



Kurzinformation

Zustimmung des Deutschen Bundestages zu völkerrechtlichen Verträgen

Die Rolle des Deutschen Bundestages bei der Ratifikation (rechtlich bindender) völkerrechtlicher Verträge bestimmt sich nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes (GG). Dieser lautet:

„Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, bedürfen der Zustimmung oder der Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes.“¹

Dieses Bundesgesetz, das auch „**Zustimmungs- oder Vertragsgesetz**“ genannt wird, erfüllt gleich **mehrere Funktionen**: Mit der Zustimmung des Parlaments zum völkerrechtlichen Vertrag wird der von der Regierung vollzogene Vertragsabschluss **demokratisch legitimiert**. Das Zustimmungsgesetz sichert damit innerstaatlich die **Mitwirkung des Parlaments** im Bereich der weitgehend exekutiv dominierten auswärtigen Gewalt. Das Zustimmungsgesetz **ermächtigt den Bundespräsidenten zur eigentlichen Ratifikation des Vertrages** (daher spricht man auch von einem „Ratifikationsgesetz“). Die Regierung hat nicht die Kompetenz, selbst die Ermächtigung zur (vorläufigen) Inkraftsetzung von völkerrechtlichen Verträgen zu erteilen. Aus der Zweckrichtung des Zustimmungsgesetzes folgt, dass die parlamentarische Zustimmung **vor der Vertragsratifikation** erteilt werden muss. Eine **nachträgliche Zustimmung** ist nach überwiegender Auffassung der Staatsrechtslehre verfassungsrechtlich nicht möglich.

Das Zustimmungsgesetz ist gleichzeitig ein **Transformationsgesetz**, denn es **überführt (oder transformiert) das Völkervertragsrecht** – im Sinne eines dualistischen Völkerrechtsverständnisses – **in nationales Recht** und verschafft dem Vertragsinhalt damit **innerstaatliche Geltung**; und zwar normenhierarchisch auf der Ebene eines Bundesgesetzes. Damit **sichert das Zustimmungsgesetz den innerstaatlichen Vollzug von Völkerrecht**. Das ist insoweit bedeutsam, als die Bundesregierung durch den Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages (völkerrechtliche) Verpflichtungen eingeht, deren Erfüllung innerstaatlich nur der Gesetzgeber sicherstellen kann.

1 <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>. Die Bundesregierung hat überdies Richtlinien für die Behandlung völkerrechtlicher Verträge (RvV) im deutschen Rechtsraum erlassen. Diese sind abrufbar unter: https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_05032014_50150555.htm.

Ein Zustimmungsgesetz i.S.v. Art. 59 Abs. 2 GG hat das **normale Gesetzgebungsverfahren** (nach Art. 76 ff. GG) **zu durchlaufen**. Dies bedeutet, dass die allgemeinen formellen Voraussetzungen zur Gesetzgebung auch auf den Erlass von Zustimmungsgesetzen anwendbar sind. In der Regel wird das Zustimmungsgesetz von der Bundesregierung, welche auch die Vertragsverhandlungen geführt hat, in den Bundestag eingebracht. Ob auch der Bundestag ein Gesetzesinitiativrecht besitzt, das ihm bei „normalen“ Gesetzen gem. Art. 76 Abs. 1 GG zusteht, erscheint mit Blick auf die außenpolitische Handlungsfähigkeit der Regierung problematisch. Der Bundestag beschließt das Zustimmungsgesetz mit **einfacher Mehrheit** (Art. 42 Abs. 2 GG). Die Zustimmungsgesetze zu völkerrechtlichen Verträgen werden (nebst Vertragstext) im **Bundesgesetzblatt** (Teil II) **veröffentlicht** (Art. 82 Abs. 1 GG).²

Mit dem Zustimmungsgesetz können **gleichzeitig Hoheitsrechte auf internationale Organisationen übertragen** werden (Art. 24 Abs. 1 GG). Völkerrechtliche Vertragsbestimmungen, welche die Verfassung ändern (**grundgesetzändernde Verträge**), erfordern in der Regel eine Verfassungsänderung *vor* der Verabschiedung des Zustimmungsgesetzes. Art. 79 Abs. 1 Satz 2 GG sieht dabei Sonderregelungen u.a. für verteidigungsrelevante völkerrechtliche Verträge vor. Ob das Zustimmungsgesetz *selbst* eine Verfassungsänderung herbeiführen kann, ist nicht abschließend geklärt. Zumindest im Kontext des europäischen Integrationsprozesses sind Änderungen der vertraglichen Grundlagen der EU möglich, durch welche auch das Grundgesetz „seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt“ wird (Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG).

Schwierig gestaltet sich im Einzelfall die **Abgrenzung** zwischen (förmlichen) **Vertragsänderungen**, für die ein neues Zustimmungsgesetz i.S.v. Art. 59 Abs. 2 GG erforderlich ist, und bloßen (dynamischen, informellen) **Fortentwicklungen völkerrechtlicher Verträge**, die vom „Integrationsprogramm“ (bzw. vom „Potential“) des Vertrages umfasst und damit vom Zustimmungsgesetz gedeckt sind.

Die **Beteiligungsform des Bundesrates** – also der „Länderkammer“ – bei Zustimmungsgesetzen richtet sich danach, ob für die **betreffende Sachmaterie des völkerrechtlichen Vertrages** die **Zustimmung** des Bundesrates erforderlich ist, oder ob dieser lediglich einen (vom Bundestag überstimmbaren) **Einspruch** einlegen kann (Art. 77 Abs. 4 GG). Sobald auch nur eine Bestimmung des Vertrages eine Sachmaterie betrifft, zu deren gesetzlicher Regelung die Bundesratszustimmung erforderlich ist, kann der Vertrag nur mit Zustimmung des Bundesrates abgeschlossen werden. In allen anderen Fällen verbleibt es bei der bloßen Einspruchsmöglichkeit.

Mit dem Zustimmungsgesetz kann ein völkerrechtlicher Vertrag **nur en bloc angenommen oder abgelehnt** werden. Eine **gestaltende Einflussnahme** steht den Gesetzgebungskörperschaften *nicht* zu; **Abänderungsanträge** seitens der Abgeordneten oder einiger Fraktionen sind parlamentsrechtlich ausgeschlossen (vgl. § 82 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, GOBT), weil ein völkerrechtlicher Vertragstext ohne Mitwirkung des Vertragspartners nicht einseitig verändert werden darf (sog. „Bepackungsverbot“). Denkbar ist aber, dass die parlamentarische

2 BGBl. Teil II, https://www.recht.bund.de/de/bundesgesetzblatt/bgbl-2/bgbl-2_node.html.

Zustimmung **unter der Bedingung** erfolgt, dass bei Ratifikation des Vertrages gem. Art. 19 Wiener Vertragsrechtskonvention ein bestimmter **Vorbehalt durch die Regierung erklärt** wird.

Neben der **Zustimmung in Gesetzesform** nach Art. 59 Abs. 2 GG kann der Bundestag auch in sog. **Entschließungen** zu außenpolitischen Fragen **zum Inhalt von Verträgen Stellung nehmen**. Die innerstaatliche (staatsrechtliche) Bindungswirkung solcher parlamentarischen Beschlüsse gegenüber der Bundesregierung ist umstritten. Aus völkerrechtlicher Sicht vermag jedoch die **einseitige Auslegungserklrung eines Vertragspartners** die andere Vertragspartei im Außenverhältnis nicht zu binden.

Kündigungen von völkerrechtlichen Verträgen (z.B. der Austritt aus einer internationalen Organisation) unterfallen – ungeachtet ihrer tatsächlichen und politischen Auswirkungen – nach *überwiegender Auffassung nicht* dem parlamentarischen Zustimmungsvorbehalt des Art. 59 Abs. 2 GG. Gleiches gilt für nicht-vertragsbezogene **einseitige exekutive Rechtsakte** (z.B. Anerkennung von Staaten, Abbruch diplomatischer Beziehungen, Verzichtserklrungen, Notifikationen, Unterwerfungserklärung unter die Gerichtsbarkeit internationaler Spruchkörper) sowie für („auerrechtliche“) **Abkommen mit rein politischer Bindung** („*soft law*“ wie z.B. die KSZE-Schlussakte, Verhaltenskodizes, VN-Migrationspakt u.a.m.).

Nicht alle völkerrechtlichen Verträge bedürfen der Zustimmung durch die gesetzgebenden Körperschaften. Art. 59 Abs. 2 GG beschränkt die parlamentarische Zustimmung auf Verträge, welche die **„politischen Beziehungen“** des Bundes regeln oder sich auf **Gegenstände der Bundesgesetzgebung** beziehen. Gemeint sind damit zum einen die sog. **„hochpolitischen“ Verträge**, welche nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts³ die „Existenz der Bundesrepublik, ihre territoriale Integrität, ihre Stellung oder ihr Gewicht in der Staatengemeinschaft“ unmittelbar und wesentlich berühren (z.B. Beitrittsvertrage zu internationalen Organisationen, Abkommen über politische Zusammenarbeit, Friedens-, Neutralitäts- und Abrustungsvertrage; nicht aber Handelsverträge u.a.). Zustimmungsbedurftig i.S.d. Art. 59 Abs. 2 GG sind zudem Verträge, **deren Vollzug den Erlass eines Bundesgesetzes erforderlich** macht (nach der Lehre vom sog. Vorbehalt des Gesetzes) oder die ihrem Inhalt nach **in bestehende gesetzliche Regelungen eingreifen**.

Völkerrechtliche Abkommen, welche die Voraussetzungen des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG nicht erfüllen, bedürfen keiner parlamentarischen Zustimmung. Insoweit handelt es sich um sog. **Verwaltungsabkommen** i.S.d. Art. 59 Abs. 2 Satz 2 GG (Regierungs- oder Ressortabkommen). Die Bezeichnung rührt daher, dass die Verwaltung den völkerrechtlichen Vertrag auch ohne Gesetz vollziehen kann. Verwaltungsabkommen mit auswärtigen (Nachbar-)Staaten werden **durch die jeweils zuständigen Ressorts** (Ressortabkommen) oder **durch die Regierung selbst** (Regierungsabkommen) **ohne Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften geschlossen**. Die Transformation von Verwaltungsabkommen in nationales Recht erfolgt nicht durch Gesetz, sondern durch Rechtsverordnung, Verwaltungsverordnung oder andere exekutive Regelungen.

3 Vgl. BVerfGE 1, 372 ff. - Deutsch-Franzolisches Wirtschaftsabkommen, Urteil vom 29. Juli 1952, Rn. 33, <https://www.fallrecht.de/bv001372.html>.

Die **Implementierung völkerrechtlicher Verträge** ist in der föderal organisierten Bundesrepublik Deutschland dezentralisiert und vornehmlich eine **Angelegenheit der Verwaltung**; neben den Bundesministerien in erster Linie eine Aufgabe der **Landesverwaltungen** (und ggf. Kommunalverwaltungen), welche die Bundesgesetze (und damit auch die ins deutsche Recht transformierten völkerrechtlichen Vertragsbestimmungen) **als eigene Angelegenheit ausführen** (Art. 83 GG). Der Deutsche Bundestag hat hierbei **keine spezifische Aufsichts- oder Kontrollfunktion**. Für die Überwachung der Implementierung menschenrechtlicher Verträge wurden zum Teil sog. „Monitoring-Stellen“ (wie etwa beim Deutschen Institut für Menschenrechte) eingerichtet. Nicht zuletzt können auch die **Verwaltungsgerichte** (der Länder) im Rahmen eines Verwaltungsgerichtsverfahrens (implizit) überprüfen, ob die Bestimmungen eines völkerrechtlichen Vertrages ordnungsgemäß angewendet wurden.
