





Sachstand

Ratifikation völkerrechtlicher Verträge



Ratifikation völkerrechtlicher Verträge

Verfasser: 
Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 062/15
Abschluss der Arbeit: 27. März 2015
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre
Hilfe
Telefon: 

Inhaltsverzeichnis

1.	Anzahl der von Deutschland pro Jahr unterzeichneten völkerrechtlichen Verträge und <i>Memoranda of Understanding</i>	4
2.	Ablauf des Ratifikationsverfahrens auf deutscher Seite aus Sicht der gesetzgebenden Körperschaften (Bundestag und Bundesrat)	4
3.	Durchschnittlicher Zeitraum des Ratifikationsverfahrens	6
4.	Formulierung des Vertragsentwurfsgesetzes	6
5.	Bewertung des Ratifikationsverfahrens	7

1. Anzahl der von Deutschland pro Jahr unterzeichneten völkerrechtlichen Verträge

Das Auswärtige Amt führt **keine Statistik** über die Anzahl der jährlich von Deutschland unterzeichneten völkerrechtlichen Verträge sowie der *Memoranda of Understanding*.

2. Ablauf des Ratifikationsverfahrens auf deutscher Seite aus Sicht der gesetzgebenden Körperschaften (Bundestag und Bundesrat)

Die Ratifikation völkerrechtlicher Verträge ist in Art. 59 Abs. 2 Grundgesetz geregelt. Dort heißt es: „(Völkerrechtliche) *Verträge (...) bedürfen der Zustimmung oder der Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes.*“

Die Beteiligung des Parlaments an der Ratifikation eines völkerrechtlichen Vertrages dient der **Kontrolle der Exekutive** sowie der **Vollzugssicherung des Völkerrechts im innerstaatlichen Raum**.¹ Gemäß der funktionellen Aufgabenverteilung der drei Staatsgewalten (Organkompetenz) ist das **Aushandeln eines Vertrags** allein Angelegenheit der **Exekutive**. Dieser Verfahrensschritt kann ohne formelle Befassung der Legislative vorgenommen werden.²

Die **Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften** (Bundestag und Bundesrat) erfolgt in Gestalt eines förmlichen **Bundesgesetzes**, das **drei Aufgaben** erfüllt: Das Gesetz wird zum einen auch **Vertrags-** oder **Zustimmungsgesetz** genannt, denn es drückt die Zustimmung des Parlaments zum völkerrechtlichen Vertrag aus. Zweitens wird es **Ratifikationsgesetz** genannt, denn es ermächtigt den Bundespräsidenten zur **Ratifikation des Vertrages**.³ Überdies erteilt das Zustimmungsgesetz den Vollzugsbefehl für die Anwendung des völkerrechtlichen Vertrages im innerstaatlichen Recht (sog. Transformation). Das Gesetz wird daher drittens auch **Transformationsgesetz** genannt.

1 *Streinz*, in: Sachs (Hrsg.), GG-Kommentar, München: Beck, 6. Aufl. 2011, Art. 59, Rdnr. 21.

2 *Fastenrath/Groh*, in: Berliner Kommentar zum GG, Bd. 3, Loseblatt, 22. Erg.-Lfg. Art. 59, Rdnr. 83.

3 Die parlamentarische Billigung in Form eines Zustimmungsgesetzes muss zeitlich gesehen also abgeschlossen sein, **bevor** die völkerrechtliche Bindung der Bundesrepublik Deutschlands – durch Ausfertigung der Ratifikationsurkunde durch den Bundespräsidenten – herbeigeführt wird. Die nachträgliche parlamentarische Zustimmung wäre ein Verfassungsverstoß.

Das **Verfahren zum Erlass des Zustimmungsgesetzes bzw. Ratifikationsgesetzes** richtet sich grundsätzlich nach den allgemeinen **Vorschriften über das Gesetzgebungsverfahren** (Art. 76-78 GG, §§ 76 ff GOBT).⁴ Beteiligt an dem Gesetzgebungsverfahren sind Bundestag und Bundesrat. Ein „**Not- oder Eilverfahren**“ existiert in diesem Zusammenhang nicht.

Eine **Besonderheit dieses Gesetzgebungsverfahrens** ergibt sich aus dem Umstand, dass die gesetzgebenden Körperschaften den Inhalt eines (bereits ausgehandelten) völkerrechtlichen Vertrages **nicht einseitig abändern** können. Dies ist eine Folge der generellen **Unterordnung der Gesetzgebungskörperschaften** unter die Regierung als Trägerin der **Auswärtigen Gewalt**; dies soll sicherstellen, dass die Bundesregierung ihre außenpolitische Handlungsfähigkeit nicht einbüßt. **§ 82 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Bundestages (GOBT)** bestimmt, dass **Änderungsanträge** zu Verträgen **unzulässig** sind. Bundestag und Bundesrat können den Vertrag daher **nur als Ganzes** („en bloc“) **billigen oder ablehnen**.⁵ Eine irgendwie geartete „**Untersuchung**“ des völkerrechtlichen Vertrages durch Bundestag und Bundesrat findet insoweit nicht statt.

Den gesetzgebenden Körperschaften (Bundestag und Bundesrat) ist es gleichwohl unbenommen, in einem sog. **Entschließungsantrag** zu außenpolitischen Fragen zum Inhalt eines völkerrechtlichen Vertrages Stellung zu nehmen. Ein solcher Entschließungsantrag ist **verfassungsrechtlich nicht bindend**, kann aber einen gewissen **politischen Druck** auf die Regierung ausüben.⁶

Die **Initiative** zum Erlass eines Zustimmungsgesetzes können sowohl **Bundesregierung** als auch der **Bundestag** ergreifen.⁷ Der Gesetzesvorschlag wird sodann in die **Fachausschüsse** des Bundestages **verwiesen** und dort **diskutiert**. Änderungsanträge, die den Inhalt des völkerrechtlichen Vertrages betreffen, sind unzulässig.

Anträge, die sich nicht auf eine Änderung des Vertragsinhalts selbst, sondern sich nur auf **Vorschriften des Vertragsgesetzes** als solches beziehen, sind jedoch zulässig. Sie können etwa darauf gerichtet sein, die Zustimmung mit der Maßgabe zu erteilen, einen bestimmten **Vorbehalt** zu einem Vertrag anzubringen oder etwaige im Vertragsgesetz enthaltene **Ausführungsbestimmungen** zu ändern.

Der Bundestag stimmt dem Gesetz mit **einfacher Mehrheit** zu (Art. 42 Abs. 2 GG). Da die Mehrheit des Bundestages die Regierung trägt, ist eine Zustimmung des Parlaments zu einem von der Regierung ausgehandelten völkerrechtlichen Vertrag regelmäßig zu erwarten.

4 *Nettesheim*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. V, Loseblatt, 54. Lfg. (2009), Art. 59, Rdnr. 147.

5 *Fastenrath/Groh*, in: Berliner Kommentar zum GG, Bd. 3, Loseblatt, 22. Erg.-Lfg. Art. 59, Rdnr. 85.

6 *Streinz*, in: Sachs (Hrsg.), GG-Kommentar, München: Beck, 6. Aufl. 2011, Art. 59, Rdnr. 54.

7 *Streinz*, in: Sachs (Hrsg.), GG-Kommentar, München: Beck, 6. Aufl. 2011, Art. 59, Rdnr. 55.

Hat der Bundestag dem Gesetz zugestimmt, muss der **Bundesrat** – die föderale Ländervertretung – seinerseits zustimmen. Die Mitwirkung des Bundesrates bei der Ratifikation völkerrechtlicher Verträge begrenzt sich auf die **Einlegung eines Einspruchs**. Einen solchen Einspruch könnte der Bundestag mit der entsprechenden Mehrheit zurückweisen und den Bundesrat damit „**überstimmen**“.⁸

Der bei Streitigkeiten zwischen Bundestag und Bundesrat im „normalen“ Gesetzgebungsverfahren tätig werdende **Vermittlungsausschuss** – ein paritätisch mit Vertretern von Bundestag und Bundesrat besetzter Ausschuss (Art. 77 Abs. 2 GG) – kann beim Verfahren eines Zustimmungsgesetzes jedoch **keine Kompromisse erarbeiten**, da hier Änderungsanträge zum Inhalt des Vertrages nicht zulässig sind.⁹

Stimmt auch der Bundesrat dem Ratifikationsgesetz zu, kann dieses vom Bundespräsidenten **unterzeichnet und anschließend ausgefertigt** werden. Das Gesetz wird im **Bundesgesetzblatt Teil II verkündet**. Anschließend wird die **Ratifikationsurkunde** ausgefertigt und vom Bundespräsidenten und Außenminister unterschrieben. Das Ratifikationsverfahren ist nach **Austausch der Ratifikationsurkunden** (bzw. Hinterlegung) abgeschlossen.

3. Durchschnittlicher Zeitraum des Ratifikationsverfahrens

Über den durchschnittlichen Zeitraum eines Ratifikationsverfahrens führt das Auswärtige Amt **keine Statistik**. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass die zeitliche Dauer eines Ratifikationsverfahrens **von vielen Faktoren** abhängig ist¹⁰ und daher von Fall zu Fall **stark variieren** kann.

4. Formulierung des Vertragsentwurfsgesetzes

Ratifizierungsverfahren liegen – entsprechend dem Vertragsinhalt – in der **Zuständigkeit der jeweiligen Fachressorts**.

8 *Fastenrath/Groh*, in: Berliner Kommentar zum GG, Bd. 3, Loseblatt, 22. Erg.-Lfg. Art. 59, Rdnr. 84.

9 *Nettesheim*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. V, Loseblatt, 54. Lfg. (2009), Art. 59, Rdnr. 151.

10 Darunter etwa die Vertragsmaterie und -komplexität sowie evtl. weitere innerstaatliche Anforderungen auf deutscher Seite – z.B. nach dem sog. „**Lindauer Abkommen**“, wenn es um die Ratifikation völkerrechtlicher Verträge geht, welche die Kompetenzen der Bundesländer berühren.

Die Bundesregierung hat **Richtlinien für die Fassung von Vertragsgesetzen** und vertragsbezogenen Verordnungen (RiVeVo) herausgegeben. Darin sind auch **Musterentwürfe** für Zustimmungsgesetze zu zwei- oder mehrseitigen völkerrechtlichen Verträgen enthalten.¹¹

Das **Bundesministerium der Justiz** ist mitverantwortlich für die Wahrung der deutschen Verfassung beim Aushandeln und beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge und ist damit **zuständig** für die **Rechtsprüfung der völkerrechtlichen Verträge** sowie des **Vertragsgesetzes**.¹²

Der Gesetzentwurf für das Vertragsgesetz wird zunächst dem **Kabinett** vorgelegt, eher er an den Bundestag weiter geleitet wird.

5. Bewertung des Ratifikationsverfahrens

Das Ratifikationsverfahren in Deutschland hat sich im Wesentlichen **bewährt**. Eine **Reform** des Art. 59 Abs. 2 GG steht derzeit **nicht auf der Agenda**. Zudem hat der Bundestag jenseits seiner Zustimmungskompetenz zu völkerrechtlichen Verträgen weitergehende Möglichkeiten, sich an der **Ausübung der auswärtigen Gewalt des Bundes** zu beteiligen. Erinnerung sei etwa an den **konstitutiven Bundestagsbeschluss zum Auslandseinsatz deutscher Streitkräfte**.

Das Problem liegt aber woanders: So wird internationale Politik heute zunehmend „**informell**“ im Rahmen von **Gipfeln** (G 8, G 20) und **globalen Konferenzformaten** gestaltet, wobei Entscheidungen häufig in Gestalt von sog. völkerrechtlichen „**soft law**“ (Erklärungen, Resolutionen, Kommuniqués, Strategische Konzepte u.ä.) – also **unterhalb der Vertragsebene** – getroffen werden. Da eine Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften (in Form eines Zustimmungsgesetzes) hier ausscheidet, bedarf es anderer Formen der **parlamentarisch-demokratischer Legitimation**, um das **Demokratiedefizit** solcher Entscheidungen im Bereich des „global governance“ auszugleichen.



11 Verfügbar unter: http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_12112007_IVA7926057412802007.htm.

12 http://www.bmjv.de/DE/Ministerium/Abteilungen/OeffentlichesRecht/RechtVoelkerrechtlicherVertraege/_node.html