

Schmidt: Die Umwandlung von Staatsverträgen in Landesrecht durch förmliche Gesetze NVwZ 1986, 276

Die Umwandlung von Staatsverträgen in Landesrecht durch förmliche Gesetze\*

Professor Dr. Reiner Schmidt, Augsburg

## I. Problematik

In seinem jüngst ergangenen, aufsehenerregenden<sup>1</sup> Urteil verneint der 25. Senat des VGH München die innerbayerische Rechtswirkung des Rundfunkgebührenstaatsvertrags der Länder<sup>2</sup> und der dort in Art. 3 verankerten Pflicht zur Entrichtung von Rundfunkgebühren. Er vollzieht damit eine Abkehr von der bislang auch durch den VGH München getragenen einhelligen Judikatur<sup>3</sup> zur Umsetzung von Staatsverträgen in bayerisches Landesrecht. Die Tragweite der Entscheidung, die in Übereinstimmung mit der überwiegenden Lehre<sup>4</sup> steht, liegt auf der Hand. Ihre Stärke besteht in der vorbildlichen Orientierung am rechtsstaatlichen Grundprinzip des Gesetzesvorbehalts.

Völkerrechtlichen Abkommen vergleichbar begründen Staatsverträge zwischen den Ländern der Bundesrepublik ihrer Natur nach lediglich Rechtswirkungen "inter partes", d. h. zwischen den beteiligten Vertragspartnern. Sollen wie im Falle des Rundfunkgebührenstaatsvertrags dem einzelnen Bürger (Zahlungs-)pflichten auferlegt werden, ist eine Umsetzung des Vertragsinhalts in innerstaatliches und damit Landesrecht erforderlich ("dualistische Theorie")<sup>5</sup>. Nach der insoweit unzweideutig gefaßten Verfassungslage im Bund (Art. 59 II GG) oder z. B. im Saarland (Art. 95 II SaarlVerf.) erfolgt die Transformation durch die in Gestalt eines förmlichen Parlamentsgesetzes erteilte Zustimmung zum Vertragsschluß.

Weniger klar zu diesem Rechtsproblem äußert sich die Bayerische Verfassung, die in Art. 72 II den Abschluß eines Staatsvertrags zwar ebenfalls von der vorherigen Zustimmung des Landtags abhängig macht, deren Form - Beschluß oder Gesetz - jedoch offen läßt<sup>6</sup>. Während die überwiegende Rechtsprechung, die Staatspraxis sowie Teile der Literatur die beschlußmäßige Zustimmung als einen legislativen Akt anerkennen, durch den der Vertrag, sobald er ratifiziert sei, Gesetzeskraft erhalte und zum voll gültigen Landesgesetz im materiellen Sinne werde<sup>7</sup>, erachtet der VGH München nunmehr den Erlaß eines förmlichen Zustimmungsgesetzes aus Gründen des bundes- wie auch landesverfassungsrechtlichen Gesetzesvorbehalts für unabdingbar.

## II. Homogenität und Vorbehalt des Gesetzes

### 1.

Es besteht kein Zweifel daran, daß im Bundesrecht keine ausdrücklichen Vorschriften über die Transformation von Verträgen, welche die Länder unter sich abschließen, enthalten sind. Die Rechtsprechung hat dies verschiedentlich zutreffend festgehalten<sup>8</sup>. Auch ist im Grundgesetz nicht vorgezeichnet, daß die Umsetzung nur in dem für Landesgesetze vorgeschriebenen Verfahren erfolgen könne. Es kann der Rechtsprechung auch bei der Feststellung gefolgt werden, daß es den Ländern im Rahmen des Rechtsstaatsprinzips überlassen geblieben ist, wie die Transformation von Verträgen in staatliches Recht erfolgt<sup>9</sup>. Rechtsstaatlich unverzichtbar sind aber die für das Gesetzgebungsverfahren vorgeschriebenen Essentialien. Dazu gehört jedenfalls die verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Publikation des eigentlichen Legislativakts. Der rechtsstaatliche Vorbehaltsgrundsatz kann durch die Verfassungshoheit der Länder insoweit nicht relativiert werden. Er gilt in dem Umfang, wie ihn das Grundgesetz in seiner konkretisierten Form geregelt hat. Zwar erlaubt das Homogenitätsprinzip des Art. 28 I GG, daß die Länder ihre Verfassung im Rahmen gewisser Grundsätze, darunter dem der Rechtsstaatlichkeit, souverän bestimmen<sup>10</sup>. Auch ist das Rechtsstaatsprinzip keine Summe fester, unveränderlicher Daten. Jedoch endet die Variabilität

der Rechtsstaatskonkretisierung durch die Länder dort, wo dieser Grundsatz des Bundesverfassungsrechts in einzelnen, fest umrissenen Instituten ausgeformt wurde. Dies gilt beispielsweise für den gesetzlichen Richter nach Art. 101 GG oder für das rechtliche Gehör vor Gericht nach Art. 103 GG. Auch ungeschriebene Ausformungen des Rechtsstaatsprinzips wie etwa der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sind für die Länder unantastbar.

## 2. Der Grundsatz der formellen rechtsstaatlichen Gesetzmäßigkeit (Art. 20 III GG)

steht nicht zur Disposition der Länder. Er enthält ein formales Prinzip und er besagt in seinem Kern, daß in die Freiheit und in das Eigentum der Bürger nur durch förmliches Gesetz oder aufgrund förmlichen Gesetzes eingegriffen werden darf. Der Gesetzesförmlichkeit kommt dabei Kautelarfunktion zum Schutz des Bürgers wie zur Gewährleistung eines einwandfreien Normbestandes zu. Weil der Gesetzesvorbehalt als formales Prinzip zu verstehen ist, ist es unerheblich, ob Parlamentsbeschlüsse in anderer als Gesetzesform mit einem materiellrechtlich verstandenen Rechtsstaatsprinzip in Einklang gebracht werden können. Es ist deshalb sicherlich kein Zufall, daß abgesehen von der bayerischen und (z. T.) nordrhein-westfälischen Praxis<sup>11</sup> nicht gesetzesförmlichen Zustimmungsbeschlüssen zu Staatsverträgen keine grundrechtsbeschränkende Wirkung zugemessen wird. Auf der Ebene des Parlaments kann materielles Recht eben nur in Gesetzesform entstehen. Gut gemeinte Ersatzpraktiken, wie sie in Bayern und in Nordrhein-Westfalen durch eine geschäftsordnungsmäßig gesicherte, teilweise Gleichbehandlung von Gesetzesvorlagen und Staatsverträgen<sup>12</sup> üblich sind, sind nicht geeignet, um formale Mängel zu beheben, zumal wenn der eigentliche Legislativakt, nämlich der Zustimmungsbeschluß, nicht im Gesetz- und Verordnungsblatt abgedruckt wird.

## III. Der Vorbehaltsgrundsatz nach bayerischem Verfassungsrecht

Die Prüfung der bayerischen Rechtslage spitzt sich auf die Frage zu, ob Art. 72 II BayVerf. nicht nur als Kompetenz- und Ermächtigungsvorschrift, sondern darüber hinaus als materielle Umsetzungsnorm angesehen werden darf. Die besseren Argumente streiten für die nunmehr auch vom VGH München vertretene, enge Auslegung. Das gilt vor allem wegen der Wahrung der überragenden rechtsstaatlichen und demokratischen Bedeutung des durch Art. 70 I BayVerf. auch im bayerischen Verfassungsrecht verankerten Gesetzesvorbehalts, der durch Art. 72 II BayVerf. ersichtlich nicht relativiert werden soll.

### 1.

So spricht die Formulierung des Art. 72 II BayVerf. nicht die Transformation, sondern lediglich den "Abschluß" von Staatsverträgen durch den dazu an sich schon gem. Art. 47 III BayVerf. zuständigen Ministerpräsidenten<sup>13</sup> an und macht den Vertragsschluß von einem zusätzlichen Ermächtigungsakt, nämlich der vorherigen Zustimmung des Landtages abhängig. Der Wortlaut der Vorschrift gibt somit nichts her, was bei unvoreingenommener Lektüre auf eine gesetzgeberische Funktion der Zu-

277

stimmung hindeuten würde. Eher das Gegenteil ist der Fall<sup>14</sup>. Konsequenterweise werden die mit Art. 72 II BayVerf. sachlich weitgehend übereinstimmenden Parallelregelungen in den anderen Landesverfassungen<sup>15</sup> lediglich ermächtigend verstanden<sup>16</sup>.

### 2.

Systematisch steht Art. 72 BayVerf. zwar in dem mit der Überschrift "Die Gesetzgebung" versehenen 6. Abschnitt der Verfassung; allein aus diesem Umstand, den insbesondere die bayerische Judikatur als tragenden Interpretations Gesichtspunkt heranzieht<sup>17</sup>, läßt sich jedoch der legislative Charakter

des Zustimmungsbeschlusses kaum ableiten. Es fehlen greifbare Anhaltspunkte, daß insoweit eine Ausnahme von dem in Art. 70 I BayVerf. strikt formulierten Gesetzesvorbehalt gemacht werden sollte. Die Verfassung beschäftigt sich nämlich sonst an keiner Stelle mehr mit den Modalitäten solcher Rechtssetzung durch bloßen Parlamentsbeschluß, sondern handelt ausschließlich vom förmlichen Gesetz. Wäre aber schon die gänzliche Ausschaltung des in mehrfacher Hinsicht in die Landesgesetzgebung eingebundenen Senates eine höchst erstaunliche Konsequenz, so kann ernstlich kaum angenommen werden, die Verfassung verzichte bewußt auf die Festlegung des Inkrafttretens des Umsetzungsaktes sowie auf die Veröffentlichung des Zustimmungsbeschlusses (vgl. Art. 76 BayVerf.) als eines in seiner materiellen Wirkung dem förmlichen Gesetz entsprechenden legislativen Aktes<sup>18</sup>. Daß die Praxis aus freien Stücken "lindernd" vorgeht, die Vertragsvorlage nach § 60 der Geschäftsordnung des Bayerischen Landtages wie eine Gesetzesvorlage behandelt und, wenn schon nicht die Zustimmung selbst, so doch den Vertrag mit einem Zustimmungsvermerk im Gesetz- und Verordnungsblatt bekanntmacht, eignet sich keinesfalls zum verfassungsinterpretatorischen Gesichtspunkt. Auch daß Art. 55 Nr. 2 BayVerf. mit dem Erlaß von Rechtsverordnungen durch die Exekutive eine Durchbrechung des Vorbehaltsgrundsatzes gestattet<sup>19</sup>, führt zu keiner anderen Bewertung; denn schließlich dürfen Verordnungen wiederum nur aufgrund von nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmten Gesetzen erlassen werden<sup>20</sup> und bleiben so in vollem Umfang an die förmliche Gesetzgebung angebunden.

Aufschlußreich ist endlich der sachliche Zusammenhang der beiden in Art. 72 BayVerf. enthaltenen Absätze. Vor allem an Absatz 1, nach dem die Gesetze vom Landtag oder vom Volk beschlossen werden, wird sehr deutlich, daß die Vorschrift als Ganzes nicht im Sinne einer materiellen Ausnahmeklausel zu Art. 70 I BayVerf. konzipiert ist, sondern eben vielmehr als Norm zur Bestimmung der den gesetzgebenden Organen zustehenden Kompetenzen; das ist nach Absatz 1 die Zuständigkeit zum Gesetzesbeschluß, nach Absatz 2 jene zur Ermächtigung des für den Vertragsschluß zuständigen Ministerpräsidenten<sup>21</sup>. Berücksichtigt man zusätzlich die insbesondere von Kalkbrenner zusammengetragenen verfassungshistorischen Gesichtspunkte<sup>22</sup>, muß man der Bayerischen Verfassung keinen "Systembruch" vorhalten, um der durch das Urteil des VGH München verfochtenen Rechtsansicht beipflichten zu können.

#### IV. Fazit

Wegen des besonderen Gewichts des Gesetzesvorbehalts für den Rechtsstaat, vom BVerfG durch seine Wesentlichkeitsrechtsprechung in jüngster Zeit nochmals betont, müssen die Parlamentsrechte bei der Schaffung von Gesetzen ungeschmälert bleiben. Das Institut des Vertrags birgt ohnehin die Gefahr einer Entmachtung der Legislative<sup>23</sup>.

Der Vorwurf, die hier vertretene Auslegung des Art. 72 II BayVerf. mache einen für die Transformation von Staatsverträgen ökonomisch mangelhaften, wenig sinnvollen Verfahrensweg erforderlich bzw. beeinträchtige die Flexibilität des Ministerpräsidenten<sup>24</sup>, scheidet zum einen an der überragenden Bedeutung des Vorbehaltsgrundsatzes. Zum anderen ist er problemlos umkehrbar. Gerade wenn sich - wie in Bayern - die Beschlußpraxis bereits weitgehend an den für die Gesetzgebung geltenden Regeln orientiert, sollte es für alle Beteiligten ein Leichtes, wenn nicht ein nobile officium sein, die wenigen zusätzlichen, aber verfassungsrechtlich gewichtigen, an die Gesetzgebung im förmlichen Sinn gestellten Anforderungen zu beachten.

\* Zu VGH München, Urt. v. 1. 8. 1985 - Nr. 25 B 82 A 1669 - NVwZ 1986, 311 (in diesem Heft) = BayVBl 1986, 18 m. abl. Anm. Kuch; zit. nach NVwZ 1986, 311.

1. In der Bayerischen Staatskanzlei sah man offensichtlich die (bayerische) Welt zusammenbrechen; anders ist die einseitige Anm. von Kuch (o. Fußn. \*), welche die Argumente des überwiegenden Teils der Literatur übergeht, kaum erklärbar.
2. S. die Bekanntmachung des Bayer. Ministerpräsidenten v. 25. 4. 1975, BayGVBl S. 77.
3. Gdl. VGH München, BayVBl 1964, 332 ff. Zusätzlich zu den im Urteil (o. Fußn. \*, S. 311) aufgeführten Nachw. vgl. BayVerfGH, NVwZ 1986, 290 (in diesem Heft).
4. So Hoegner, F. Mayer, H. Schneider, Kalkbrenner, Kratzer, Nachw. s. im Urteil aaO, S. 311. A. A. Schweiger, in: Nawiasky-Leusser-Schweiger-Zacher, BayVerf. Art. 72 Rdnr. 4; Meder, BayVerf., 3. Aufl. (1985), Art. 72 Rdnr. 7; Grassl, Staatsverträge und Verwaltungsabkommen zwischen den Ländern der Bundesrepublik Deutschland, 1969, S. 77 ff. und P. G. Schneider, Beteiligung der Landesparlamente beim Zustandekommen von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen der Bundesländer, 1978, S. 92 ff. Nicht ganz deutlich Stern, StaatsR I, 2. Aufl. (1984), S. 725 und Bd. 2, 1980, S. 786.
5. S. dazu Geiger, Grundgesetz und Völkerrecht, 1985, S. 181 ff.; Stern (o. Fußn. 4), Bd. 2, S. 786.
6. Eine gleichgelagerte Regelung enthält die nordrhein-westfälische Landesverfassung in Art. 66 S. 2.
7. So BayVerfGHE 33, 65 (69). Auch das BVerfG (BVerfGE 37, 191 (197) = NJW 1974, 1812) hat gegen die bayerische Praxis keine Bedenken geltend gemacht.
8. Vgl. z. B. BVerwGE 22, 299 = NJW 1966, 1282 (Urteil zum Staatsvertrag über das Zweite Deutsche Fernsehen).
9. BVerwGE 22, 299 (302) = NJW 1966, 1282.
10. BVerfGE 36, 342 (357) = NJW 1974, 1181.
11. S. u. Fußn. 16.
12. S. § 60 BayLTGeschO i. d. F. vom 1. 8. 1985, BayGVBl S. 705.
13. Meder (o. Fußn. 4), Art. 72 BayVerf. Rdnr. 6 und Art. 47 Rdnr. 4.
14. Vgl. Kalkbrenner, BayVBl 1965, 110 f.
15. Vgl. Art. 50 S. 2 BadWürttVerf.; 43 S. 3 HbgVerf.; 103 S. 3 Hesserf.; 26 II NdsVerf.; 101 S. 2 RhPfVerf.; 25 II SchlHVerf.
16. Vgl. P. G. Schneider (o. Fußn. 4), S. 93; Drexelius-Weber, HbgVerf., 2. Aufl. (1972), Art. 43 Anm. 3. Eine gewisse Ausnahme macht Nordrhein-Westfalen; es folgt allerdings keiner einheitlichen Praxis, sondern transformiert Staatsverträge teils durch Gesetz (vgl. Gesetz zum Staatsvertrag über die Vergabe von Studienplätzen v. 27. 3. 1979, NRWGVBl S. 112, oder das Gesetz zum Staatsvertrag über Bildschirmtext v. 21. 6. 1983, NRWGVBl S. 227), teils durch bloßen Beschluß, dazu Geller-Kleinrahm-Fleck, NRWVerf., 2. Aufl. (1963), Art. 66 Anm. 9g cc.
17. Vgl. insoweit VGH München, BayVBl 1964, 332 (334 f.).
18. Widersprüchlich die Darstellung bei Schweiger, in: Nawiasky-Leusser-Schweiger-Zacher (o. Fußn. 4), Art. 72 Rdnr. 4, der fälschlicherweise die Staatsverträge selbst als Gesetze bezeichnet (dazu BVerfGE 12, 205 (220) = NJW 1961, 547) und deren Bekanntmachung nach Art. 76 BayVerf. fordert, dann jedoch zutreffend die Zustimmungsbeschlüsse als der verfassungsgerichtlichen Normenkontrolle unterliegendes Landesrecht qualifiziert. Sogar für die mit der bayerischen z. T. übereinstimmenden nordrhein-westfälischen Praxis wird die Bekanntmachung von Staatsvertrag und Zustimmung für unerlässlich gehalten, so Geller-Kleinrahm-Fleck (o. Fußn. 16).
19. Kuch, BayVBl 1986, 22.
20. Meder (o. Fußn. 4), Art. 55 BayVerf. Rdnr. 12; vgl. zu diesem Argument schon Hoegner, Lehrb. d. Bayer. VerFR, 1949, S. 64 f.
21. Ähnlich Kalkbrenner, BayVBl 1965, 112.
22. Ders., BayVBl 1965, 111.
23. So für völkerrechtliche Verträge Leisner, DÖV 1968, 393 und Kisker, JuS 1969, 472.

24. So VGH München, BayVBl 1964, 332 (334); Schweiger, in: Nawiasky-Leusser-Schweiger-Zacher (o. Fußn. 4), Art. 72 BayVerf. Rdnr. 4.