



Ausarbeitung

**Umsetzung durch den Bund abgeschlossener völkerrechtlicher
Verträge durch die Länder**



Umsetzung durch den Bund abgeschlossener völkerrechtlicher Verträge durch die Länder

Verfasser/in:



Aktenzeichen:

WD 3 - 3000 - 017/15

Abschluss der Arbeit:

6. Februar 2015

Fachbereich:

WD 3: Verfassung und Verwaltung

Telefon:



1. Fragestellung

Gefragt wird, ob bei einem völkerrechtlichen Vertragsabschluss durch den Bund, der gegenständig dem Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung unterfällt, ein Bundesland gesetzgeberisch tätig werden darf und die Transformationskompetenz besitzt oder ob eine Sperrwirkung aus dem Grundsatz der Bundestreue bzw. aus Art. 31 GG folgt. Weiter wird gefragt, ob das Bundesland vom völkerrechtlichen Vertrag abweichende Regelungen treffen darf.

2. Föderale Kompetenzverteilung bei der Umsetzung völkerrechtlicher Verträge

Art. 32 GG regelt die **Abschlusskompetenz** für völkerrechtliche Verträge in föderaler Hinsicht (Verbandskompetenz). Zuständig ist danach im Grundsatz der Bund. Lediglich in Ausnahmefällen besteht eine Abschlusskompetenz der Länder. Die Einzelheiten der Abgrenzung bedürfen hier keiner Vertiefung, da die Frage auf die innerstaatliche Umsetzung durch den Bund abgeschlossener Verträge zielt.

Art. 59 GG bestimmt für den Regelfall des Abschlusses völkerrechtlicher Verträge durch den Bund zweierlei: Absatz 1 regelt die Organzuständigkeit des Bundespräsidenten für den Vertragsabschluss. Absatz 2 macht die Ratifikation in bestimmten Fällen von der Beteiligung der Legislative abhängig. Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, bedürfen danach der Zustimmung oder der Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes. Die Vorschrift hebt nicht auf die Abgrenzung von Bundes- und Landesgesetzgebung ab, sondern auf die Zuständigkeitsverteilung zwischen Exekutive und Legislative.¹ Wenn hiernach eine Zustimmung bzw. Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften erforderlich ist, wird diese mittels eines **Zustimmungsgesetzes** bzw. **Vertragsgesetzes** (Bundesgesetz) erteilt. Der Begriff des Vertragsgesetzes ist zur Vermeidung von Verwechslungen mit dem Erfordernis der Zustimmung des Bundesrats (dort: Zustimmungsgesetz im Gegensatz zum Einspruchsgesetz) vorzugswürdig und wird im Folgenden verwandt.

Dieses Vertragsgesetz nach Art. 59 Abs. 2 GG hat wiederum regelmäßig zwei Wirkungen:² Zunächst stellt das Vertragsgesetz die **Ermächtigung** der Exekutive **zur Ratifikation** des völkerrechtlichen Vertrages dar.³ Zum anderen wird durch das Vertragsgesetz der völkerrechtliche Vertrag in innerstaatliches Recht **transformiert**.⁴ An dieser Transformationswirkung fehlt es allerdings nach verbreiteter Auffassung bei Vertragsgesetzen zu völkerrechtlichen Verträgen, die der Bund im Bereich der ausschließlichen Landesgesetzgebung geschlossen hat. Denn die Transformationsge-

1 BVerfGE 1, 372 (390); Pieper, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 23. Edition 2014, Art. 59 Rn. 32.

2 Deutlich bei Kempen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum GG, Bd. 2, 5. Auflage 2005, Art. 59 Rn. 42 Fn. 64.

3 Pieper, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 23. Edition 2014, Art. 59 Rn. 40.

4 Nach anderer Auffassung handelt es sich nicht um einen Transformationsakt, sondern um einen Rechtsanwendungsbefehl (sog. Vollzugslehre im Gegensatz zur Transformationstheorie). Der dahinter stehende Meinungsstreit zwischen der monistischen und der dualistischen Völkerrechtslehre wird angesichts der primär akademischen Bedeutung hier nicht vertieft, vgl. hierzu aber Schweitzer, Staatsrecht III, 10. Aufl. 2010, Rn. 445 ff.

setzung richtet sich nach dieser Auffassung nach den Art. 70 ff. GG.⁵ Der Bund besitzt danach keine Transformationskompetenz für völkerrechtliche Verträge in Angelegenheiten der ausschließlichen Landesgesetzgebung.⁶ Insoweit bedarf es der Transformation durch die Länder.⁷ Vertragsabschluss- und Transformationskompetenz fallen dann auseinander.⁸ Der Zustimmung bzw. Mitwirkung von Bundestag bzw. Bundesrat nach Art. 59 Abs. 2 GG bedarf es freilich auch in diesen Fällen.⁹ Das Vertragsgesetz hat dann aber keine Transformationswirkung.

Im vorliegenden Kontext kommt diese Problematik jedoch nicht zum Tragen, da nach solchen völkerrechtlichen Verträgen gefragt ist, die Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung betreffen. Hier besitzt der Bund auch die Transformationskompetenz. Dementsprechend erfolgt durch das Vertragsgesetz gleichzeitig die Transformation in innerstaatliches Recht. Da es sich um ein Bundesgesetz handelt, gilt der völkerrechtliche Vertrag innerstaatlich dann im Rang eines Bundesgesetzes.

Die weitere Ausführung des völkerrechtlichen Vertrages in Gestalt ergänzender und ausfüllender Gesetzgebung bzw. Verwaltungsmaßnahmen richtet sich nach allgemeinen Regeln, d.h. der föderalen Verteilung der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen. Innerstaatliche Ausführungsmaßnahmen sind insbesondere dort notwendig, wo der völkerrechtliche Vertrag lediglich Ziel- oder Rahmenvorgaben enthält, die zu ihrer Anwendbarkeit der Ausfüllung durch innerstaatliche Gesetzgebung bedürfen (sog. non-self-executing-Normen).¹⁰

3. Spielraum der Länder bei der Ausführung völkerrechtlicher Verträge im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung

Der Grundsatz der Bundestreue und die Kollisionsregel nach Art. 31 GG sagen nichts darüber aus, wer die Kompetenz zur ergänzenden Ausführung völkerrechtlicher Verträge innehat. Diese Regelungen knüpfen vielmehr an eine bestehende Kompetenz an.

Die Zuständigkeit für etwaige erforderliche Ausführungsgesetzgebung zu völkerrechtlichen Verträgen richtet sich nach den Art. 70 ff. GG. Betrifft ein völkerrechtlicher Vertrag Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung, so ist Art. 72 Abs. 1 GG maßgeblich: Danach haben die Länder die Gesetzgebungskompetenz, solange und soweit der Bund nicht von seiner Kompetenz Gebrauch gemacht hat.

5 Stettner, in: Dreier, GG, 2. Aufl. 2006, Art. 70 Rn. 51; Rozek, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum GG, Bd. 2, 5. Auflage 2005, Art. 70 Rn. 28; Uhle, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG-Kommentar, 72. Ergänzungslieferung 2014 (Stand der Kommentierung: 53. Ergänzungslieferung, 2008), Art. 70 Rn. 36.

6 Kempen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum GG, Bd. 2, 5. Auflage 2005, Art. 59 Rn. 42.

7 Schweitzer, Staatsrecht III, 10. Auflage 2010, Rn. 454.

8 Schweitzer, Staatsrecht III, 10. Auflage 2010, Rn. 454.

9 Kempen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum GG, Bd. 2, 5. Auflage 2005, Art. 59 Rn. 42.

10 Zu den Begrifflichkeiten s. Niedobitek, Das Recht der grenzüberschreitenden Verträge, 2001, S. 196 f.

Soweit der – durch das Vertragsgesetz des Bundes in Bundesrecht transformierte – völkerrechtliche Vertrag verbindliche Regelungen vorsieht, liegt ein „Gebrauchmachen“ durch den Bund im Sinne des Art. 72 Abs. 1 GG vor. Nur soweit die vertraglichen Bestimmungen einer Ausgestaltung zugänglich sind (und diese nicht bereits durch den Bund getroffen worden sind), kommt den Ländern die Gesetzgebungskompetenz zu.

Entscheidend für die Frage nach der Ausführungskompetenz der Länder zu völkerrechtlichen Verträgen im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung ist also zum einen, inwieweit der völkerrechtliche Vertrag Umsetzungsspielräume belässt, und zum anderen, inwieweit der Bund bereits Regelungen in dem vertragsgegenständlichen Bereich getroffen hat. Hierbei ist zunächst zu fragen, ob der Bund überhaupt tätig geworden ist. Ist dies der Fall, muss beurteilt werden, ob die bestehenden Regelungen abschließend sind. Hierbei ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch die Staatspraxis von Bund und Ländern zu berücksichtigen.¹¹ Zu beachten ist ferner, dass den Ländern im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz in den von Art. 72 Abs. 3 GG genannten Bereichen eine Abweichungskompetenz zusteht.

Die Bindung der Länder an die im völkerrechtlichen Vertrag verbindlich geregelten Inhalte ergibt sich abgesehen von der Frage der Gesetzgebungskompetenz aus Folgendem: Das Völkerrecht geht grundsätzlich auch bei einem Bundesstaat wie der Bundesrepublik Deutschland von dem Bild eines Einheitsstaates und damit von einer einheitlichen Bindung aus.¹² Dies hat zur Folge, dass der vertragsschließende Gesamtstaat für die Verletzung völkerrechtlicher Verträge durch seine Gliedstaaten haftet.¹³ Dementsprechend führt eine Abweichung vom durch den Bund abgeschlossenen völkerrechtlichen Vertrag durch den Landesgesetzgeber dazu, dass die Bundesrepublik gegenüber dem Vertragspartner einen Völkerrechtsverstoß begeht. Insoweit kommt der Grundsatz der Bundestreue zum Tragen, der unter anderem auch Hilfs- und Mitwirkungspflichten beinhaltet. Diese konkretisieren sich im Bereich der völkerrechtlichen Verträge dahingehend, dass die Länder die Verpflichtungen einhalten müssen, die sich aus vom Bund geschlossenen völkerrechtlichen Verträgen ergeben.¹⁴

11 So ausdrücklich das Bundesverfassungsgericht bei der formellen Prüfung des Hessischen Gesetzes über den Anspruch auf Bildungsurlaub und des Arbeitnehmerweiterbildungsgesetzes, BVerfGE 77, 308, 331. Danach liegt die Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Nr. 12 GG für den Bildungsurlaub bei den Ländern, da der Bund insoweit keine abschließenden Regelungen getroffen hat, BVerfGE 77, 308, 329 ff.

12 BVerfGE 2, 347, 378; Calliess, Staatsrecht III, 2014, Teil 2 A Rn. 49.

13 Schweitzer, Staatsrecht III, 10. Auflage 2010, Rn. 114.

14 BVerfGE 77, 328, 361; Grzeszick, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG-Kommentar, 72. Ergänzungslieferung 2014 (Stand der Kommentierung: 46. Ergänzungslieferung 2006), Art. 20 (Bundesstaat) Rn. 126, 129.