geschlossen haben und durch den der Streit politisch geschlichtet worden ist. Dieser Kompromiss ist das Lindauer Abkommen, das Bund und Länder 1957 geschlossen haben und das, entgegen seiner Bezeichnung, kein Abkommen ist, sondern eine tatsächliche Verständigung ohne Rechtsbindungswillen. Das Lindauer Abkommen gibt dem Bund eine umfassende Vertragsabschlusskompetenz, verpflichtet ihn aber, vor dem Abschluss völkerrechtlicher Verträge, die Gegenstände der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder

betreffen, deren Votum einzuholen. Eine klärende Entscheidung des BVerfG zu diesem Streit gibt es nicht, weil Bund und Länder, nachdem sie einen modus vivendi gefunden haben, das Gericht nicht einschalten.

Eine juristische Stellungnahme zu dem Streit hängt an der Beantwortung zweier Fragen. (1) Wie ist die Vertragsabschlusskompetenz zwischen Bund und Ländern verteilt? (2) Wie ist die Vertragsdurchführungskompetenz zwischen Bund und Ländern verteilt?

## 1. Vertragsabschlusskompetenz

Die Antwort auf die erste Frage muss sich aus Art. 32 mit seinen Absätzen 1 und 3 ergeben. Entscheidend kommt es darauf an, ob Art. 32 III GG den Ländern eine ausschließliche Vertragsabschlusskompetenz gibt, soweit die die Gesetzgebungs- und damit die Vertragsdurchführungskompetenz haben. Die Alternative ist die Annahme einer konkurrierenden Vertragsabschlusskompetenz, die erlischt, sofern der Bund von seiner Vertragsabschlusskompetenz aus Art. 32 I GG Gebrauch macht.

Für die zentralistische Position spricht der Wortlaut von Art. 32 I GG, der der Vertragsabschlusskompetenz des Bundes keine gegenständlichen Grenzen zieht, und das Wort "können" in Art. 32 III GG, das nicht zu der Annahme einer ausschließlichen Kompetenz der Länder passt. Für die zentralistische Position sprechen auch Gründe der Praktikabilität im Völkerrechtsverkehr.

Für die föderalistische Position spricht die Verweisung des Art. 32 III GG auf die grundgesetzliche Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten, die auch ausschließliche Zuständigkeiten der Länder kennt. Für die föderalistische Position spricht, dass die Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten nicht über den Abschluss völkerrechtlicher Verträge soll umgangen werden können. Damit stimmt überein, dass vieles aus dem Katalog über ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes auswärtige Angelegenheiten betrifft, so Art. 73 Nr. 1 die auswärtigen Angelegenheiten und die Verteidigung, Nr. 3 die Ein- und Auswanderung sowie die Auslieferung, Nr. 5 die Handels- und Schifffahrtsverträge und Nr. 10 die internationale Verbrechensbekämpfung.

## 2. Vertragsdurchführungskompetenz

Vertragsdurchführung ist bei vollzugsbedürftigen Verträgen gleichbedeutend mit der Schaffung innerstaatlichen Rechts, also gleichbedeutend mit Gesetzgebung. Die Gesetzgebung aber ist nach Art. 70 I GG Sache der Länder, soweit das Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Die zentralistische Position muss folglich für den Bund eine Kompetenz zur Vertragsdurchführung nachweisen. Erwähnt werden insoweit die Art. 59 II, 73 Nr. 1 und 32 I GG. Art. 59 II GG verteilt jedoch nur Organkompetenzen innerhalb des Bundes, keine föderalen Verbandskompetenzen. Dieser Einwand lässt sich den beiden anderen Vorschriften nicht entgegen setzen. Art. 73 Nr. 1 GG ist jedoch eng auszulegen. Dass dem Bund hier keine umfassende Vertragsdurchführungskompetenz verliehen werden soll, zeigen die folgenden Nr. 3 und 5, die dann überflüssig wären; weiterhin stünde eine solche Deutung im Widerspruch zu Art. 32 III GG. "Auswärtige Angelegenheiten" müssen sich darum unmittelbar auf den diplomatischen oder konsularischen Verkehr beziehen. Auf Art. 73 Nr. 1 GG lässt sich darum z.B. das Konsulargesetz stützen, nicht aber der innerstaatliche Vollzug eines Kulturabkommens. Art. 32 I GG betrifft, wie Art. 73 Nr. 1 GG, föderale Verbandskompetenzen. Diese Vorschrift regelt aber die Vertragsabschlusskompetenz. Der Bund steht auf dem Standpunkt, seine Durchführungskompetenz folge als ungeschriebene Annexkompetenz aus der Abschlusskompetenz. Diese Argumentation ist deshalb problematisch, weil Annexkompetenzen ungeschriebene Kompetenzen sind, im

vorliegenden Fall aber die Vertragsdurchführung durch geschriebene Kompetenznormen zugewiesen ist.

### 3. Der Lindauer Kompromiss

Das Lindauer Abkommen läuft auf eine Aufspaltung von Vertragsabschluss- und Vertragsdurchführungskompetenz hinaus. Die Vertragsabschlusskompetenz liegt umfassend beim Bund, auch bei Verträgen, die Gegenstände ausschließlicher Gesetzgebungskompetenz der Länder betreffen; Art. 32 III GG gibt den Ländern nur eine konkurrierende Zuständigkeit. Die Vertragsdurchführungskompetenz verbleibt dagegen nach den Art. 70 ff. GG den Ländern. Der Bund leitet den Ländern den Vertrag zur Zustimmung zu, bevor er ihn völkerrechtlich abschließt. Die Zustimmung verpflichtet die Länder gegenüber dem Bund zur innerstaatlichen Durchführung des Vertrags, durch den der Bund völkerrechtlich verpflichtet ist. Ziffer 3 des Lindauer Abkommens (Text in Maunz/Dürig, GG, Art. 32 Rn. 45) lautet: "Beim Abschluss von Staatsverträgen, die nach Auffassung der Länder deren ausschließliche Kompetenzen berühren ..., insbesondere also bei Kulturabkommen, wird wie folgt verfahren: Soweit völkerrechtliche Verträge auf Gebieten der ausschließliche Zuständigkeit der Länder eine Verpflichtung des Bundes oder der Länder begründen sollen, soll das Einverständnis der Länder herbeigeführt werden. Dieses Einverständnis soll vorliegen, bevor die Verpflichtung völkerrechtlich verbindlich wird. Falls die Bundesregierung einen solchen Vertrag dem Bundestag gemäß Art. 59 Abs. 2 GG zuleitet, wird sie die Länder spätestens zum gleichen Zeitpunkt um die Erteilung des Einverständnisses bitten." Das Einverständnis wird für das Land Berlin durch den Regierenden Bürgermeister erteilt, denn dieser vertritt das Land gemäß Art. 58 I 1 VvB nach außen. Weiterhin sieht das Lindauer Abkommen vor, dass die Länder bei den Vorbereitungen zum Abschluss von Verträgen, die Gegenstände ihrer ausschließlichen Zuständigkeit betreffen, in jedem Fall vor der endgültigen Festlegung des Vertragstextes beteiligt werden. Zum Zweck der effektiven und raschen Wahrnehmung ihrer Beteiligungsrechte haben die Länder eine Ständige Vertragskommission gegründet, in der sie durch ihre Bevollmächtigten beim Bund oder durch ihre Landesvertretungen vertreten sind.

### III. Die innerstaatliche Durchführung völkerrechtlicher Verträge - Zusammenfassung

Bei der innerstaatlichen Durchführung völkerrechtlicher Verträge gibt es drei Problemschwerpunkte: Es herrscht erstens Streit über die dogmatische Erklärung der innerstaatlichen Durchführung völkerrechtlicher Verträge; zu unterscheiden sind insoweit die Adoptions-, die Transformations- und die Vollzugstheorie. Dieser Streit hat Auswirkungen für den Rang und die Auslegung des Vertragsgesetzes in der innerstaatlichen Rechtsordnung. Es herrscht zweitens Streit darüber, ob völkerrechtliche Verträge, die nur die völkerrechtlichen Beziehungen zwischen den Staaten regeln oder die nicht self-executing sind, einer innerstaatlichen Durchführung bedürftig oder fähig sind; insoweit geht es darum, ob die unmittelbare innerstaatliche Anwendbarkeit eines Vertrages Voraussetzung für seine innerstaatliche Geltung (= Durchführung) ist. Es herrscht drittens Streit über die bundesstaatliche Verteilung der Zuständigkeit zur Durchführung völkerrechtlicher Verträge, die Gegenstände der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit der Bundesländer betreffen. Die Praxis steht hier auf dem Standpunkt, daß die Durchführung Sache der Länder ist, obwohl der Bund für den Vertragsabschluß eine konkurrierende Zuständigkeit besitzt, daß die Länder an den Vertragsverhandlungen des Bundes zu beteiligen sind, daß sie vor dem Vertragsabschluß zustimmen müssen und auf Grund dieser Zustimmung dem Bund gegenüber zur Vertragsdurchführung verpflichtet sind.

Das Vertragsgesetz des Bundes hat, wenn der Vertrag eines Vollzugs nicht bedürftig ist und wenn der Vertrag sich auf Gegenstände ausschließlicher Gesetzgebungszuständigkeit der Länder bezieht,

keine Adoptions-, Vollzugs- oder Transformationswirkung, sondern nur Ermächtigungswirkung. Im Übrigen kommt ihm sowohl Ermächtigungs- als auch Durchführungswirkung zu.

#### **IV. Sonderfälle**

Zum Abschluß will ich noch auf zwei Sonderfälle hinweisen: die innerstaatliche Durchführung von Konkordaten und von Verwaltungsabkommen.

##### **1. Konkordate**

Konkordate sind Verträge zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Bund bzw. den Ländern über kirchliche Angelegenheiten. Da der Heilige Stuhl ein Völkerrechtssubjekt ist, handelt es sich unstreitig um völkerrechtliche Verträge. Gleichwohl werden auf Konkordate die Regeln des Grundgesetzes über den Abschluß und die Durchführung völkerrechtlicher Verträge nicht angewandt. Maßgebend sind vielmehr die Zuständigkeits- und Verfahrensregelungen für die innerstaatliche Gesetzgebung. Dies ist Rechtsprechung des BVerfG (E 6, 309, 362). Diese Rechtsprechung könnte damit begründet werden, daß die katholische Kirche, die weltkirchlich verfaßt ist und an deren Spitze ein Völkerrechtssubjekt steht, und die evangelischen Landeskirchen, die nicht völkerrechtsfähig sind, gleich behandelt werden sollen.

##### **2. Verwaltungsabkommen**

Verwaltungsabkommen unterfallen nicht Art. 59 II 1 GG; sie bedürfen keines Vertragsgesetzes. Infolgedessen kann ihr innerstaatlicher Vollzug nicht durch ein Vertragsgesetz bewirkt werden, durch welches sie transformiert würden bzw. durch welches ein Vollzugsbefehl erteilt würde. Ihr innerstaatlicher Vollzug erfolgt vielmehr durch Rechtsverordnung, Verwaltungsvorschrift oder innerdienstliche Weisung. Die Zuständigkeit für den innerstaatlichen Vollzug richtet sich bei Verwaltungsabkommen, die vom Bund abgeschlossen werden, gemäß Art. 59 II 2 nach den Vorschriften über die Bundesverwaltung; hinsichtlich der Vertragsdurchführung ist die Verweisung also richtig. Wird das Verwaltungsabkommen durch Rechtsverordnung durchgeführt, so richtet diese Verweisung sich auf Art. 80 GG. Trifft dies nicht zu, so ist weiter zu unterscheiden zwischen Verwaltungsabkommen, die den Bereich der bundeseigenen Verwaltung betreffen, und Verwaltungsabkommen, die den Bereich der Bundesgesetze ausführenden Landesverwaltung betreffen. Handelt es sich um Verwaltungsabkommen im Bereich der bundeseigenen Verwaltung, so richtet sich die Zuständigkeit gemäß Art. 86 GG nach der internen Aufgabenverteilung der Bundesregierung. Im Anwendungsbereich der Art. 84 und 85 ergibt sich ebenfalls die Zuständigkeit der Bundesregierung, und zwar aus Art. 84 II bzw. 85 II. Sie betreffen die Durchführung des Verwaltungsabkommens durch allgemeine Verwaltungsvorschriften. In diesen Fällen bedarf sowohl der Abschluß als auch die Durchführung des Verwaltungsabkommens der Zustimmung des Bundesrates. Außerhalb des Anwendungsbereichs von Art. 84 II und 85 II GG sind die Länder für die innerstaatliche Durchführung der Verwaltungsabkommen zuständig, sofern die Verwaltungsabkommen die Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder betreffen. Für Verwaltungsabkommen in Bereichen ausschließlicher Gesetzgebungszuständigkeiten der Bundesländer gilt die Regelung in Ziffer 3 des Lindauer Abkommens.