

**Schriften zum Völkerrecht**

---

**Band 90**

**Die antizipierte Zustimmung des  
Parlaments zum Abschluß völkerrechtlicher  
Verträge, die sich auf Gegenstände  
der Bundesgesetzgebung beziehen**

**Von**

**Dr. Meinulf Dregger**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**MEINULF DREGGER**

**Die antizipierte Zustimmung des Parlaments  
zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge, die sich  
auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen**

**Schriften zum Völkerrecht**

**Band 90**

**Die antizipierte Zustimmung des  
Parlaments zum Abschluß völkerrechtlicher  
Verträge, die sich auf Gegenstände  
der Bundesgesetzgebung beziehen**

Von

**Dr. Meinulf Dregger**



**Duncker & Humblot · Berlin**

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Dregger, Meinulf:**

Die antizipierte Zustimmung des Parlaments zum Abschluß  
völkerrechtlicher Verträge, die sich auf Gegenstände der  
Bundesgesetzgebung beziehen / von Meinulf Dregger. — Berlin:  
Duncker u. Humblot, 1989

(Schriften zum Völkerrecht; Bd. 90)

Zugl.: Freiburg (Breisgau), Univ., Diss., 1988

ISBN 3-428-06726-6

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1989 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: Klaus-Dieter Voigt, Berlin 61

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISSN 0582-0251

ISBN 3-428-06726-6

# Inhaltsverzeichnis

## 1. Teil

### Die Problemstellung

§ 1 Einleitung	9
§ 2 Beispiele von Rechtsverordnungsermächtigungen, die der Exekutive zur Ingeltungsetzung oder Ausführung normativer völkerrechtlicher Verträge dienen	11
I. Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Tiefseebergbaues	11
II. Weitere Beispiele von Rechtsverordnungsermächtigungen, die der Exekutive zur Ingeltungsetzung normativer völkerrechtlicher Verträge dienen	18
1. Anwendung von allgemeinen Rechtsverordnungsermächtigungen	18
2. Anwendung von auslandsbezogenen Rechtsverordnungsermächtigungen	20
a) Verordnungsermächtigungen, die inhaltlich näher konkretisiert sind	20
b) Verordnungsermächtigungen, die bestimmte Arten von völkerrechtlichen Verträgen nennen	25
§ 3 Die Problemstellung in der Beurteilung durch Rechtsprechung und Schrifttum	27
I. Der Wegfall des Zustimmungserfordernisses aus Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG durch Übertragung der Rechtsetzungsbefugnis gemäß Art. 80 Abs. 1 GG	27
II. Die Delegation des Zustimmungsrechtes auf die Exekutive	33
III. Die Antizipation des Zustimmungsrechtes	33

## 2. Teil

### Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG – Entstehungsgeschichte, Sinn und Zweck

§ 4 Einleitung	35
§ 5 Entstehungsgeschichte	35
I. Die Verhandlungen des Parlamentarischen Rates	35
II. Art. 11 Abs. 3 Reichsverfassung von 1871	37
III. Art. 45 Abs. 3 Weimarer Reichsverfassung	40
IV. Ergebnis	44
§ 6 Der Regelungszweck des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG	44
I. Der Schutz des parlamentarischen Rechtsetzungsrechtes	44
II. Die parlamentarische Kontrolle der Regierung im Bereich der auswärtigen Gewalt	47

1. Das Parlament als oberstes Kontrollorgan der Exekutive . . . . .	47
2. Das Verhältnis von Parlament und Regierung im Bereich der auswärtigen Gewalt . . . . .	49
3. Das Verhältnis von Parlament und Regierung beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge i. S. d. Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG . . . . .	54
III. Ergebnis . . . . .	63
 <i>3. Teil</i> <b>Lösung</b>	
§ 7 Entfällt das Zustimmungserfordernis gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 Alt. 2 GG, wenn eine Rechtsverordnungsermächtigung besteht? . . . . .	65
§ 8 Kann das Zustimmungsrecht aus Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG auf die Exekutive delegiert werden? . . . . .	70
§ 9 Kann die Zustimmung zu völkerrechtlichen Verträgen, die Gegenstände der Bundesgesetzgebung betreffen, antizipiert erteilt werden? . . . . .	71
I. Das antizipierte Zustimmungsverfahren . . . . .	71
II. Die Einhaltung des Kontrollprinzips aus Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG . . . . .	73
1. Die inhaltliche Konkretisierung einer antizipierten Zustimmung . . . . .	73
a) Die Bestimmtheitskriterien einer Rechtsverordnungsermächtigung gemäß Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG . . . . .	74
b) Die Bestimmtheitskriterien einer antizipierten Zustimmung i. S. d. Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG . . . . .	79
2. Die Überprüfung der Einhaltung des inhaltlichen Rahmens einer antizipierten Zustimmung . . . . .	81
3. Die Befristung der Geltungsdauer einer antizipierten Zustimmung . . . . .	82
4. Ergebnis . . . . .	83
III. Die Transformation der Vertragsinhalte in innerstaatliches Recht . . . . .	83
1. Die Einhaltung des Prinzips vom Gesetzesvorbehalt . . . . .	86
2. Die Einhaltung des Prinzips vom Gesetzesvorrang . . . . .	87
IV. Die Herstellung der völkerrechtlichen Wirksamkeit . . . . .	91
§ 10 Ergebnis . . . . .	96
§ 11 Die Auswirkungen des gefundenen Ergebnisses auf die Staatspraxis . . . . .	98
I. Die Vereinbarkeit der Staatspraxis mit Art. 59 Abs. 2 S. 1 Alt. 2 GG . . . . .	98
1. Die Anwendung einer allgemeinen Rechtsverordnungsermächtigung . . . . .	99
2. Die Anwendung einer auslandsbezogenen Rechtsverordnungsermächtigung . . . . .	100
II. Der Ausgangsfall des Tiefseebergbaugesetzes . . . . .	100
1. Die Zulässigkeit der mit § 14 Abs. 3 Tiefseebergbaugesetz erteilten auslandsbezogenen Rechtsverordnungsermächtigung . . . . .	100
2. Die ausdrückliche Anwendung des antizipierten Zustimmungsverfahrens . . . . .	103
 <b>Literaturverzeichnis</b>	
	106

## **Abkürzungsverzeichnis**

a. A.	anderer Ansicht
Abs.	Absatz
Alt.	Alternative
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts, Tübingen, (1.1886 ff.)
Art.	Artikel
aRV	alte Reichsverfassung von 1871
AWD	Außenwirtschaftsdienst des Betriebsberaters, Recht der internationalen Wirtschaft
BAnz.	Bundesanzeiger
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter, Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung, München 1955 ff.
Bd.	Band
BGBI. I und II	Bundesgesetzblatt Teil I; Teil II (1951 ff.)
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des BVerfG (1.1952 ff.)
ders.	derselbe
Diss.	Dissertation
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung, Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik, Stuttgart und Köln (1.1948 ff.)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt, Köln – Berlin (65.1950 ff.)
ebd.	ebenda
Fn.	Fußnote
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. 5. 1949
H.	Heft
HCHE	Entwurf des sog. Verfassungskonvents, der vom 10. - 23. 8. 1948 in Herrenchiemsee tagte
HdBdStR	Handbuch des Deutschen Staatsrechts
h. M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
hrsg.	herausgegeben
i. d. R.	in der Regel
ILM	International Legal Materials, Bimonthly Publication of The American Society of International Law

i. S. v.	im Sinne von
JIR	Jahrbuch für internationales Recht
JÖR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Tübingen (n. F. 1931 ff.)
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung, Zeitschrift für Studium und Ausbildung
JZ	Juristenzeitung
Komm.	Kommentar
Lfg.	Lieferung
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht, Hamburg (1.1947 ff.)
N. F., n. F.	neue Fassung
n. F.	neue Folge
NJW	Neue Juristische Wochenschrift, München und Berlin, (1.1947/48 ff.)
Nr.	Nummer
Rdnr.	Randnummer
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen (1.1880 - 77.1944)
S.	Seite
s. o.	siehe oben
VerwArch	Verwaltungsarchiv Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik
vgl.	vergleiche
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (1.1924 ff.)
WRV	Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
Ziff.	Ziffer
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

## *1. Teil*

### **Die Problemstellung**

#### **§ 1 Einleitung**

Gegenstand der vorliegenden Arbeit ist die Beantwortung der Frage, ob die nach Art. 59 Abs. 2 S. 1 Alt. 2 GG erforderliche Zustimmung zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge, die Gegenstände der Bundesgesetzgebung betreffen, vorweggenommen werden kann. Wäre das der Fall, so könnte die Zustimmung, die üblicherweise erst nach der Unterzeichnung der ausgethandelten Vertragstexte erfolgt, bereits zu einem früheren Zeitpunkt erteilt werden. Zu diesem Zeitpunkt steht der Vertragsinhalt jedoch noch nicht im einzelnen fest, gegebenenfalls sind die Vertragsverhandlungen noch nicht aufgenommen. Die Frage nach der Zulässigkeit einer derartigen zeitlichen Vorverlegung des Zustimmungsverfahrens hängt davon ab, welche Funktionen dem Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG zukommen und ob diese Funktionen auch zu einem früheren Zeitpunkt wirksam ausgeübt werden können. Mit der Frage nach der Zulässigkeit einer derartigen antizipierten Zustimmung eng verknüpft ist die weitere Fragestellung, wann und wie auf Grund einer antizipierten Zustimmung abgeschlossene Verträge innerstaatliche Geltung erlangen können. Denn zum Zeitpunkt der Zustimmungserteilung liegt ein transformationsfähiger Vertrag noch nicht vor, so daß die Transformation nicht gleichzeitig mit der Zustimmungserteilung erfolgen kann. Zu denken wäre hier an eine Rechtssetzung mittels Rechtsverordnung.

Der Erörterung dieser Thematik liegt eine besondere Problemstellung aus der Praxis zu Grunde. Aus der immer enger werdenden Verflechtung der Staaten untereinander resultiert eine immer größere Vereinheitlichung vieler Rechtsbereiche. Beim innerstaatlichen Vollzug entsprechender internationaler Abkommen ist häufig eine Reihe von Regelungen zu treffen. Dabei besteht die Notwendigkeit, innerstaatliches Recht zu setzen oder bereits bestehendes Recht, sei es nun die Folge autonomer innerstaatlicher Rechtsetzung oder völkerrechtlicher Verträge, zu ändern oder aufzuheben. In der Staatspraxis hat es sich daher als praktisch notwendig erwiesen, das Parlament von der Fülle der insofern anstehenden Aufgaben zu entlasten und der Exekutive bei der Ausübung der auswärtigen Gewalt einen ausreichenden Handlungsspielraum einzuräumen. Diesem praktischen Bedürfnis wird Rechnung getragen, indem es als zulässig angesehen wird, wenn die Exekutive ohne weitere Beteiligung des Parlaments völkerrechtliche Verträge schließt und auf

Grund einer bestehenden Rechtsverordnungsermächtigung innerstaatlich in Geltung setzt. Häufig wird auch eine Rechtsverordnungsermächtigung durch die Legislative gerade zu dem Zweck ausgesprochen, künftige völkerrechtliche Verträge in Kraft zu setzen. Ebenfalls enthalten völkerrechtliche Verträge selbst oder die dazu ergangenen Vertragsgesetze im Sinne von Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG Ermächtigungen, um Änderungen von oder Ergänzungen zu internationalen Vereinbarungen durch Rechtsverordnung zu ermöglichen.

Im Schrifttum besteht jedoch keine Einigkeit darüber, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang diese Praxis mit Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG vereinbar ist. Umstritten ist in diesem Zusammenhang auch, ob durch die o. g. Praxis die Legislative ihre Zustimmung vorab erteilt, ob sie ihr Zustimmungsrecht auf die Exekutive delegiert oder ob in diesen Fällen das Zustimmungserfordernis i. S. v. Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG entfällt; denn ein besonderes Vertragsgesetz ergeht in diesen Fällen nicht.

Die bestehenden Unsicherheiten und Zweifel geben Anlaß, die Gesamtproblematik erneut zu überdenken und dabei ein Ergebnis anzustreben, das sowohl mit dem durch das Grundgesetz vorgegebenen Rahmen zu vereinbaren ist als auch der Praxis den notwendigen Handlungsspielraum einräumt, der den Erfordernissen des völkerrechtlichen Verkehrs entspricht. Diesen praktischen und rechtlichen Anforderungen könnte eine in bestimmtem Rahmen zulässige antizipierte Zustimmung verbunden mit einer Rechtsverordnungsermächtigung zur Transformation der Vertragsinhalte gerecht werden.

Die nachfolgenden Erörterungen werden die Frage beantworten, ob dem Bedürfnis der Praxis nach einem vereinfachten Vertragsschlußverfahren durch Antizipation, Delegation der Zustimmung oder durch Erteilung einer Rechtsverordnungsermächtigung unter gleichzeitigem Wegfall des Zustimmungserfordernisses entsprochen werden kann. Im Mittelpunkt wird dabei die Konkretisierung des rechtlichen Rahmens stehen, den das Grundgesetz durch den Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG vorgegeben hat. Erst wenn Bedeutung, Inhalt und Zweck dieser Norm bestimmt sind, ist der notwendige Maßstab geschaffen, der die Beantwortung der Ausgangsfrage sowie die rechtliche Einordnung und Beurteilung der Staatspraxis ermöglicht.

Zuvor sollen in einer Betrachtung der Staatspraxis die verschiedenen Fallkonstellationen sowie Bedeutung, Umfang und Bedürfnis eines „abgekürzten“ Verfahrens für die Praxis dargestellt werden. Dem schließt sich ein Überblick über den Meinungsstand im Schrifttum an.

**§ 2 Beispiele von Rechtsverordnungsermächtigungen,  
die der Exekutive zur Ingeltungsetzung oder Ausführung  
normativer völkerrechtlicher Verträge dienen**

Der folgende Abschnitt gibt einen Einblick in die gängige Praxis<sup>1</sup>, in der die Exekutive zur Inkraftsetzung völkerrechtlicher Abkommen mittels Rechtsverordnung ermächtigt wird. Im sachlichen Rahmen dieser Ermächtigung steht dann der Exekutive neben dem Recht, völkerrechtliche Verträge abzuschließen, die Kompetenz für ihre innerstaatliche Ingeltungsetzung oder Vertragsausführung zu.

Der Fall des Tiefseebergbaugesetzes vermag deutlich zu zeigen, daß dieses Verfahren nicht nur bei Abkommen mit eher unbedeutendem Regelungsgegenstand Anwendung findet. Gerade seine wirtschaftliche Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland vermochte die Aufmerksamkeit der am Verfahren Beteiligten auf die verfassungsrechtliche Problematik dieses Verfahrens zu lenken.

Bei der sich anschließenden Darstellung weiterer Beispielfälle werden zwei Gruppen unterschieden:

1. In der ersten Gruppe handelt es sich um Rechtsverordnungsermächtigungen, die nicht im Hinblick auf die Transformation oder Ausführung völkerrechtlicher Verträge erteilt worden sind, sondern zum Zwecke autonomer innerstaatlicher Rechtsetzung.
2. Die zweite Gruppe besteht dagegen aus solchen Verordnungsermächtigungen, die ausdrücklich auch oder ausschließlich auf die innerstaatliche Ingeltungsetzung völkerrechtlicher Verträge gerichtet sind. Diese können zur Unterscheidung als auslandsbezogen bezeichnet werden. Dabei werden inhaltlich näher konkretisierte Verordnungsermächtigungen und solche unterschieden, die lediglich die Art der Verträge, also z. B. Handelsabkommen, nennen.

**I. Gesetz zur Änderung des Gesetzes  
zur vorläufigen Regelung des Tiefseebergbaues<sup>2</sup>**

Durch dieses Gesetz wurde § 14 Tiefseebergbaugesetz<sup>3</sup> um den folgenden Absatz 3 ergänzt:

„(3) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung völkerrechtliche Vereinbarungen in Kraft zu setzen, die die Voraussetzungen für die Erteilung von Berechtigungen im Verhältnis zu anderen Staaten regeln, soweit es zur Anerken-

---

<sup>1</sup> Treviranus, NJW 1983, S. 1949.

<sup>2</sup> vom 12. 2. 1982, BGBl. 1982 I, S. 136.

<sup>3</sup> vom 16. 8. 1980, BGBl. 1980 I, S. 1457.