

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 70

Kulturhoheit und Auswärtige Gewalt

Von

Christoph Hirsch



Duncker & Humblot · Berlin

CHRISTOPH HIRSCH

Kulturhoheit und Auswärtige Gewalt

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 70

Kulturhoheit und Auswärtige Gewalt

Von

Dr. Christoph Hirsch



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Die Arbeit wurde im Frühjahr 1966 abgeschlossen

**Alle Rechte vorbehalten
© 1968 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1968 bei Alb. Sayffaerth, Berlin 61
Printed in Germany**

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	13
Erster Teil	
Rechtsvergleichender, Historischer und Politischer Überblick	15
A. Die Zuständigkeit zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge in den USA und in der Schweiz	15
I. Die USA	15
1. Das Vertragsschlußrecht der Einzelstaaten	15
2. Das Vertragsschlußrecht der Union	16
a) Der Vorrang der Bundesverträge vor der Staatengesetzgebung	16
b) Self-executing Treaties	19
c) Non-self-executing Treaties	20
d) Beschränkungen der Treaty-making Power	21
e) Reformbestrebungen	23
f) Die Praxis	25
3. Zusammenfassung	25
II. Die Schweiz	26
1. Die Zuständigkeit der Kantone	26
2. Die Kompetenz des Bundes	28
a) Die sogenannte zentralistische Ansicht	28
b) Die sogenannte foederalistische Ansicht	29
c) Die vermittelnde Lösung von Ruck	29
d) Diskussion der Lösungen	30
e) Die Zuständigkeit für die Ausführungsgesetze	31
3. Die Staatspraxis der Schweiz	32
B. Das Deutsche Reich	32
I. Das Deutsche Kaiserreich von 1871	32
1. Das Vertragsschlußrecht der Einzelstaaten	32
2. Die Zuständigkeit des Reiches	34
a) Artikel 11 III aRV	34
b) Die herrschende Ansicht: begrenzte Reichskompetenz	35
c) Die abweichende Ansicht	36

3. Friedensverträge	37
4. Übertragung der Einzelstaatskompetenz auf das Reich	38
5. Erweiterung der Reichskompetenz	38
6. Folgen der Kompetenzüberschreitung	39
<i>II. Die Weimarer Republik</i>	<i>40</i>
1. Die Entstehungsgeschichte des Artikels 78 WRV	40
2. Die Zuständigkeit der Länder	42
a) Das Gebiet der konkurrierenden Gesetzgebung	42
aa) Die herrschende Ansicht	42
bb) Die Ansicht von Hatschek	43
cc) Die Aufhebung der Verträge durch das Reich	43
b) Verwaltungsabkommen	44
c) Die Zustimmung des Reiches	45
d) Die Praxis der Länderverträge	46
3. Die Zuständigkeit des Reiches	47
a) Die herrschende Ansicht: begrenzte Reichskompetenz ..	47
aa) Art. 78 I WRV	47
bb) Art. 45 III WRV	47
cc) Art. 6, Ziff. 1 WRV	48
b) Die abweichende Ansicht von Hatschek	49
c) Die Übertragung des Abschlußrechts auf das Reich	50
d) Sonderfälle	51
aa) Kriegserklärung und Friedensschluß	51
bb) Grenzveränderungen	52
C. Die Entstehungsgeschichte des Art. 32 GG	52
<i>I. Der Herrenchiemseer Entwurf</i>	<i>52</i>
<i>II. Die Beratungen des Parlamentarischen Rates</i>	<i>52</i>
1. Änderungsanträge der Zweiten Lesung	52
a) Der Antrag des Abgeordneten Lehr	53
b) Der Antrag des Abgeordneten von Mangoldt zu Art. 81 des Entwurfs	54
2. Die Beratung der Dritten Lesung	55
3. Der Änderungsantrag der SPD-Fraktion zu Art. 81 des Ent- wurfs	56
<i>III. Die Bedeutung der Entstehungsgeschichte</i>	<i>56</i>
D. Die verfassungsrechtliche Praxis in der Bundes- republik Deutschland	58
<i>I. Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in der kulturellen Außenpolitik</i>	<i>58</i>
1. Allgemeines	58

2. Die Vertretung der Bundesrepublik in internationalen kulturellen Organisationen	59
3. Bestrebungen, die Beteiligung der Länder vertraglich zu regeln	62
<i>II. Die Diskussion zwischen dem Bundesrat und der Bundesregierung über den Umfang der Vertragskompetenz des Bundes</i>	63
<i>III. Das tatsächliche Verfahren bei Abschluß und Transformation übergreifender Verträge</i>	76
1. Die Suche nach einer pragmatischen Lösung	76
2. Die Lindauer Vereinbarung	82
3. Die Ständige Vertragskommission der Länder	84
<i>IV. Kulturabkommen</i>	87
<i>V. Die kulturellen Bestimmungen des deutsch-französischen Vertrages und ihre Durchführung</i>	93
<i>VI. Kulturpolitische Verträge mit transformationsfähigem Inhalt</i>	95
1. Konventionen des Europarates	96
a) Europäische Konvention über die Gleichwertigkeit der Reifezeugnisse vom 11. Dezember 1953	96
b) Europäische Konvention über die Gleichwertigkeit der Studienzeit an den Universitäten vom 15. Dezember 1956	97
c) Europäische Konvention über die Anerkennung Akademischer Grade und Hochschulzeugnisse vom 14. Dezember 1959	98
2. UNESCO-Abkommen	98
a) Abkommen über eine internationale Studienzentrale für die Erhaltung und Restaurierung von Kulturgut vom 27. April 1957	98
b) Übereinkommen gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen und Empfehlung gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen vom 14. Dezember 1960	99
c) Protokoll über die Errichtung einer Schlichtungs- und Vermittlungskommission zur Beilegung möglicher Streitigkeiten zwischen den Vertragsstaaten des Übereinkommens gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen vom 10. Dezember 1962	99
d) Übereinkommen über den internationalen Austausch von Veröffentlichungen vom 3. Dezember 1958	100
e) Übereinkommen über den zwischenstaatlichen Austausch von amtlichen Veröffentlichungen und Regierungsdokumenten vom 3. Dezember 1958	100
<i>VII. Die Bestimmungen des EWG-Vertrages über die Berufsausbildung</i>	100
1. Die gegenseitige Anerkennung der Befähigungsnachweise (Art. 57 EWGV)	100
2. Gemeinsame Politik der Berufsausbildung (Art. 128 EWGV)	102

Zweiter Teil

Abschluß und Transformation

übergreifender Verträge nach dem Grundgesetz 104

A. Einleitung	104
I. Die Zuständigkeit des Bundes in auswärtigen Angelegenheiten außerhalb der übergreifenden Verträge	105
II. Die drei möglichen Ansichten über den Umfang der Vertragskompetenz des Bundes	107
a) Die süddeutsche Lösung	107
b) Die Berliner Lösung	108
c) Die norddeutsche Lösung	109
B. Der Abschluß übergreifender Verträge durch den Bund	110
I. Art. 32 GG	110
1. Der Aufbau des Artikels 32 GG	110
2. Das Wort „können“ in Absatz III	111
3. Absatz III als Ausnahme zu Absatz I	113
4. Die Entstehungsgeschichte des Art. 32 GG als Auslegungshilfe	114
II. Art. 59 II GG	115
1. Unterschiede gegenüber Art. 32 GG	115
2. Insbesondere: Art. 59 als Zuständigkeitsordnung für die Bundesorgane	116
3. Die Bedeutung des Art. 59 II GG für die Auslegung von Art. 32 GG	119
III. Art. 73 Ziff. 1 GG	122
IV. Art. 73 Ziff. 5 GG	126
V. Art. 24 I GG	127
VI. Art. 123 II GG	130
VII. Allgemeine Erwägungen	133
1. Prinzipien des Bundesstaates	133
2. Die ausschließliche Zuständigkeit der Länder als rechtlich einfachere Lösung	136
3. Praktische Gründe für eine Zuständigkeit des Bundes zum Abschluß übergreifender Verträge	137
VIII. Ergebnis	140
IX. Exkurs: Die Zuständigkeit zum Abschluß von Verwaltungsabkommen	141
1. Definition der Verwaltungsabkommen	141
2. Die Zuständigkeit der Länder zum Abschluß von Verwaltungsabkommen	143

3. Die Zuständigkeit des Bundes zum Abschluß von Verwaltungsabkommen	145
C. Die Transformation übergreifender Verträge	146
I. <i>Einleitung</i>	146
II. <i>Die Transformationskompetenz des Bundes</i>	147
1. Verträge, die sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen (Art. 59 II 1 GG)	147
2. Verträge, die die politischen Beziehungen des Bundes regeln (Art. 59 II 1 GG)	149
3. Hat der Bund ein darüber hinausgehendes Transformationsrecht (Berliner Lösung)?	155
a) Die Rezeptionstheorie	155
b) Artikel 73 Ziff. 1 GG	160
c) Erweiternde Anwendung von Artikel 59 II 1 GG?	162
d) Bundesstaatliche Bedenken gegen die Berliner Lösung ..	165
4. Ergebnis	166
III. <i>Die Transformation übergreifender Verträge als Aufgabe der Länder (norddeutsche Lösung)</i>	167
1. Die Trennung von Abschluß- und Transformationskompetenz	167
a) Die Unabhängigkeit der völkerrechtlichen Vertretungsmacht von den internen Befugnissen	167
b) Die Vertretungsbefugnis des Reichs nach Haenel	169
c) Artikel 78 III 1 WRV	171
d) Parallelen zur norddeutschen Lösung im Schweizer Recht	171
2. Die Zustimmung der Länder als Transformation in Landesrecht	172
3. Die Zustimmung des Bundestages als die dem Bundespräsidenten erteilte Erlaubnis zum Abschluß des Vertrages	176
4. Verpflichtung der Länder zur Transformation?	177
5. Die Rechtslage bei fehlender Zustimmung der Länder	183
6. Spätere Änderungen	185
IV. <i>Die Transformation der vom Bund geschlossenen völkerrechtlichen Verwaltungsabkommen</i>	186
1. Verwaltungsabkommen, die die bundeseigene Verwaltung betreffen	186
2. Verwaltungsabkommen, die die Bundesgesetze ausführende Landesverwaltung betreffen	186
3. Verwaltungsabkommen, die die Landesgesetze ausführende Landesverwaltung betreffen	187
D. Zusammenfassung	188

Abkürzungsverzeichnis

AA	= Auswärtiges Amt
AJIL	= The American Journal of International Law
AöR	= Archiv des öffentlichen Rechts. Tübingen (1. 1886 ff.)
aRV	= alte Reichsverfassung (Verfassung des Deutschen Reichs vom 16. April 1871, RGBl S. 64)
AVR	= Archiv des Völkerrechts
BGBl. I; II	= Bundesgesetzblatt Teil I; Teil II (1951 ff.)
BK	= Bonner Kommentar (Kommentar zum Bonner Grundgesetz). Hamburg 1950
BR	= Bundesrat
Bulletin	= Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (1. 1951)
BVerfG	= Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	= Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (1. 1952 ff.)
CCC	= Council for Cultural Cooperation
DÖV	= Die Öffentliche Verwaltung. Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik, Stuttgart und Köln (1. 1948 ff.)
DVB1	= Deutsches Verwaltungsblatt, Köln-Berlin (65. 1950 ff.) vorher: Deutsche Verwaltung
EWG	= Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	= Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. 3. 1957
Fschr	= Festschrift
GG	= Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland v. 23. 5. 1949 (BGBl. S. 1)
GG-Bericht	= Schriftlicher Bericht zum Entwurf des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland. Parlamentarischer Rat. Bonn 1948/49
GVBl.	= Gesetz- und Verordnungsblatt
HA-Prot.	= Verhandlungen des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rates. Bonn 1948/49
HChE	= Herrenchieser Verfassungsentwurf (Entwurf eines Grundgesetzes für den „Bund deutscher Länder“)
HdbDStR	= Handbuch des Deutschen Staatsrechts. Hrsg. von Gerhard Anschütz und Richard Thoma. Tübingen 1930 und 1932.
JöR	= Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Tübingen (N. F. 1951 ff.)

- JZ = Juristenzeitung, Tübingen (6. 1951 ff.; Fortsetzung von: Deutsche Rechtszeitschrift u. Südd. Juristenzeitung)
- KMK = Kultusministerkonferenz
- Konkordatsprozeß = Der Konkordatsprozeß
In Zusammenarbeit mit Hans Müller hrsg. von Friedrich Giese und Fr. August v. d. Heydte. München 1956. (Veröffentlichungen des Instituts für Staatslehre und Politik, Mainz, Bd. 7)
- L. ed. = United States Supreme Court Reports
Cases Argued and Decided in the Supreme Court of the United States. Lawyers Edition. Rochester N. Y. 1903 ff.
- NJW = Neue Juristische Wochenschrift, München u. Berlin (1. 1947/48 ff.)
- OECD = Organization for Economic Cooperation and Development
- Proceedings = Proceedings of the American Society of International Law
- Prot. = Berichte und Protokolle des 8. Ausschusses der Verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung über den Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reiches. Berlin 1920 (Aktienstück Nr. 391)
- Rdn. = Randnummer
- RGBl. I; II = Reichsgesetzblatt (1871—1945); ab 1922: Teil I u. Teil II
- Sten. = Stenografisch(e)
- StenProt. = Stenografische(s) Protokoll(e)
- Triepel, Quellen = Heinrich Triepel, Quellensammlung zum Deutschen Reichsstaatsrecht. 5. Aufl. Tübingen 1931
- Unesco = United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
- VVdStRL = Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Berlin (1. 1924 ff.)
- Wehrbeitrag I, II = Der Kampf um den Wehrbeitrag. Zweiter Band der Veröffentlichungen des Instituts für Staatslehre und Politik e. V. Mainz. Halbband 1: Die Feststellungsklage. Halbband 2: Das Gutachtenverfahren. München 1952/53
- WRV = Weimarer Reichsverfassung (Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, RGBl. S. 1383)
- ZakDR = Zeitschrift der Akademie für Deutsches Recht
- ZaöRuVR = Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, begründet von Bruns (1. 1929—12. 1944; 13. 1950/51 ff.)

Einleitung

Es gehört zum Wesen des Bundesstaates, daß die staatlichen Aufgaben zwischen dem Zentralstaat und den Gliedstaaten aufgeteilt sind. Zu den wichtigsten Zuständigkeiten des Bundes gehört regelmäßig die Außenpolitik. Da aber die Außenpolitik selbst vielfältig auf fast alle innerstaatlichen Bereiche zurückwirkt, sprengt sie das System der Kompetenzaufteilung nach Gesetzgebungsbereichen. Der immer stärker werdende „Zusammenhang der Innenpolitik mit der Außenpolitik, für die der Bund allein zuständig ist“¹, läßt die Frage unausweichlich werden, ob die außenpolitische Gestaltungsfreiheit des Bundes oder die Selbständigkeit der Länder den Vorrang hat.

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit diesem bundesstaatlichen Problem. Ihr Titel müßte deshalb etwas ausführlicher „Kulturhoheit der Länder und Auswärtige Gewalt des Bundes“ heißen. Denn nicht die Begriffe Kulturhoheit und Auswärtige Gewalt stellen als solche schon Gegensätze dar; die Problematik ergibt sich erst aus der Zuständigkeit des Bundes für die auswärtigen Angelegenheiten und der Zuständigkeit der Länder für die Kulturpolitik.

Solange es nur darum geht, die Bundesrepublik in internationalen Gremien zu repräsentieren, ist der Vorrang, ja die Alleinzuständigkeit des Bundes unbestritten. Zum Konflikt wird der latente Gegensatz erst bei dem Abschluß von Verträgen des Bundes, die Fragen der Landesgesetzgebung betreffen. Wenn diese Verträge mit ihrer innerstaatlichen Geltung den Rechtszustand der Länder ändern, dann steht die Forderung nach unbeschränkter völkerrechtlicher Bindungsfähigkeit des Bundes der Forderung nach strikter Unantastbarkeit des Landesbereichs in voller Schärfe gegenüber. Die Kernfrage, mit der sich die vorliegende Arbeit zu beschäftigen hat, lautet deshalb: Darf der Bund Verträge schließen, die Fragen der Landesgesetzgebung betreffen? Wenn ja, hängt ihre innerstaatliche Geltung von einer Entscheidung der Länder ab?

Da mithin im folgenden sehr oft von den Verträgen des Bundes die Rede sein wird, die Gegenstände der Landesgesetzgebung betreffen, ergibt sich die Notwendigkeit, für sie eine abkürzende Bezeichnung zu finden. Sie werden hier „übergreifende Verträge“ genannt, weil sie

¹ Werner Weber, Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, S. 75.

ihrem Gegenstand nach in das Gebiet der Landesgesetzgebung übergreifen. Dieser Ausdruck selbst soll also keine wissenschaftliche Erkenntnis repräsentieren, sondern nur der vereinfachten Verständigung dienen.

Da die Kulturpolitik neben der „Ausgestaltung der eigenen Verfassungs- und Verwaltungsorganisation einschließlich des Kommunalwesens“² nach dem Grundgesetz den Kern der Vorbehaltsmaterien der Länder bildet und im Gegensatz zu den übrigen Gebieten einer internationalen Regelung zugänglich ist, bildet das Schul- und Hochschulrecht das Gebiet, auf dem sich der Gegensatz zwischen außenpolitischen Interessen des Bundes und der Eigenständigkeit der Länder am deutlichsten ausprägt. Die Lösung dieses Zuständigkeitskonflikts ist „um so dringender, als die Kulturabkommen mehr und mehr zum Bestandteil der allgemeinen Außenpolitik werden, die nicht den Gliedern, sondern dem Bundesstaat zusteht“³.

Der sachliche Inhalt der Verträge ergibt jedoch keine juristische Kategorie. Entscheidend ist nur die Frage, ob ein Vertragsgegenstand zum Bereich der Bundes- oder der Landesgesetzgebung gehört. Die Problematik der übergreifenden Verträge wird deshalb im folgenden ganz allgemein behandelt. Das gilt besonders für den ersten Teil der Arbeit, der eine Übersicht über die entsprechende Rechtslage in den USA und der Schweiz gibt und die Rechtsentwicklung im Deutschen Kaiserreich und in der Weimarer Republik nachzeichnet. Hier sind auch die Vertragsschlußrechte der Gliedstaaten behandelt. Nicht in ihren theoretischen Teilen, sondern nur in dem Abschnitt, der auf die Praxis der Bundesrepublik Deutschland eingeht, hat die Arbeit deshalb einen ausgesprochen kulturpolitischen Akzent (S. 58—63). Die Erörterung der durch das Grundgesetz getroffenen Regelung im zweiten Teil der Arbeit schließt wieder alle Verträge ein, die sich auf Vorbehaltsmaterien der Länder beziehen.

² Werner Weber, a.a.O., S. 77.

³ Mosler, ZaöRuVR, Bd. 16, S. 7.

Erster Teil

Rechtsvergleichender Historischer und Politischer Überblick

A. Die Zuständigkeit zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge in den USA und in der Schweiz

I. Die USA

1. Das Vertragsschlußrecht der Einzelstaaten

a) Art. I, Abschnitt 10 der Verfassung der Vereinigten Staaten bestimmt:

- „(1) Kein Einzelstaat darf einen Vertrag, ein Bündnis oder eine Verbindung eingehen . . .
- (3) Kein Einzelstaat darf ohne Zustimmung des Kongresses . . . mit einem anderen Einzelstaat oder mit einer auswärtigen Macht Vereinbarungen oder Abkommen eingehen . . .¹.“

Damit sind den Einzelstaaten der Union drei Arten von völkerrechtlichen Verträgen, nämlich „treaties“, „alliances“ und „confederations“ verboten; aber auch der Abschluß der verbleibenden „agreements“ oder „compacts“ ist ihnen nur mit Zustimmung des Kongresses erlaubt. Wie sich die erstgenannte Gruppe von der zweiten unterscheidet, ist im einzelnen nicht klar. Offenbar sollte den Einzelstaaten die Möglichkeit, Vereinbarungen mehr technisch-verwaltungsmäßiger Art einzugehen, erhalten bleiben. Eine eindeutige Kompetenzabgrenzung stellen die gewählten Bezeichnungen aber nicht dar². Fest steht jedoch, daß Verträge von grundsätzlicher politischer Bedeutung den Gliedstaaten verwehrt sind³.

b) Diese Beschränkung hat dazu geführt, daß die amerikanischen Gliedstaaten von den ihnen verbliebenen Möglichkeiten des Vertrags-

¹ „(1) No State shall enter into any Treaty, Alliance, or Confederation; . . .

(3) No State shall, without the Consent of Congress . . . enter into any Agreement or Compact with another State, or with a foreign Power . . .“

² *Crandall*, S. 141; *Paur*, S. 21 f.; *Bernhardt*, S. 77.

³ *Willoughby*, S. 306.