

Schmidt: Staatsverträge nach Landesrecht als Weichmacher des Rechtsstaatsprinzips NVwZ 1986, 807

Staatsverträge nach Landesrecht als Weichmacher des Rechtsstaatsprinzips*

Professor Dr. Reiner Schmidt, Augsburg

I. Zum Problemstand

Der 25. Senat des VGH München hatte Mut, vor allem aber rechtsstaatliches Bewußtsein bewiesen. Gegen die einhellige Judikatur der Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit¹, gestützt allerdings auf so gewichtige Stimmen aus der Literatur wie die von Hoegner², Franz Mayer³, Hans Schneider⁴, Kalkbrenner⁵ und Kratzer⁶ erklärte er im Urteil vom 1. 8. 1985⁷, daß durch den Zustimmungsbeschluß des Bayerischen Landtags zum Rundfunkgebührenstaatsvertrag der Länder vom 5. 12. 1974⁸ Rechtspflichten von Rundfunkteilnehmern nicht hatten begründet werden können. Die Klägerin, eine Kurklinik, war damit zunächst für die in 39 Patientenzimmern aufgestellten Fernsehgeräte nicht mehr verpflichtet, Rundfunkgebühren zu entrichten.

Das BVerwG nutzte in dem hier besprochenen Urteil vom 11. 4. 1986 die Gelegenheit nicht, seine bisherige Rechtsprechung zu korrigieren und hob das Urteil des VGH München vom 1. 8. 1985 mit ungewöhnlicher Eile auf. Die Begründung basiert im wesentlichen auf der Behauptung, der VGH München übersteigere die Anforderungen an das Rechtsstaatsprinzip.

II. Die Zustimmung des Bayerischen Landtags zu Staatsverträgen

Gestützt auf die Rechtsprechung des BayVerfGH mißt auch das BVerwG dem Zustimmungsbeschluß des Bayerischen Landtags zu Staatsverträgen Doppelcharakter bei; er sei Zustimmungsakt einerseits und andererseits materielles Gesetz. Die Staatspraxis in Bayern beruhe auf der Rechtsauffassung, daß der Zustimmungsbeschluß auch ohne Gesetzesform als legislativer Akt gelten müsse. Wenn man aber - wie der BayVerfGH in seiner Judikatur zu Art. 72 II BayVerf.⁹ - in dieser durchaus nicht unumstrittenen¹⁰ Staatspraxis "ein besonderes Verfahren der materiellen Gesetzgebung sehen will, das gleichrangig neben dem Verfahren zum Erlaß förmlicher Gesetze steht"¹¹, müsse konsequenterweise mit der Zustimmung des Landtags auch die Transformation des Staatsvertrags in materielles Landesrecht abgeschlossen sein.

Bei dieser Lösung, die sowohl den sonst an Gesetzgebungsverfahren zu beteiligenden Bayerischen Senat (Art. 41 BayVerf.) wie die Vorschriften über die Ausfertigung, Verkündung und das Inkrafttreten der Gesetze (Art. 76 BayVerf.) ausklammert, war dem BVerwG offensichtlich selbst nicht wohl. Es bezieht sich nämlich auf seine Rechtsprechung aus dem Jahr 1965¹², die einen Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip verneinte, "wenn eine Landesverfassung für die Transformation von Staatsverträgen einen im wesentlichen dem Gesetzgebungsverfahren entsprechenden Weg vorschreibt"¹³. Gerade diese Forderung einer verfassungsrechtlich geregelten, gesetzgebungsähnlichen Ausgestaltung des Transformationsverfahrens wird aber in Bayern nicht erfüllt. Das Gericht verdeckt diesen Bruch mit der eigenen Rechtsprechung durch die Formulierung, daß den rechtsstaatlichen Anforderungen genügt sei, "auch wenn die Einzelheiten des Verfahrens nicht in der Bayerischen Verfassung, sondern in der Geschäftsordnung des Bayerischen Landtags geregelt" sind¹⁴. Da aber in Art. 72 II BayVerf. zu den Staatsverträgen nur zwei Aussagen gemacht werden - erstens, daß sie durch den Ministerpräsidenten abgeschlossen werden und zweitens, daß dies nach vorheriger Zustimmung des Landtags geschieht - wird vom BVerwG das gesamte rechtliche Verfahren der Normsetzung im Bereich der "Einzelheiten" angesiedelt. Der Bayerische Senat wird, vom bundesrechtlichen Standpunkt aus noch verständlich, keiner Erwähnung für würdig befunden. Stattdessen untermauert das Gericht seine pragmatische Betrachtungsweise durch ein Argument aus dem Bereich der "Gesetzgebungspsychologie": Der Normsetzungswille des Landtags, der zweifellos

vorhanden sei, mache die Zustimmung zum Gesetzesbefehl. "Damit" entspreche "das Zustimmungsverfahren nach Art. 72 II BayVerf. als Akt gesetzgeberischer Willensbildung und Entscheidung im wesentlichen dem förmlichen Gesetzgebungsverfahren"¹⁵. Das ist in der Tat bewundernswerte Akrobatik: Ein subjektives, inhaltliches Moment, der Wille zur Gesetzgebung nämlich, wird dazu herangezogen, um die objektive Einhaltung des förmlichen Gesetzgebungsverfahrens zu bejahen.

808

III. Zum Grundsatz des Gesetzesvorbehalts

Dem BVerwG ist darin zu folgen, daß die Homogenitätsklausel des Art. 28 I GG zur Schaffung von Recht im Rang eines Gesetzes nicht nur das zum Erlass von förmlichen Gesetzen bestehende Verfahren vorsieht.

Keinesfalls aber kann es ausreichend sein, allein auf den parlamentarischen Zustimmungsbeschuß abzustellen, um dem Anliegen einer demokratischen Legitimation gerecht zu werden; hierzu gehören verfahrensmäßige Mindestanforderungen, die durch eine inhaltliche Betrachtungsweise nicht überspielt werden können. Die "ohnehin geringen Gestaltungsmöglichkeiten, die das Parlament bei der Transformation von Staatsverträgen hat"¹⁶, dienen dem BVerwG dazu, das Verfahren der förmlichen Gesetzgebung noch zusätzlich abzubauen; es biete nämlich ohnehin keine stärkeren Garantien zum Schutz der Grundrechte. Dieses Argument ist insofern nicht überzeugend, als die Formalisierung des Verfahrens (Einschaltung des Senats, verfassungskräftig gesicherte Veröffentlichung im Gesetz- und Verordnungsblatt) selbstverständlich auch grundrechtssichernd wirkt. Ein Hinweis auf die prozessuale Situation soll das unterstreichen. Ein Verstoß gegen die innerhalb des Gesetzgebungsverfahrens zu beachtenden Art. 70 und 76 BayVerf. kann über den Umweg des Art. 101 BayVerf. (freie Entfaltung der Persönlichkeit) mit der Verfassungsbeschwerde zum BayVerfGH (Art. 120 BayVerf.) gerügt werden. Wird der Bürger aber darauf verwiesen, das Abweichen von einer Staatspraxis gerichtlich geltend zu machen, dann ist ihm das Risiko überbürdet, ob dies vom Gericht überhaupt als relevant angesehen wird.

Der Hinweis des BVerwG auf andere rechtsstaatliche Verfassungen, die bei Staatsverträgen auf eine Transformation durch förmliches Gesetz verzichten, verfährt nicht. Selbstverständlich bleibt es jeder Verfassung vorbehalten, sich bei Staatsverträgen und deren Transformation für ein anderes als ein förmliches Gesetzgebungsverfahren zu entscheiden oder sogar auf eine Transformation völlig zu verzichten. Es geht aber keinesfalls an, für wesentliche rechtsstaatliche Verfahrensdefizite die Staatspraxis als Lückenbüßer einzusetzen. Diese Meinung wurde im übrigen schon überwiegend zur Weimarer Verfassung vertreten. Bei Anschütz, den das BVerwG fälschlicherweise für sich in Anspruch nimmt, heißt es hierzu: "Daraus folgt, daß der gem. Abs. 3 ergehende Zustimmungsbeschuß als Gesetzesbeschuß (Art. 68 II WRV) anzusehen ist und, wie jeder andere Gesetzesbeschuß des Reichstags, der Vorschrift des Art. 72 (Recht der Reichstagsminderheit auf Aussetzung der Verkündung), dem Einspruch des Reichsrats (Art. 74), gegebenenfalls der Begutachtung des Reichswirtschaftsrates (Art. 165 IV), sowie dem Volksentscheid (Art. 73) unterliegt"¹⁷. Gerade den von Anschütz geforderten Schritt zur direkten Anwendung der für das reguläre Gesetzgebungsverfahren geltenden Regeln auf den Zustimmungsbeschuß hat aber die bayerische verfassungsgerichtliche Rechtsprechung nicht vollzogen.

Schließlich: Eine weitere Schwäche des Urteils wird durch eine mißverständliche Formulierung übertüncht. Das Gericht führt aus, das innerstaatliche Inkrafttreten von transformierten Rechtsnormen setze selbstverständlich eine ordnungsgemäße Bekanntmachung voraus. Der vorliegende Fall werfe "insoweit jedoch keine Fragen auf". "Der Rundfunkgebührenstaatsvertrag und die Erteilung des Zustimmungsbeschlusses" seien "im Bayerischen Gesetz- und Verordnungsblatt

(GVBl 1975, 77) bekanntgemacht worden"¹⁸. Das Gericht versucht, sich mit dieser Formulierung darüber hinwegzuhelfen, daß ausweislich der zitierten Stelle der eigentliche Legislativakt, nämlich die Zustimmung selbst, nicht bekanntgemacht wurde. Dem Vertrag wurde vielmehr nur nachrichtlich ein Zustimmungsvermerk vorangestellt.

IV. Tröstlicher Schluß

Für die Wahrnehmung der parlamentarischen Beteiligungsrechte beim Abschluß von Staatsverträgen wird in der Literatur eine extensive Auslegung der Parlamentsrechte empfohlen¹⁹. Als Grund hierfür gibt Friesenhahn den notwendigen Ausgleich für die Schmälerung des parlamentarischen Einflusses bei der Wahrnehmung des Budgetrechts und seiner allgemeinen Rechtsetzungsaufgabe an. Diese Empfehlung gilt heute mehr denn je und sie ist insbesondere für die besonders betroffenen Landesparlamente beherzigenswert. Wenn das BVerwG dem Rat Friesenhahns nun gerade nicht entspricht, dann ist dies, wie gezeigt wurde, nicht unbedingt rechtsstaatsfördernd; es dient vielmehr, wenn auch in sehr verdünnter und abgewandelter Form, der alten Vorstellung von der Sicherung der Prerogative des "Monarchen" auf dem Gebiet der auswärtigen Gewalt. Jedenfalls insoweit darf das Urteil als (unfreiwilliger) Beitrag des BVerwG zum König-Ludwig-Jahr in Bayern begrüßt werden.

* Zu BVerwG, Urt. v. 11. 4. 1986 - 7 C 67/85 - NVwZ 1986, 830 (in diesem Heft).

1. Grdl. VGH München, BayVBl 1964, 332; BVerwGE 22, 299; BVerfGE 37, 191 = NJW 1974, 1812; BayVerfGHE n. F. 26, 101; 28, 143; 31, 158; 33, 65 und BayVerfGH, NVwZ 1986, 290.
2. BayVerfR, 1949, S. 106.
3. Landesgesetz und Fernsehgebühr, Rechtsgutachten, 1963, S. 12 f.; ders., in: Mang-Maunz-Mayer-Obermayer, Staats- und VerwR in Bayern, 4. Aufl., (1975), S. 50.
4. VVDStRL 19 (1961), 23 f.
5. BayVBl 1965, 109 ff.
6. DVBl 1963, 315. Die gegenteilige Ansicht wird in der Lit. vertreten in den Kommentaren von Meder, BayVerf, 3. Aufl. (1985), Art. 72 Rdnr. 7 und von Schweiger, in: Nawiasky-Leusser-Schweiger-Zacher, BayVerf, Art. 72 Rdnr. 4; so auch die Dissertationen von P. G. Schneider, Beteiligung der Landesparlamente beim Zustandekommen von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen der Bundesländer, 1978, S. 92 ff. und Grassl, Staatsverträge und Verwaltungsabkommen zwischen den Ländern der BRep. Dtschld., 1969, S. 77 ff.
7. NVwZ 1986, 311 m. abl. Anm. Kuch, BayVBl 1985, 20; zust. Reiner Schmidt, NVwZ 1986, 276.
8. Bekanntmachung des Bayer. Ministerpräsidenten v. 25. 4. 1975 (GVBl 1975, 77).
9. Dieser lautet: "Staatsverträge werden vom Ministerpräsidenten nach vorheriger Zustimmung des Landtags abgeschlossen."
10. S. o. die Nachw. in den Fußn. 2, 3, 4, 5, 7.
11. Leitsatz 2 des BayVerfGH, BayVBl 1986, 139.
12. BVerwGE 22, 299.
13. AaO, S. 302, Hervorhebung nicht im Original.
14. NVwZ 1986, 830 (in diesem Heft).
15. AaO, S. 830, Hervorhebung nicht im Original.
16. So das BVerwG, aaO, S. 830.
17. Anschütz, WRV, 14. Aufl. (1933), Art. 45, Tz. 10.
18. AaO, S. 831.
19. Vgl. Menzel, VVDStRL 12 (1954), 187; Friesenhahn, VVDStRL 16 (1958), 38 ff. und Rojahn, in: v. Münch, GG, II, 2. Aufl. (1983), Art. 59 Rdnr. 21.