

**Universitätsrepetitorium Staatsorganisationsrecht am 14. Februar 2006**

**Fall 1: Kulturabkommen**

Deutschland und Polen wollen durch freundschaftliche Zusammenarbeit und kulturellen Austausch das Verständnis für die Kultur des jeweils anderen Volkes fördern. Daher wollen die Regierungen beider Staaten ein Abkommen über die Errichtung eines Goethe- Instituts in Breslau und eines Adam- Mickiewicz- Instituts in Dresden abschließen.

Die sächsische Landesregierung ist mit dem Vorgehen nicht einverstanden. In der Anhörung durch die Bundesregierung haben Vertreter des Landes darauf hingewiesen, dass Sachsen ein eigenes Konzept für die kulturelle Zusammenarbeit mit der Stadt Breslau entwickelt habe, bei dem besonders regionale Aspekte gefördert werden sollen. Die geplante Errichtung der Kulturinstitute sei daher kontraproduktiv und außerdem verfassungswidrig. Die Abschlusskompetenz für Kulturabkommen stehe den Ländern und nicht dem Bund zu, die Gesetzgebungsbefugnis für Kulturfragen stehe schließlich den Ländern zu.

**Frage 1:** Wäre der Abschluss des Kulturabkommens durch den Bund verfassungsgemäß?

**Frage 2:** Bedarf es noch der Mitwirkung des Gesetzgebers?

**Frage 3:** Wie könnte die Landesregierung die Klärung der aufgeworfenen Fragen durch das Bundesverfassungsgericht erreichen?

**Lindauer Abkommen von 1957**

„1. Der Bund und die Länder halten an ihren bekannten Rechtsauffassungen über die Abschluss- und Transformationskompetenz bei völkerrechtlichen Verträgen, die ausschließliche Kompetenzen der Länder berühren, fest.

...

3. Beim Abschluss von Staatsverträgen, die nach Auffassung der Länder deren ausschließliche Kompetenzen berühren und nicht nach Ziff. 2 durch die Bundeskompetenz gedeckt sind, insbesondere also bei Kulturabkommen, wird wie folgt verfahren:

Soweit völkerrechtliche Verträge auf Gebieten der ausschließlichen 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. ...“

Fall nach: *Kilian/Eisensein*, Grundfälle im Staatsrecht, 4. Aufl., 2003, Fall 16; *Friehe*, Kleines Problemkompendium zum Thema „Kulturabkommen des Bundes“, JA 1983, 117.

Zur Vertiefung: *Clostermeyer/Lehr*, Ländermitwirkung bei völkervertraglichem Handeln auf EU-Ebene – Brauchen wir ein „Lindau II“?, DÖV 1998, 148; *Bücker/Köster*, Die ständige Vertragskommission der Länder, JuS 2005, 976.

## **Lösungsskizze:**

**Frage 1: Wäre der Abschluss des Kulturabkommens durch den Bund verfassungsgemäß?**

### **A. Verbandskompetenz des Bundes**

Für diese Frage kommt es zunächst darauf an, ob die Aufgabe dem Bund als Verband zugewiesen ist.

#### **1. Art. 32 Abs. 1 und 3 GG**

Grundsätzlich ist die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgabe Sache der Länder, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft, Art. 30 GG. Eine Ausnahme zugunsten des Bundes könnte in Art. 32 Abs. 1 GG normiert sein. Danach ist die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten Sache des Bundes.

Angesichts Art. 32 Abs. 3 GG fragt sich, ob der Bund durch Art. 32 Abs. 1 GG ermächtigt wird, über alle Materien völkerrechtliche Verträge abzuschließen oder ob die Gesetzgebungskompetenz für die Sachmaterie beim Bund liegen muß. In Art. 32 Abs. 3 GG heißt es nämlich, dass die Länder mit auswärtigen Staaten Verträge abschließen können, soweit sie für die Gesetzgebung zuständig sind. Damit gestattet die Verfassung den Ländern für den Bereich ihrer Gesetzgebung eine beschränkte eigene „Außenpolitik“.

Es kommt daher auf das Verhältnis zwischen Abs. 1 und Abs. 3 des Art. 32 GG an, eine höchst umstrittene Frage, die diesen Fall zu einem Klassiker des öffentlichen Rechts macht. Dazu werden eine zentralistische und eine föderalistische Ansicht vertreten:

#### **a) Zentralistische Lesart oder „Lehre von der unbeschränkten Abschlußkompetenz des Bundes“**

Nach der zentralistischen Ansicht ist Art. 32 Abs. 1 GG als Grundsatznorm umfassend zu verstehen und räumt dem Bund eine unbeschränkte Kompetenz ein, Verträge mit auswärtigen Staaten zu schließen. Nach dieser Lesart wird Art. 32 Abs.

3 GG als lediglich untergeordneter Zusatz zu Art. 32 Abs. 1 GG verstanden und die Landeszuständigkeit als Ausnahme charakterisiert. Die Vertragsabschlußkompetenz der Länder nach Art. 32 Abs. 3 GG ist danach auch in den Bereichen eine konkurrierende, in denen den Ländern eigentlich die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit zusteht. Diese Ansicht wird auch als „norddeutsch“<sup>1</sup> oder als „Lehre von der unbeschränkten Abschlußkompetenz des Bundes“ bezeichnet.

Im vorliegenden Fall soll die Errichtung eines deutschen Kulturinstitutes in Polen und eines polnischen Kulturinstitutes in Deutschland vereinbart werden. Dabei handelt es sich um einen Vertrag mit einem auswärtigem Staat. Nach der eben genannten Ansicht stünde dem Bund die Vertragsabschlußkompetenz zu ohne Rücksicht darauf, dass die Kulturhoheit nach Art. 30, 70 Abs. 1 GG bei den Ländern liegt. Die innerstaatliche Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen spielt für die Abschlußkompetenz des Bundes bei dieser Ansicht keine Rolle.

#### **b) Föderalistische Lesart oder „Lehre von der beschränkten Abschlußkompetenz des Bundes“**

Die föderalistische Lesart des Art. 32 GG, die auch als „Lehre von der beschränkten Abschlußkompetenz des Bundes“ bezeichnet werden kann, geht hingegen davon aus, dass Abs. 3 GG den Ländern ein exklusives Vertragsabschlußrecht einräumt. Danach richtet sich die verfassungsrechtliche Abschlußkompetenz für völkerrechtliche Verträge ausschließlich und abschließend nach der innerstaatlichen Gesetzgebungskompetenz. Art. 32 Abs. 1 GG wird hier nicht durch Art. 32 Abs. 3 GG um zusätzliche Kompetenzen für die Länder erweitert, sondern die Bundeskompetenz vielmehr eingeschränkt. Fehlt dem Bund die Gesetzgebungszuständigkeit für eine Sachmaterie, ist er demnach verfassungsrechtlich gehindert, diesbezüglich völkerrechtliche Verpflichtungen einzugehen.

Da dem Bund im Bereich der Kultur gemäß Art. 75 Abs. 1 Nr. 6 GG eine Gesetzgebungskompetenz lediglich für Fragen des Schutzes deutschen Kulturgutes

---

<sup>1</sup> Da im Bundesrat von den Ländern Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein vertreten, Nachweis bei *Friehe*, Kleines Problemkompendium zum Thema „Kulturabkommen des

gegen Abwanderung ins Ausland zusteht und die Kulturhoheit im Übrigen bei den Bundesländern liegt, hat der Bund hiernach keine Vertragsabschlußkompetenz.

### **c) Argumente**

#### **aa) Wortlaut**

Für die zentralistische Ansicht spricht, dass dem Gesetzgeber sehr viel klarere Formulierungen zur Verfügung gestanden hätten, falls er eine exklusive Vertragsschlusskompetenz für die Länder hätte festlegen sollen. Statt „... können sie ... abschließen“ hätte es vielmehr heißen können: „... schließen sie ... ab“, „... sind nur die Länder zuständig“ oder „... ist Sache der Länder“.

Dem kann man entgegenhalten, dass die Wendung „können sie“ lediglich ausdrücke, dass der Abschluß völkerrechtlicher Verträge in das Ermessen der Länder gestellt sei. Außerdem bestehen Bedenken gegen die Deutung, Art. 32 Abs. 3 GG räume Bund und Ländern eine konkurrierende Abschlußkompetenz ein, da diese Norm nicht regelt, welcher Kompetenz der Vorrang einzuräumen ist.

Aus dem Wortlaut allein lassen sich keine eindeutigen Schlüsse ziehen. Beide Ansichten haben Argumente, die sowohl die eine als auch die andere Ansicht stützen können.

#### **bb) Systematik**

Für die föderalistische Auslegung könnte man auf Art. 59 Abs. 2 GG zurückgreifen.

Dieser regelt, dass Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, der Zustimmung oder der Mitwirkung in Form eines Bundesgesetzes bedürfen. Da nur Staatsverträge in Bundesangelegenheiten genannt werden und Bestimmungen zum Zustimmungsbedürfnis bei Verträgen in Landangelegenheiten fehlen, könnte darauf zu schließen sein, dass das Grundgesetz von einer Abschlußkompetenz der Länder ausgeht und die Vorgehensweise der legislativen Absicherung der Regelung durch die Landesverfassungen überläßt.

Gegen dieses Argument spricht, dass Art. 59 Abs. 2 GG nach allgemeiner Ansicht nicht das Verhältnis Bundesgesetzgebung-Landesgesetzgebung betrifft, sondern vielmehr das Verhältnis Gesetzgebung-Verwaltung regeln soll. Beim Begriff „Bundesgesetzgebung“ in Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG solle die Betonung nicht auf *Bundes-*, sondern auf *-gesetzgebung* liegen. Entscheidend für das Zustimmungserfordernis sei allein, ob der Vertrag überhaupt politische Fragen oder Gegenstände der Gesetzgebung betrifft. Nur dann sei eine Rückkopplung an den Gesetzgeber nötig. Das Verhältnis von Bundes- und Landesgesetzgeber wollte das Grundgesetz hier nicht entscheiden.

Eine eindeutige Klärung der Frage läßt sich auch nicht durch eine systematische Auslegung von Art. 32 GG herbeiführen.

### **cc) Teleologische Argumente**

Für die zentralistische These können zwei teleologische Argumente angeführt werden.

Zum einen kann dem Bundesstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) der Grundsatz der Einheit des Bundesstaates nach außen und einer Aufteilung der Staatsgewalt nach innen entnommen werden. Dieser Gedanke wird auch in Art. 23 GG deutlich, der in Fragen der Europäischen Integration die Zuständigkeit nach außen dem Bund zuspricht (Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG), zugleich aber vielfältige Bindungen im Verhältnis zu den Ländern regelt.

Ergänzend ist zu beachten, dass die Kompetenzen zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge innerhalb eines Bundesstaates sachgerecht verteilt sein müssen. Die zentralistische Lösung bietet hier einige praktischen Vorzüge<sup>2</sup>:

- Ein Auswärtiger Staat, der in vertragliche Beziehungen zu einem Bundesstaat treten will, wird sich ohne Rücksicht auf die Materie des geplanten Abkommens an die Vertretungen derjenige Körperschaft wenden, zu der er diplomatische Beziehungen besitzt. Die Länder nehmen am diplomatischen Verkehr jedoch nicht teil.

---

<sup>2</sup> Friehe, S. 121 f.

- Auswärtige Staaten würden vielfach eher auf den Abschluß von Kulturabkommen verzichten, als mit allen deutschen Bundesländern einzeln Verhandlungen zu führen. Zum einen erfordert eine zentral geführte Verhandlung deutlich weniger Aufwand, zum anderen könnte es für einen auswärtigen Staat unbefriedigend sein, in seiner Gesamtheit in Pflicht genommen zu werden, und dafür Rechte nur gegen eines von mehrere Bundesländern zu erhalten.
- Schließlich wird ein beachtlicher Teil auswärtiger Kulturpolitik in supranationalen Organisationen wie UN und Europarat getrieben. Da in diesen Organisationen nur der Bund Mitglied sein kann, würde der Zusammenhang zwischen Vertragsgestaltung und Vertragsverantwortung zerrissen, wenn die innerhalb dieser Organisationen ausgearbeiteten Abkommen nicht vom Bund, sondern von den Ländern abzuschließen wären.

#### **d) Stellungnahme**

Aufgrund der letztgenannten Zweckmäßigkeitserwägungen ist die zentralistische Absicht vorzugswürdiger, mit der Folge, dass dem Bund die generelle Abschlußkompetenz für alle Verträge mit auswärtigen Staaten zuzusprechen ist.

## **2. Lindauer Abkommen von 1957**

Fraglich ist jedoch, ob sich die Kompetenz des Bundes zum Abschluss des Kulturabkommens nicht einfach aus dem Lindauer Abkommen ergibt. Dieses regelt, dass der Bund völkerrechtliche Verträge abschließen kann, auch wenn sie ausschließliche Länderzuständigkeiten betreffen (Ziff. 3.). Dies gilt insbesondere für den Abschluß von Kulturabkommen.

#### **a) Anwendbarkeit**

Zum einen könnte jedoch fraglich sein, ob es im Verhältnis vom Bund zum dem Freistaat Sachsen überhaupt Anwendung findet, da letzterer am Abschluss des Abkommens im Jahre 1957 gar nicht beteiligt war. Da die neuen Bundesländer ihren Beitritt zu diesem Abkommen erklärt haben, steht der Anwendbarkeit nichts im Wege.

#### **b) Rechtliche Bindungswirkung**

Doch auch die Bindungswirkung des Lindauer Abkommens ist fraglich. Es ist umstritten, ob es sich um einen verbindlichen Staatsvertrag zwischen Bund und Ländern oder um eine bloßes „gentlemen's agreement“ handelt, dem gar keine rechtliche Bindungswirkung zukommt.

### **c) Keine Änderung des Grundgesetzes**

Auf diese Frage kommt es hingegen nicht an. Entscheidend ist vielmehr, dass ein solches Abkommen - unabhängig von seiner Rechtsnatur - die verfassungsmäßige Kompetenzverteilung nicht abändern kann. Seine Bedeutung kann daher allenfalls darin liegen, einen modus vivendi zu kreieren, um mit der höchst strittigen Rechtslage konfliktfrei umzugehen. Die aus der Verfassung erwachsenden Schwierigkeiten sollen lediglich für die Vertragsschluß-Praxis ausgeräumt werden.

Damit lassen sich aus dem Lindauer Abkommen keine Vorgaben für die Frage nach der verfassungsrechtlichen Verbandskompetenz des Bundes ableiten.

### **B. Anhörung gemäß Art. 32 Abs. 2 GG**

Für die Zulässigkeit des Vertragsabschlusses kommt es des weiteren auf die Anforderungen von Art. 32 Abs. 2 GG an. Danach muss der Bund vor dem Abschlusse eines Vertrages, der die besonderen Verhältnisse eines Landes berührt, das Land rechtzeitig hören.

Besondere Verhältnisse können berührt werden, wenn der Vertrag etwa örtliche oder regionale Fragen eines Landes regelt. Werden alle Bundesländer in vergleichbarer Weise betroffen, liegt diese Voraussetzung nicht vor. Im unserem Fall wird durch die vereinbarte Errichtung des polnischen Kulturinstituts in Dresden einzig der Freistaat Sachsen betroffen, mit der Folge, dass dieser anzuhören war. Dies ist auch geschehen.

Aus Sinn und Zweck dieser Regelung folgt, dass die Anhörung des Landes so frühzeitig erfolgen muß, dass die Stellungnahme noch in die Meinungsbildung des Bundes einfließen kann. Auch davon kann ausgegangen werden.

Fraglich kann nur sein, ob der Bund an die Stellungnahme gebunden ist. Dies ist jedoch zu verneinen. Wäre eine Bindung gewollt, hätte Art. 32 Abs. 2 GG ein Zustimmungserfordernis statuieren müssen.

### **C. Ergebnis zu Frage 1:**

Der Abschluss des Kulturabkommens durch den Bund wäre verfassungsgemäß.  
Eine andere Ansicht ist vertretbar.

### **Frage 2: Bedarf es noch der Mitwirkung des Gesetzgebers?**

#### **A. Mitwirkung des Gesetzgebers im Ratifizierungsverfahren, Art. 59 Abs. 2 GG**

Ein Bedürfnis nach der Mitwirkung des Gesetzgebers könnte sich aus Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG ergeben. Danach bedürfen Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, vor ihrer Ratifizierung der Zustimmung oder der Mitwirkung des Gesetzgebers.

##### **1. Art. 59 Abs. 2 Satz 1 1. Alt. GG**

Fraglich ist, ob es sich bei dem deutsch-polnischen Kulturabkommen um einen politischen Vertrag handelt. Nach der Rechtsprechung des BVerfG regeln Verträge die politischen Beziehungen eines Staates, wenn sie nach Inhalt und Zweck „wesentlich und unmittelbar den Bestand des Staates und dessen Stellung und Gewicht innerhalb der Staatengemeinschaft oder die Ordnung der Staatengemeinschaft betreffen“<sup>3</sup>. Darunter fallen etwa Friedensverträge, Bündnisse, Neutralitäts- und Abrüstungsverträge, Abkommen über politische Zusammenarbeit, Schiedsverträge sowie Garantiepakete<sup>4</sup>. Damit werden nur hochpolitische Verträge erfasst, zu denen die Einrichtung von Kulturinstituten nicht gezählt werden kann.

##### **2. Art. 59 Abs. 2 Satz 1 2. Alt. GG**

Das Ratifizierungsverfahren könnte der Mitwirkung des Gesetzgebers bedürfen, wenn es sich um eine Vereinbarung handelt, die sich auf „Gegenstände der Bundesgesetzgebung“ bezieht, Art. 59 Abs. 2 Satz 1 2. Alt. GG.

##### **a) Art. 73 Nr. 1 GG**

---

<sup>3</sup> BVerfGE 1, 372 (382).

<sup>4</sup> BVerfGE 1, 372 (381); 90, 286 (359).



Ein solcher Bezug könnte sich über Art. 73 Nr. 1 GG herstellen lassen. Danach hat der Bund die ausschließliche Gesetzgebung über die auswärtigen Angelegenheiten. Auswärtige Angelegenheiten sind Fragen, „die für das Verhältnis der Bundesrepublik zu anderen Staaten oder zwischenstaatlichen Einrichtungen, insbesondere für die Gestaltung der Außenpolitik, Bedeutung haben“, so das BVerfG<sup>5</sup>. Nicht jeder Auslandsbezug macht die Frage zu einer auswärtigen Angelegenheit, andererseits beschränkt sich der Begriff nicht auf den völkerrechtlichen Verkehr allein. Daher zählen zu auswärtigen Fragen Tätigkeiten, die von der Bundesregierung im Ausland vorgenommen werden oder Gegenstände mit unmittelbarer Auslandsbeziehung oder Wirkung.

Die auswärtige Kulturpolitik kann demnach zu auswärtigen Angelegenheiten i.S.v. Art. 73 Nr. 1 GG gezählt werden<sup>6</sup>.

#### **b) Sinn und Zweck von Art. 59 Abs. 2 Satz 1 2. Alt. GG**

Fraglich ist jedoch, ob sich schon daraus die Mitwirkungspflicht des Bundesgesetzgebers für die Ratifizierung des Kulturabkommens mit Polen ergibt. Sinn und Zweck von Art. 59 GG ist es nämlich zu verhindern, dass die Bundesrepublik durch die Ratifizierung völkerrechtlich gebunden wird, der Vertrag aber innerstaatlich unwirksam bleibt, weil sich die für die Transformation des Vertrages zuständigen Gesetzgebungsorgane später sperren. Durch die frühzeitige Zustimmung durch den Gesetzgeber vor Ratifizierung eines völkerrechtlichen Vertrages soll die spätere Transformation gesichert werden. Die Transformation eines völkerrechtlichen Vertrages ist aber nur dann erforderlich, wenn der Vertrag nicht lediglich durch die Verwaltung vollzogen werden könnte, sondern wegen seiner Regelungen einer gesetzlichen Verankerung im innerstaatlichen Recht bedarf. Die Frage, ob eine staatliche Handlung einer gesetzlichen Legitimation bedarf, beantwortet sich bekanntermaßen mit Blick auf das Demokratieprinzip nach Art. 20 Abs. 3 GG. Nach der Wesentlichkeitstheorie bedürfen eines formellen Gesetzes nur grundrechtsrelevante und sonst wesentliche Entscheidungen.

---

<sup>5</sup> BVerfGE 100, 313 (368 f.).

<sup>6</sup> Heintzen in v. Mangoldt/Klein/Stark, Das Bonner Grundgesetz, 4. Aufl. 2000, Art. 73 Rn. 9.

Daraus ergibt sich, dass „Gegenstände der Bundesgesetzgebung“ nur betroffen sind, wenn die völkerrechtliche Verpflichtung nur über eine Transformation in innerstaatliches Recht erfüllt werden kann, d.h. wenn der Vollzug des Vertrages allein durch ein förmliches Gesetz möglich ist<sup>7</sup>.

Diese ist der Fall, wenn:

- eine entsprechende innerstaatliche Maßnahme nur als förmliches oder aufgrund eines förmlichen Gesetzes ergehen könnte
- geltende Rechtsvorschriften geändert werden müssen oder
- der Vertrag zu finanziellen Belastungen führt, es sei denn, deren Berücksichtigung im Haushaltsplan ist unproblematisch<sup>8</sup>.

Insoweit ist eine teleologische Reduktion des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 2. Alt. GG vorzunehmen und ein sog. „Zustimmungsgesetz“ zur Ratifizierung nur bei „Gesetzgebungsrelevanz“ nach Art. 20 Abs. 3 GG oder bei finanziellen Auswirkungen zu fordern.

Die Errichtung des Kulturinstituts unterliegt keinem Gesetzesvorbehalt. Das Abkommen hat keine Auswirkungen auf Landes- oder Bundesrecht und bedingt auch keine finanziellen Aufwendungen des Bundes oder der Länder. Daher handelt es sich um eine von der Exekutive allein verantwortbare Maßnahme. Da die völkerrechtlichen Verpflichtungen gegenüber Polen zu ihrer Erfüllung nicht der späteren Transformation durch Gesetz bedürfen, ist die gesetzliche Zustimmung im Ratifizierungsverfahren nicht notwendig.

## **B. Transformation des Kulturabkommens in innerstaatliches Recht**

Wie bereits dargelegt, hängt die Wirksamkeit des Vertrages nicht von einer gesetzlichen Transformation. Zwischen parlamentarischer Billigung und späterer Transformation besteht eine Parallelität: Wann die Einschaltung des Gesetzgebers erforderlich ist, entscheidet sich beide Male mit Blick auf Art. 20 GG anhand der genannten Kriterien. Über beider Erforderlichkeit kann nur einheitlich entschieden werden.

---

<sup>7</sup> BVerfGE 1, 372 (388).

<sup>8</sup> Jarass/Pieroth, GG Kommentar, 6. Aufl. 2002, Art. 59 Rn. 13.

### **C. Exkurs zur Verbandskompetenz für das Zustimmungsgesetz bzw. das Transformationsgesetz**

Für den Fall, dass ein Abkommen einer gesetzlichen Absicherung bedarf, stellt sich wieder die Frage nach der Verbandskompetenz für das Zustimmungsgesetz gemäß Art. 59 Abs. 2 Satz 1 2. Alt. GG sowie für das spätere Transformationsgesetz.

Für das sog. „Zustimmungsgesetz“ gilt Art. 59 Abs. 2 Satz 1 2. Alt. GG, der weit auszulegen ist. Für den Erlass des „Zustimmungsgesetzes“ ist der Bundesgesetzgeber zuständig, dies sowohl für Verträge in Bundes- als auch in Landesangelegenheiten. Das „Zustimmungsgesetz“ stellt nämlich eine Ermächtigungsgrundlage für das Tätigwerden des Bundespräsidenten nach außen dar. Da der Bundespräsident ein Exekutivorgan des Bundes ist (Art. 59 Abs. 1 GG), kann für dessen Ermächtigung im Innenverhältnis auch nur der Bundesgesetzgeber zuständig.

Die Verbandskompetenz für das Transformationsgesetz ist hingegen umstritten. Betrifft das Abkommen eine Materie, die durch die Art. 70 ff. GG dem Bundesgesetzgeber zugewiesen ist, ist dessen Zuständigkeit unproblematisch. Betrifft das Abkommen hingegen eine Materie, die den Gesetzgebungsorganen der Länder zugewiesen ist, stellt sich die Frage, ob nicht eine ungeschriebene Kompetenz des Bundes „kraft Natur der Sache“ oder „kraft Sachzusammenhangs“ anzunehmen ist. Diese Ansicht wird mit Hinweis auf die Notwendigkeit einer zwingenden bundeseinheitliche Transformation vertreten. Gegen diese Ansicht spricht, dass dem Bund ausreichende Möglichkeiten zur Verfügung stehen, um die Länder zu einer einheitlichen Umsetzung völkerrechtlicher Verträge im Sinne eines bundesfreundlichen Verhaltens anzuhalten. Durch frühzeitige Abstimmung mit den Ländern kann er sicherstellen, dass ein Vertrag später von den Ländern transformiert wird. Herrschend ist, dass sich die Kompetenz für die Transformation nach der innerstaatlichen Kompetenzverteilung für die Gesetzgebung richtet.

**Frage 3: Wie könnte die Landesregierung die Klärung der aufgeworfenen Fragen durch das BVerfG erreichen?**

Einem Bundesland stehen grundsätzlich drei Verfahren zur Verfügung, der Bund-Länder-Streit, die abstrakte Normenkontrolle und das Organstreitverfahren.

### **A. Bund-Länder-Streitigkeit**

Im Rahmen einer Bund-Länder-Streitigkeit gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 3, §§ 13 Nr. 7, 68 ff. BVerfGG könnte die Landesregierung die Klärung der Frage nach der Verbandskompetenz für den Abschluss des Kulturabkommens erreichen.

Gemäß §§ 69, 64 Abs. 1 BVerfGG müßte sie geltend machen, dass der Vertragsschluß das Land in dessen verfassungsmäßigen Rechten und Pflichten verletzt oder gefährdet. Nach der Rechtsprechung des BVerfG genügt die Behauptung, das Land sei durch den Bund in der Ausübung der ihm zustehenden Staatsgewalt behindert worden<sup>9</sup>.

Die sechsmonatige Antragsfrist wird in Gang gesetzt, sobald das kompetenzverletzende Verhalten eindeutig erkennbar wird<sup>10</sup>. Beim Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages dürfte die Erkennbarkeit erst im Zeitpunkt der Ratifizierung durch den Bundestagspräsidenten zu bejahen sein.

### **B. Abstrakte Normenkontrolle**

Eine weitere Möglichkeit könnte das Verfahren der abstrakten Normenkontrolle gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, §§ 13 Nr. 6, 76 f. BVerfGG bieten, für welches das Land gemäß § 76 Abs. 1 BVerfGG beteiligtenfähig ist.

Prüfungsgegenstand einer abstrakten Normenkontrolle kann aber nur Bundesrecht oder Landesrecht sein. Unter Bundesrecht oder Landesrecht im Sinne von Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 13 Nr. 6 BVerfGG werden alle von Bundes- oder Landesorganen erlassenen Rechtssätze verstanden, völkerrechtliche Verträge zählen als solche nicht dazu. Der abstrakten Normenkontrolle sind daher nur die Vertragsgesetze zugänglich, d.h. die sog. „Zustimmungsgesetze“ und die Transformationsgesetze. Da das Kulturabkommen der gesetzgeberischen Absicherung nicht bedarf, kann es auch nicht mittelbar Gegenstand eines abstrakten Normenkontrollverfahrens sein. Eine

---

<sup>9</sup> BVerfGE 4, 115 (122); 13, 54 (72); 21, 312 (319).

<sup>10</sup> BVerfGE 1, 13 (30).

abstrakte Normenkontrolle ist lediglich bei Staatsverträgen i.S.v. Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG statthaft.

### **C. Organstreitverfahren**

Auch ist fraglich, ob die Landesregierung ein Organstreitverfahren anstrengen könnte. Zwar wäre das Land als ein mit eigenen Rechten ausgestatteter Teil des Bundesrates beteiligtenfähig. Es dürfte jedoch nur die Verletzung von Rechten geltend machen, die ihm gerade in dieser Eigenschaft zustehen. Mit dem Vorwurf, das Kulturabkommen verletze Kompetenzen des Landes, wird die Landesregierung von Sachsen daher nicht gehört werden.