

Vorlesung Bezüge des Staatsrechts zum Völker- und Europarecht

Donnerstag, den 8. November 2001

I. Staatenimmunität

Der Überblick über für das innerstaatliche Recht bedeutsame Regeln des Völkerrechts über den zwischenstaatlichen Verkehr hat uns zu einigen Entscheidungen des BVerfG zur Staatenimmunität geführt. Deren Grundsätze möchte ich zu Beginn dieser Vorlesungseinheit zusammenfassen. Sodann wird noch eine aktuelle Entscheidung des EuGH vorgestellt, die denselben Problembereich aus der Sicht der Europäischen Gemeinschaft betrifft (NJW 2001, 3109).

1. Die Grundsätze

Das Recht der Staatenimmunität beruht auf der souveränen Gleichheit der Staaten, die es ausschließt, dass ein Staat Hoheitsgewalt, insbesondere Gerichtshoheit, über einen anderen ausübt. Es wird unterschieden zwischen der Immunität von Staatsorganen, die sich mit deren Zustimmung im Bereich einer anderen Hoheitsgewalt aufhalten, und der Immunität des Staates selbst. Von den Staatsorganen genießt das Staatsoberhaupt einen absoluten Immunitätsschutz; die Immunität diplomatischer und konsularischer Vertreter richtet sich nach den einschlägigen Bestimmungen der Wiener Übereinkommen. Bei der Immunität eines Staates selbst unterscheidet man *acta iure imperii* und *acta iure gestionis*. Die Zuordnung richtet sich nach der Natur des staatlichen Handelns. Bei Maßnahmen der Zwangsvollstreckung, bei denen kein Handeln des Staates vorliegt, kommt es auf die Zweckbestimmung des Vollstreckungsobjekts an. Für Staatsunternehmen gelten dieselben Grundsätze, mit der Differenzierung von Handeln und Zwangsvollstreckung. Insgesamt sind die Regeln über die Staatenimmunität in neuerer Zeit von einer restriktiven Tendenz geprägt.

2. Die Entscheidung des EuGH

Sachverhalt: Ein italienisches Unternehmen will wegen Forderung gegen die Republik Dschibuti die Zwangsvollstreckung in Forderungen dieser Republik gegen den Europäischen Entwicklungsfonds betreiben. Diese Forderungen betreffen Programme zugunsten der Republik Dschibuti, die im Rahmen der gemeinschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit vorgesehen sind. Das Unternehmen beantragt gemäß Art. 1 Satz 3 des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Gemeinschaften die Ermächtigung des EuGH zu den vorgesehenen Zwangsmaßnahmen in Höhe von 2,2 Mio. US-Dollar.

Lösung: Der EuGH geht davon aus, es sei Zweck des Ermächtigungsvorbehalts, zu verhindern, dass die Funktionsfähigkeit und die Unabhängigkeit der Gemeinschaften beeinträchtigt wird. Die Ermächtigung zur Pfändung hätte im vorliegenden Fall zur Folge, dass Mittel, die die Gemeinschaft ausdrücklich für die Politik der Entwicklungszusammenarbeit bestimmt hat, für private Interessen verwendet würden, die zwar legitim sind, mit der genannten Politik aber nichts zu tun haben. Daher weist der EuGH den Antrag des italienischen Unternehmens zurück.

II. Rechtsquellen des Völkerrechts

(vgl. vorangehendes Skript)

III. Die Übernahme von Völkerrecht in die innerstaatliche Rechtsordnung

Art. 25 S. 1 GG ordnet die Übernahme bestimmter Regeln des Völkerrechts in die deutsche

Rechtsordnung an. Erfasst werden die "allgemeinen Regeln des Völkerrechts". Darunter sind unbestritten die universell geltenden Regeln des Völkergewohnheitsrechts zu verstehen, nach bestrittener Ansicht darüber hinaus die allgemeinen Rechtsgrundsätze, die von den Kulturvölkern anerkannt sind. Unbestritten passen dagegen die völkerrechtlichen Verträge nicht unter den Begriff der "allgemeinen Regeln des Völkerrechts". Dies gilt unabhängig von der Allgemeinheit ihres Inhalts oder des Kreises der Vertragsparteien. Denn für die Übernahme völkerrechtlicher Verträge in das innerstaatliche Recht sieht das Grundgesetz in Art. 59 GG ein besonderes Verfahren vor. Während nach Art. 25 S. 1 GG allgemeine Regeln automatisch in den innerstaatlichen Rechtskreis übernommen werden, sofern die dort genannten Voraussetzungen erfüllt sind, ohne dass es einer irgendwie gearteten Zustimmung deutscher Staatsorgane bedürfte, werden völkerrechtliche Verträge nur in dem Maße in die deutsche Rechtsordnung übernommen, wie deutsche Staatsorgane ihnen zustimmen. In dem ersten Fall spricht man von einer Generaltransformation, in dem zweiten Fall von einer Spezialtransformation. Die Spezialtransformation ist juristisch aufwendiger, denn es sind Regeln darüber erforderlich, welche deutschen Staatsorgane am Zustandekommen eines völkerrechtlichen Vertrages und an seiner Übernahme in deutsches Recht zu beteiligen sind und in welchem Verfahren völkerrechtliche Verträge zustandekommen und in das deutsche Recht übernommen werden. Völkerrecht und Staatsrecht müssen hier eng zusammenwirken. Die Frage nach der Zuständigkeit führt auf den Begriff der auswärtigen Gewalt, die Verfahrensfrage ist differenziert nach dem Abschluss und der innerstaatlichen Umsetzung des Vertrages zu beantworten.

Bevor ich darauf eingehe, möchte ich bei Art. 25 GG kurz verweilen. Es geht um das Tatbestandsmerkmal "allgemein". Dieses Merkmal charakterisiert nicht den Inhalt einer Regel des Völkerrechts, sondern den Kreis der Völkerrechtssubjekte, für die sie verbindlich ist. "Allgemein" ist eine Regel des Völkerrechts, wenn sie von der überwiegenden Mehrheit der Staaten anerkannt wird. Einstimmigkeit ist nicht geboten und wird auch nur selten vorliegen. Quasi-Universalität genügt; vereinzelter Widerspruch ist unschädlich.

Fraglich ist, ob die Bundesrepublik Deutschland selbst die betreffende völkerrechtliche Regel anerkannt haben muss oder ob ihre Anerkennung entbehrlich ist. Hierzu sagt das BVerfG in ständiger Rechtsprechung, eine Regel sei dann "allgemein" im Sinne des Art. 25 GG, wenn sie von der weitaus größeren Zahl der Staaten, nicht notwendigerweise auch von der Bundesrepublik Deutschland, anerkannt werde (E 16,27 (35)). Das stärkste Argument für diese Ansicht ist der Unterschied, der zwischen dem Wortlaut von Art. 25 S. 1 GG und dem Wortlaut der Vorläuferregelung, Art. 4 WRV, besteht. In der WRV war von "allgemein anerkannten Regeln" die Rede; die damals h.M. interpretierte dies dahin, (1) dass "allgemein anerkannt" nur eine Regel sein könne, der auch das Deutsche Reich zugestimmt habe, und (2) dass diese Zustimmung durch innerstaatlichen Rechtsakt entzogen werden könnte. Von dieser Rechtslage wollte der Parlamentarische Rat sich absetzen. Das Grundgesetz ist völkerrechtsfreundlicher als das Deutsche Reich. (1) Eine ausdrückliche Zustimmung der Bundesrepublik Deutschland zu einer Regel des Völkerrechts ist nicht erforderlich; es genügt die stillschweigende Duldung. (2) Weiterhin ist es unzulässig, die innerstaatliche Geltung von Regeln, die völkerrechtlich allgemeine Geltung haben, durch innerstaatlichen Rechtsakt auszuschließen.

Soweit die Bundesrepublik Deutschland einer Regel des Völkergewohnheitsrechts auf der Ebene des Völkerrechts ausdrücklich widersprochen hat, soweit sie also die Rolle eines "persistent objector" einnimmt, ist auf diese Regel Art. 25 S. 1 GG nicht anwendbar. Es fehlt dann an ihrer "Allgemeinheit". Die fehlende Zustimmung der Bundesrepublik Deutschland zu einer Regel des Völkerrechts ist demnach nicht völlig unbeachtlich. Allerdings bleibt es dabei, dass die Zustimmung keine gesonderte Voraussetzung für die Übernahme einer allgemeinen Regel des Völkerrechts in das deutsche Recht ist; diese erfolgt vielmehr generell und ohne Rücksicht auf den Willen deutscher

Staatsorgane. Der ausdrückliche Widerstand der Bundesrepublik Deutschland ist jedoch insoweit beachtlich, als er es ausschließt, dass von einer "allgemeinen Regel des Völkerrechts" gesprochen werden kann. Mit anderen Worten: Die Zustimmung der Bundesrepublik Deutschland ist, mittelbar, im Rahmen des Tatbestandsmerkmals "allgemein" beachtlich, sie ist dagegen keine selbständige Voraussetzung für den Eintritt der von Art. 25 GG vorgesehenen Rechtsfolge. Diese Konstruktion bewirkt, dass nach Art. 25 GG alle allgemeinen Regeln des Völkerrechts Bestandteil des Bundesrechts werden, an die die Bundesrepublik Deutschland völkerrechtlich gebunden ist, und zwar solange, als diese Bindung nicht in einer dem Völkerrecht entsprechenden Weise beendet ist.

IV. Die auswärtige Gewalt nach dem Grundgesetz

Für die Übernahme allgemeiner Regeln des Völkerrechts in die deutsche Rechtsordnung ist eine Mitwirkung deutscher Staatsorgane nicht erforderlich. Sie erfolgt generell, auf der Grundlage allein des Art. 25 GG. Anders ist dies bei völkerrechtlichen Verträgen; für sie ist eine Spezialtransformation erforderlich. Dies wirft die Frage auf, welche deutschen Staatsorgane in welcher Weise an diesem Vorgang mitwirken. Der erste Teil dieser Frage, nämlich die Frage nach der Zuständigkeit zur Mitwirkung, führt auf den Begriff der auswärtigen Gewalt.

Dieser Begriff ist im Grundgesetz nicht enthalten. Auswärtige Gewalt darf nicht als eine selbstständige Staatsgewalt verstanden werden, die neben die gesetzgebende, die vollziehende und die rechtsprechende Gewalt träte. Es handelt sich um einen von der Wissenschaft aus Zweckmäßigkeitsgründen gebildeten Begriff. Er fasst den Anteil der drei genannten Staatsgewalten an der Teilnahme der Bundesrepublik Deutschland am völker- und europarechtlichen Verkehr zusammen. Obwohl die Zuständigkeiten auf verschiedene Träger und Organe innerhalb der Bundesrepublik Deutschland verteilt sind und obwohl sie keine einheitliche Staatsfunktion darstellen, ist es wegen der Besonderheiten des völker- und europarechtlichen Verkehrs gleichwohl sinnvoll, sie im Zusammenhang zu betrachten.

Auswärtige Gewalt kann man definieren als die Summe aller Kompetenzen, die den Trägern und Organen deutscher Staatsgewalt im Hinblick auf die Teilnahme der Bundesrepublik Deutschland am internationalen Verkehr zukommen, einschließlich der Kompetenzen im Rahmen der internen Willensbildung, die dem Handeln in auswärtigen Angelegenheiten vorausgeht.

Akte auswärtiger Gewalt sind der Abschluss völkerrechtlicher Verträge und die Abgabe einseitiger Erklärungen, z.B. die Aufnahme diplomatischer Beziehungen, die Akkreditierung eines Botschafters, die Kündigung eines Vertrages, die Anerkennung eines Staates, usw. Die Zuständigkeit für diese Maßnahmen ist nicht einer der drei Staatsgewalten des Gewaltenteilungsschemas einseitig zugeordnet, sondern auf diese Staatsgewalten und überdies auf Bund und Ländern verteilt. Allerdings kann man Schwerpunkte bei der Verteilung der politischen Gewichte ausmachen. Die auswärtige Gewalt ist die Domäne der Regierung und muss es sein. Denn an den internationalen Beziehungen kann die Bundesrepublik Deutschland nur als staatliche Einheit teilnehmen, die mit einer Stimme spricht. Die vielfältigen internen Differenzierungen können sich hier nicht entfalten. Diese eine Stimme ist die der Regierung, weil die Regierung das politisch handlungsfähigste Staatsorgan ist. Die auswärtige Gewalt wird jedoch nicht bei der Bundesregierung monopolisiert. Sie muss sich diese Befugnis mit anderen staatlichen Instanzen teilen. Insgesamt sind vier Eingrenzungen erforderlich, um den Kompetenzbereich der Bundesregierung genau zu bestimmen.

1. Die bundesstaatliche Kompetenzverteilung

Am grundlegendsten ist die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern. Hier geht es

nämlich nicht bloß um Organkompetenzen, also um Kompetenzen einzelner Organe im Verhältnis zu anderen Organen derselben juristischen Person, sondern um Verbandskompetenzen, also um die Kompetenzen verschiedener juristischer Personen (des öffentlichen Rechts), die ihrerseits jeweils Träger von Organen, Bundes- bzw. Landesorganen, sind. Die grundlegende Regelung über die Verbandskompetenzen im Bereich der auswärtigen Gewalt ist Art. 32 GG, wonach die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten (genauer: anderen Völkerrechtssubjekten und den Europäischen Gemeinschaften) Sache des Bundes ist. Welche Organe für die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten zuständig sind, die nach Art. 32 GG in die Zuständigkeit des Bundes fällt, richtet sich nach Art. 59 GG. Art. 59 GG steht damit in zwei Relationen. Soweit es um die Aufteilung der auswärtigen Gewalt innerhalb der Bundesrepublik Deutschland geht, ergibt sich aus ihm die Organkompetenz, während die Verbandskompetenz von Art. 32 GG zugewiesen wird. Soweit es um das Verfahren der Übernahme von Völkerrecht in deutsches Recht geht, sieht Art. 59 (II) GG eine Spezialtransformation vor, während in Art. 25 GG eine Generaltransformation angeordnet wird.

2. Verhältnis Legislative / Exekutive beim Bund

Soweit die Verbandskompetenz des Bundes gegeben ist, stellt sich als nächstes die Frage, welchen Anteil die Legislative und die Exekutive des Bundes an dieser Bundeskompetenz haben. Die Antwort gibt im wesentlichen Art. 59 II GG. Die gesetzgebenden Körperschaften des Bundes, also Bundestag und Bundesrat, sind auf die dort vorgesehene staatsinterne Mitwirkung beschränkt. Alles andere ist Sache der Exekutive.

3. Verhältnis von Bundesregierung und Bundespräsident

Innerhalb der Exekutive des Bundes muss man weiter differenzieren zwischen dem Bundespräsidenten und der Bundesregierung. Insoweit folgt das GG einem ähnlichen Regelungsschema wie im Verhältnis von Exekutive und Legislative. Der Bundespräsident erhält durch Art. 59 I GG einige Befugnisse ausdrücklich zugewiesen. Der ihm nicht zugewiesene Anteil der Exekutive des Bundes an der auswärtigen Gewalt - und dies ist der überwiegende Anteil - steht der Bundesregierung zu. Politisch ist das, was im Ergebnis der Bundesregierung zufällt, der wichtigere Teil der auswärtigen Gewalt; rechtlich tritt dieser Teil jedoch nicht in Erscheinung. Innerhalb der Bundesregierung ist auf der Grundlage des Art. 65 GG nach dem Kanzler-, dem Ressort- und dem Kabinettsprinzip weiter zu gliedern.

4. Bundesverfassungsgericht

Bundestag, Bundesrat, Bundespräsident und Bundesregierung als die politisch handelnden Staatsorgane unterliegen auf dem Gebiet der auswärtigen Gewalt der verfassungsrechtlichen Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht. Insoweit gelten grundsätzlich keine besonderen Regeln. Z.B. kann das Zustimmungsgesetz zu einem völkerrechtlichen Vertrag in gleicher Weise wie jedes andere Bundesgesetz zum Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde, einer abstrakten Normenkontrolle usw. gemacht werden.

V. Die Zuständigkeitsverteilung bei der Aushandlung völkerrechtlicher Verträge

Die bisherigen Ausführungen haben einen Eindruck davon verschafft, welche Probleme in kompetenz- und verfahrensrechtlicher Hinsicht mit dem Begriff der auswärtigen Gewalt verbunden sind. Um diese Probleme weiter zu entfalten und dann zu lösen, möchte ich Sie im weiteren mit einer Reihe von typischen Fällen konfrontieren.

Fall: Die Bundesrepublik Deutschland möchte mit dem Staat X ein Doppelbesteuerungsabkommen schließen. Wer ist deutscherseits für die Vertragsverhandlungen zuständig?

Bei einem Blick in das Grundgesetz könnte man auf den Gedanken kommen, dass dies der Bundespräsident sei. Denn von ihm heißt es in Art. 59 I 1, 2 GG: "Der Bundespräsident vertritt den Bund völkerrechtlich. Er schließt im Namen des Bundes die Verträge mit auswärtigen Staaten." Zwar ist hier nicht ausdrücklich von Vertragsverhandlungen die Rede, doch besteht zwischen dem Vertragsabschluss und den Vertragsverhandlungen ein unabweisbarer Zusammenhang. Trotz dieses scheinbar klaren Textbefundes wird die Auffassung, der Bundespräsident sei für die Vertragsverhandlungen zuständig, von der einhelligen Meinung abgelehnt. Dies folgt aus Art. 58 S. 1 GG, der "Anordnungen und Verfügungen" des Bundespräsidenten der Gegenzeichnung der Bundesregierung unterwirft und der für alle Politikbereiche, einschließlich der Außenpolitik, gilt. Der Begriff der "Anordnungen und Verfügungen" wird gemäß dem Zweck des Art. 58 S. 1 GG weit ausgelegt. Darunter fallen unstreitig alle Maßnahmen des Bundespräsidenten, die, und sei es mittelbar, auf rechtliche Verbindlichkeit angelegt sind. Dies trifft auf Vertragsverhandlungen zu, weil diese auf den Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages zielen. Für die Aufnahme von Vertragsverhandlungen bedürfte der Bundespräsident also der Gegenzeichnung der Bundesregierung. Er hat keinen eigenen außenpolitischen Entscheidungsspielraum. Das aber wäre mit dem Wesen von Vertragsverhandlungen unvereinbar. Art. 59 I GG ist deshalb im Lichte von Art. 58 S. 1 GG so auszulegen, dass der Bundespräsident keine Kompetenz zur Führung von Vertragsverhandlungen hat. Art. 59 I GG gibt ihm nur die Kompetenz, den von anderen Staatsorganen vorformulierten Willen der Bundesrepublik Deutschland in völkerrechtlich erheblicher Weise nach außen kundzutun. Dies betrifft die Zustimmung zu dem Verhandlungsergebnis, also den Vertragsschluss, und die Bestellung der Verhandlungsführer durch Bevollmächtigung.

Dass der Bundespräsident im verfassungsrechtlichen Innenverhältnis für die Führung von Verhandlungen über völkerrechtliche Verträge nicht zuständig ist, ändert nichts daran, dass die Bundesrepublik Deutschland sich ein gegen diese Kompetenzverteilung verstoßendes Handeln des Bundespräsidenten völkerrechtlich zurechnen lassen müsste. Gemäß Art. 7 II a) VVK werden kraft ihres Amtes, ohne eine Vollmacht vorlegen zu müssen, als Vertreter ihres Staates angesehen: die Staatsoberhäupter, Regierungschefs und Außenminister im Hinblick auf die Vornahme aller sich auf den Abschluss eines Vertrages beziehenden Handlungen. Ähnlich wie im Zivilrecht ist zu unterscheiden zwischen der Geschäftsführungsbefugnis im Innenverhältnis und der Vertretungsbefugnis im Außenverhältnis. Die Geschäftsführungsbefugnis richtet sich nach Verfassungsrecht, die Vertretungsbefugnis nach Völkerrecht. Die Regelung in Art. 59 I GG knüpft dabei an die völkerrechtliche Rechtslage an. Die Fallfrage lautet aber nicht, ob die Bundesrepublik Deutschland sich Vertragsverhandlungen des Bundespräsidenten zurechnen lassen müsste, sondern, wer für die Vertragsverhandlungen deutscherseits zuständig ist; sie zielt damit auf die Geschäftsführungsbefugnis. Diese fehlt, wie dargelegt, dem Bundespräsident.

Möglicherweise ist für die Vertragsverhandlungen, statt der Bundesregierung, der Bundestag zuständig. Dafür könnte sprechen, dass es um ein Doppelbesteuerungsabkommen geht und dass für Regelungen des Steuerrechts aufgrund des Grundsatzes der Tatbestandsmäßigkeit der Besteuerung ein umfassender Parlamentsvorbehalt gilt. Doch auch der Bundestag ist unzuständig. Die dafür maßgebenden Erwägungen möchte ich mit einem Zitat aus einer Entscheidung des BVerfG verdeutlichen (E 1, 372 (394)): "In der parlamentarischen Demokratie ist grundsätzlich dem Parlament die Rechtsetzung vorbehalten und der Exekutive die Regierung und Verwaltung übertragen. Hierzu gehört auch die Führung der Außen- und Handelspolitik. Nach Art. 65 GG bestimmt der Bundeskanzler die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung. Innerhalb dieser

Richtlinien leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung. Die Rechtsvermutung spricht für die Ausschließlichkeit dieser ausdrücklich statuierten Zuständigkeiten der Regierung. Der Bundestag kann diese Funktion der Regierung nicht übernehmen, soweit ihm nicht ausdrücklich Regierungsaufgaben zugewiesen sind. Eine solche Ausnahmebefugnis der Legislative im Bereich der Exekutive hat Art. 59 Abs. 2 GG in ganz bestimmten Grenzen begründet. Nur weil im Art. 59 Abs. 2 GG für die beiden Sonderfälle (Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen) die Form des Gesetzes vorbehalten ist, kann die Legislative durch Mitwirkung in dieser Form in die Tätigkeit der Exekutive eingreifen. Darüber hinaus hat Art. 59 Abs. 2 GG dem Bundestag kein Recht gegeben, in den Zuständigkeitsbereich der Regierung einzugreifen. Der Bundestag bleibt auf die allgemeinen verfassungsmäßigen Kontrollmöglichkeiten beschränkt. Er regiert und verwaltet nicht selbst, sondern er kontrolliert die Regierung. Missbilligt er deren Politik, so kann er dem Bundeskanzler das Misstrauen aussprechen und dadurch die Regierung stürzen. Er kann aber nicht selbst Politik führen."

Daraus folgt, dass der Bundestag bei völkerrechtlichen Verträgen auf die Zustimmung zu dem fertig ausgehandelten Vertragstext beschränkt ist, wenn dieser Vertrag, wie im vorliegenden Fall, sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung bezieht, wenn also zu seiner Erfüllung eine parlamentsgesetzliche Regelung erforderlich ist. Die Aushandlung des Vertrages ist dagegen nach der grundgesetzlichen Zuständigkeitsverteilung Sache der Regierung. Insoweit bewahrheitet sich der Satz, dass die Entscheidungsbefugnis in den auswärtigen Beziehungen in ihrem Kern bei der Exekutive liege.

Schließlich hat eine Zuständigkeit der Landesregierungen auszuschneiden. Die Bundesländer besitzen gemäß Art. 32 III GG die Zuständigkeit zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge nur im Rahmen ihrer Gesetzgebungszuständigkeit. Eine Gesetzgebungszuständigkeit auf dem Gebiet der Doppelbesteuerung steht den Ländern nicht zu, weil der Bund von seiner konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit aus Art. 105 II GG einen abschließenden Gebrauch gemacht hat.

Wer innerhalb der Bundesregierung zuständig ist, mag hier dahinstehen. Denn die Geschäftsverteilung innerhalb der Regierung richtet sich nur in den Grundzügen nach dem Grundgesetz. Das Nähere der Regierungsorganisation richtet sich gemäß Art. 65 S. 4 GG nach der Geschäftsordnung der Bundesregierung.

Die Antwort auf die eingangs gestellte Frage lautet also, dass die Verhandlungen mit dem Staat X über den Abschluss eines Doppelbesteuerungsabkommens Sache der Bundesregierung sind.