

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 268

**Die Zustimmung der Bundesregierung
zu Verträgen der Bundesländer
mit auswärtigen Staaten
gemäß Art. 32 III GG**

Von

Peter Seidel



Duncker & Humblot · Berlin

PETER SEIDEL

**Die Zustimmung der Bundesregierung zu Verträgen
der Bundesländer mit auswärtigen Staaten gemäß Art. 32 III GG**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 268

**Die Zustimmung der Bundesregierung zu
Verträgen der Bundesländer mit auswärtigen
Staaten gemäß Art. 32 III GG**

Von

Dr. Peter Seidel



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1975 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1975 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65
Printed in Germany
ISBN 3 428 03414 7

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit ist von der Juristischen Fakultät der Ruprecht-Karl-Universität Heidelberg im Wintersemester 1974/75 als Dissertation angenommen worden. Referent war Herr Professor Dr. *Karl Doehring*, Korreferent Herr Professor Dr. *Rudolf Bernhardt*. Die mündliche Prüfung fand am 30. November 1974 statt.

Meinem verehrten Doktorvater, Herrn Professor Dr. *Karl Doehring*, möchte ich für die Anregung zu dieser Untersuchung, seinen Rat und seine stete wissenschaftliche und menschliche Unterstützung bei meiner Arbeit sehr herzlich danken.

Dankbar hervorheben möchte ich die freundliche Hilfe, die mir von den Staatskanzleien aller Deutschen Bundesländer, insbesondere von der Bayerischen Staatskanzlei in München, bei der Sichtung der vorliegenden Verträge gewährt wurde. Nur so war es mir möglich, einen Einblick in die Praxis zu gewinnen.

Mein Dank gilt auch dem Inhaber des Verlages Duncker & Humblot, Herrn Ministerialrat a. D. Dr. *J. Broermann*, für die Aufnahme der Arbeit in die vorliegende Schriftenreihe.

Der Verfasser

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	13
I. Allgemeines zum Vertragsschließungsrecht der Bundesländer gemäß Art. 32 III GG	15
1. Die Abschlußkompetenz	16
a) Die völkerrechtliche Stellung der Bundesländer	16
aa) Die Völkerrechtssubjektivität der Bundesländer	17
bb) Die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit der Bundesländer	21
b) Verträge im Sinne des Art. 32 III GG	22
aa) Staatsverträge	22
bb) Politische Verträge	23
cc) Verwaltungsabkommen	28
dd) Konkordate	28
ee) Weitere Spezialfragen	29
c) Vertragspartner	30
aa) Staaten	30
bb) Andere Völkerrechtssubjekte	31
cc) Gliedstaaten anderer Bundesstaaten	34
dd) Sonderfälle	34
d) Der Zuständigkeitsbereich der Länder für den Abschluß von Verträgen mit auswärtigen Staaten	37
aa) Die ausschließliche Bundeskompetenz	37
bb) Konkurrierende Kompetenzen	38
cc) Die ausschließliche Länderkompetenz	40
dd) Staatspraxis (Lindauer Abkommen) und Möglichkeiten einer Lösung	43
e) Modalitäten des Vertragsschlusses	45
2. Die Transformationskompetenz	47
a) Problemstellung und Abgrenzung	47
aa) Self-executing und Non-self-executing Treaties	48
bb) Besondere Aspekte der Europäischen Gemeinschaften	49
cc) Die Bedeutung einer Völkerrechtsklausel in der Verfassung am Beispiel des Art. 25 GG	51
b) Die umstrittene Rechtslage nach dem Grundgesetz	52
aa) Die zentralistische Auffassung	52
bb) Die föderalistische Auffassung	55
cc) Mittelmeinungen	58
dd) Stellungnahme und Ausblick	61
c) Völkerrechtliche Aspekte	62
d) Schlußbemerkung zum ersten Kapitel	63

II. Zustimmung der Bundesregierung zu Verträgen der Bundesländer mit auswärtigen Staaten gemäß Art. 32 III GG		65
1. Problemstellung und rechtsgeschichtlicher Überblick		65
2. Die Zustimmung als allgemeines Gültigkeitserfordernis		68
a) Die Wirkung der Zustimmung im innerstaatlichen Bereich		68
aa) Bedeutung und Erforderlichkeit der Zustimmung		68
bb) Der Zeitpunkt der Zustimmungserteilung		72
cc) Das Fehlen der Zustimmung		76
dd) Die Rücknahme der Zustimmung		80
ee) Der Adressat der Zustimmung		81
b) Die Wirkung der Zustimmung im völkerrechtlichen Bereich		82
aa) Die konstitutive Wirkung der Zustimmung		82
bb) Die deklaratorische Wirkung der Zustimmung		85
cc) Die Rechtsscheinwirkung der Zustimmung		86
dd) Die Zustimmung und die völkerrechtliche Stellung der Bundesländer		88
3. Die Bundesregierung als zuständiges Verfassungsorgan		90
a) Der Begriff der Bundesregierung		90
aa) Der doppelte Begriff der Bundesregierung		91
bb) Die Verwendung des Begriffs „Bundesregierung“ im Grundgesetz		93
cc) Die Bedeutung des Begriffs „Bundesregierung“ in Art. 32 III GG		95
b) Die Bundesregierung als Entscheidungsorgan		97
aa) Die Bedeutung der Geschäftsordnung der Bundesregierung in diesem Zusammenhang		97
bb) Die Entscheidungsform über die Zustimmung der Bundesregierung gem. Art. 32 III GG		100
cc) Die Bekanntmachung der Entscheidung über die Zustimmung		101
c) Der Bundeskanzler und sein Einfluß auf die Zustimmung zu den Länderverträgen gem. Art. 32 III GG		102
aa) Der Bundeskanzler als Bundesorgan		103
bb) Die Stellung des Bundeskanzlers innerhalb der Bundesregierung		104
cc) Die Entscheidung über die Zustimmung der Bundesregierung zu Länderverträgen mit auswärtigen Staaten unter besonderer Berücksichtigung der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers		106
4. Die rechtliche Beurteilung der Zustimmung der Bundesregierung zu Verträgen der Bundesländer mit auswärtigen Staaten gemäß Art. 32 III GG		110
a) Die Rechtsnatur der Zustimmung gem. Art. 32 III GG		110
aa) Einführender Überblick		111
bb) Die Zustimmung als staatsleitender Akt		113
cc) Die Zustimmung als Willenserklärung der Bundesregierung unter besonderer Berücksichtigung der Ermächtigung und des Gestaltungsrechts		114

Inhaltsverzeichnis	11
dd) Die Zustimmung als Akt der auswärtigen Gewalt	116
ee) Die Zustimmung als Verfassungsakt	120
ff) Die Zustimmung und die Ermächtigung durch Bundesgesetz gem. Art. 71 GG	124
b) Formelle Wirksamkeitsvoraussetzungen der Zustimmung	126
aa) Die Form der Zustimmungserteilung	126
bb) Formfragen des Zustandekommens der Zustimmung	130
c) Materielle Wirksamkeitsvoraussetzungen der Zustimmung	131
aa) Zustimmungsfähige Verträge	132
bb) Kompetenzüberschreitende Verträge	136
cc) Weitere Gründe für eine Unzulässigkeit der Zustimmung der Bundesregierung	138
d) Die Verweigerung der Zustimmung	139
aa) Die Zustimmung als Ermessensentscheidung	140
bb) Der Beurteilungsspielraum bei der Zustimmungsentscheidung	142
cc) Das politische Ermessen und die Zweckmäßigkeitprüfung ..	144
dd) Das Willkürverbot	146
ee) Die Bedeutung allgemeiner Rechtsregeln in diesem Zusammen- hang	147
e) Richterliche Kontrolle	149
aa) Grundsätzliche Erwägungen	149
bb) Rechtsweg und Verfahrensart	151
cc) Das Organstreitverfahren gem. Art. 93 I Nr. 1 GG	152
dd) Das Bund-Länder-Streit-Verfahren gem. Art. 93 I Nr. 3 GG	154
ee) Umfang der richterlichen Kontrolle und die Wirkung der Entscheidung	157
III. Zusammenfassung	160
Anhang	164
Literaturverzeichnis	169

Abkürzungen

AÖR	= Archiv des Öffentlichen Rechts
ARG	= Archiv für Rechtsgeschichte
ASS	= Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik
AVR	= Archiv des Völkerrechts
AWD	= Außenwirtschaftsdienst des Betriebsberaters
BaöRVR	= Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht
BayVBl.	= Bayerische Verwaltungsblätter
BGB	= Bürgerliches Gesetzbuch
BK	= Bonner Kommentar zum Grundgesetz
BVerfG	= Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	= Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	= Bundesverfassungsgerichtsgesetz
Diss.	= Dissertation
DÖV	= Die Öffentliche Verwaltung
DVBl.	= Deutsche Verwaltungsblätter
FN	= Fußnote
GG	= Grundgesetz
GOBR	= Geschäftsordnung der Bundesregierung
HdbDStR	= Handbuch des Deutschen Staatsrechts
HdbVR	= Handbuch des Völkerrechts
JÖR	= Jahrbuch des Öffentlichen Rechts
LV	= Landesverfassung
MDH	= <i>Maunz/Dürig/Herzog</i> , Kommentar zum Grundgesetz
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
PrV	= Preußische Verfassungsurkunde
RN	= Randnummer
RV	= Reichsverfassung von 1871
SÖR	= Schriften zum Öffentlichen Recht
VVDStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	= Verwaltungsgerichtsordnung
WRV	= Weimarer Verfassung
ZaöRVR	= Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZÖR	= Zeitschrift für Öffentliches Recht
ZRP	= Zeitschrift für Rechtspolitik

Einleitung

Mit der Frage der völkerrechtlichen Stellung der Gliedstaaten eines Bundesstaates, insbesondere der völkerrechtlichen Handlungsfähigkeit und dem Vertragsschließungsrecht mit auswärtigen Staaten, hat sich die Staatsrechtslehre weitläufig befaßt. Im deutschen Staatsrecht ist ein breites Schrifttum zur auswärtigen Gewalt, zur Stellung von Reich und Ländern, Bund und Ländern und zum Vertragsschließungsrecht vorhanden. Zu den nach der Entstehung des Grundgesetzes in diesem Zusammenhang am meisten erörterten Fragen gehören die Abschluß- und Transformationskompetenz des Bundes und der Länder gem. Art. 32 III GG. Eine Durchsicht der zahlreichen Stellungnahmen zu diesem Themenkreis zeigt, daß in entscheidenden Fragen bis heute keine „herrschende Meinung“ gewonnen werden konnte.

Die im ersten Teil der Arbeit unter dem Stichwort „Allgemeines“ behandelten Fragen sollen und können daher nicht durch eine Patentlösung beantwortet werden. Hier wird nur der Versuch unternommen, den Meinungsstand zu analysieren und den für die weitere Erörterung maßgebenden Standpunkt des Verfassers zu klären. Es konnte aber auch auf eine Darstellung der allgemeinen Problematik des Art. 32 III GG nicht verzichtet werden, denn hier stellen sich bereits die Weichen für die Beantwortung der Einzelfragen.

Hauptthema der Arbeit ist ein Detailproblem, dem bisher in der Literatur wenig oder gar keine Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Nach dem Grundgesetz ist, wie in der Weimarer Verfassung, zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge durch die Länder die Zustimmung der Bundesregierung erforderlich. Wesen und Modalitäten dieser Zustimmung sollen Gegenstand der Untersuchung sein, die damit einem „Randproblem“ des Art. 32 III GG gewidmet ist.

Dem Verfasser kommt es darauf an aufzuzeigen, welchen in der Verfassungspraxis entscheidenden Rang die Zustimmung der Bundesregierung zu den Länderverträgen einnimmt, welche politischen Möglichkeiten sich bei der Handhabung dieses Instruments ergeben und wie sie zu kontrollieren sind, welche verfassungsrechtlichen Fragen im Zusammenhang mit der Zustimmungserteilung oder -versagung auftauchen können, und letztlich auch eine richterliche Kontrolle der Zustimmung als rechtsstaatliche Notwendigkeit zu beweisen. Noch ist der

Gedanke des „act of state“ und die Verbindung zum gerichtsfreien Hoheitsakt im Hinblick auf die rechtliche Würdigung der Zustimmung offensichtlich naheliegend, und ihre Nachprüfbarkeit durch ein Gericht erscheint angesichts der verschiedenen Literaturmeinungen durchaus nicht selbstverständlich. Dringt man weiter in den Komplex ein und beleuchtet die Zustimmung unter den Aspekten der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers, der Bedeutung „politischer“ Länderverträge oder einer Umgehung von Art. 59 GG, so kann man unschwer feststellen, daß die Begriffe der Bundestreue, des bundes- bzw. länderfreundlichen Verhaltens oder ähnlicher Grundprinzipien einer bundesstaatlichen Ordnung für eine juristische Beurteilung der Zustimmung zwar Anhaltspunkte liefern, aber bei weitem nicht erschöpfend sind. Es soll demnach versucht werden, hier eine konkretere Beantwortung der Fragen anhand rechtlicher Prüfung — nicht zuletzt des Rechtscharakters der Zustimmung — herbeizuführen. Den Abschluß bildet eine übersichtsartige Aufstellung der seit Inkrafttreten des Grundgesetzes von den Bundesländern mit auswärtigen Staaten abgeschlossenen Verträge und Abkommen.

I. Allgemeines zum Vertragsschließungsrecht der Bundesländer gemäß Art. 32 III GG

In diesem ersten Kapitel sollen die für Art. 32 III GG wesentlichen Probleme in ihren Grundzügen vorgestellt und knapp erörtert werden. Eine in Einzelheiten gehende Darstellung der in der Literatur¹ bereits weitläufig behandelten Fragen ist nicht beabsichtigt. Bezweckt wird lediglich eine Fixierung des Meinungsstandes und die Schaffung einer Ausgangsposition für die Einordnung der Zentralfrage der Zustimmung der Bundesregierung. Dieser Abschnitt soll also seine Rechtfertigung in der Notwendigkeit finden, den Zusammenhang zwischen den bei der Anwendung des Art. 32 III GG auftauchenden Problemen allgemeiner Art und dem im folgenden eingehend erörterten Fragenkreis der erforderlichen Zustimmung herzustellen.

Die Einteilung in die beiden großen Komplexe der Abschlußkompetenz und der Transformationskompetenz erscheint zweckmäßig, weil sie der Betrachtung des rechtlichen Könnens der Gliedstaaten einerseits und des rechtlichen Dürfens des Bundes andererseits am besten gerecht werden dürfte. Auch lassen sich die Einzelfragen in diesem Schema recht übersichtlich behandeln².

¹ Grundlegend hierzu vor allem *Berber*, Zu den föderalistischen Aspekten der auswärtigen Gewalt, Festschrift f. H. Nawiasky, 1956, S. 245 ff.; *Bernhardt*, Der Abschluß völkerrechtlicher Verträge im Bundesstaat, 1957; *Böning*, Abschlußkompetenz und Transformationskompetenz, DÖV 57, S. 817 ff.; *Grewe*, Die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik, VVDStRL 12, S. 129 ff.; *Hallmayer*, Die völkerrechtliche Stellung der deutschen Länder nach dem Bonner Grundgesetz, Tübinger Diss. 1954; *Kraus*, Die Zuständigkeit der Länder der Bundesrepublik Deutschland zum Abschluß von Kulturabkommen mit auswärtigen Staaten nach dem Bonner Grundgesetz, AVR 3 (1951/2), S. 414 ff.; *Mosler*, Die auswärtige Gewalt im Verfassungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Festschrift f. Bilfinger 1954, S. 243 ff.; *Ders.*, Kulturabkommen des Bundesstaates. Zur Frage der Beschränkung der Bundesgewalt in auswärtigen Angelegenheiten, ZaöRVR 16 (1955/6), S. 1 ff.; *Reichel*, Die auswärtige Gewalt nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, 1967; *Rudolf*, Völkerrecht und deutsches Recht, 1967. Vgl. weitere Zitate im Text und Literaturverzeichnis.

² Zum Begriff der Transformation siehe die knappe aber übersichtliche Darstellung der Entstehung und Entwicklungsgeschichte bei *Rudolf*, Völkerrecht, S. 1 ff. m. w. N. Die grobe Gliederung in Abschluß und Transformation ist, soweit ersichtlich, im Schrifttum gang und gebe. Vgl. dazu auch *Rill*, Gliedstaatsverträge, und dort die eingehende Behandlung des Transformationsbegriffs, S. 433—444. Wenn nicht ausdrücklich schon gliederungsmäßig, so wird doch stets gedanklich die Trennung der beiden Komplexe „Abschluß“ und „Transformation“ vollzogen. Vgl. auch *Partsch*, Transformationslehre, S. 13 ff.