

## § 30 Auswärtige Gewalt

Eine eigenständige Regelung der auswärtigen Gewalt findet sich im Grundgesetz nicht. Art. 73 I GG überträgt dem Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für auswärtige Angelegenheiten.

Die Verbandskompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern im bundesstaatlichen Kompetenzgefüge wird nach Art. 32 GG bestimmt. Nach Art. 32 I GG ist die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten Sache des Bundes. Sind allerdings die besonderen Verhältnisse eines Landes berührt, so ist das jeweilige Land rechtzeitig nach Maßgabe des Art. 32 II GG zu hören. Nach Art. 32 III kommt den Ländern, soweit ihre durch das Grundgesetz verliehene Zuständigkeit reicht, eine eigene Abschlusskompetenz für völkerrechtliche Verträge zu. Allerdings ist im Bezug auf Art. 32 III die Schwierigkeit entstanden, inwiefern es zu berücksichtigen ist, dass auswärtige Staaten bei Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages von einem zentralistischen Staatsverständnis ausgehen und als Vertragspartner den Gesamtstaat der Bundesrepublik Deutschland anstreben oder verlangen. Nach einer Auffassung ist trotz dieses Umstandes davon auszugehen, dass die Länder die alleinige Vertragsschlusskompetenz auf den Gebieten ihrer Gesetzgebungszuständigkeit haben (föderalistische Auffassung). Eine andere Ansicht hingegen vertritt, dass trotz Art. 32 III dem Bund die Abschlusskompetenz zukomme (zentralistische Auffassung). Einen *modus vivendi* fand man im sogenannten Lindauer Abkommen von 1957. Der Bund tritt zwar als Vertragspartner mit umfassender Vertragsschlusskompetenz für auswärtige Staaten auch im Bereich des Art. 32 III GG auf, er berücksichtigt die Interessen des Landes aber maßgeblich und beteiligt das Land/die Länder hinreichend am Prozess des Vertragsschlusses. So ist der Bund verpflichtet, vor dem endgültigen Abschluss des Vertrages die Zustimmung der Länder einzuholen. So kann die innerstaatliche Umsetzung im Nachhinein durch Transformation gesichert werden und der Gesamtstaat der BRD wird nicht vertragsbrüchig im Bezug auf die völkerrechtliche Verpflichtung. Teilweise wird das Lindauer Abkommen wegen seines Widerspruches zur grundgesetzlichen Regelung in Art. 32 III GG als verfassungswidrig erachtet.

Art. 32 GG trifft jedoch neben der Verbandskompetenz keine Aussage zur Organkompetenz im Bezug auf die Angelegenheiten der auswärtigen Gewalt. Welche Organe des Bundes bzw. der Länder also jeweils zuständig ist, regelt für den Bund Art. 59 GG, für die Länder deren Verfassungen. Außer im Bereich des Vertragsschlussrechts besitzen die Länder im Bereich der Auswärtigen Gewalt keine Befugnisse. Die Zulässigkeit der „Länderbüros“ bei der EU ist nun in § 8 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EuZBLG) geregelt.

Im Bereich der auswärtigen Gewalt sind die Verfassungsorgane des Bundes wie folgt zuständig:

- Bundestag und ggf. Bundesrat müssen nach Art. 59 II 1 GG dem Abschluss politischer Verträge (d.h. Verträge, die wesentliche Bedeutung für die Stellung der Bundesrepublik Deutschland im internationalen Staatengefüge haben, vgl. E 90, 286) und solcher, die sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, zustimmen („Gegenstände der Bundesgesetzgebung“ meint hier nicht die Gesetzgebungskategorien nach Art. 70ff. GG, sondern meint das Erfordernis einer gesetzlichen Regelung generell). Höchst umstritten war die Frage, ob „out-of-area“ (außerhalb des Gebietes der NATO-Staaten) Einsätze der Bundeswehr vom NATO-Vertrag bzw. Deutschlands Mitgliedschaft in den UN noch gedeckt waren; aufgrund der Patt-Situation im BVerfG konnte insoweit kein Verfassungsverstoß festgestellt werden (E 90, 286); erforderlich ist jedoch ein (ggf. auch nachträglicher) konstitutiver Beschluss des

Bundestages (vgl. dazu BVerfG 2 BvE 2/07 zum Einsatz von Aufklärungsflugzeugen des Typs Tornado in Afghanistan). Zu unterscheiden ist zwischen dem Zustimmungsgesetz und dem Transformationsgesetz. Das Zustimmungsgesetz begründet die völkerrechtliche Beteiligung der BRD an dem jeweiligen Vertrag, das Transformationsgesetz setzt die völkerrechtliche Verpflichtung in nationales Recht um. Kommt dem Bund sowohl Abschluss-, als auch Umsetzungskompetenz nach Art. 70 ff. GG zu, so bedarf es nur eines einzigen Gesetzes zu Zustimmung und Transformation. Ebenso verhält es sich, wenn Abschluss-, und Transformationskompetenz bei einem Land liegen. Wenn allerdings der Bund im Fall des Anwendungsbereiches des Lindauer Abkommens etwa die Vertragsschlusskompetenz ausübt, die Umsetzung aber durch ein Land nach der grundgesetzlichen Zuständigkeitsordnung erfolgen muss, so bedarf es zweier Gesetze, einem Zustimmungsgesetz durch den Bund und einem Transformationsgesetzes in Form eines Landesgesetzes.

Völkerrechtliche Verträge, die zu ihrer Umsetzung keines Gesetzes bedürfen, werden nach den Art. 83ff. GG in deutsches Recht umgesetzt, Art. 59 II 3.

- Der Bundespräsident vertritt nach Art. 59 I GG den Bund völkerrechtlich (z.B. auch Abschluss von Verträgen, Ausübung des Gesandtschaftsrechts); die politische Entscheidungsbefugnis liegt jedoch bei der Regierung (E 1, 372), dem Bundespräsidenten kommen lediglich formelle Befugnisse im Bereich der auswärtigen Gewalt zu. Entsprechend seiner generellen Stellung im grundgesetzlichen Kompetenzgefüge ist der Bundespräsident nicht zu politischer Stellungnahme oder völkerrechtlicher Verhandlung mit anderen Staaten befugt.

- Die Regierung ist für die „allgemeine Außenpolitik“ sowie etwa das Aushandeln der Verträge zuständig. Grundsätzlich unterliegt die Ausübung der auswärtigen Gewalt der Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht hinsichtlich der materiellen und formellen Bestimmungen des Grundgesetzes. Allerdings wird den zuständigen Organen ein weiter Ermessensspielraum gewährt (z.B. E 55, 349), dem ein starker *judicial self-restraint* entspricht. An wichtigen Verfahrensarten sind zu nennen: abstrakte Normenkontrolle, konkrete Normenkontrolle, Verfassungsbeschwerde, Organstreitverfahren, ggf. auch Bund-Länder-Streit und die Normenverifikation nach Art. 100 II GG. Wichtig ist, dass im Bereich der Kontrolle der auswärtigen Gewalt – abweichend vom Grundsatz des deutschen Verfassungsprozessrechts – auch präventive abstrakte Normenkontrollen und Verfassungsbeschwerden zulässig sind, um ein „Auseinanderfallen von völkerrechtlichem Müssen und verfassungsrechtlichem Nicht-Dürfen zu vermeiden“. Demnach ist die Überprüfung eines Zustimmungsgesetzes zu völkerrechtlichen Verträgen bereits vor der Verkündung und dem Inkrafttreten des Gesetzes durch das Bundesverfassungsgericht am Maßstab des Grundgesetzes möglich. Andernfalls würde mit Inkrafttreten des Zustimmungsgesetzes eine völkerrechtliche Bindung der BRD begründet, die sich innerstaatlich noch als unzulässig erweisen kann. Aus diesem Grund wird für den Fall des Zustimmungsgesetzes an dieser Stelle eine Ausnahme vom Grundsatz der Kontrolle ex post durch das Bundesverfassungsgericht gemacht (nach Verkündung).