

# ABHANDLUNGEN

## Kulturabkommen des Bundesstaats

### Zur Frage der Beschränkung der Bundesgewalt in auswärtigen Angelegenheiten<sup>1)</sup>

*Hermann Mosler*

Kein Jurist hätte die staatsrechtliche Frage, wessen Aufgabe die Pflege der kulturellen Verbindungen mit dem Ausland im deutschen Bundesstaat sei, kürzer und treffender beantworten können als der Präsident der Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften, Otto Hahn, der den Wunsch aussprach, die Bundesregierung möge aus politischen, die Länder sollten aus kulturellen Gründen in diesem Bereich tätig sein<sup>2)</sup>.

Die Forschung ist ihrem Wesen nach international, denn die menschliche Natur, in der die Möglichkeiten und Grenzen der Wirklichkeitserkenntnis ruhen, ist *una omnium*. Die individuellen Voraussetzungen des Forschers mögen nach Kulturstufe, Ort, Begabung und Mitteln von einander abweichen, potentiell sind sie dieselben. Der zunehmende Kontakt über die staatlichen Schranken hinweg gleicht diese Unterschiede mehr und mehr aus. National isolierte Forschung ist unfruchtbar geworden. So mag sich den Abhandlungen, die dem großen Naturwissenschaftler und bedeutenden Organisator der Forschung zum 75. Geburtstag gewidmet sind, ein Beitrag über die Förderung der internationalen Kulturbeziehungen durch völkerrechtliche Verträge sinnvoll einordnen.

#### *I. Kulturabkommen im Völkerrecht*

Der Austausch auf den Gebieten der Wissenschaft, der Kunst und des Bildungswesens wirkt sich seit einigen Jahrzehnten in wachsendem Umfang

<sup>1)</sup> Diese Abhandlung ist dem Präsidenten der Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e. V., Herrn Professor Dr. Otto Hahn, zu seinem 75. Geburtstag gewidmet.

<sup>2)</sup> Otto Hahn auf der Hauptversammlung 1954 der Max-Planck-Gesellschaft (Mitteilungen aus der Max-Planck-Gesellschaft, 1954, S. 119).

<sup>1</sup> Z. ausl. öff. R. u. VR., Bd. 16

im zwischenstaatlichen Verkehr aus. Diese Entwicklung hat dem diplomatischen Dienst eine neue Aufgabe, die Pflege der kulturellen Beziehungen, hinzugefügt und die völkerrechtlichen Verträge um eine Sondergruppe, die **Kulturabkommen**, bereichert.

In den **Auslandsmissionen** ist der Kulturreferent zu den anderen Fachattachés hinzugetreten; seine Zugehörigkeit zum völkerrechtlich privilegierten Personal ist unbestritten und durch die Aufnahme in die Diplomatenliste des Empfangsstaats anerkannt<sup>3)</sup>. Die kulturellen Einrichtungen im Bereich befreundeter Staaten haben sich zuweilen bereits so vervielfacht und sind so zahlreich in dem fremden Land verteilt, daß ihre Betreuung durch die örtlich zuständigen Konsulate und damit ihre Einbeziehung in die konsularischen Funktionen im Bereich der Möglichkeit liegt.

Die Praxis, kulturelle Fragen in Abkommen zu regeln, ist nicht neu. Sie hat sich aber in mehrfacher Hinsicht gewandelt: In der **klassischen Zeit** des Völkerrechts der souveränen Staaten war die kulturelle Betätigung der Ausländer nur im Rahmen des allgemeinen Fremdenrechts oder der allgemeinen Freundschafts- und Niederlassungsklauseln der Handelsverträge geschützt<sup>4)</sup>. Daneben gab es Abmachungen über Einzelgebiete der Kulturpflege<sup>5)</sup>.

Die **neueren Kulturabkommen** beruhen auf anderen Grundsätzen. Sie sind ein Mittel der politischen Annäherung durch wechselseitige kulturelle Durchdringung. Die Vertragschließenden öffnen ihre Grenzen den Kultureinflüssen ihrer Partner und versuchen das Verständnis der Völker für einander zu wecken. Dem umfassenderen Zweck entsprechend werden die vertraglich geregelten Gegenstände mannigfaltiger. Ebenso wie der traditionelle allgemeine Freundschafts- und Handelsvertrag ist das Kulturabkommen ein Spiegelbild der allgemeinen Freundschaftsbeziehungen geworden.

<sup>3)</sup> Siehe z. B. die Liste der bei der Bundesregierung beglaubigten Missionen, herausgegeben vom Auswärtigen Amt, Bonn 1954.

<sup>4)</sup> Vgl. z. B. das Niederlassungsabkommen zwischen dem Deutschen Reich und der Türkischen Republik vom 12. 1. 1927, in dem Freiheit der Niederlassung und der Berufsausübung im Rahmen der Landesgesetze zugunsten der beiderseitigen Staatsangehörigen vereinbart werden (Art. 2, 4; RGBl. 1927 Teil II, S. 76 ff.). Aus neuester Zeit siehe: Freundschafts-, Handels- und Schiffsvertragsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den USA vom 29. 10. 1954, Art. 8, Ziff. 2: „Den Staatsangehörigen und Gesellschaften eines Vertragsteils wird in dem Gebiet des anderen Vertragsteils Inländerbehandlung und Meistbegünstigung für die Betätigung auf den Gebieten der Wissenschaft, des Bildungswesens, der Religion und der Wohlfahrt gewährt“ (Bulletin der Bundesregierung Nr. 217, 1954, S. 1983).

<sup>5)</sup> Siehe z. B. den deutsch-griechischen Vertrag vom 13./25. 4. 1874 über archäologische Ausgrabungen zu Olympia (RGBl. 1875, S. 241) und den französisch-afghanischen Vertrag vom 9. 9. 1922 über ausschließliche archäologische Forschungsrechte Frankreichs in Afghanistan (British and Foreign State Papers, Vol. 130, p. 362). Auch die Abkommen über den Schutz von Werken der Literatur und Kunst sind hier zu nennen.

Der außenpolitische Charakter von Kulturabkommen ist vor allem sichtbar, wenn sie im Zusammenhang mit allgemeinen Freundschaftsverträgen stehen oder im Rahmen einer Bereinigung der politischen Beziehungen zwischen den Partnern geschlossen werden<sup>6)</sup>. Aber auch Sonderverträge über diese Fragen können je nach den Umständen, unter denen sie vereinbart werden, und der Bedeutung der Gegenstände, die sie regeln, von wesentlicher Bedeutung für die außenpolitische Orientierung sein. Dies ist in um so größerem Maße der Fall, je stärker die politischen Gruppierungen im zwischenstaatlichen Bereich ideologischen Gesichtspunkten folgen<sup>7)</sup>.

Die neueren Kulturabkommen setzen sehr häufig – man kann es wohl eine Regel nennen – ständige Kommissionen ein, die aus Vertretern der Vertragsstaaten bestehen und sich ohne eigene Exekutivbefugnisse mit der Durchführung der Abmachungen befassen<sup>8)</sup>.

<sup>6)</sup> Beispiele der Einbeziehung kultureller Fragen in bilaterale Regelungen der politischen Beziehungen: a) *Traité d'amitié et de bon voisinage entre l'Irak et la Turquie*, 29 mars 1946. R. T. Vol. 37, p. 280. Art. 1, 6 und zwei Protokolle über kulturelle Fragen.

b) *Traité d'amitié, d'assistance mutuelle et de coopération pacifique entre la République Tchécoslovaque et la République Fédérale Populaire de Yougoslavie*, 9 mai 1946 (Traduction). R. T. Vol. 1, p. 74, Art. 5.

c) Die gleichzeitig mit der Pariser Konferenz über die westeuropäische Union und deren Beziehungen zur Nordatlantikpakt-Organisation geführten deutsch-französischen Besprechungen führten am 23. 10. 1954 außer zu dem Abkommen über die Saar u. a. zu einer Grundsatzklärung über die kulturelle Zusammenarbeit. Am gleichen Tage wurde ein Kulturabkommen unterzeichnet und ein Briefwechsel ausgetauscht (deutscher Text im Bulletin der Bundesregierung Nr. 210, 1954, S. 1896; französischer Text in *La documentation française, articles et documents*, No. O. 125 vom 28. 10. 1954). Siehe unten S. 102 ff.

<sup>7)</sup> Dies ist z. B. bei den unten Anm. 8 angeführten Abkommen zwischen den Ostblockstaaten der Fall.

<sup>8)</sup> Beispiele ständiger Kulturkommissionen: 1. *Traité d'amitié et de bon voisinage entre l'Irak et la Turquie*, 29-3-1946 (R. T. Vol. 37, p. 280. Protocole Annexe No. 3, Art. 2, 4, 5). 2. *Convention culturelle entre la Belgique et l'Italie*, 29-11-1948 (R. T. Vol. 41, p. 4, Art. 11-13). 3. *Cultural Convention between the United Kingdom and Norway*, 19-2-1948 (R. T. Vol. 34, p. 34, Art. 14-16). 4. *Accord relatif aux relations culturelles entre le Royaume de Belgique et la République Tchécoslovaque*, 6-3-1947 (R. T. Vol. 34, p. 78, Art. 2, 3). 5. *Accord culturel entre les gouvernements des Pays-Bas et de la France*, 19-11-1946 (R. T. Vol. 32, p. 102, Art. 2, 3). 6. *Accord culturel entre la Belgique et la Norvège*, 20-2-1948 (R. T. Vol. 32, p. 40, Art. 13-15). 7. *Convention relative à la coopération culturelle entre la République Fédérative Populaire de Yougoslavie et la République Tchécoslovaque*, 27-4-1947 (Traduction. R. T. Vol. 33, p. 60, Art. 12). 8. *Convention relative à la coopération culturelle entre la République Fédérative Populaire de Yougoslavie et la République de Hongrie*, 15-10-1947 (Traduction. R. T. Vol. 33, p. 82, Art. 3-5). 9. *Convention sur la collaboration culturelle entre la République Fédérative Populaire de Yougoslavie et la République Populaire d'Albanie*, 9-7-1947 (R. T. Vol. 33, p. 92, Art. 12). 10. *Convention relative aux rapports culturels et intellectuels entre la République Tchécoslovaque et la République Populaire de Bulgarie*, 20-6-1947 (Traduction. R. T. Vol. 46, p. 26, Art. 12-14). 11. *Convention between the Czechoslovak Republic and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland for the promotion of mutual under-*

Die begriffliche Umschreibung dessen, was unter »Kulturabkommen« zu verstehen sei, hat sich für die *Völkerrechtswissenschaft* bisher nicht als erforderlich erwiesen. Lediglich der Begriff »Kulturgut« hat in einem Spezialabkommen als Schutzobjekt in bewaffneten Konflikten eine Festlegung erfahren. Die kulturellen Vereinbarungen regeln jeweils eine Anzahl von Einzelfragen, die die Verpflichtungen der Parteien abgrenzen. Folgende Angelegenheiten sind *typische Gegenstände* zwischenstaatlicher Verträge, die sich als »Kulturabkommen« oder »Abkommen über kulturelle Zusammenarbeit« bezeichnen:

Man vereinbart den Austausch von Professoren, Studenten und Schülern<sup>9)</sup>, richtet Institute, Schulen<sup>10)</sup> und Lehrstühle<sup>11)</sup> ein, sagt die Zulassung

standing of intellectual, artistic, and scientific activities, 16-6-1947 (R. T. Vol. 46, p. 62, Art. 11-13). 12. Protocole additionnel à la déclaration relative aux relations scientifiques, littéraires et scolaires entre la Tchécoslovaquie et la France, 8-12-1945 (R. T. Vol. 46, p. 78, Art. 1. Vorläufige Kommission). 13. Accord relatif à la coopération culturelle entre la République de Pologne et la République Populaire de Roumanie, 27-2-1948 (Traduction. R. T. Vol. 46, p. 152, Art. 4-6). 14. Convention entre le gouvernement de la République de Pologne et le gouvernement de la République Française concernant la coopération intellectuelle, 19-2-1947 (R. T. Vol. 12, p. 96, Art. 5-9). 15. Kulturübereinkommen zwischen der Republik Österreich und der französischen Republik, 15. 3. 1947 (R. T. Vol. 12, p. 110, Art. 21). 16. Convention entre le gouvernement de sa Majesté dans le Royaume-Uni et le gouvernement Belge relative au développement de la compréhension mutuelle des activités intellectuelles, artistiques et scientifiques (avec échange de notes), 17-4-1946 (R. T. Vol. 6, p. 178, Art. 11-13). 17. Convention concernant la coopération culturelle entre la République de Pologne et la République Fédérative Populaire de Yougoslavie, 16-3-1946 (R. T. Vol. 10, p. 20, Art. 3-5). 18. Convention culturelle entre la République de Pologne et la République de Hongrie, 31-1-1948 (R. T. Vol. 25, p. 292, Art. 10, 11). 19. Accord entre les Pays-Bas et la Belgique concernant les relations culturelles et intellectuelles, 16-5-1946 (R. T. Vol. 17, p. 14, Art. 2). 20. Deutsch-französisches Kulturabkommen vom 23. 10. 1954.

<sup>9)</sup> Beispiele für Schüler-, Studenten- und Professoren Austausch siehe Anm. 8, Ziff. 1: Protocole Annexe No. 3, Art. 1, 3; Ziff. 2: Art. 3, 4, 7; Ziff. 3: Art. 3, 6, 10; Ziff. 4: Art. 4, 5, 7, 9; Ziff. 5: Art. 4, 5, 7; Ziff. 6: Art. 2-4; Ziff. 7: Art. 3, 4; Ziff. 8: Art. 5a; Ziff. 9: Art. 4, 6; Ziff. 10: Art. 3, 5; Ziff. 11: Art. 3, 4; Ziff. 12: Art. 2, 7; Ziff. 13: Art. 1e; Ziff. 14: Art. 1b; Ziff. 15: Art. 7; Ziff. 16: Art. 3; Ziff. 18: Art. 1d; Ziff. 19: Art. 4, 5, 7. Exchange of notes constituting an agreement between the United States of America and Perú relating to a scholarship programme, 4 and 24 August 1942 (R. T. Vol. 24, p. 154). Notenwechsel zwischen den USA und Ecuador vom 22. 1. 1954 (R. T. Vol. 24, p. 274). Übereinkommen Frankreich-Norwegen über wissenschaftliche, literarische und Unterrichtsbeziehungen, 21. 11. 1927, Titel I (British and Foreign State Papers, Vol. 127, p. 497). Übereinkommen Belgien-Niederlande über kulturelle Beziehungen, 26. 10. 1927, Titel III (a. a. O., Vol. 127, p. 105). Deutsch-französisches Abkommen.

<sup>10)</sup> Beispiele für die Einrichtung von Instituten und Schulen siehe Anm. 8 Ziff. 1: Protocole Annexe No. 1 Art. 3; Ziff. 2: Art. 2; Ziff. 3: Art. 2; Ziff. 4: Art. 6; Ziff. 5: Art. 6; Ziff. 7: Art. 2; Ziff. 8: Art. 2; Ziff. 9: Art. 3; Ziff. 10: Art. 2; Ziff. 11: Art. 2; Ziff. 13: Art. 1a; Ziff. 15: Art. 1-5; Ziff. 16: Art. 2; Ziff. 17: Art. 2; Ziff. 19: Art. 6. Deutsch-französisches Abkommen.

<sup>11)</sup> Beispiele für die Einrichtung von Lehrstühlen siehe Anm. 8 Ziff. 3: Art. 1; Ziff. 5: Art. 6; Ziff. 7: Art. 1; Ziff. 8: Art. 5a; Ziff. 9: Art. 1; Ziff. 10: Art. 1; Ziff. 11: Art. 1;

kultureller Vereinigungen zu, gründet Kommissionen zur Bereinigung der Schulbücher von tendenziösen Darstellungen und einseitigen historischen Beurteilungen<sup>12)</sup>, regelt die Anerkennung von Schulzeugnissen und Diplomen<sup>13)</sup> und fördert die Pflege der Sprache des Vertragspartners im Schulunterricht und im Prüfungswesen<sup>14)</sup>. Diese Übersicht, die in den Fußnoten durch zahlreiche Beispiele, aber nicht mit dem Ziel, Vollständigkeit zu erreichen, belegt ist, zeigt, daß die kulturellen Angelegenheiten im Sinne völkerrechtlicher Regelung die Zusammenarbeit in Fragen der wissenschaftlichen Forschung und Lehre, der Erziehung und Ausbildung sowie des literarischen und künstlerischen Schaffens zum Gegenstand haben.

Für das Staatsrecht kann dieser Begriff Bedeutung haben, sofern innerstaatliche Kompetenzen davon abhängen. Dies ist in der Bundesrepublik Deutschland in zweifacher Hinsicht der Fall: Die Fragen, ob der Bund oder die Länder zum Abschluß befugt und ob die gesetzgebenden Körperschaften des Bundes zustimmungsberechtigt sind, hängen davon ab (Art. 32 Abs. 3, 59 Abs. 2 GG).

Ein weiterer Schritt in der Entwicklung der Einbeziehung kultureller Fragen in das völkerrechtliche Vertragsrecht ist die satzungsmäßige Übernahme von Kulturaufgaben durch internationale Organisa-

Ziff. 12: Art. 3; Ziff. 13: Art. 1b; Ziff. 14: Art. 1a; Ziff. 15: Art. 6; Ziff. 16: Art. 1; Ziff. 18: Art. 1a.

<sup>12)</sup> Beispiele für die Überprüfung von Schulbüchern: 1. Vertrag zwischen der Argentinischen Republik und den Vereinigten Staaten von Brasilien über die Überprüfung von Lehrbüchern der Geschichte und Geographie. Rio de Janeiro, 10. 10. 1933 (L. o. N./T. S., Vol. 179, p. 176). 2. Vertrag zwischen Brasilien und Mexiko über die Überprüfung der Lehrbücher der Geschichte und Geographie. Rio de Janeiro, 28. 12. 1933 (L. o. N./T. S., Vol. 186, p. 396). In beiden Verträgen wird eine Revision der für den Unterricht verwendeten Texte der vertragsschließenden Länder und die Reinigung von Gegenständen, die die Jugend zur Abneigung gegen irgendein amerikanisches Volk aufreizen könnten, vereinbart. Außerdem wird die periodische Überprüfung der geographischen Unterrichtstexte vorgesehen. 3. Die unter den Auspizien des Völkerbunds beschlossene Deklaration über den Geschichtsunterricht (Revision der Schulbücher) vom 2. 10. 1937 bezeichnet es unter Bezugnahme auf frühere Arbeiten des Völkerbunds als wünschenswert, daß nationale Komitees von Lehrern gebildet werden, die sich mit den Gefahren einer tendenziösen Darstellung historischer Ereignisse in den Schulbüchern befassen und miteinander in Verbindung treten (L. o. N./T. S., Vol. 182, p. 264). 4. Das deutsch-französische Abkommen sieht Bemühungen um eine sachliche Darstellung vor.

<sup>13)</sup> Beispiele für die Anerkennung von Diplomen und Zeugnissen siehe Anm. 8 Ziff. 1: Protocole Annexe No. 1 Art. 3; Ziff. 2: Art. 6; Ziff. 3: Art. 9; Ziff. 4: Art. 10; Ziff. 6: Art. 7, 9; Ziff. 7: Art. 4; Ziff. 8: Art. 5c; Ziff. 9: Art. 5; Ziff. 10: Art. 4; Ziff. 11: Art. 1; Ziff. 13: Art. 1g; Ziff. 15: Art. 10; Ziff. 16: Art. 6; Ziff. 18: Art. 2; Ziff. 19: Art. 10, dazu Berichtigung und Neufassung: R. T. Vol. 23, p. 313; Deutsch-französisches Kulturabkommen.

<sup>14)</sup> Beispiele für die Pflege der Sprache siehe Anm. 8 Ziff. 1: Protocole Annexe No. 1 Art. 3; Ziff. 2: Art. 1; Ziff. 6: Art. 1; Ziff. 7: Art. 1; Ziff. 13: Art. 1b; Ziff. 15: Art. 8, 9; Ziff. 16: Art. 1; Ziff. 18: Art. 1c; Deutsch-französisches Kulturabkommen.

tionen. Das Motiv für die internationale Förderung kultureller Aufgaben durch Tätigkeit der Staatenvereinigung ist auch hier ein politisches. Die Mitglieder sollen sich der Gemeinsamkeit ihrer Wertmaßstäbe bewußt werden und dieses Bindeglied zwischen ihnen mit Hilfe der Organisationen stärken. Diese Aufgaben dienen indirekt dem Hauptziel der politischen Staatenverbindungen, der Friedenswahrung unter den Partnern des Zusammenschlusses. Das gilt sowohl für die Vereinten Nationen als auch für die regionalen Gruppen<sup>15)</sup>. Die Sonderorganisation für Erziehung, Wissenschaft und Kultur ist ein großzügiger Versuch zur Verwirklichung der kulturellen Ziele der Vereinten Nationen<sup>16)</sup>.

Es ist gewiß, daß völkerrechtliche Übereinkommen und organisatorische Formen nur technische Erleichterungen zur Entfaltung geistiger Impulse schaffen, nicht aber diese selbst hervorrufen können. Der naive Glaube, daß diese Verfahren kulturelles Leben erzeugen könnten, wird seine Anhänger, soweit es noch nicht geschehen ist, bitter enttäuschen. Sie sind aber ein wichtiges Mittel der Freizügigkeit der Lebensformen, Gedanken und Erkenntnisse und damit des gesellschaftlichen Fortschritts.

## II. *Kulturaufgaben im Bundesstaat*

Im Bundesstaat sind Gesetzgebung und Verwaltung auf kulturellem Gebiet in der Regel den Gliedverbänden belassen. Sind diese nach außen abgeriegelt, d. h. nach der Verfassung nicht zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge berechtigt, so entsteht die Frage, wie den Abkommen des Bundes, zu deren innerstaatlicher Durchführung ihm die Zuständigkeit fehlt, durch innerstaatliche Maßnahmen entsprochen wird. Steht auch die Vertragskompetenz selbst den Gliedverbänden

<sup>15)</sup> Satzung der Vereinten Nationen, Art. 1 Ziff. 1; Satzung des Europarats vom 5. 5. 1949, Art. 1b (BGBl. 1950, S. 263); das Ziel der geplanten europäischen Kulturkonvention ist, »bei den Angehörigen aller Mitgliedstaaten des Europarats und denjenigen anderer europäischer Staaten, die dieser Konvention beitreten, das Studium der Sprachen, der Geschichte und Zivilisation der anderen vertragschließenden Parteien sowie ihrer gemeinsamen Zivilisation zu fördern« (Mitteilungen des Europarats vom Oktober 1954, Beilage zum Bundesanzeiger vom 5. 11. 1954); siehe dazu W. Cornides, Der Europarat als politischer Rahmen der europäischen kulturellen Zusammenarbeit (Europa-Archiv, 1954, S. 6995). Brüsseler Fünf-Mächte-Pakt vom 17. 3. 1948 zwischen Belgien, Frankreich, Luxemburg, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich, Art. 3 (R. T. Vol. 19, p. 52). Bogotá-Charter der amerikanischen Staaten vom 30. 4. 1948, Kap. 8 (American Journal of International Law, Vol. 46, 1952, Suppl., p. 49), siehe auch das Abkommen der Interamerikanischen Konferenz in Buenos Aires vom 23. 12. 1936 über die Förderung der interamerikanischen kulturellen Beziehungen; Ankara-Pakt der Balkan-Entente vom 28. 2. 1952, Art. 4 (vgl. diese Zeitschrift Bd. 15, S. 140 ff.).

<sup>16)</sup> R. T. Vol. 4, p. 276.

zu, so können sie selbst Abkommen eingehen. Der enge Zusammenhang des kulturellen Lebens im ganzen Staatsgebiet und die Notwendigkeit auswärtiger Übereinkommen der größeren Einheit werfen aber die Frage auf, ob und inwieweit daneben die Bundesorgane zum Abschluß von Kulturabkommen berechtigt sind. Das Problem, wie sich Abschluß- und Durchführungskompetenz zu einander verhalten, zeigt sich auch in diesem Falle. Die Lösung ist um so dringender, als die Kulturabkommen mehr und mehr zum Bestandteil der allgemeinen Außenpolitik werden, die nicht den Gliedern, sondern dem Bundesstaat zusteht.

Die deutsche Bundesrepublik ist einer der wenigen Bundesstaaten, die ihre Gliedverbände nicht völlig nach außen abriegeln. Die staatlichen Aufgaben auf dem Gebiet der Kulturpflege stehen mit wenigen Ausnahmen den Ländern zu. Diese sind verfassungsrechtlich zum Vertragsabschluß mit auswärtigen Staaten und mit internationalen Organisationen befugt<sup>17)</sup>. Es dürfte nicht ernsthaft bestritten sein, daß auch die Bundesorgane Kulturabkommen schließen können, obwohl dies der Textauslegung des Grundgesetzes nicht zu entnehmen ist. Die Abgrenzung rührt an die Wurzeln des föderativen Aufbaus des deutschen Staates, könnte doch das Verhältnis zwischen Bund und Ländern ohne die Beobachtung der Formen verfassungsändernder Gesetzgebung (Art. 79 Abs. 1 und 2 GG) auf dem Wege über auswärtige Verträge verschoben werden.

### *III. Bund und Länder in der Verfassung*

Das Grundgesetz folgt der deutschen Tradition seit 1867 und dem üblichen Aufbauprinzip bundesstaatlicher Verfassungen, indem es die gesamte in der Bundesrepublik Deutschland ausgeübte Staatstätigkeit auf Bund und Länder in der Weise verteilt, daß die Bundeszuständigkeit ausdrücklich erwähnt und der Rest den Ländern überlassen ist. Die Formulierung ist so gewählt, daß die Frage, ob im *Zweifelsfalle* die Wahrnehmung staatlicher Tätigkeit dem Bund oder den Ländern gebührt, unmißverständlich zugunsten der Länder entschieden ist<sup>18/19)</sup>.

<sup>17)</sup> Darüber H. Kraus, Kulturabkommen der deutschen Länder mit auswärtigen Staaten (Archiv des Völkerrechts Bd. 3, 1952, S. 414 ff.).

<sup>18/19)</sup> Art. 30: »Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zuläßt.« Vgl. die entsprechende Fassung der Art. 70 und 83. Dieses Prinzip der Zuweisung und Vermutung umfaßt allerdings nur die Befugnisse und Aufgaben der *staaten*, nicht aber sämtlicher öffentlicher Organe. Die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, die nach gemeindeutschem Gewohnheitsrecht und den Landesgesetzen den Gemeinden zustehen, sind davon ausgenommen (Art. 28 II GG). Einschränkungen der Bundeskompetenz in auswärtigen Angelegenheiten entstehen dadurch nicht.

Keine geschriebene Verfassung kann die beiden großen Themen der politischen Grundentscheidungen abendländisch-rationalistischer Herkunft: das Verhältnis der Einzelperson und ihrer Gruppen zum Staat und die Organisation der öffentlichen Gewalt, erschöpfend regeln. Sie muß sich, um Bestand zu haben, um eine adäquate Projizierung der gesellschaftlichen Wirklichkeit auf die Ordnung des staatlichen Verbandes bemühen und wird dadurch selbst zum Faktor der sozialen Integration. Die relative Vollständigkeit der Verfassungsurkunde ist eine Frage der Voraussicht in die Entwicklung während der Beratungen, der Regelungsmöglichkeiten in der konkreten politischen Lage der Konstituante und des politischen Willens der Väter der Verfassung. Das deutsche Grundgesetz bietet Beispiele für alle diese Unvollkommenheiten.

Fragen der gesellschaftlichen Ordnung, die die Verfassungsurkunde nicht ausdrücklich erwähnt, müssen aus den politischen Grundentscheidungen, die die verfassungsgebende Gewalt in der Urkunde zu verwirklichen versuchte, beantwortet werden. Das Grundgesetz macht den rechtlich verbindlichen Charakter der Entscheidungen, auf denen die Bestimmungen der Urkunden beruhen, besonders deutlich, indem es zum Ausdruck bringt, daß es gewisse Normen voraussetzt. Ihre Erwähnung in der Verfassungsurkunde hat den Sinn, sie als Bestandteil des Staatszwecks zu proklamieren, sie durch das Verbot legaler Änderung rechtstechnisch zu sichern und sie zu verbindlichen Auslegungsregeln zu machen<sup>20)</sup>. Sie sind Bestandteil der geltenden Verfassungsrechtsordnung<sup>21)</sup>. Zu ihnen gehören die Gliederung des Bundes in Länder und die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung. Überdies ist die Gesamtstruktur der Verfassung zur Auslegung heranzuziehen, wenn ein Grundsatz nur unvollkommen in der Verfassungsurkunde ausgesprochen ist<sup>22)</sup>.

Die Trennung der politischen Leitgedanken von der staatsrechtlichen Norm, die die Verfassungsurkunde juristisch isoliert und sie mit der zeitlichen Entfernung von ihrer Entstehung zunehmend des adäquaten Verhältnisses zur gesellschaftlichen Wirklichkeit beraubt, dürfte heute allgemein verworfen

<sup>20)</sup> Art. 79 III, 1, 20 GG.

<sup>21)</sup> Der Begriff »positives Recht« ist wegen seiner Vieldeutigkeit vermieden. Entscheidend ist die Verbindlichkeit und Auslegungsfähigkeit der die Verfassungsurkunde tragenden Grundentscheidungen, und zwar sowohl der »Gesamtentscheidung« (im Sinne des positiven Verfassungsbegriffs von Carl Schmitt, Verfassungslehre, 1928, S. 20 ff.) als auch ihrer einzelnen Bestandteile. Die Frage nach dem Geltungsgrund der Verfassung, d. h. nach der Herkunft und den Grenzen der Rechte des *pouvoir constituant* ist damit nicht gestellt und kann hier außer Betracht bleiben.

<sup>22)</sup> So liegen die Prinzipien des Rechtsstaates und der freiheitlichen demokratischen Grundordnung dem Art. 20 GG zugrunde, obwohl sie nicht ausdrücklich genannt sind (siehe unten S. 13).

werden. Die Urkunde ist aus den Grundentscheidungen auszulegen. Den hierin von der Staatsrechtslehre der Weimarer Zeit gegenüber der Laband'schen Schule errungenen Sieg hat die abschreckende Wirkung der juristischen Fassadenverfassungen totalitärer Systeme vollständig gemacht<sup>23)</sup>.

Die Schöpfer einheitsstaatlicher Verfassungen sind der Mühe überhoben, den Versuch einer Aufzählung der staatlichen Befugnisse zu machen. Sie kennen im organisatorischen Bereich nur die Frage der horizontalen Funktionenverteilung auf die verschiedenen Staatsorgane der obersten Stufe, im materiellen die Schranke der öffentlichen Gewalt gegenüber dem Einzelmenschen und gegenüber Verbänden mit teilweiser Autonomie (Gemeinden, Kirchen, Berufsgruppen). Die Verteilung der Gesamtstaatsfunktionen auf die Bundesorgane und die Organe staatsähnlicher Länder zwingt dazu, den Inhalt der Staatsgewalt aufzugliedern. Die Verweisung von Zuständigkeiten an den Bund und die Ermittlung der Länderkompetenzen im Wege der Subtraktion löst das prinzipiell unlösbare Problem der Aufzählung aller staatlichen Funktionen durch die partielle Generalzuständigkeit der Länder. Es liegt auf der Hand, daß bei dieser Art der Zuweisung die Vermutung schon aus logischen Gründen nicht zugunsten des Bundes bestehen kann<sup>24)</sup>.

Die Verteilungsregel kann das Wesen der Föderativverfassung, das gleichzeitig in der Unterordnung unter den Gesamtstaat und der Mitwirkung an seiner Willensbildung besteht, nicht hinreichend erklären. Es unterlag schon für den monarchischen Bundesstaat der Bismarck'schen Gründung keinem Zweifel, daß den Ländern nicht alle staatliche Betätigung zustand, die der Reichsgewalt nicht *expressis verbis* übertragen war<sup>25)</sup>. Mit der Durchführung der Verträge, die das Verfassungsbündnis enthielten, durch die Organe des neuen Bundesstaates veränderte sich der völkerrechtliche und staatsrechtliche Status der Länder. Sie wurden Teile einer Ganzheit, die sie

---

<sup>23)</sup> C. Bilfinger (Der Einfluß der Einzelstaaten auf die Bildung des Reichswillens, 1923, S. 5): »... die Abhängigkeit gerade des Staatsrechts von der Welt der Tatsachen und der Politik ist so groß, daß seine Darstellung durch allzu strenge Durchführung jenes Grundsatzes [der Trennung formaljuristischer und staatspolitischer Betrachtungen] an Wahrheit und innerer Geschlossenheit vielleicht ebensoviel verlieren als an Übersichtlichkeit gewinnen kann.«

<sup>24)</sup> In den Verfassungen von 1867/1871 und 1919, die die partielle Generalzuständigkeit und die Vermutung nicht ausdrücklich aussprachen, war wegen des gleichen Zuweisungsprinzips die Rechtslage die gleiche (Anschütz, Kommentar zur Verfassung des deutschen Reiches vom 11. 8. 1919, 14. Aufl., S. 97; Meyer-Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 7. Aufl., S. 260). Die Frankfurter Reichsverfassung von 1849 beließ den Einzelstaaten alle nicht ausdrücklich übertragenen »staatlichen Hoheiten und Rechte« (Abschn. 1 Art. II 5).

<sup>25)</sup> H. Triepel, Die Kompetenzen des Bundesstaats und die geschriebene Verfassung (Festschrift für Laband, 1908, S. 249 ff.); R. Smend, Ungeschriebenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat (Festgabe für Otto Mayer, 1916, S. 247).

gemeinsam mit den unitarischen Reichsorganen, dem Kaiser und dem Reichstag, teils durch den Bundesrat, teils durch unmittelbare Einwirkung<sup>26)</sup> beherrschten. Die Reichsverfassung von 1867/1871 verdankt ihr Entstehen der Grundentscheidung für einen Staat, der die Antinomie von Bündnis und Subordination in einem kunstreichen Kompromiß zum Ausgleich gebracht hat. Die Verfassung hatte Bestand, solange keines der beiden Prinzipien zur Konsequenz drängte. Die Tatsache der Zugehörigkeit zu diesem Staat hatte Beschränkungen für die Länder zur Folge, die die Verfassungsurkunde auch dann nicht auszudrücken imstande gewesen wäre, wenn die Rücksicht auf die Empfindungen der »Hohen Verbündeten« eine umfassendere Definition des Bund-Länder-Verhältnisses nicht verhindert hätte. Durch die Entscheidung für die Bildung des Bundesstaats war geltendes, der Auslegung zugängliches Verfassungsrecht geschaffen worden, das sich nicht in der Urkunde erschöpfte. Es wandelte sich in fünf Jahrzehnten durch die gestaltende Kraft des gemeinsamen politischen Schicksals.

Seit dem ersten Weltkrieg disponierte im Rahmen des fortbestehenden deutschen Staates der auf revolutionärem Wege zur Macht gelangte unitarisch-demokratische *pouvoir constituant* über die Grundlagen des gesellschaftlichen Verbandes des Deutschen Reiches und über die Weimarer Verfassungsurkunde, mußte aber die ebenfalls fortbestehenden Länder als schwächere Mitträger des Reiches mit gemindertem Gewicht anerkennen. Wiederum vermochte die Urkunde nichts Abschließendes darüber auszusagen.

Die Betrachtungen zur föderativen Organisation der deutschen Bundesrepublik leiden an der Schwierigkeit, daß die Grundentscheidung durch verschiedene Umstände verdunkelt wird, von denen eine Verfassungsgebung normalerweise nicht belastet ist: die Statusveränderung der Länder in der nationalsozialistischen Epoche seit dem Gesetz über den Neuaufbau des Reiches vom 30. Januar 1934; die Wiederbelebung alter und die Gründung neuer Länder infolge von Maßnahmen der Besatzungsmächte; die Art und Weise des Zusammenwirkens der Länder und der westlichen Besatzungsmächte bei der Bildung des Parlamentarischen Rates und dem Inkrafttreten des Grundgesetzes; die Eingriffe der Besatzungsmächte bei der Beratung derjenigen Bestimmungen des Grundgesetzes, die den bundesstaatlichen Aufbau betreffen<sup>27)</sup>. Während normalerweise die Verfassungs-

<sup>26)</sup> Über den unmittelbaren Kontakt: Bilfinger, a. a. O., S. 91 ff., 94 ff., 101 ff.

<sup>27)</sup> Siehe die Einleitung zum sogenannten Bonner Kommentar über die Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes, besonders die Memoranden der Militärgouverneure der Westmächte vom 22. 11. 1948 (a. a. O., S. 98 ff.) und von 2. 3. 1949 (a. a. O., S. 106 ff.) sowie das Genehmigungsschreiben der Militärgouverneure zum Grundgesetz vom 12. 5. 1949 (a. a. O., S. 127).

urkunde zur Zeit ihrer Feststellung und Inkraftsetzung durch den *puvoir constituant* der Erfüllung ihrer Aufgabe, eine adäquate Ordnungsform der gesellschaftlichen Wirklichkeit zu sein, relativ am nächsten kommt, läßt sich dies vom Grundgesetz nicht im gleichen Maße sagen. Die Auslegung der Grundentscheidungen, die geltendes Verfassungsrecht sind, muß diesem Umstand Rechnung tragen. Die Verfassungspraxis der ersten Jahre hat unter diesen Umständen die Gestaltung des Verfassungslebens stärker als üblich beeinflusst. Die Frage, ob die Wehrangelegenheiten trotz Fehlens einer ausdrücklichen Kompetenzzuweisung von der grundgesetzlichen Entscheidung erfaßt seien oder nicht, hat in den Bundestagsdebatten und in den verschiedenen Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht über die parlamentarische Verabschiedung und Ratifikation der Bonner und Pariser Verträge vom 26. und 27. Mai 1952 eine Rolle gespielt. Es wurde darum gestritten, welche Einwirkung das Besatzungsregime auf die Entschlüsse des Parlamentarischen Rates gehabt habe und ob das Fehlen einer Regelung im Grundgesetz nur auf die damalige politische Lage zurückzuführen sei oder auf einer unabhängig davon gefällten politischen Entscheidung beruhe<sup>28)</sup>.

Die Analyse der Entscheidung über das Verhältnis von Bund und Ländern ist noch schwieriger. In der Wehrfrage konnte mit den Konsequenzen, die aus dem Willen zur Lebensfähigkeit des staatlichen Verbandes gezogen werden müssen, argumentiert werden. Im Bereich des organisatorischen Aufbaus ist dieser Gesichtspunkt von geringerer Bedeutung. Er spielt aber auch hier zur Bestimmung der Befugnisse eine Rolle, die die Bundesorgane haben müssen, wenn anders auf die Eigenschaft der Bundesrepublik als Gesamts t a t nicht verzichtet werden soll.

Die Erkenntnis des föderativen Bereiches der das Grundgesetz bestimmenden Entscheidungen ist besonderen Hindernissen ausgesetzt. Der bundesstaatliche Gedanke war durch das nationalsozialistische Regime schwer getroffen und nach 1945 durch die willkürliche Ziehung der Ländergrenzen seitens der Besatzungsmächte und die Verteilung der Heimatvertriebenen auf ganz Deutschland weiterhin größten Belastungen ausgesetzt. Der föderative Aufbau der Bundesrepublik wird in unterschiedlicher Weise von den einzelnen Ländern getragen. Bei dieser Sachlage muß man, um einen Anhaltspunkt zu haben, vom Text der Verfassungsurkunde ausgehen. Da ihre Ergänzung aus den Entscheidungen von 1949 in diesem Punkt nur beschränkt möglich ist, muß die Entwicklung des Verfassungslebens besonders beachtet werden. Der politische Sachverhalt, der hinter der Verfassung steht und der im Jahre

<sup>28)</sup> Verfahrensverlauf mit Materialien und Gutachten in »Der Kampf um den Wehrbeitrag«, Bd. 1 und 2, 1953; Parlamentsdebatten in den Sitzungsberichten des ersten Deutschen Bundestags, 213. Sitzung, abgedruckt ebenda, Bd. 1, S. 49 ff.

1949 verdunkelt war, wird erst nach und nach durch die Verfassungspraxis verdeutlicht.

Es ist hier nicht der Ort, dieser Frage in allen ihren Auswirkungen nachzugehen. Sie wird beschränkt auf die *auswärtige Gewalt*.

#### IV. Die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik

##### 1. Art. 32 Abs. 1 als organisatorischer Kernsatz

Das Grundgesetz überläßt den Ländern einen Teil der Wahrnehmung der auswärtigen Angelegenheiten. Das technische Zuweisungsprinzip ist aus dem Verhältnis von Art. 30 und 32 zu ersehen<sup>29)</sup>.

Art. 30 regelt die Zuweisung und die Zuständigkeitsvermutung für alle staatlichen Befugnisse und Aufgaben, bringt aber damit nicht das gesamte geltende Verfassungsrecht zum Ausdruck<sup>30)</sup>.

Art. 32 Abs. 1 erklärt »die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten« zur Sache des Bundes.

Die auswärtigen Angelegenheiten sind demnach abweichend von der allgemeinen Regel des Art. 30 Aufgabe des Bundes, soweit sie nicht ausdrücklich den Ländern übertragen sind. Dies ist für den Abschluß *völk e r r e c h t l i c h e r V e r t r ä g e* geschehen, soweit sie sich auf Gegenstände beziehen, die zur Gesetzgebungskompetenz der Länder gehören. Die grundsätzliche Zuständigkeit des Bundes äußert sich aber auch hier in dem Erfordernis der Zustimmung der Bundesregierung zu den Verträgen der Länder. Die Vermutung spricht im Zweifel für die Zuständigkeit des *B u n d e s*.

Die Bedeutung der Aussage des Art. 32 Abs. 1, daß die Pflege der auswärtigen Beziehungen dem Bunde gebührt, erschöpft sich nicht in der Feststellung, daß er eine Spezialregelung gegenüber dem allgemeinen Verteilungsprinzip des Art. 30 sei und dementsprechend die Kompetenzvermutung sich umkehre. Es ist kein Zufall und deutet auf einen wesensnotwendigen Zusammenhang zwischen Staatlichkeit und geschlossenem Auftreten in der zwischenstaatlichen Welt hin, daß die auswärtigen Angelegenheiten oder wenigstens die außenpolitischen Fragen in allen Föderativverfassungen zur Disposition des Bundes stehen<sup>31)</sup>.

<sup>29)</sup> Zur auswärtigen Gewalt im Grundgesetz und der Auslegung der einzelnen darauf bezüglichen Bestimmungen habe ich in der Festschrift für C. Bilfinger (Heft 29 der Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, S. 243–299) Stellung genommen. Auf die Ausführung über die Begriffe »auswärtige Gewalt«, »auswärtige Angelegenheiten«, »Beziehungen zu auswärtigen Staaten«, auf die hier nicht nochmals eingegangen wird, sei verwiesen (S. 246, 252, 257).

<sup>30)</sup> Siehe oben S. 7 ff.

<sup>31)</sup> Ausdrückliche Zuweisungen z. B. in der brasilianischen Verfassung vom 19. 9. 1946,

Art. 32 Abs. 1 ist ein Kernsatz der organisatorischen Aussagen des Grundgesetzes. Er bringt ihn nur unvollkommen zum Ausdruck. An anderen Stellen finden wir Teilregelungen seiner näheren Ausgestaltung: Art. 59 betrifft die Verteilung der Bundeszuständigkeiten auf die Bundesorgane, Art. 73 Ziff. 1 behält die ausschließliche Gesetzgebung über die auswärtigen Angelegenheiten dem Bunde vor.

Der zweite Abschnitt des Grundgesetzes umfaßt unter der Überschrift »Bund und Länder« nicht nur organisatorische Normen der föderativen Ordnung. In erster Linie enthält er Definitionen der Bundesrepublik Deutschland und ihrer inneren und äußeren Zielsetzungen. Entsprechend dem Aufbau der Verfassungsurkunde, die mit der Stellung der Einzelperson im Grundrechtsteil beginnt und dann zur Ausübung der Staatsgewalt übergeht, sind die meisten Aussagen über Wesen und Zweck des Staates in die Form organisatorischer Vorschriften gekleidet<sup>32)</sup>. So ist z. B. das Staatsziel der Verwirklichung des sozialen Rechtsstaats nicht wörtlich im Grundgesetz zu finden, sondern den Prinzipien zu entnehmen, die Art. 20 über die Staatsform und die Gewaltenteilung aufstellt. Die freiheitliche demokratische Grundordnung, die zweifellos die höchsten politischen Werte umfaßt, ist nur als Maßstab für die Berechtigung der Parteien, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken, erwähnt (Art. 21). Das Staatsziel, durch Übertragung von Hoheitsrechten an zwischenstaatliche Einrichtungen dem gesellschaftlichen Fortschritt und dem Frieden zu dienen, erscheint als Kompetenzzuweisung an die Bundesorgane (Art. 24).

Die Entscheidung, die deutsche Bundesrepublik als einheitlichen Verband nach außen zur Geltung zu bringen, ist in dem Willen zur Bildung einer bundesstaatlichen Struktur (Art. 20) mitenthalten. Art. 32 Abs. 1 zieht diese Konsequenz ausdrücklich. Er ist keine Staatszielbestimmung wie das Programm des sozialen Rechtsstaats, sondern ein Mittel zur Durchsetzung der durch die geschriebene Verfassung oder durch die Grundentscheidungen ge-

---

Art. 5 Ziff. 1, Art. 66 Ziff. 1, Art. 87 Ziff. 7; der schweizerischen Bundesverfassung vom 19. 4. 1874, Art. 8–10, 85 Ziff. 5; der Verfassung der USA vom 17. 9. 1787, Art. 2 Abschn. 2 § 2; der österreichischen Verfassung vom 7. 12. 1929/1. 5. 1945, Art. 10 Ziff. 2, 16, 50, 65 (siehe bereits den österreichisch-ungarischen Ausgleich von 1867); in der australischen Verfassung von 1900 ist die Bundeszuständigkeit aus der Gesetzgebung des Bundesparlaments in auswärtigen Angelegenheiten (Art. 51 Ziff. 29), in der kanadischen aus der Generalkompetenz des Bundes, soweit die Provinzen nicht für zuständig erklärt sind (Art. 91), zu entnehmen. Alle Texte sind unter Berücksichtigung der Verfassungsänderungen bis 1953 in den »Verfassungsurkunden von Staatenverbindungen«, herausgegeben vom Auswärtigen Amt, Essen 1953, abgedruckt.

<sup>32)</sup> Diese Beobachtung ist durchgängig, allerdings nicht ausschließlich zutreffend. Z. B. trifft Art. 25 die Feststellung, daß die allgemeinen Regeln Bestandteil des Bundesrechts sind; Art. 26 erklärt die Störung des friedlichen Zusammenlebens der Völker für verfassungswidrig und ordnet an, sie unter Strafe zu stellen.

botenen Zwecke der staatlichen Gemeinschaft. So bedeutet die Norm, daß dem Bund die Pflege der auswärtigen Beziehungen zustehe, nicht nur ein Glied in den Kompetenzzuweisungen an den Bund und die Länder, die mit Art. 30 beginnen. Er macht den Charakter der Bundesrepublik als einer nach außen geschlossenen Einheit deutlich.

## 2. Der Zusammenhang der inneren und äußeren Befugnisse

Diesem Grundsatz steht die Zubilligung des Rechts zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge an die Länder gegenüber. Der Umfang dieser Befugnis ist nicht nach dem Inhalt der Verträge, sondern nach der Verteilung der Gesetzgebungskompetenz erfolgt. Auf diese Weise wird die Vertragskompetenz durch ein sachfremdes Gruppierungsprinzip bestimmt. Die Gesetzgebung wird nach dem allgemeinen Zuweisungs- und Vermutungsgrundsatz der Artikel 30 und 70 behandelt. Die Gesetzgebungskataloge des Bundes (vor allem Art. 73–75 und 105) sind nicht unter dem Gesichtspunkt aufgestellt, daß sie Gegenstand der vertraglichen Abmachung mit einem ausländischen Staat oder einem sonstigen Völkerrechtsträger werden können; sie verteilen die Gewichte im Innern der Bundesrepublik. Die Generalzuweisung an die Länder hinsichtlich der nicht aufgezählten Materien ist nicht in allen Auswirkungen zu übersehen, da sich die Gesamtheit der Staatsfunktionen nicht aufzählen läßt. Zwar werden in der Regel wichtige Verträge Gegenstände von allgemeiner Bedeutung berühren, die der Rechtsetzung des Bundes zustehen; das ist aber durchaus nicht immer der Fall. Das Hauptbeispiel sind die Kulturabkommen. Kollisionen zwischen Verträgen der Länder, die sich auf Materien ihrer Rechtsetzung beziehen, und den Aufgaben des Bundes sind also möglich, wenn das Recht und die Pflicht der Bundesorgane, die Interessen des Staates als politischer und rechtlicher Einheit im auswärtigen Verkehr wahrzunehmen, betroffen werden.

Auch die allgemeine Vermutung zugunsten der Länder (Art. 30) und die gegenteilige Vermutung für den Bund im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten widerstreiten einander. Gilt jene für die Gesetzgebung und folglich auch für die damit verbundene Vertragszuständigkeit der Länder, so wohnt dieser die Tendenz zur Begrenzung ihrer auswärtigen Funktionen inne.

Die Befugnis zum Vertragsabschluß als Folge des Gesetzgebungsrechts ist keineswegs eine wesensnotwendige Maxime des Aufbaus von Bundesstaaten, deren Verfassung die Gliedverbände nicht nach außen abriegeln.

Die Frankfurter Reichsverfassung von 1849 und die Schweizerische Bundesverfassung von 1847 regeln die Vertragskompetenz der Gliedstaaten nach Materien<sup>33)</sup>.

<sup>33)</sup> a) Frankfurter Reichsverfassung: Abschnitt 2 Art. I § 8: »Die einzelnen deutschen

Die Verteilung der auswärtigen Zuständigkeiten entsprechend dem Umfang der inneren schleppt sich seit 1867 durch das deutsche Staatsrecht, obwohl sie längst der Berechtigung entbehrt. Die Staatsrechtslehre legte die Bismarck-Verfassung, die einen allgemeinen Satz dieses Inhalts nicht kannte, in diesem Sinne aus<sup>34)</sup>. Sie konnte sich dabei auf die Entstehungsgeschichte des Reiches aus bisher völkerrechtsunmittelbaren Staaten stützen, die nur im Bereich der übertragenen Gewalten durch die Reichsverfassung beschränkt waren<sup>35)</sup>. Die auswärtigen Befugnisse des Reiches im Verhältnis zu den Ländern waren nicht im einzelnen umschrieben. Daß jedenfalls völkerrechtliche Verträge dazu gehörten, die Gegenstände der Reichsgesetzgebung betrafen, war aus der Bestimmung zu schließen, die die Mitwirkung von Bundesrat und Reichstag vorsah<sup>36)</sup>. Die Reichskompetenz mußte vorausgesetzt werden, um bestimmte Reichsorgane mit Aufgaben betrauen zu können. Umgekehrt folgte man aus der generellen, nicht an das Reich gezogenen Komplementärzuständigkeit der Länder für die nicht aufgezählten Staatsaufgaben ihre Befugnis zum Abschluß von Verträgen, die sich auf Gegenstände der Landesgesetzgebung bezogen.

Die Gleichschaltung der inneren und äußeren Kompetenzen war wegen ihrer Wesensverschiedenheit nicht konsequent durchführbar. Sie wurde korrigiert, indem man dem Reiche die auswärtigen Befugnisse der »hohen

Regierungen sind befugt, Verträge mit anderen deutschen Regierungen abzuschließen. Ihre Befugnis zu Verträgen mit nichtdeutschen Regierungen beschränkt sich auf Gegenstände des Privatrechts, des nachbarlichen Verkehrs und der Polizei.« b) Schweizerische Bundesverfassung: Art. 9: »Ausnahmsweise bleibt den Kantonen die Befugnis, Verträge über Gegenstände der Staatswirtschaft, des nachbarlichen Verkehrs und der Polizei mit dem Auslande abzuschließen; jedoch dürfen dieselben nichts dem Bunde oder den Rechten anderer Kantone Zuwiderlaufendes enthalten.« c) Die Verfassung der Sowjetunion vom 5. 12. 1936 (mit den seither, besonders im Jahre 1949 ergangenen Änderungen) gewährt ohne gegenständliche Begrenzung den einzelnen Unionrepubliken das Recht, »in unmittelbaren Verkehr mit auswärtigen Staaten einzutreten, mit ihnen Abkommen zu schließen und diplomatische und konsularische Vertreter auszutauschen« (Art. 18a). Der Union ist aber, abgesehen vom Abschluß der Verträge des gesamten Staates, die »Festlegung des allgemeinen Verfahrens in den gegenseitigen Beziehungen der Unionrepubliken mit auswärtigen Staaten« vorbehalten (Art. 14a). Alle Texte in »Verfassungen von Staatenverbindungen«, a. a. O., S. 134, 234, 263 f.

<sup>34)</sup> Meyer-Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 7. Aufl., S. 263 und Anm. 15; Fleischmann, Art. »Staatsverträge« im Wörterbuch des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts, 2. Aufl. 1913, Bd. 2, S. 510.

<sup>35)</sup> Dazu H. Triepel, a. a. O., S. 249 ff. und 280 ff.

<sup>36)</sup> Art. 11 Abs. 3: »Insoweit die Verträge mit fremden Staaten sich auf solche Gegenstände beziehen, welche nach Art. 4 in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören, ist zu ihrem Abschluß die Zustimmung des Bundesrates und zu ihrer Gültigkeit die Genehmigung des Reichstags erforderlich.«

Politik« zubilligte, die man als mit der Existenz des Bundesstaates gegeben ansah. Als Anknüpfung in der Verfassungsurkunde diente Art. 11 Abs. 1, der dem Kaiser die Aufgabe übertrug: »das Reich völkerrechtlich zu vertreten, im Namen des Reiches Krieg zu erklären und Frieden zu schließen, Bündnisse und Verträge mit fremden Staaten einzugehen, Gesandte zu beglaubigen und zu empfangen«. Die Entscheidung für den gemeinsamen Staat hatte verfassungsrechtliche Folgen, die nicht in dem knappen, auf die organisatorischen Notwendigkeiten beschränkten Dokument ausgesprochen waren.

Darüber hinaus schloß das Reich Abkommen auf Gebieten, die der Reg-  
lun- g- und Verwaltungshoheit der Länder zustanden, wenn sie entweder nach ihrer Natur oder wegen der Zweckmäßigkeit einer einheitlichen Abmachung über den Bereich einzelner Länder hinaus als Reichsaufgaben angesehen wurden<sup>37)</sup>. Die Erweiterung der innerstaatlichen Befugnisse der Reichsorgane auf dem Umweg über die Durchführung völkerrechtlicher Verpflichtungen war damit nicht verbunden. Es liegt auf der Hand, daß die Grenzziehung in diesen Fällen noch schwieriger war als im Bereich der hohen Politik. Sie blieben seltene Ausnahmen.

Es wurde nie in Zweifel gezogen, daß sowohl das Reich als auch die Länder völkerrechtliche Abkommen im Rahmen ihrer Verwaltungsaufgaben schließen konnten.

Die Abhängigkeit der äußeren von der inneren Zuständigkeit war also nur innerhalb der Grenzen rechtens, die durch die Bildung und Fortentwicklung des Reiches als einer politischen Gesamtmacht gesteckt waren. Diese Einschränkung eines klaren, aber in seiner folgerichtigen Durchführung unangemessenen Prinzips durch einen in seiner Tragweite schwer bestimmbaren Satz der ungeschriebenen Verfassung machte die Praxis der auswärtigen Angelegenheiten konvenabel. Allerdings läßt sich nicht behaupten, daß die Verfassungsurkunde ihre Funktion, ein möglichst adäquater Ausdruck der Verfassungsrechtslage zu sein, in diesem Punkt erfüllt hätte.

Die Weimarer Nationalversammlung faßte den Grundsatz der Kompetenzzuweisung an die Länder nach ihren Gesetzgebungsmaterien in abstrakte Form und schrieb die Einholung der Zustimmung des Reiches vor der Eingehung eines Vertrages vor. Das zweckwidrige, der Praxis

37) Beispiele: a) für natürliche Reichszuständigkeit: Kollektivabkommen über die polizeiliche Regelung der Fischerei in der Nordsee außerhalb der Küstengewässer vom 6. 5. 1882 (RGBl. 1884, S. 25); b) für Zweckmäßigkeit einheitlicher Regelung durch ein Abkommen des Reiches: 1. Bekanntmachung vom 17. 2. 1887 betr. die Veröffentlichung der zwischen dem Deutschen Reich, Frankreich, Italien, Österreich, Ungarn und der Schweiz vereinbarten Bestimmungen über die technische Einheit im Eisenbahnwesen; 2. Verträge zwischen dem Deutschen Reich, Italien und der Schweiz über die Gotthardbahn vom 28. 10. 1871 (Grundvertrag zwischen der Schweiz und Italien vom 15. 10. 1869) (RGBl. 1871, S. 376), 12. 3. 1878 (RGBl. 1879, S. 270) und 13. 10. 1909 (RGBl. 1913, S. 719).

niemals voll gerecht werdende Prinzip wurde damit im urkundlichen Verfassungsrecht verankert. Der Parlamentarische Rat folgte ihr darin, obwohl die Gründe, die seinerzeit die fragmentarischen Regeln der Bismarck-Verfassung veranlaßt hatten, nicht mehr maßgebend waren und obwohl Verfassungspraxis und -lehre in der Zwischenzeit hinreichend vorgearbeitet hatten, um eine Lösung zu finden, die von den Bedürfnissen der auswärtigen an Stelle der inneren Angelegenheiten ausging. Eine Aufzählung der Vertragsarten, für die die Länder zuständig sein sollten, wurde versäumt. Auf der andern Seite ziehen aber sowohl die Verfassung von 1919 als auch das Grundgesetz die Folgerung aus den Erkenntnissen der Staatsrechtslehre der Bismarck-Zeit, indem sie die Pflege der auswärtigen Beziehungen dem Reiche bzw. dem Bunde zuweisen. Sie haben damit die Kompetenz des Bundesstaats zur politischen Bindung durch völkerrechtliche Abmachungen zum Ausdruck gebracht. Die Nachfolger des Art. 11 Abs. 1 der Bismarck-Verfassung – Art. 45 der Weimarer Verfassung und 59 des Grundgesetzes – sind auf die Regelung der Zuständigkeiten der Reichs- und Bundesorgane untereinander beschränkt. Die ausdrückliche Anerkennung des außenpolitischen Vorrangs des Gesamtverbandes in Art. 32 Abs. 1 GG ermöglicht trotz der Beibehaltung des falschen Verteilungsprinzips für den Abschluß von Verträgen (Art. 32 Abs. 3) eine Auslegung, die den Erfordernissen des einheitlichen Auftretens der Bundesrepublik nach außen und der verfassungsrechtlich geschützten Stellung der Länder Rechnung trägt.

## V. Verträge der Bundesrepublik

### 1. Übersicht

Aus dem Kernsatz folgt für den Abschluß völkerrechtlicher Verträge, daß der Bund in allen Angelegenheiten zuständig ist, in denen die Bundesrepublik Deutschland als einheitlicher Gesamtstaat am auswärtigen Rechtsverkehr teilnimmt. Dies ist bei Abkommen der Fall, die

1. Gegenstände der Bundesgesetzgebung berühren,
2. die politischen Beziehungen der Bundesrepublik regeln,
3. Fragen jeder Art betreffen, wenn entweder
  - a) keine innerstaatlichen Durchführungsmaßnahmen der Länder in Rechtsetzung oder Verwaltung erforderlich sind oder
  - b) die betroffenen Länder den Bund zum Abschluß in ihrem Namen bevollmächtigen oder dem Abschluß für die Bundesrepublik zustimmen oder
  - c) überwiegende Interessen der Außenpolitik den Abschluß erfordern.

2 Z. ausl. öff. R. u. VR., Bd. 16

## 2. Gegenstände der Bundesgesetzgebung

Die Generalkompetenz des Bundes in auswärtigen Angelegenheiten wird bereits bei der Lektüre der Gesetzgebungskataloge eindrucksvoll sichtbar. Auch einige kulturelle Angelegenheiten sind erwähnt<sup>38)</sup>. In anderen Fällen sind die Länder beim Abschluß ihrer Abkommen an die allgemeinen Schranken des Bundesrechts gebunden<sup>39)</sup>.

Der Bund kann nicht nur Verträge über Materien seiner ausschließlichen Gesetzgebung, sondern auch der konkurrierenden (Art. 74) und der Rahmenzuständigkeiten (Art. 75) abschließen, wenn er entweder die Materie bereits in Anspruch genommen hat<sup>40)</sup> oder sie nach den Bestimmungen über das Bestehen eines Bedürfnisses nach bundesgesetzlicher Regelung (Art. 72) an sich zieht. Bis zu diesem Zeitpunkt haben die Länder das Recht zum Vertragsabschluß auf diesen Gebieten<sup>41)</sup>.

## 3. Regelung der politischen Beziehungen der Bundesrepublik

Aus dem bundesstaatlichen Zusammenschluß folgerten schon die Kommentatoren der Bismarck-Verfassung, daß den Gliedstaaten »die hohe Politik« verschlossen sei<sup>42)</sup>. Eine Stütze in der Verfassungsurkunde fand diese Ansicht in dem Recht des Reiches, Krieg zu erklären, Frieden zu schließen und Bündnisse einzugehen<sup>43)</sup>. Ihm oblag es, wie H a e n e l<sup>44)</sup> es formulierte, »die Existenz, die Rechte und Interessen sowohl seiner selbst als Gesamtheit wie seiner verfassungsmäßigen Gliederungen, der Einzelstaaten, in der Völkergemeinschaft zu schützen und zu fördern«.

<sup>38)</sup> Der Bund hat die konkurrierende Gesetzgebung über den Schutz des deutschen Kulturgutes im Ausland und die Förderung der wissenschaftlichen Forschung (Art. 74 Ziff. 5 und 13). Der Bundestag hat am 5. 11. 1954 in erster Lesung über den Entwurf eines verfassungsändernden Gesetzes beraten, nach dem auch »die einheitliche Regelung des Erziehungs- und Bildungswesens« der konkurrierenden Kompetenz des Bundes unterliegen soll (Bundestagsdrucksache Nr. 621, Sitzungsberichte S. 2641 A ff.).

<sup>39)</sup> H. K r a u s, Kulturabkommen der Länder, a. a. O., S. 421 ff., erwähnt vor allem die Grundrechte, für Kulturabkommen speziell den Schulartikel (7) des Grundgesetzes.

<sup>40)</sup> Die Weitergeltung von Reichsrecht als Bundesrecht gemäß Art. 125 GG steht der Inanspruchnahme gleich.

<sup>41)</sup> Über die Wirkung einer späteren Regelung durch den Bund auf das völkerrechtliche Verhältnis des Landes zu seinem auswärtigen Partner siehe Festschrift für Thoma, 1950, S. 168 ff.

<sup>42)</sup> Meyer-Anschütz, a. a. O., S. 263: »Nur das Reich, nicht der Einzelstaat ist zuständig auf dem Gebiete der großen oder hohen Politik ...«

<sup>43)</sup> Art. 11 Abs. 1.

<sup>44)</sup> Deutsches Staatsrecht Bd. 1, 1892, S. 532; K. H. W a h l, Die deutschen Länder in der Außenpolitik, 1930, S. 32: »Danach steht der völkerrechtliche Verkehr [den Einzelstaaten] insoweit frei, als die Verfassung selbst oder die Natur des Reichs als mit allen Machtmitteln ausgerüsteter Gesamtmacht ihnen nicht Beschränkungen auferlegt.«

In dem Abschluß der in Art. 11 genannten Verträge von höchster politischer Wichtigkeit erschöpfte sich also die Kompetenz des Reiches nicht.

Art. 45 der Weimarer Verfassung brachte in diesem Punkt keine Neuordnung; das Grundgesetz knüpft hieran an und erweitert das Mitwirkungsrecht der gesetzgebenden Körperschaften auf Verträge, die die politischen Beziehungen der Bundesrepublik regeln (Art. 59 Abs. 2). Dieser Begriff ist also unter dem Gesichtspunkt der Funktionenverteilung zwischen den Bundesorganen – Bundesregierung, gesetzgebende Körperschaften, Bundespräsident – geschaffen. Vorausgesetzt ist aber, daß die Kompetenz dem Bunde auf Grund des organisatorischen Kernsatzes des Art. 32 Abs. 1 zusteht.

In dem Urteil über die deutsch-französischen Wirtschaftsabkommen vom 10. Februar 1950 hat das Bundesverfassungsgericht diejenigen Verträge darunter verstanden, die die Existenz des Staates, seine territoriale Integrität, seine Unabhängigkeit, seine Stellung und sein maßgebliches Gewicht in der Staatsgemeinschaft berühren<sup>45)</sup>. Das Gericht befaßte sich in dieser Entscheidung zwar mit der Auslegung des Art. 59 Abs. 2, also mit der Abgrenzung der parlamentarischen Einwirkung auf die auswärtige Gewalt der Regierung und des Bundespräsidenten. Der maßgebliche Gesichtspunkt der Entscheidung – die Position der Bundesrepublik in der Staatenwelt – ist der gleiche, den die Bismarckzeit in der Formel von der hohen Politik anwandte, zu der die Länder nicht befugt waren. Die vom Gericht gegebenen Merkmale und Beispiele sind daher auch für die Abgrenzung der Bundeszuständigkeit im Verhältnis zu den Ländern akzeptabel.

Will man der hier vorgetragenen These über die Bedeutung des Art. 32 Abs. 1 nicht folgen, so bietet sich die Lehre von den natürlichen Zuständigkeiten, die von der objektiven Natur der gesellschaftlichen Verbände und ihrer inneren Struktur ausgeht, mit derselben Lösung an.

Demnach können die Länder keine Verträge abschließen, die die politischen Beziehungen der Bundesrepublik betreffen. Sie sind auch dann nicht dazu befugt, wenn der Gegenstand des Abkommens ausschließlich Materien betrifft, für deren gesetzliche Regelung sie zuständig sind. Die Bundesregierung darf die Zustimmung zu einem Landesvertrag, der politische Wirkungen der vom Bundesverfassungsgericht umschriebenen Art für den Gesamtstaat hat, nicht erteilen. Andernfalls würde sie eine Bundeskompetenz, die sie nur selbst und unter Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften und des Bundespräsidenten ausüben darf, grundgesetzwidrig einem Land überlassen.

---

<sup>45)</sup> Urteil des zweiten Senats vom 29. 7. 1952 im Verfassungsstreit zwischen der sozialdemokratischen Fraktion des deutschen Bundestags und der Bundesregierung (Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) Bd. 1, S. 372 ff., 380 ff.).

Die Fälle, in denen ein Abkommen über eine Materie der Landesgesetzgebung die Regelung der politischen Beziehungen des Gesamtstaats berührt, werden, wenn die Auslegung des Bundesverfassungsgerichts die Staatspraxis weiterhin bestimmt, nicht häufig vorkommen. Auch im kulturellen Bereich kann jedoch der Abschluß eines Abkommens bei kritischer außenpolitischer Konstellation eine Bedeutung ersten Ranges gewinnen, wenn dadurch dem ausländischen Partner eine besonders enge politische Verbundenheit dokumentiert wird. Gleichzeitige kulturelle Abmachungen eines Landes mit Spanien und eines anderen mit einem Staat des Ostblocks können die Stellung der Bundesrepublik in der Staatenwelt in Mitleidenschaft ziehen. Die Vorlagepflicht an die Bundesregierung, der das Land nach Art. 32 Abs. 3 unterliegt, sichert dem Bunde die Entscheidung, ob die Grenze im Einzelfall überschritten ist. Selbst wenn das Abkommen der Bundesregierung genehm ist, darf sie die Zustimmung nicht erteilen, wenn sie es als wesentlich für die gesamte politische Orientierung der Bundesrepublik ansieht. Sie würde sonst die Rechte der gesetzgebenden Körperschaften und des Bundespräsidenten verletzen <sup>46)</sup>.

Auf eine Sonderbestimmung, die in aller Regel für die vertragliche Regelung der politischen Beziehungen des Bundes praktisch wird, muß besonders hingewiesen werden: Art. 24 Abs. 1 GG <sup>47)</sup> betrifft die Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen, also einen spezifischen Sektor der auswärtigen Angelegenheiten. Wir haben hier sowohl eine Staatszielbestimmung als auch eine Verfahrensregelung vor uns. Die Änderung des Grundgesetzes in der Form des Art. 79 ist mit Rücksicht auf den hohen Rang des Internationalisierungsprogramms nicht erforderlich <sup>48)</sup>. Die Zustimmung

<sup>46)</sup> Nach der Meinung von E. Menzel (Die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik, Heft 12 der Veröffentlichungen der deutschen Staatsrechtslehrer 1954, S. 179 ff., 202) »können die Länder über Fragen, die in ihre Gesetzgebungszuständigkeit fallen, auch dann Verträge schließen, wenn diese sich als ‚politische Verträge‘ nach den für Art. 59 Abs. 2 geltenden Auslegungsregeln darstellen würden«. Es ist allerdings richtig, daß Art. 59 nicht das Verhältnis zwischen Bund und Ländern, sondern nur zwischen den Bundesorganen regelt (irrig Th. Maunz, Deutsches Staatsrecht, 3. Aufl. 1954, S. 216 ff.). Daraus folgt aber nicht der Schluß Menzels; vielmehr ist der Tatsache, daß die Beteiligung der Bundesorgane am Zustandekommen dieser Verträge geregelt wird, zu entnehmen, daß die Kompetenzzuweisung an den Bund sich aus einem anderswo festgelegten Grundsatz ergibt. Ich sehe diesen in Art. 32 Abs. 1.

<sup>47)</sup> »Der Bund kann durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen.«

<sup>48)</sup> Auch W. Grewe (Die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik in Heft 12 der Veröffentl. der deutschen Staatsrechtslehrer 1954, S. 129 ff., 149) sieht in Art. 24 nicht nur eine *declaration of policy*, sondern eine Verfassungsbestimmung von ganz konkreter und präziser rechtlicher Bedeutung. Dagegen ist seine Annahme einer besonders gearteten Integrationsgewalt, die neben die normale *treaty making power* trete, nicht gerechtfertigt. Es handelt sich um eine Vereinfachung des Zustimmungsgesetzes der Legislativkörperschaften,

der gesetzgebenden Körperschaften kann also auch dann in der Form des einfachen Bundesgesetzes erteilt werden, wenn ausgeübte oder potentielle Hoheitsrechte der Länder durch Vertrag auf eine zwischenstaatliche Einrichtung übertragen werden <sup>49)</sup>.

Die Zugehörigkeit zu internationalen Organisationen, die unmittelbar Hoheitsrechte innerhalb des Jurisdiktionsbereichs der Mitglieder ausüben, ist den Ländern auch dann verschlossen, wenn der Gründungs- oder Beitrittsvertrag nicht die politischen Beziehungen des Bundes regelt (z. B. bei einer technischen Organisation mit Exekutivbefugnissen). Die Ausübung nicht-deutscher oder nicht ausschließlich deutscher öffentlicher Gewalt kann nach Art. 24 nur durch den Bund konzidiert werden. Auf der anderen Seite besteht kein zwingender Grund, den Ländern die Befugnis zum Beitritt in zwischenstaatliche Einrichtungen überhaupt abzusprechen. Soweit keine Hoheitsrechte übertragen werden, z. B. bei der Bildung einer gemeinsamen Fischereiorganisation oder einer ständigen Studienkommission für die Vereinheitlichung von Lehrplänen, bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen ihre Mitgliedschaft <sup>50)</sup>.

Die Mitwirkung der Länder an der Außenpolitik der Bundesrepublik vollzieht sich in anderer Weise:

a) Durch den Bundesrat wirken sie an der Willensbildung des Bundes, also auch an der in Gesetzesform erteilten Stellungnahme zu Vertragsabschlüssen mit <sup>51)</sup>. Der Bundesrat wird indes nicht nur aus diesem Anlaß in auswärtigen Angelegenheiten tätig. Allerdings war die Teilnahme an der Staatsleitung im Bundesrat der Bismarckzeit ungleich stärker als heute. Der Gedanke, daß die »verbündeten Regierungen« ein Bundesorgan beschicken und durch dieses an der politischen Führung des Bundesstaats teilnehmen, ist für das deutsche Volk keine geläufige Vorstellung mehr. Die Vernichtung der Länderstaatlichkeit durch das Hitler-Regime und die Bildung neuer Länder mit unhistorischen Grenzen nach 1945 haben das bün-

---

das mit Rücksicht auf die Teilnahme der Bundesrepublik an größeren Zusammenschlüssen im Verfahren der einfachen Gesetzgebung ergehen kann. Über den Stand der Meinungen siehe im »Kampf um den Wehrbeitrag«, Bd. 2, die Gutachten von Scheuner (S. 94 ff., 136 ff.), Thoma (S. 155 ff., 158 ff.), E. Wolff (S. 202 ff.), Forsthoff (S. 312 ff., 328 ff.), Löwenstein (S. 337 ff., 384 ff.), Klein (S. 456 ff., 466 ff.), Kraus (S. 530 ff., 537 ff.), Maunz (S. 591 ff.), Schätzel (S. 620 ff., 631 ff.).

<sup>49)</sup> Das ist in den Verträgen und Vertragsentwürfen zur europäischen Integration geschehen. Siehe zum Schumanplan E. Kaufmann in der Sondersitzung des Bundesrats vom 15. 6. 1951 (Sitzungsbericht S. 21).

<sup>50)</sup> A. A. H. Kraus, Kulturabkommen, a. a. O., S. 417, der den Beitritt der Länder zu jeder »organisierten Internationalgemeinschaft« für unzulässig hält. Die Beteiligung an der UNESCO ist auch m. E. aus den von Kraus angegebenen Gründen nicht möglich.

<sup>51)</sup> Art. 50, 59 Abs. 2 GG.

dische Element, das neben der Einordnung in die Gesamtheit zum Wesen des Bundesstaats gehört, in seiner politischen Wirkkraft gemindert. Eine Existenzgarantie der Länder ist – wie auch schon in der Weimarer Verfassung – im Grundgesetz nicht vorhanden<sup>52)</sup>. Nur das Prinzip der bundesstaatlichen Gliederung und die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung sind der Verfassungsänderung entzogen<sup>53)</sup>.

Trotzdem wird aus verschiedenen Bestimmungen des Grundgesetzes deutlich, daß der Bundesrat nicht nur eine der beiden »gesetzgebenden Körperschaften« ist, sondern auch heute noch den Funktionen der Bundesregierung enger verbunden ist als der Bundestag. Hierher gehören seine Befugnisse beim Erlaß allgemeiner Verwaltungsvorschriften zur Durchführung von Bundesgesetzen<sup>54)</sup>, bei der Bundesaufsicht über die Länder zur Durchführung von Bundesgesetzen in landeseigener Verwaltung<sup>55)</sup> und bei der Anwendung des Bundeszwangs gegenüber den Ländern, die ihre Bundespflichten nicht erfüllen. Außer dem Recht des Bundesrats und seiner Ausschüsse, die Anwesenheit der Mitglieder der Bundesregierung in den Sitzungen zu verlangen, spricht für die weitgehende verfassungsrechtliche Wirksamkeit des bündischen Elements im deutschen Verfassungsaufbau die Pflicht der Bundesregierung, den Bundesrat über die Führung der Geschäfte auf dem laufenden zu halten<sup>56)</sup>. Auch heute noch hat der Bundesrat nicht nur den Charakter einer parlamentarischen Zweiten Kammer. Das Bundesverfassungsgericht hat in verschiedenen Verfahren die Existenz der bündischen Komponente im Verfassungsrecht sowohl für das Verhältnis Bund-Länder als auch für die Beziehungen der Länder untereinander bejaht und seinen Urteilen als Bestandteil des Verfassungsrechts zugrunde gelegt<sup>57)</sup>.

Die Gründe aus der Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes, aus seinen Einzelbestimmungen und aus seinen Wesenselementen sind stark genug, um die bündische Komponente als Verfassungsprinzip neben dem Unterordnungsmoment als rechtswirksam behandeln zu müssen. Obwohl diese Rechtslage nur teilweise dem erkennbar geäußerten Volkswillen entspricht und

<sup>52)</sup> Dazu BVerfGE 1, S. 47 f. (Urteil des zweiten Senats über die Neugliederung für den Bereich des späteren Südweststaats vom 23. 10. 1951).

<sup>53)</sup> Art. 79 Abs. 3 GG.

<sup>54)</sup> Art. 84 Abs. 2, 85 Abs. 2; siehe auch Art. 129 Abs. 1.

<sup>55)</sup> Art. 84 Abs. 3, 4.

<sup>56)</sup> Art. 53 GG. Die Bedeutung der laufenden Unterrichtung im Verfassungsaufbau und ihren Umfang hat A. Schüle, Die Informationspflicht der Bundesregierung gegenüber dem Bundesrat (Festschrift für C. Bilfinger, a. a. O., S. 441 ff.) herausgearbeitet.

<sup>57)</sup> Urteil des zweiten Senats vom 21. 5. 1952 im Verfassungsrechtsstreit des Landes Bayern gegen die Bundesrepublik wegen der Verteilung von Wohnungsbaumitteln (BVerfGE 1 S. 299 ff., 315); Urteil des ersten Senats vom 20. 2. 1952 im Verfahren betreffend das Gesetz über den Finanzausgleich im Rechnungsjahr 1950 (BVerfGE 1, S. 117 ff., 131).

angesichts der Vorgänge nach 1945 etwas Künstliches hatte, hat sie inzwischen integrierende Wirkungen hervorgerufen. Der Bundesrat hat demnach über seine Zuständigkeit im Gesetzgebungsverfahren hinaus ein Recht zur Beobachtung und Diskussion der Außenpolitik<sup>58)</sup>.

b) Daneben stehen die unmittelbaren Beziehungen der Regierungen des Bundes und der Länder. S m e n d maß zur Zeit der Bismarck-Verfassung diesen Kontakten besondere Bedeutung bei<sup>59)</sup>. Es entspricht sicherlich auch heute noch, wenn auch die Imponderabilien der Beziehungen zwischen dem Reichsoberhaupt und den »verbündeten Souveränen« weggefallen sind, dem föderalistischen Prinzip, außerhalb der wenigen Verfassungsvorschriften elastische Formen des Zusammenwirkens zu finden<sup>60)</sup>. Die Heranziehung einzelner Länder zu auswärtigen Angelegenheiten, wenn sie besonders betroffen oder interessiert sind, liegt in der Tendenz des bündischen Zusammenschlusses<sup>61)</sup>.

Nicht hierher gehören die Bemühungen der Bundesregierung, die Stellungnahme der Länder im Bundesrat durch unmittelbare Fühlungnahme mit den Regierungschefs der Länder zu beeinflussen, und die häufig geübte Praxis der Parteien, die Wahlkämpfe für die Landtage mit außenpolitischen Parolen zu führen. Diese Vorgänge entziehen sich der verfassungsrechtlichen Wertung, sind aber für die Soziologie der politischen Willensbildung in Deutschland von Interesse.

#### 4. Sonstige, insbesondere kulturelle Angelegenheiten

a) Der Bund kann Abkommen jeden Inhalts schließen, wenn die Vertragserfüllung keine Maßnahmen – Rechtsentzug oder Vollzug – durch die Länder erfordert. Dies ergibt sich aus der Generalkompetenz des Bundes in auswärtigen Angelegenheiten.

In diesem Rahmen begegnet der Abschluß von *K u l t u r a b k o m m e n* durch den Bund keinen Bedenken. Soweit sich die Bundestätigkeit nicht in Maßnahmen des Gesetzgebers und in Vorschriften und Weisungen für die Landesverwaltungen manifestiert, wird der Charakter der Länder als geschlossener Körperschaften innerhalb der Bundesrepublik nicht beeinträchtigt

<sup>58)</sup> Er hat, wie Schüle (a. a. O., S. 452) hervorhebt, das Recht, sich mit der Politik der Bundesregierung zu befassen, und zwar nicht nur, um seine Einzelzuständigkeiten ausüben zu können, sondern im Hinblick auf seine Gesamtaufgabe.

<sup>59)</sup> Ungeschriebenes Verfassungsrecht, a. a. O., S. 248 f.

<sup>60)</sup> Darüber Schüle, a. a. O., S. 470 f.

<sup>61)</sup> Abgesehen vom Anhörungsrecht in den Fällen des Art. 32 Abs. 2 GG kommt die Fühlungnahme mit den Landesregierungen während der Vertragsverhandlungen, die Aufnahme von Ländervertretern in Verhandlungsdelegationen, die Beratung durch Sachverständige der Länder und die Fühlungnahme mit gemeinsamen Einrichtungen der Länder (z. B. der Konferenz der Kultusminister) in Betracht.

werden. H. Peters hat mit Recht darauf hingewiesen<sup>62)</sup>, daß die Vorstellung, die Kulturpflege sei in genau dem gleichen Umfang wie die kulturelle Gesetzgebung ein Ländermonopol, falsch sei. Der Bund kann eine eigene Kulturpolitik im Innern und nach außen treiben, wenn er die Rechte der Länder zur Rechtsetzung und ihre Verwaltungshoheit respektiert.

Der Bund kann demnach beispielsweise folgende Fragen durch Kulturabkommen regeln:

- Durchführung wissenschaftlicher und erzieherischer Programme; Forschungsprojekte und Austausch von Erfahrungen der Forschung (hier auch konkurrierende Rechtsetzungskompetenz gemäß Art. 74 Ziff. 13);
- Begründung kultureller Einrichtungen im Ausland und Förderung entsprechender ausländischer Einrichtungen im Inland<sup>63)</sup>; die Mittel sind dem Bundeshaushalt zu entnehmen;
- Austausch von Professoren, Lehrern, Schülern und anderen Gruppen zum Studium des Landes<sup>64)</sup>;
- die Förderung der Kenntnis der Sprache des Vertragspartners im Unterricht<sup>65)</sup> und die Schaffung von Lehrstellen;
- die Anerkennung der Rechtsfähigkeit ausländischer Vereine<sup>66)</sup>;
- die Anerkennung von Diplomen, soweit ihr Erwerb auf Bundesrecht beruht<sup>67)</sup>;
- die Einsetzung von ständigen Kulturkommissionen<sup>68)</sup>.

Dagegen kann er folgende Verpflichtungen ohne Zustimmung der Länder nicht übernehmen, weil sie zu deren Zuständigkeit gehören:

- Zur Einführung und Ausgestaltung von Schulfächern in den auf Landesrecht beruhenden Schulen (einschließlich des Privatschulwesens);
- zur Einrichtung von Professuren, Lektoraten, Lehrstellen in den Schulen und sonstigen kulturellen Einrichtungen der Länder;
- zur Einführung von Lehrmitteln, besonders Geschichts- und Erdkundebüchern in den Unterrichtseinrichtungen der Länder.

<sup>62)</sup> »Die Stellung des Bundes in der Kulturverwaltung nach dem Bonner Grundgesetz« (Festschrift für E. Kaufmann, 1950, S. 281 ff., 292).

<sup>63)</sup> Deutsch-französisches Kulturabkommen vom 23. 10. 1954, Art. 2.

<sup>64)</sup> Deutsch-französisches Kulturabkommen, Art. 3–6.

<sup>65)</sup> Deutsch-französisches Abkommen, Art. 7 und Briefwechsel vom gleichen Tage.

<sup>66)</sup> Auf Grund von Art. 129 Abs. 2 Satz 2 GG hat die Bundesregierung im Einvernehmen mit dem Bundesrat am 17. 2. 1953 entschieden, daß die Befugnis des Bundesrats der Bismarck-Verfassung zur Anerkennung der Rechtsfähigkeit ausländischer Vereine (Art. 10 EG BGB) auf den Bundesminister des Innern übergegangen ist (BGBl. 1953 I, S. 43).

<sup>67)</sup> Mit Rücksicht auf die Länderkompetenz in dieser Materie sieht das deutsch-französische Abkommen nur vor, daß die Vertragsschließenden darauf hinarbeiten (s'engagent à rechercher les moyens), daß die Studien und Zeugnisse als gleichwertig anerkannt werden (Art. 8).

<sup>68)</sup> Deutsch-französisches Abkommen, Art. 16.

Die Gegenstände, über die der Bund durch Vertragsabschluß disponieren kann, sind also weniger umfangreich als die seiner einheitstaatlich organisierten Partner. Das hat sich beim deutsch-französischen Kulturabkommen vom 23. Oktober 1954 gezeigt:

Da die Bundesregierung sich nicht zur Einführung der französischen Sprache als Wahlpflichtfach in den deutschen höheren Schulen verpflichten konnte, enthält das Abkommen nur die Bestimmung, daß die Vertragsschließenden, »soweit irgend möglich«, dafür Sorge tragen werden (Art. 7). In einem Sonderbriefwechsel zwischen dem Bundeskanzler und dem Ministerpräsidenten, der gleichzeitig mit der Unterzeichnung des Abkommens ausgetauscht wurde, wird die Absicht bekundet, die Gegenseitigkeit in der Sprachenfrage dadurch herbeizuführen, daß der vorgesehene Gemischte Ausschuß Empfehlungen an die ständige Konferenz der Kultusminister der deutschen Länder richtet.

Auch die sachliche Darstellung in den Schulbüchern, besonders den Lehrmitteln des Geschichtsunterrichts, konnte von den beiden Partnern nur »im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften« vereinbart werden (Art. 13).

b) Die Länder können die Bundesorgane zum Vertragsabschluß in ihrem Namen bevollmächtigen<sup>69)</sup>. Der Bund kann auch die Gesetzgebungsmaterien der Länder zum Gegenstand von Abkommen machen, die er im eigenen Namen abschließt, wenn die Länder ihre Zustimmung dazu erteilen. Die Zustimmung muß in der von der Landesverfassung vorgesehenen Form erteilt werden. Es genügt also nicht, die Zustimmung des Bundesrats herbeizuführen. Die Länder als Gliedverbände verzichten auf ihre Kompetenz zugunsten des Bundes. Die Zustimmung muß also von dem in der Landesverfassung genannten Vertretungsorgan – dem Ministerpräsidenten – in seiner Eigenschaft als Landesoberhaupt abgegeben werden. Ob der Landtag darüber Beschluß fassen muß, richtet sich nach den Verfassungen. Es ist möglich, daß die Landesvertreter in gemeinsamen Einrichtungen der Länder, z. B. in der Kultusministerkonferenz, bevollmächtigt werden, die Bundesregierung zum Abschluß im Namen der Länder oder des Bundes zu ermächtigen. Auf diese Weise kann der Kontakt zwischen der Bundesregierung und den Länderregierungen wesentlich vereinfacht werden. Es besteht auch kein verfassungsrechtliches Hindernis, diese Vollmacht den Landesvertretern im Bundesrat oder einem seiner Ausschüsse zu erteilen. In diesem Falle üben sie aber keine Bundesfunktionen aus; der Bundesrat dient dann nur als tech-

<sup>69)</sup> Dazu Menzel, *Auswärtige Gewalt*, a. a. O., S. 203; E. Schmitz, *Die Methode des Abschlusses internationaler Verträge* (Zeitschrift für ausl. u. internat. Privatrecht, Bd. 6, 1936, S. 228).

nisches Mittel zur Erleichterung der Verhandlungen der Bundesregierung mit den Länderbevollmächtigten. Es ist anzunehmen, daß die Bestimmungen über die Zustimmung des Landtags für Staatsverträge der Länder analog auch auf den Verzicht der Kompetenzausübung zugunsten der Bundesregierung anwendbar sind.

c) Während in den beiden vorhergehenden Fällen kaum grundsätzliche Einwendungen erhoben werden können<sup>70)</sup>, bereitet die Erweiterung der Vertragszuständigkeit des Bundes auch auf die Gebiete der Gesetzgebungshoheit der Länder Schwierigkeiten.

Aus dem Kernsatz der bundesstaatlichen Kompetenzzuweisung in auswärtigen Angelegenheiten folgt, daß überwiegende Interessen der Bundesaußenpolitik den Länderkompetenzen vorgehen. Den Ländern ist es nicht nur unmöglich gemacht, die Bundespolitik durch eigene Abmachungen mit dem Ausland zu durchkreuzen – dagegen sichert das Zustimmungsrecht der Bundesregierung – sie können auch außenpolitische Entscheidungen der Bundesorgane nicht durch Gebrauch ihrer Zuständigkeit verhindern. Das gilt nicht nur im engen Bereich der Verträge, die die politischen Beziehungen der Bundesrepublik regeln, Darüber hinaus muß der Gesamtstaat in Fällen zwingender Notwendigkeit ein *ius eminentis* gegenüber seinen Gliedverbänden haben. Da die Bundesregierung die Politik der Bundesrepublik bestimmt und ihr die Initiative in auswärtigen Angelegenheiten zusteht, entscheidet sie über die politische Notwendigkeit des Vertragsschlusses<sup>71)</sup>.

Eine nähere Abgrenzung der Fälle, in denen das *ius eminentis* ausgeübt werden kann, ist nicht möglich. Sie hängt *in concreto* nicht nur vom Gegenstand, sondern von der politischen Situation ab. Ohne politische Ermessensentscheidungen, die nur hinsichtlich etwaiger unzulässiger Rechtsausübung vom Bundesverfassungsgericht nachgeprüft werden können, ist ein Staat nicht zu steuern. Das gilt hier in ähnlicher Weise wie bei der Beurteilung des Bedürfnisses nach bundesgesetzlicher Regelung (Art. 72) und der Anwendung des Bundeszwangs (Art. 37).

Der föderative Rechtssatz, daß die Rechte der im Bundesstaat vereinigten Glieder nach Möglichkeit zu schonen sind, erfordert, daß die Bundesregierung von dieser Möglichkeit nur dann Gebrauch macht, wenn wesentliche Bundesinteressen berührt sind, obwohl die Voraussetzungen der Verträge zur Regelung der politischen Beziehungen nicht gegeben sind.

<sup>70)</sup> Sie werden sicher von den weitergehenden Auffassungen von Grewe und Menzel gedeckt.

<sup>71)</sup> Beispiele: Abkommen über Schulfragen einer fremdnationalen Minderheit; über Verwaltungsangelegenheiten, deren einheitliche Regelung aus außenpolitischen Gründen unumgänglich ist.

## VI. Die Vertragserfüllung in der Bundesrepublik

Insoweit völkerrechtliche Abkommen sich auf Gegenstände der innerstaatlichen Kompetenz des Bundes beziehen, also auf Bundesgesetzgebung, auf Aufgaben der Bundesverwaltung oder auf Verfahrens- und Verwaltungsvorschriften, die von Bundes wegen den Ländern erteilt werden können, kann der Bund der völkerrechtlichen Verpflichtung genügen. Die zur Vertragserfüllung erforderlichen Maßnahmen bieten Schwierigkeiten, wenn die Bundesorgane nach den Regeln der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung keine eigene Zuständigkeit besitzen.

Die Durchführung der einzelnen, im vorstehenden Abschnitt unter dem Gesichtspunkt der Zuständigkeit zum Vertragsabschluß behandelten Gruppen ergibt folgendes Bild:

### 1. Gegenstände innerstaatlicher Bundeskompetenz

Insoweit sich völkerrechtliche Abkommen auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, unterliegen sie der Verabschiedung der gesetzgebenden Körperschaften in Gesetzesform (Art. 59 Abs. 2) und sind von den Ländern ebenso wie die sonstige Bundesgesetzgebung auszuführen (Art. 84).

Soweit sie Gegenstände der Bundesverwaltung<sup>72)</sup> betreffen, kann der Bund durch eigene Behörden alles Erforderliche veranlassen<sup>73)</sup> (Art. 86–90, 108).

Der Bund kann sich ferner verpflichten, diejenigen Verfahrens- und Verwaltungsvorschriften für die Länderbehörden zu erlassen, zu denen er nach den Vorschriften des Grundgesetzes über die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung (Abschnitt 8 und Art. 108) befugt ist<sup>74)</sup>. Sofern zur Ausübung von Verwaltungsbefugnissen ein Bundesgesetz erforderlich ist<sup>75)</sup>, muß die Zustimmung zum Abkommen gemäß Art. 59 Abs. 2 als Gesetz ergehen. Der Grad der Mitwirkung des Bundesrates – überwindbares Einspruchsrecht oder Notwendigkeit des Einvernehmens – richtet sich nach dem Gegenstand<sup>76)</sup>. Sofern es sich um Verwaltungsvorschriften handelt, die den Ländern durch die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates auferlegt werden können, wird man annehmen müssen, daß das Abkommen

<sup>72)</sup> Im weitesten, von Peters, a. a. O., erläuterten Sinne.

<sup>73)</sup> Z. B. Verwaltungsabkommen auf den Gebieten der Zollabfertigung, der Bahn oder der Post.

<sup>74)</sup> So auch Grewe, a. a. O., S. 177.

<sup>75)</sup> Z. B. nach Art. 84 Abs. 1, 3; 87 Abs. 1, 3.

<sup>76)</sup> Z. B. Zustimmung in den Fällen des Art. 84 Abs. 1, 3; 87 Abs. 3 Satz 2; 108 Abs. 3 Satz 2.

der Zustimmung des Bundesrates bedarf<sup>77)</sup>. Demnach muß sich die Bundesregierung bei Verwaltungsabkommen, die im Rahmen ihrer grundgesetzlichen Zuständigkeit den Erlaß von Verwaltungsvorschriften für die Länder erfordern, vor dem Abschluß die Zustimmung des Bundesrats einholen oder das Inkrafttreten durch eine Ratifikationsklausel oder einen der Unterzeichnung beigefügten Vorbehalt hinausschieben.

## 2. Regelung der politischen Beziehungen

Aus der Aufgabe des Bundes, die Außenpolitik zu führen, folgt nicht nur seine Zuständigkeit zum Vertragsabschluß, sondern auch zur innerstaatlichen Durchführung.

Der Begriff des »Vertrages zur Regelung der politischen Beziehungen« ist aus dem Friedens- und Bündnisvertrag erwachsen. Schon in der Zeit des Kaiserreichs wurde mit Recht die Auffassung vertreten, daß in diesen Abkommen von entscheidender Bedeutung für das Gesamtschicksal der Nation die Vertragsgewalt des Reiches nicht durch die innerstaatlichen Zuständigkeitsregeln behindert sein könne<sup>78)</sup>. Die Weimarer Verfassung wies Friedensverträge ausdrücklich der Reichsgesetzgebung zu (Art. 45 Abs. 2).

Das Grundgesetz spricht von politischen Verträgen nur im Zusammenhang mit der in Gesetzesform erteilten Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften. Sie sind nicht unter den Bestimmungen über die Bundesrechtsetzung erwähnt. Eine Sonderbestimmung über den Friedensschluß fehlt. Es spielt keine Rolle, aus welchen Gründen sie weggelassen wurde – mit Rücksicht auf die politische Lage, auf die Wiedervereinigung oder auf die ohnehin gegebene natürliche Bundeszuständigkeit. Der in Art. 32 Abs. 1 dokumentierte Wille, als Staat an der internationalen Ordnung erneut gleichgeordnet teilzunehmen, ist Grundlage der Bundeszuständigkeit. In dieser wichtigsten Frage staatlicher Existenz kann die Bundeszuständigkeit nicht geringer sein als in den Einzelmaterien, die in den Rechtsetzungskatalogen enthalten sind. Der Bund ist also nicht deswegen in erster Linie zuständig, weil Verträge zur politischen Regelung eines gesetzesförmigen Zustimmungsbeschlusses bedürfen, obwohl auch dieses Argument nicht ohne Gewicht ist<sup>79)</sup>.

<sup>77)</sup> Z. B. Art. 84 Abs. 2; 85 Abs. 2. Ein Bundesgesetz, zu dessen Ausführung die Verwaltungsvorschriften erlassen werden, muß vorausgehen (z. B. über das Paßwesen).

<sup>78)</sup> So Haenel, a. a. O., S. 446, für den Friedensschluß. Die umstrittene Frage, ob gegebenenfalls eine Verfassungsänderung erforderlich war, braucht hier nicht mehr aufgeführt zu werden; sie wurde durch das Gesetz vom 28. 10. 1918 zugunsten der Zustimmung des Bundesrats und des Reichstags geklärt (RGBl. 1918, S. 1274).

<sup>79)</sup> Die vom Bundesverfassungsgericht (im Urteil vom 30. 7. 1952 über die vorbeugende Kontrolle der Zustimmungsgesetze zu den Bonner und Pariser Verträgen, BVerfGE 1, S. 396 ff., 400, 410) für die Normenkontrolle abgelehnte Differenzierung zwischen formellem Recht mit und ohne Rechtssatzinhalt kann auch in diesem Zusammenhang nicht gemacht werden, da es auf die Zuständigkeit des Bundes zum Erlaß verbindlicher Befehle an

Entscheidend ist vielmehr, daß die ungehinderte innerstaatliche Durchführung die zwingende Folgerung aus der Bundeszuständigkeit zur politischen Staatsleitung im auswärtigen Verkehr ist. Es handelt sich um eine Befugnis, die aus der Entscheidung der verfassunggebenden Gewalt für die Organisation eines Staates zu schließen ist, der die Wesenszüge der in der internationalen Welt gleichartigen souveränen Verbände trägt. Die Durchführungsbefugnis ist durch den organisatorischen Kernsatz gegeben<sup>80)</sup>.

In der Aufzählung der Parteien zu Eingang des Versailler Vertrags traten die deutschen Bevollmächtigten »im Namen des deutschen Reiches und im Namen aller Gliedstaaten sowie jedes einzelnen von ihnen« auf. Diese Feststellung war völkerrechtlich und staatsrechtlich unrichtig<sup>81)</sup>. Das völkerrechtliche Kriegsverhältnis hatte nur mit dem Reich bestanden. Die Länder waren als nichtsoveräne Verbände dazu nicht in der Lage. Staatsrechtlich gesehen zeigte sich das bündische Element im deutschen Staatsaufbau nur in der internen Beteiligung an der Willensbildung des Reiches, nicht aber in einem nach außen wirkenden Vorbehalt der einzelnen Länder, über Krieg und Frieden zu entscheiden<sup>82)</sup>. In dem Vertrag über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den drei Mächten vom 26. Mai 1952<sup>83)</sup> und im Protokoll über die Beendigung des Besatzungsregimes in der Bundesrepublik Deutschland vom 23. Oktober 1954, in dem dieser Vertrag vor seinem Inkrafttreten geändert wurde<sup>84)</sup>, ist dieser Zusatz nicht wiederholt worden. Die Durchführung dieses Vertrags und vor allem seiner Zusatzvereinbarungen durch die Ländervertretungen ist nicht unter dem Gesichtspunkt mangelnder Verpflichtungsfähigkeit

die Bürger und Staatsorgane ankommt; dieses ist auch beim formellen Gesetz ohne materiellen Rechtssatzinhalt der Fall.

<sup>80)</sup> Über Befugnisse, die aus einer von der Verfassung gegebenen Gewalt folgen, siehe Triepel, Die Kompetenzen des Bundesstaates, S. 254 ff.; E. Kaufmann in »Kampf um den Wehrbeitrag«, Bd. 2, S. 798; U. Scheuner, ebenda, S. 153 (allerdings mit weitergehenden Konsequenzen als den hier gezogenen); H. Kruse, Implied Powers and Implied Limitations, in »Archiv des Völkerrechts« Bd. 4 (1953), S. 169 ff., 176, 177 f. Die Hinweise auf das Verfassungsrecht der USA dienen nur als Beleg für die Konsequenzen eines bundesstaatlichen Aufbaus, besitzen aber, wie schon Triepel gesagt hat, keine Autorität für die Auslegung des deutschen Verfassungsrechts; die Ausführung des Bundespräsidenten Heuss bei der Amtseinführung des Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts mahnen ebenfalls zur Zurückhaltung (Ansprachen vom 9. 6. 1954, Karlsruhe 1954, S. 8).

<sup>81)</sup> H. Kraus, Art. »Friedensverträge« im Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Bd. 4 (1927), S. 410.

<sup>82)</sup> Die Ungültigkeit des preussisch-bayerischen Geheimvertrags vom 23. 11. 1870 über die Beteiligung Bayerns an Friedensverhandlungen ist von V. Bruns nachgewiesen worden (Sondervertretung deutscher Bundesstaaten bei den Friedensverhandlungen, 1918, S. 64).

<sup>83)</sup> BGBl. 1954 II, S. 57 ff.

<sup>84)</sup> Bulletin der Bundesregierung Nr. 202 (1954), S. 1781 ff.

des Bundes, sondern nur im Hinblick darauf diskutiert worden, ob der Bundesrat bei der Verabschiedung durch die gesetzgebenden Körperschaften gemäß Art. 59 Abs. 2 das Recht der Zustimmung oder nur des Einspruchs gegen den Beschluß des Bundestags habe.

Bei der Durchführung sind die allgemeinen Vorschriften des Grundgesetzes zu beachten. Die Länder sind verpflichtet, Maßnahmen, die ihnen nach der Kompetenzverteilung zufallen, durchzuführen. Ihre Untätigkeit ist ein Verstoß gegen Pflichten, die ihnen bundesverfassungsrechtlich obliegen. Die Bundesregierung kann gegen sie nach den Grundsätzen über Bundesaufsicht und Bundeszwang vorgehen.

Die Durchführungszuständigkeit des Bundes mit eigenen Mitteln ist also subsidiär. Sie ist erst gegeben, wenn die Länder ihrer Bundespflicht nicht nachkommen und das Verfahren der Mängelrüge nicht zum Ziel geführt hat<sup>85)</sup>. Die dann zulässigen Zwangsmaßnahmen können auch in der Ersatzvornahme durch den Bund bestehen<sup>86)</sup>.

### 3. Sonstige Angelegenheiten, insbesondere Kulturabkommen

a) Ist die Durchführung von Abkommen im Rahmen der Bundeszuständigkeiten möglich, so entstehen keine Schwierigkeiten<sup>87)</sup>. Der Bund kann über alle Aufgaben der Staatsleitung und Verwaltung Abkommen schließen, wenn er selbst das zur Erfüllung Erforderliche veranlassen kann. Er kann sich z. B. zur Förderung von Mitteln zur Einrichtung von Lektoraten für die fremde Sprache, zum Bau von Kulturinstituten oder zur Gewährung von Erleichterungen der Paß- und Zollbestimmungen für Besucher internationaler Jugendlager verpflichten<sup>88)</sup>.

b) Bedient sich ein Land der Bundesorgane zum Abschluß eigener Verträge, so ist es durch den Bund vertreten und wird selbst unmittelbar zur Durchführung verpflichtet. Bei der internen Zustimmung zu Bundesverträgen, die Gegenstände der Landeszuständigkeit betreffen, tritt das Land nach außen nicht als vertragschließender Partner in Erscheinung. Da der Verzicht im Rahmen des verfassungsrechtlich erstrebten einheitlichen Auftretens der Bundesrepublik liegt, ist er zulässig. Er bewirkt,

<sup>85)</sup> Art. 84 Abs. 4.

<sup>86)</sup> Darüber Schäfer, Bundesaufsicht und Bundeszwang im »Archiv des öffentlichen Rechts«, Bd. 78 (1952/53), S. 1 ff.

<sup>87)</sup> Siehe oben S. 27.

<sup>88)</sup> Hierher gehören auch die zahlreichen Regierungs- und Verwaltungsabkommen der Bundesministerien (vor allem des Innern, der Finanzen, des Verkehrs, der Post, der Wirtschaft und der Arbeit).

daß das Land dem Bunde gegenüber zur Durchführung verpflichtet ist; der Bund kann im Wege der Aufsicht und gegebenenfalls des Zwangs das vertragsgemäße Verhalten der Länder durchsetzen<sup>89)</sup>.

Die Zustimmung wird von der Landesregierung gegenüber der Bundesregierung erklärt. Sie muß vor der völkerrechtlich verpflichtenden Erklärung der zuständigen Bundesorgane vorliegen<sup>90)</sup>.

c) Am schwierigsten ist die Grenzziehung zwischen dem Recht zum Vertragschluß und den Schranken der innerstaatlichen Kompetenzverteilung bei der Ausübung des oben erörterten außenpolitischen *ius eminens*<sup>91)</sup>.

Es liegt nahe, die innere und äußere Zuständigkeit als komplementäre Erscheinungsformen desselben Prinzips zur Deckung zu bringen. Diese Auffassung hat den Vorzug der Einfachheit und Übersichtlichkeit und nimmt dem auswärtigen Vertragspartner bis zu einem gewissen Grad die Unsicherheit über die innerstaatliche Durchführbarkeit von Abkommen<sup>92)</sup>.

Ein verfassungsrechtliches Problem, das ein Kernstück des Staatsaufbaus betrifft, kann aber nicht mit Gründen der technischen Vereinfachung gelöst werden. In Wahrheit verbirgt sich hinter dieser Meinung eine in den Bereich des Politischen gehörende, aus der Interpretation der Verfassung aber zu verbannende Tendenz: der Wunsch nach Stärkung der unitarischen Elemente in der Verfassung auf dem Umweg über die auswärtigen Angelegenheiten.

Der Bundesstaat beruht auf der gewollten Antinomie von Einordnung und Bündnis. Die Verfassungspraxis

<sup>89)</sup> Ein (von E. Schmitz erwähntes) Beispiel der Zustimmung der Länderregierungen zu einem vom Reich geschlossenen Abkommen ist der deutsch-dänische Schriftwechsel vom 29. 11. 1924 über die Gewährung von Amtshilfe bei Zuwiderhandlungen gegen Bestimmungen über den Verkehr mit Kraftfahrzeugen. Die Bekanntmachung des Reichsaußenministers vom 13. 3. 1925 weist ausdrücklich auf die erfolgte Zustimmung hin (RGBl. 1925 II, S. 111).

<sup>90)</sup> Dies ist entweder die Unterzeichnung oder die Ratifikation. Siehe oben S. 25.

<sup>91)</sup> Siehe oben S. 26.

<sup>92)</sup> Zu ihr bekennen sich W. Grewe (a. a. O., S. 177); E. Menzel (a. a. O., S. 206); E. Kaufmann (Sondersitzung des Bundesrats vom 15. 6. 1951, a. a. O., S. 21); U. Scheuner (Kampf um den Wehrbeitrag, Bd. 2, S. 152); ebenso für die Verfassung der USA E. Menzel, Gegenwartsprobleme der Auswärtigen Gewalt in den Vereinigten Staaten (Festschrift für H. Kraus, 1954, S. 259 ff, 280 ff.) und R. G. Neumann, Bundesstaatliches Gefüge und auswärtige Gewalt in der Verfassungswirklichkeit der Vereinigten Staaten (Internationales Jahrbuch der Politik, 1954, S. 361 ff.); zurückhaltender in der Beurteilung der Bundeskompetenz K. H. Nadelmann, Ignored State Interest: The Federal Government and International Effort to Unify Rules of Private Law (University of Pennsylvania Law Review, Vol. 2, 1954, S. 223-366). Allgemeine Übersicht über das Problem in ausländischen Verfassungen, besonders in Indien, bei Ramesh Chandra Ghosh, The Indian Journal of Political Science, Vol. 15, 1954, S. 89-114.

nähert sich je nach ihrer Entwicklung ohne Änderung der Verfassungs-  
urkunde dem einen oder dem anderen der beiden Pole.

Die Antinomien des Föderalismus sind nicht die einzigen, die das Grund-  
gesetz kennt: Es widerstreiten einander, obwohl sie zu Leitgrundsätzen er-  
hoben sind:

Die Freiheit und die Gleichheit der Staatsbürger,  
das Eigentumsrecht und der Sozialstaat,  
das freie Mandat und die Mitwirkung der Parteien an der Willensbildung  
des Volkes,  
die Gewaltenteilung und das parlamentarische Regierungssystem.

Die Konsequenz der vollen Verwirklichung des einen Prinzips würde  
jeweils die Vernichtung des anderen bedeuten.

In diesen Fällen kann die Antwort niemals »entweder – oder«, sie muß  
»sowohl – als auch« lauten. Die Verfassung ist kein Exerzierfeld für logisch-  
technische Argumentation. Jedes Prinzip darf nur in der Weise zu Ende  
gedacht und durchgeführt werden, als es die Rücksicht auf das antinomisch  
mit ihm verbundene gestattet<sup>83)</sup>. Der Gegensatz muß sich im Verfassungs-  
leben durch das Zusammen- und Widerspiel der politischen Kräfte aus-  
gleichen. Die deduktive Methode macht nur einen Teil der rechtswissen-  
schaftlichen Erkenntniswege aus.

Insoweit das Grundgesetz, das hierin in Einklang mit der deutschen Ver-  
fassungstradition steht, Länderkompetenzen in auswärtigen Angelegenheiten  
beibehält, können sie nicht zur Disposition des Bundes stehen.

Der Bund kann direkt durch Grundgesetzänderung (Art. 79), indirekt  
durch Übertragung von Hoheitsrechten (Art. 24 Abs. 1) und – der oben ver-  
tretenen Ansicht zufolge – durch vertragliche Regelung der politischen Be-  
ziehungen der Bundesrepublik die föderative Struktur verändern. Darüber  
hinaus ist ihm dies verwehrt. Die Kompetenzen der Länder besitzen den  
gleichen Rang und denselben Verfassungsschutz wie diejenigen des Bundes.  
Es wäre falsch, nur beim Bund im Verhältnis zu den Ländern von ausschließ-  
lichen Zuständigkeiten<sup>84)</sup> zu sprechen, der Länderkompetenz dagegen des-  
halb eine geringere Resistenz zuzubilligen, weil sie wegen des Verteilungs-  
prinzips des Art. 30 nicht aufgezählt werden kann. Die Enumeration auf der  
einen und die Unbestimmbarkeit des Restes auf der anderen Seite ist ein tech-  
nisches Verfahren, das auch umgekehrt anwendbar wäre und in der Fassung  
des Art. 30 eine ausgesprochen länderfreundliche Tendenz hat. Ihr Sinn

<sup>83)</sup> Dazu Lassar, Die verfassungsrechtliche Ordnung der Zuständigkeiten, Hand-  
buch des deutschen Staatsrechts, Bd. 1 (1930), S. 301 ff.

<sup>84)</sup> Vgl. etwa Art. 21, 73, 88, 105.

würde ins Gegenteil verkehrt werden, wenn gerade diese Formulierung als Argument gegen die Länder gebraucht würde.

Das den Gesetzgebungszuständigkeiten folgende Recht zum Vertragschluß und die freie Gestaltung ihrer Rechtsetzung kann demnach den Ländern nicht durch Bundesverträge geschmälert werden<sup>95</sup>).

Der Bund kann also grundsätzlich durch Abschluß von Verträgen seine innerstaatlichen Kompetenzen nicht ausdehnen. Die Vertragszuständigkeit des Bundes folgt den ihm innerstaatlich zustehenden Kompetenzen, nicht aber schließt sich umgekehrt die Durchführungszuständigkeit an die Generalkompetenz zur Pflege der auswärtigen Beziehungen an. Sonst wäre eine verfassungsrechtliche Schleuse zum Einheitsstaat hin geöffnet.

Bejaht man, wie es oben geschehen ist<sup>96</sup>), die Befugnis der Bundesregierung zum Vertragsabschluß auf Grund des ausnahmsweise geübten *ius eminens*, so reicht die auswärtige Gewalt des Bundes in diesem Punkt weiter als die innerstaatliche Kompetenzverteilung. Es entsteht eine Pflicht der Bundesrepublik Deutschland, die nur mit Hilfe der Länder erfüllt werden kann. Die Länder sind jedoch aus dem bundesstaatsrechtlichen Grundsatz, daß sie die Reichspolitik nicht stören dürfen<sup>97</sup>), nicht berechtigt, die vorherige Zustimmung oder die spätere Erfüllung zu verweigern, weil darin eine unzulässige Rechtsausübung liegen würde. Allgemeine außenpolitische Erwägungen sind kein zulässiges Motiv. Die Länder wirken auf die Außenpolitik der Bundesrepublik nur durch den Bundesrat, nicht aber als Einzelstaaten ein<sup>98</sup>). Die vorherige Zustimmung oder die Durchführung eines Kulturabkommens darf also nicht versagt werden, weil das Land den politischen Ausgleich mit dem Staat, dessen Volkstum die Minderheit zugehört, zu verhindern wünscht.

Der Bund hätte unter dieser Voraussetzung das Recht, die Durchführung des Vertrags von den Ländern zu verlangen. Notfalls kann der Bundeszwang angewendet werden. Ein etwaiger Rechtsstreit über den Umfang der Rechte und Pflichten des Bundes und der Länder kann vor dem Bundesverfassungsgericht ausgetragen werden<sup>99</sup>). Dem kann nicht entgegnet werden, daß das

<sup>95</sup>) Ebenso für die Bismarck-Verfassung Triepel, Die Kompetenzen des Bundesstaats, S. 292; Haenel, a. a. O., S. 538 ff., 541: »Das Reich ist zu Staatsverträgen jeden Inhalts und ohne Rücksicht auf das Zutreffen einer Spezialklausel der Verfassung berechtigt, und nur das entgegenstehende Recht der Einzelstaaten auf Wahrung der inneren Kompetenzen setzt ihm Grenzen.« Für die Weimarer Verfassung Wahl, a. a. O., S. 8, 52.

<sup>96</sup>) S. 17, 26.

<sup>97</sup>) Triepel, Die Reichsaufsicht, 1917, S. 451 f., Wahl, a. a. O., S. 32 f.

<sup>98</sup>) Vgl. das Urteil des Bundesverfassungsgerichts (2. Senat) vom 30. 6. 1953 im Verfassungsverstreit zwischen der sozialdemokratischen Bundestagsfraktion und der Bundesregierung über den Kehler-Hafen-Vertrag (BVerfGE 2, S. 348 ff., 379).

<sup>99</sup>) Art. 93 Abs. 1 Ziff. 3 GG.

Grundgesetz nur die vom vorherigen Erlaß eines Bundesgesetzes abhängige Aufsicht über die Länderverwaltung kenne<sup>100</sup>). Für den Bereich der Gesetzgebung ist dies – im Gegensatz zur Weimarer Verfassung – zutreffend<sup>101</sup>). Das Aufsichtsrecht geht indes weiter. Es erstreckt sich auf alle von der Verfassung dem Bund zugewiesenen Gesamtstaatsinteressen. Dazu gehört an erster Stelle die Außenpolitik<sup>102</sup>). Die Zustimmung der Bundesregierung zu Länderverträgen, die nach Art. 32 Abs. 3 vor der Eingehung der völkerrechtlichen Verpflichtung erforderlich ist, ist ein Akt der präventiven Bundesaufsicht<sup>103</sup>).

Auch hierin zeigt sich, daß die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland verfassungsrechtlich nicht der Behinderung durch die Länder ausgesetzt ist.

---

<sup>100</sup>) Art. 84 Abs. 3.

<sup>101</sup>) Siehe darüber Th. Maunz, Deutsches Staatsrecht, 3. Aufl. 1954, S. 157.

<sup>102</sup>) Triepel, Reichsaufsicht, S. 442, 444; G. Anschütz, Die Reichsaufsicht, im Handbuch des deutschen Staatsrechts Bd. 1 (1930), S. 363 ff., 369. Siehe auch G. Jaenicke, Bundesstaat oder Staatenbund; zur Rechtsform einer europäischen Staatengemeinschaft (Festschrift für C. Bilfinger, S. 71 ff., 92): »Es ist ein typisches Merkmal jedes bündischen Zusammenschlusses, daß die Mitglieder eines Bundes je nach dem Umfang der Beistandspflicht, die ihnen *de iure* oder *de facto* aus dem Zusammenschluß erwachsen könnte, eine entsprechende Kontrolle über die Außenpolitik der einzelnen Mitglieder haben müssen, – ein Gesichtspunkt, der auch in den Debatten über die Europäische Verteidigungsgemeinschaft wiederholt zum Ausdruck gekommen ist.«

<sup>103</sup>) Urteil über den Kehler Hafen-Vertrag, a. a. O., S. 370.