

## Fall 3

### Vorbemerkung

Der Fall ist schwer. Die nachfolgende Lösung geht über das hinaus, was in einer zweistündigen Klausur zu erwarten wäre. Insbesondere werden in den Klausuren der Anfängerübung keine Kenntnisse des Völkerrechts verlangt. Auch die Anforderungen an die verfassungsrechtliche Eindringtiefe sind geringer.

### Frage 1: Darf der BM unterzeichnen?

#### 1. Formelle Verfassungsmäßigkeit einer Unterzeichnung

##### a. Verbandskompetenz

Art. 30 GG

Art. 32 Abs. 1 GG

(P) Art. 32 Abs. 3 GG: Kompetenzsperre für den Bund?

##### aa. Wortlaut des Art. 32 Abs. 3 GG

„können“ vs. „müssen“

gedachtes „nur“?

Wortlaut letztlich unergiebig

##### bb. Systematik

(1) *Innere Systematik:* Art. 32 Abs. 3 regelt, wer Vertragspartner ist  
Bei Art. 32 Abs. 1 ist der Bund Vertragspartner, bei Abs. 3 ein Land.

(2) *Innere Systematik:* Probleme bei völkerrechtlichen Verträgen auf dem Gebiet konkurrierender Gesetzgebungskompetenzen

Verbandskompetenz der Länder zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge besteht auch in den Fällen, in denen den Ländern lediglich eine vom Bundesgesetzgeber verliehene (Art. 71 i.V.m. Art. 73 GG) oder eine konkurrierende Kompetenz (Art. 72 i.V.m. Art. 74, 74a GG) zusteht.

Wenn man auch in Fällen dieser „schwachen“ Landesgesetzgebungskompetenzen eine ausschließlich Vertragsabschlusskompetenz der Länder nach Art. 32 Abs. 3 GG annähme, so wäre es dem Bund verwehrt, völkerrechtliche Verträge auf Gebieten abzuschließen, für die (auch) er eine Gesetzgebungskompetenz hat, diese lediglich bislang nicht ausübt.

In diesen Fällen müsste sich der Bund, will er einen völkerrechtlichen Vertrag abschließen, zunächst durch den Erlass eines einfachen, möglicherweise eine bloße „Nullregelung“ enthaltenden Bundesgesetzes die (ausschließliche) Gesetzgebungskompetenz aneignen, bevor er zum völkerrechtlichen Vertragsschluss schreiten kann. Darin läge eine überflüssige, für die Länder sogar im Ergebnis kontraproduktive Förmelerei. Sie kann nicht gewollt gewesen sein. Das spricht gegen die Annahme einer Sperrwirkung von Art. 32 Abs. 3 GG zu Lasten des Bundes.

*(3) Äußere Systematik: Verhältnis zu Art. 24 GG*

Art. 24 Abs. 1a entspricht strukturell Art. 32 Abs. 3 GG. Bei Art. 24 fällt aber auf, dass bereits der sachliche Anwendungsbereich seines Absatzes 1a („grenznachbarschaftliche Einrichtungen“) enger ist als der Grundtatbestand des Art. 24 Abs. 1 („zwischenstaatliche Einrichtungen“). Das zeigt, dass zwischenstaatliche Einrichtungen, die nicht zugleich „grenznachbarschaftlich“ sind, *allein* durch den Bund mit Hoheitsrechten ausgestattet werden können – und zwar selbst dann, wenn sie Sachmaterien betreffen, die in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder fallen. Angesichts dieses klaren Regelungsgehalts von Art. 24 Abs. 1 GG (ausschließliche Verbandskompetenz des Bundes) wäre es ein kaum zu erklärender Wertungswiderspruch, wenn Art. 32 Abs. 3 im Sinne einer Kompetenzsperre zu Lasten des Bundes auszulegen wäre.

*(4) Äußere Systematik: Verhältnis zu Art. 59 GG*

Unergiebig, denn Art. 59 GG setzt die Verbandskompetenz des Bundes voraus. Art. 59 füllt also nur den Rahmen aus, den Art. 32 GG markiert.

*(5) Äußere Systematik: Verhältnis zu Art. 73 Nr. 1, Nr. 3 und Nr. 5 GG*

Art. 70 ff. sind auf die Handlungsform Gesetzgebung begrenzt. Ihnen lässt sich weder direkt noch indirekt die Wertung entnehmen, dass die Handlungsform völkerrechtlicher Vertrag mit der Gesetzgebung harmonisiert, d.h. denselben Verbandskompetenzen unterworfen werden soll. Aus den Normen über die Gesetzgebungskompetenzen lassen sich deshalb ebenfalls keine Rückschlüsse auf die Auslegung von Art. 32 Abs. 3 GG ziehen.

*(6) Äußere Systematik: Verhältnis zu Art. 87 Abs. 1 Satz 1 GG*

Art. 87 Abs. 1 Satz 1 GG ordnet an, dass der Auswärtige Dienst in bundeseigener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau geführt wird. Wenngleich auch der Auswärtige Dienst nur insoweit tätig werden darf, als dem Bund nach Art. 32 GG die Verbandskompetenz zusteht, lässt die Vorschrift doch – zusätzlich - erkennen, dass es keinen Auswärtigen Dienst der Länder geben darf. Andernfalls hätte dem Art. 87 Abs. 1 Satz 1 GG nämlich eine Klarstellung des Inhalts hinzugefügt werden müssen, dass sich die Verwaltungskompetenz nur auf Angelegenheiten des Auswärtigen Dienstes *des Bundes* bezieht. Daran fehlt es. Das spricht dafür, dass die gesamte Außenpolitik, wenn sie schon nicht beim Bund monopolisiert ist (vgl. Art. 32 Abs. 3 GG), doch verbandskompetenziell vom Bund abgedeckt wird.

*cc. Teleologie*

*(1) Gleichklang von Vertragsabschluss- und Gesetzgebungskompetenzen*

Auf den ersten Blick besteht das Anliegen von Art. 32 Abs. 3 GG allerdings darin, die Frage der Vertragsabschlusskompetenz mit der innerstaatlichen Gesetzgebungskompetenz zu verknüpfen. Die Verfassung will jedenfalls sicherstellen, dass der innerstaatlich zur Gesetzgebung berufene Verband (im Fall des Abs. 3: die Länder) in den Grenzen dieser Gesetzgebungskompetenz auch völkerrechtliche Verträge aushandeln und abschließen *können*. Damit ist zwar noch nichts über die Exklusivität dieser Vertragsabschlusskompetenz gesagt. Es läge aber auf dieser Linie, dem Bund zumindest in Bereichen, in denen er keinerlei Gesetzgebungskompetenz hat, auch die Vertragsabschlusskompetenz zu versagen. Denn so ließe sich wirksam verhindern, dass Vertreter des Bundes nach außen hin Verpflichtungen eingehen, die sie innerstaatlich (im Bundesstaat) nicht erfüllen können.

Gegen dieses Argument spricht aber, dass die Außenpolitik stets – also gerade auch in Sachbereichen einer Bundesgesetzgebungskompetenz – in der Spannung zwischen völkerrechtlichem Können und innerstaatlichem Dürfen steht. Denn da nach außen stets nur Vertreter der Exekutive (Bundespräsident, Mitglieder der Bundesregierung) handeln, denen die Organkompetenz zur Gesetzgebung fehlt, bedarf es in jedem Fall einer Rücksichtnahme dieser Protagonisten auf die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung. Es gibt keinen Grund, das Auseinanderklaffen der Verbandskompetenzen grundsätzlich anders zu behandeln als das Auseinanderklaffen der Organkompetenzen.

*(2) Vermeidung widerstreitender völkerrechtlicher Verträge*

Zunächst lässt sich das Anliegen anführen, dass Normwidersprüche vermieden werden sollen. Anders als bei der innerstaatlichen Gesetzgebung, bei der konkurrierende Kompetenzen hingenommen werden können, weil ein kompetenzmäßig erlassenes Bundesgesetz die Landeskompentenz *ex nunc* entfallen lässt, so dass im Ergebnis immer nur eine wirksame Norm gilt, geht es im Fall des Art. 32 Abs. 3 GG um Dreiecksachverhalte. Die völkerrechtliche Wirksamkeit eines Vertrags entfällt auch dann nicht, wenn eine Vertragspartei (hier: ein Land) im Nachhinein seine innerstaatliche Kompetenz zum völkerrechtlichen Vertragsschluss verliert, solange sie nur Völkerrechtssubjekt bleibt. Die Völkerrechtssubjektivität kann aber nicht von den Unwägbarkeiten bundesstaatlicher Kompetenzausübung abhängen. Vielmehr würden Länderverträge, die in Übereinstimmung mit Art. 32 Abs. 3 GG geschlossen wurden, völkerrechtlich - und wegen der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes möglicherweise sogar innerstaatlich – selbst dann wirksam bleiben, wenn die Bundesrepublik als solche zu einem späteren Zeitpunkt ein divergierendes Abkommen abschließt. Daraus ergeben sich zumindest im völkerrechtlichen Außenverhältnis spezifische Gefahren, die sich auch durch das Zustimmungserfordernis in Art. 32 Abs. 3 GG nicht auf lange Sicht bewältigen lassen. Das spricht dafür, den Ländern insoweit eine ausschließliche Vertragsabschlusskompetenz zu geben.

*(3) Außenpolitische Handlungsfähigkeit Deutschlands*

Letztlich entscheidend ist aber, dass eine Monopolisierung der Vertragsabschlusskompetenz bei den Ländern in Fällen ihrer Gesetzgebungskompetenzen in hohem Maße unpraktikabel wäre. Eine derartige exklusive Länderkompetenz wäre auch international wohl einmalig. Wohlgemerkt: Es ginge nicht nur um eine Aufspaltung der Vertragsabschlusskompetenz, sondern – viel fundamentaler - um eine materielle Begrenzung der Gegenstände, über die die Bundesrepublik Deutschland überhaupt völkerrechtliche Verträge abschließen könnte. So könnte ein ausländischer Staat etwa ein Kulturabkommen überhaupt nicht mehr mit der Bundesrepublik Deutschland als solcher abschließen, sondern müsste mit jedem Bundesland einzelnen verhandeln und – im Erfolgsfalle – 16 separate Abkommen schließen. Dies wäre schon deshalb unpraktikabel, weil die Bundesländer wegen Art. 87 Abs. 1 Satz 1 GG verfassungsrechtlich an der Errichtung eines eigenen auswärtigen Dienstes gehindert sind. Bestünde der auswärtige Staate ebenfalls aus 16 Bundesländern und hätte dieselbe verfassungsrechtliche Regelung getroffen, so schwölle die Zahl der Abkommen auf  $16^2 = 256$  an. Im völkerrechtlichen Verkehr bedeutete also eine Auslegung von Art. 32 Abs. 3 GG dahin, dass die Bundesrepublik Deutschland eine Vertragsabschlusskompetenz verlöre, also eine erhebliche Schwächung ihrer außenpolitischen Handlungsmöglichkeiten. Das kann der Verfassungsgeber nicht gewollt haben.

Selbst unter Abwägung mit dem oben skizzierten Problem konkurrierender oder sogar divergierender Verträge der Länder einerseits und der Bundesrepublik andererseits sprechen damit die teleologischen Überlegungen eindeutig gegen die Annahme einer Sperrwirkung von Art. 32 Abs. 3 GG für eine Vertragsabschlusskompetenz des Bundes.

*dd. Zwischenergebnis*

Der Bund behält daher auch im Bereich von Art. 32 Abs. 3 GG seine Vertragsabschlusskompetenz für das Völkerrechtssubjekt „Bundesrepublik Deutschland“ aus Art. 32 Abs. 1 GG. Dies gilt selbst dann, wenn innerstaatlich eine *ausschließliche* Gesetzgebungskompetenz der Länder begründet ist.

**Zur Vertiefung:** An dieser Stelle ließen sich Ziff. 3 und Ziff. 4 des Lindauer Abkommens (Text: siehe Anhang) ergänzend heranziehen, aus denen sich die ständige – konsenterte – Übung seit 1957 ergibt, dass dem Bund auch im Fall ausschließlicher Landesgesetzgebungskompetenzen eine konkurrierende Verbandskompetenz zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge zusteht.

Im Übrigen ist das Lindauer Abkommen hier aber noch nicht anzusprechen, weil es im Kern Verfahrensfragen betrifft (dazu unten c.).

*b. Organkompetenz*

(P) Art. 59 Abs. 1 Satz 1 GG, ausschließliche Kompetenz des Bundespräsidenten?

*aa. Originäre Außenvertretungskompetenz des Außenministers?*

Parallelkompetenzen der Bundesregierung (-), arg. Bedürfnis der Völkerrechtsgemeinschaft nach eindeutigen, d.h. letztlich monokratischen Vertretungsorganen entgegenzuhalten. Die völkerrechtliche Vertretungsmacht soll aus Praktikabilitätsgründen auf dem von nur einer Person ausgefüllten obersten Staatsamt konzentriert werden. Ohne eine solche Konzentration wären auch innerstaatlich die Verantwortlichkeiten verwischt.

*bb. Generelle Delegation der Außenvertretungskompetenz an BReg?*

(P) kein Staatsorgan kann sich seiner Kompetenzen und Aufgaben durch Delegation (Kompetenzübertragung) entledigen. Ausnahmen bedürfen gesonderter Anordnung (siehe etwa Art. 60 Abs. 3 GG). Sie fehlt hier.

Insbesondere genügt die Kompetenz des Bundespräsidenten aus Art. 65 Satz 4 GG zur Genehmigung der GO-BReg nicht den Anforderungen an eine generelle Kompetenzübertragung. Zudem enthält die GO-BReg (z.B. in ihrem § 11 Abs. 2) nur Vorschriften zu den Innenbeziehungen der Mitglieder der Bundesregierung untereinander. Sie verändert aber deren Außenkompetenzen (Organkompetenzen) nicht.

*cc. Generelle konkludente Bevollmächtigung der BReg?*

Als Minus gegenüber der generellen Delegation lässt sich aber an eine generelle Bevollmächtigung einzelner Mitglieder der Bundesregierung denken. Da kein Bundespräsident sie – soweit ersichtlich - je ausdrücklich erklärt hat, kommt nur eine konkludente Bevollmächtigung in Betracht. Sie ist in der Literatur umstritten, vom BVerfG aber anerkannt. Das BVerfG hat sich dabei auch auf die Überlegung gestützt, das allgemeine Völkerrecht (das über Art. 25 Satz 1 GG Bestandteil des Bundesrechts ist und nach Satz 2 dieser Vorschrift über den Gesetzen steht) messe dem Außenminister eines Staates die Befugnis zu, bindende Erklärungen abzugeben (vgl. Art. 7 Abs. 2 lit. a WÜRV). In der Literatur werden als weitere Begründungen für die Annahme einer konkludenten Bevollmächtigung die allgemeine Kompetenzarmut des Bundespräsidenten und die Beschränkung seiner Rolle auf eine Repräsentativfunktion genannt.

*dd. Hilfsweise: Konkludente Bevollmächtigung der BReg im Einzelfall*

Hilfsweise ließe sich von einer konkludenten Bevollmächtigung des Bundesaußenministers im Einzelfall ausgehen. (P) aber: Hat der Bundespräsident von dem Vorhaben gewusst? (Tatfrage).

*ee. Hilfsweise: Heilung durch Ausfertigung und Verkündung*

*c. Verfahren*

*aa. Art. 32 Abs. 2 GG (-)*

*bb. Beteiligung des Bundestages im Vorfeld (-)*

*cc. Normativ-konstitutive Wirkung des Lindauer Abkommens?*

Nach Ziff. 4 lit. a des Lindauer „Abkommens“ sind die Länder „möglichst frühzeitig“ über den beabsichtigten Abschluss eines Vertrags zu unterrichten, der wesentliche Interessen der Länder berührt. Dadurch sollen sie Gelegenheit erhalten, rechtzeitig ihre Wünsche geltend zu machen.

Das Lindauer Abkommen hat aber keinen konstitutiven Charakter. Es ist insbesondere kein „Abkommen“ im Rechtssinne (etwa i.S.e. Staatsvertrags zwischen Bund und Ländern), sondern lediglich ein sog. *gentleman's agreement* ohne Rechtsqualität.

*dd. Lindauer Abkommen als Verfassungsgewohnheitsrecht?*

Könnte es sich mittlerweile zu Verfassungsgewohnheitsrecht verdichtet haben? Hier bestehen schon grundsätzlich Bedenken gegen die Annahme jeder Art von Verfassungsgewohnheitsrecht. Das GG stellt eine verfassungsrechtliche Vollregelung (ein sog. *self-contained regime*) dar, das für Verfassungsgewohnheitsrecht keinen Raum lässt. Argumente:

- Art. 79 Abs. 1 Satz 1 GG,
- Begrenzung des Prüfungsmaßstabs des BVerfG auf „das Grundgesetz“ (etwa in Art. 93 GG)
- Charakter des GG als einer bloßen Rahmenordnung, das nicht durch die Annahme von Verfassungsgewohnheitsrecht angereichert und damit letztlich versteinert werden darf.

Folgt man diesen Bedenken, so ist für die Annahme von Verfassungsgewohnheitsrecht kein Raum. Folgt man ihnen nicht, so dürften die Regelungen des Lindauer Abkommens alle Voraussetzungen für die Annahme von Verfassungsgewohnheitsrecht erfüllen (ständige Übung, von einer Rechtsüberzeugung getragen, kein entgegenstehendes geschriebenes Recht).

*d. Form*

unproblematisch

*e. Zwischenergebnis*

Die Unterzeichnung wäre formell verfassungsmäßig.

**2. Materielle Verfassungsmäßigkeit einer Unterzeichnung**

Die materielle Verfassungsmäßigkeit begegnet im Hinblick auf Ziff. 1 und 2 des Vertrags keinen Bedenken.

Fraglich könnte allenfalls sein, ob die Rundfunkfreiheit und das Prinzip der Staatsferne des öffentlich-rechtlichen Rundfunks der unter Ziff. 3 getroffenen Regelung entgegensteht. Hier lassen sich aber – im Sinne

einer verfassungskonformen Auslegung der Vereinbarung auf deutscher Seite – durch eine entsprechende Ausgestaltung der inneren Verfassung der Anstalt Formen finden, die im Ergebnis die grundrechtlich geforderte Staatsferne garantieren. Dafür gibt es zahlreiche Vorbilder im Bereich der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.

Im Ergebnis ist das Abkommen damit auch materiell verfassungsmäßig.

## Frage 2: Wie geht es weiter?

Eine Orientierung bietet das Schema zum Ablauf des Zustandekommens völkerrechtlicher Verträge unter dem Grundgesetz (Anhang 1).

Danach sind noch erforderlich:

### 3. Zustimmungsgesetz des Bundestages

#### a. „politische Beziehungen des Bundes“

nur bei sog. „hochpolitischen Verträgen“, d.h. solchen, durch die die Existenz eines Staates seine territoriale Integrität, seine Unabhängigkeit, seine Stellung und sein maßgebliches Gewicht in der Staatengemeinschaft berührt werden“ (BVerfG). Hier (-)

#### b. „Gegenstände der Bundesgesetzgebung“

##### aa. Art. 73 Nr. 1, „auswärtige Angelegenheiten“

hier (-), betrifft nur den diplomatischen und konsularischen Verkehr, die Organisation und das Verfahren des Auswärtigen Dienstes.

##### bb. Weitere Bundeskompetenznormen

sind nicht ersichtlich

##### cc. Geltung auch für Gegenstände der (ausschließlichen) Landesgesetzgebung?

Zumindest die Gründung einer Anstalt des öffentlichen Rechts (Ziff. 3 des Abkommens) bedarf eines förmlichen Parlamentsgesetzes. Nach Art. 70 GG liegt die Zuständigkeit hierfür allerdings bei den Ländern. Insofern ist die Anwendbarkeit von Art. 59 Abs. 2 GG fraglich.

Hier ist aber zu beachten, dass die Betonung in Art. 59 Abs. 2 GG auf dem Wort „gesetzgebung“, nicht auf „Bundes-“ liegt. In der Tat löst Art. 59 Abs. 2 GG auch in den Fällen ein Beteiligungserfordernis des BT aus, in denen die Gegenstände der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen der Länder berührt sind.

Argument: Das Gesetz nach Art. 59 Abs. 2 GG hat Kontrollfunktion. Ein Bedürfnis nach Kontrolle der Bundesregierung durch den BT besteht gerade auch dort, wo die Gesetzgebungskompetenz ausschließlich bei den Ländern liegt. Daher ist auch im vorliegenden Fall nach ganz h.M. ein Zustimmungsgesetz nach Art. 59 Abs. 2 GG erforderlich.

Das bedeutet allerdings nicht, dass der BT hier zugleich den innerstaatlichen Anwendungsbefehl geben (frühere Terminologie: die „Transformation“ vornehmen) könnte. Dazu sind nach Art. 70 vielmehr ausschließlich die Länder(parlamente) berufen.

#### 4. Mitwirkung des Bundesrats

Der Bundesrat wirkt an allen Bundesgesetzen mit. Umstritten ist nur, ob Zustimmungsgesetze nach Art. 59 Abs. 2 GG in Fällen, in denen eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder betroffen ist, dem Gesetz zustimmen muss. Ein Zustimmungserfordernis sieht das Grundgesetz in diesem Fall jedenfalls nicht ausdrücklich vor.

Meinungsstand:

pro Zustimmungserfordernis	contra Zustimmungserfordernis
Erst-Recht-Schluss zu den im GG positivierten Zustimmungserfordernissen: Wenn das Grundgesetz zum Teil sogar bei Gegenständen der Bundesgesetzgebung die Zustimmung des Bundesrates vorsieht, muß dies erst recht gelten, wenn es sich um Gegenstände der ausschließlichen Landesgesetzgebung handelt.	Die Zustimmungsgesetze sind enumerativ im GG aufgezählt.
	Bei dem Gesetz nach Art. 59 Abs. 2 GG handelt es sich vorliegend nicht um den innerstaatlichen Anwendungsbefehl, sondern lediglich um die Zustimmung zu einem völkerrechtlichen Akt der BReg. Dieses nur-formelle Gesetz ist nicht mit den materiellen Gesetzen vergleichbar, für die das GG einen Zustimmungsvorbehalt statuiert.
	Die Länderinteressen können noch bei der innerstaatlichen Umsetzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen Berücksichtigung finden.

#### 5. Gegenzeichnung, Ausfertigung, Verkündung des Zustimmungsg

#### 6. Völkerrechtliche Erklärung über Vertragsschluss

bzw. Vornahme der Ratifikation, falls diese im Vertragstext vereinbar ist

#### 7. Innerstaatliche Umsetzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen durch

- Verwaltungsmaßnahmen (Ziff. 1 und 2) bzw. Landesgesetzgebung
- Landesgesetzgebung (Ziff. 3), u.U. durch einen Staatsvertrag der Länder untereinander nach dem Vorbild des ZDF-Staatsvertrags

### Ergänzungen und Vertiefungen (Exkurs)

- Es gab eine „Vereinbarung zwischen den Regierungen der Bundesrepublik und den Regierungen der Länder bei Abkommen zwischen der Bundesrepublik und der DDR“ vom 7. 2. 1988, kraft deren der Bund mit Zustimmung der Länder im Landesbereich Verträge mit anderen Völkerrechtssubjekten bzw. der DDR abschließen konnte.
- Weiterhin str. ist die Frage, wie weit die Vertragsabschlusskompetenz der Länder für reine Verwaltungsabkommen geht. Klar ist, dass sie jedenfalls alle Gebiete umfasst, für die die Länder nach Art. 32 Abs. 3 GG auch einen „echten“ völkerrechtlichen Vertrag schließen dürften. Was aber gilt, wenn das Verwaltungsabkommen eine Materie betrifft, die nicht in die Gesetzgebungskompetenz der Länder fällt, für die die Länder aber eine Verwaltungskompetenz (Ausführung der Bundesgesetze als eigene Angelegenheit *oder* Bundesauftragsverwaltung) haben.
- Gibt es eine ergänzende Kompetenz der Gemeinden zur Außenpolitik? Städtepartnerschaften ja (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG), aber sonst nichts. Denn „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ i.S.v. Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG sind „diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindeeinwohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen der Gemeinde betreffen“. Abgrenzung gegen allgemein-politische Aussagen, die Staatssache sind, vor allem durch das Kriterium individueller (kommunaler) Betroffenheit. Vgl. BVerfG, 23. November 1988, 2 BvR 1619/83, BVerfGE 79, 127; und BVerwG, Urt. v. 14.12.1990, 7 C 37/89, BVerwGE 87, 228 ff. – *atomwaffenfreie Zone*.
- Wie sind Verträge der Länder untereinander (zB Rundfunkgebühren-Staatsvertrag) zu beurteilen? Unterliegen auch sie nach Art. 32 Abs. 3 GG dem Erfordernis einer Zustimmung der Bundesregierung (nein, da kein Völkerrecht).

## Anhang 1: Verfahrensschritte beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge

<p style="text-align: center;"><b>innerstaatliche Akte</b> wichtigste Rechtsquellen: Art. 32 und 59 GG</p>	<p style="text-align: center;"><b>völkerrechtliche Akte</b> wichtigste Rechtsquelle: WÜRV</p>
<p>Gegenzeichnung der Verhandlungsvollmacht durch den Bundesminister des Auswärtigen (Art. 58 Satz 1 GG) (str.)</p> <p>Bevollmächtigung der Verhandler durch den Bundespräsidenten (vgl. Art. 59 Abs. 1 Satz 1 GG) (str.)</p> <p>Gegenzeichnung der Bevollmächtigung durch den Bundesminister des Auswärtigen (Art. 58 Satz 1 GG)</p> <p>Bevollmächtigung der Unterzeichner durch den Bundespräsidenten (vgl. Art. 59 Abs. 1 Satz 1 GG).</p> <p>Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Zustimmungsgesetz (Art. 59 Abs. 2 GG) wird über den Bundesrat dem Bundestag zugeleitet (Art. 76 Abs. 2 GG).</p> <p>Zustimmung des Bundestages durch Gesetzesbeschluss gem. Art. 59 Abs. 2 i.V.m. Art. 77 Abs. 1 Satz 1 GG</p> <p>Zuleitung an den Bundesrat (Art. 77 Abs. 1 Satz 2 GG)</p>	<p>gegenseitige Vorlage oder Austausch der Vollmachten</p> <p>Verhandlungen</p> <p>Paraphierung von Abkommenstext und evtl. Zusatzprotokoll durch Handzeichen der Delegationsleiter auf jeder Seite des/der Originaltexte. Die Paraphierung begründet keine Rechtspflicht zum Vertragsschluss.</p> <p>evtl. Anfertigung von Übersetzungen in die Landessprachen</p> <p><b>Unterzeichnung</b> von Abkommenstext und evtl. Zusatzprotokoll. Die Unterzeichnung ist noch nicht der Abschluss des Vertrages. Sie begründet zwar eine Pflicht zur Einleitung des nachfolgenden (v.a. parlamentarischen) Verfahrens, aber keine Vertragsabschlusspflicht.</p> <p>evtl. Briefwechsel</p>

<p><b>innerstaatliche Akte</b> wichtigste Rechtsquellen: Art. 32 und 59 GG</p>	<p><b>völkerrechtliche Akte</b> wichtigste Rechtsquelle: WÜRV</p>
<p>Verfahren im Bundesrat:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• evtl. Überweisung an den Vermittlungsausschuss (Art. 77 Abs. 2 GG);</li><li>• evtl. Zustimmung des Bundesrats (Art. 77 Abs. 2a GG);</li><li>• evtl. Einspruch des Bundesrats (Art. 77 Abs. 3 GG)</li></ul> <p>Gegenzeichnung der Ausfertigungs- und Verkündungsanordnung durch Bundeskanzler und zuständigen Ressortminister (Art. 58 Satz 1 i.V.m. Art. 82 Abs. 1 Satz 1 GG)</p> <p>Ausfertigungs- und Verkündungsanordnung des Bundespräsidenten (Art. 82 Abs. 1 Satz 1 GG), sodann <b>Inkrafttreten des Zustimmungsgesetzes</b>. Bei <i>self-executing treaties</i> enthält das Zustimmungsgesetz zugleich den <b>innerstaatlichen Anwendungsbefehl</b> (früher im Anschluss an <i>Heinrich Triepel</i> auch als „Transformation“ ge- deutet).</p> <p>Gegenzeichnung der Vertragsabschlusserklärung oder der Bevollmächtigung zum Vertragsschluss durch den Bundesminister des Auswärtigen (Art. 58 Satz 1 GG)</p> <p>evtl. Bevollmächtigung eines Diplomaten zum Vertragsschluss durch den Bundespräsidenten (vgl. Art. 59 Abs. 1 Satz 1 GG).</p> <p>evtl. Erlass innerstaatlicher Regelungen (z.B. Gesetze) zur Umsetzung derjenigen völkerrechtlichen Verpflichtungen, die nicht <i>self-executing</i> sind.</p>	<p><b>Vertragsschluss:</b> präsidiale oder diplomatische Erklärung über das Inkrafttreten des Zustimmungsgesetzes an den anderen Vertragsstaat (Art. 9 Abs. 1 WÜRV), bei wichtigen Verträgen in Form der sog. <b>Ratifikation</b> = Austausch oder Hinterlegung der Originalurkunden (Art. 14 und Art. 16 WÜRV)</p> <p>Registrierung des Vertrags beim Generalsekretär der Vereinten Nationen</p>

## Anhang 2: Lindauer Abkommen v. 14.11.1957

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

2. Die Länder halten ein Entgegenkommen bei der Anwendung der Art. 73 Ziff 1 und 5 und 74 Ziff 4 des Grundgesetzes für möglich. Eine Zuständigkeit des Bundes könnte danach z.B. für

A. Konsularverträge

B. Handels- und Schifffahrtsverträge, Niederlassungsverträge sowie Verträge über den Waren- und Zahlungsverkehr,

C. Verträge über den Beitritt zu oder die Gründung von internationalen Organisationen

auch insoweit anerkannt werden, als diese Verträge Bestimmungen enthalten, bei denen es zweifelhaft sein könnte, ob sie im Rahmen eines internationalen Vertrages unter die ausschließliche Landesgesetzgebung fallen, wenn diese Bestimmungen

a) für solche Verträge typisch und in diesen Verträgen üblicherweise enthalten sind oder

b) einen untergeordneten Bestandteil des Vertrages bilden, dessen Schwerpunkt im übrigen zweifelsfrei im Bereich der Zuständigkeit des Bundes liegt.

Hierzu gehören Bestimmungen über Privilegien bei auswärtigen Staaten und internationalen Einrichtungen hinsichtlich des Steuer-, Polizei- und Enteignungsrechts (Immunitäten) sowie über die nähere Ausgestaltung der Rechte von Ausländern in Handels-, Schifffahrts- und Niederlassungsverträgen.

3. Beim Abschluss von Staatsverträgen, die nach Auffassung der Länder deren ausschließliche Kompetenz 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. Falls die Bundesregierung einen solchen Vertrag dem Bundesrat gemäß Artikel 59 Absatz 2 GG zuleitet, wird sie die Länder spätestens zum gleichen Zeitpunkt um die Erteilung des Einverständnisses bitten.

Bei den in Absatz 1 Satz 1 genannten Verträgen sollen die Länder an den Vorbereitungen für den Abschluss möglichst frühzeitig, in jedem Fall rechtzeitig vor der endgültigen Festlegung des Vertragstextes beteiligt werden.

4. Es wird weiter vereinbart, daß bei Verträgen, welche wesentliche Interessen der Länder berühren, gleichgültig, ob sie die ausschließliche Kompetenz der Länder betreffen oder nicht,

a) die Länder möglichst frühzeitig über den beabsichtigten Abschluss derartiger Verträge unterrichtet werden, damit sie rechtzeitig ihre Wünsche geltend machen können,

b) ein ständiges Gremium aus Vertretern der Länder gebildet wird, das als Gesprächspartner für das Auswärtige Amt oder die sonst zuständigen Fachressorts des Bundes im Zeitpunkt der Aushandlung internationaler Verträge zur Verfügung steht,

c) durch die Information dieses Gremiums und die von ihm abgegebenen Erklärungen die Vereinbarung nach Ziff. 3 nicht berührt wird.

5. Der Sonderfall des Art. 32 Abs. 2 wird durch Ziffer 4 nicht erfaßt.