



Ausarbeitung

Fragen zum sog. Lindauer Abkommen und der Ständigen Vertragskommission der Länder

Fragen zum sog. Lindauer Abkommen und der Ständigen Vertragskommission der Länder

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 240/16

Abschluss der Arbeit: 31. Oktober 2016

Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Fragestellung

Gefragt wird, inwieweit der Bund nach dem sog. Lindauer Abkommen verpflichtet ist, vor dem Abschluss völkerrechtlicher Verträge die Zustimmung der einzelnen Bundesländer einzuholen. Dabei soll auch auf sog. gemischte Abkommen eingegangen werden, also solche, die zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und einem Drittstaat andererseits geschlossen werden. In diesem Zusammenhang wird zudem gefragt, ob es weitere Vereinbarungen gibt, die den Bund zur Einholung der Zustimmung der Bundesländer vor Abschluss völkerrechtlicher Verträge verpflichten. Daneben wird nach der Funktion der Ständigen Vertragskommission der Länder (StVK) und den für ihre Zustimmung erforderlichen Mehrheitsverhältnissen gefragt.

2. Das Lindauer Abkommen

Art. 32 Grundgesetz (GG) regelt die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Bundesländern (sog. Verbandskompetenz) beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge. Nach Art. 32 Abs. 1 GG ist die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten Sache des Bundes. Soweit die Bundesländer für die Gesetzgebung zuständig sind, können sie mit Zustimmung der Bundesregierung mit auswärtigen Staaten Verträge abschließen, Art. 32 Abs. 3 GG.

Aufgrund der **offenen Formulierung des Art. 32 GG** ist umstritten, ob Art. 32 Abs. 3 GG den Bundesländern ein exklusives Vertragsabschlussrecht gibt, sofern sie die Gesetzgebungszuständigkeit besitzen, oder ob es sich dabei nur um ein konkurrierendes Vertragsabschlussrecht handelt und der Bund durch Art. 32 Abs. 1 GG ermächtigt wird, Verträge auch dort abzuschließen, wo die Bundesländer die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit besitzen.¹ Dieser Streit wurde bis heute nicht gelöst. Allerdings haben Bund und Bundesländer in dem **sog. Lindauer Abkommen** von 1957² („Verständigung zwischen der Bundesregierung und den Staatskanzleien der Länder über das Vertragsschließungsrecht“) einen **Verfahrenskompromiss** gefunden, der praktische Lösungen erlauben und Kompetenzkonflikte vermeiden sollte, ohne dass eine der beteiligten Seiten ihren Standpunkt hätte aufgeben müssen.³

¹ Schweitzer/Dederer, Staatsrecht III – Staatsrecht, Völkerrecht, Europarecht, 11. Aufl. 2016, § 3 Rn. 307; Calliess, Staatsrecht III – Bezüge zum Völker- und Europarecht, 2014, S. 87; vertiefend hierzu Fassbender, Der offene Bundesstaat, 2007, S. 287 ff.

² Der Text des Lindauer Abkommens ist abgedruckt bspw. bei Nettesheim, in: Maunz/Dürig (Begr.), Grundgesetz, Kommentar, Stand der Kommentierung: 49. EL (März 2007), Art. 32 Rn. 72.

³ Fassbender, Der offene Bundesstaat, 2007, S. 288 f.

2.1. Inhalt des Lindauer Abkommens

Der wesentliche Inhalt des Lindauer Abkommens lässt sich wie folgt zusammenfassen⁴:

Die Bundesländer akzeptieren unter bestimmten Voraussetzungen **Verträge des Bundes auf bestimmten Gebieten** (z.B. Konsularverträge sowie Handels- und Schifffahrtsverträge), bei denen es **zweifelhaft** sein könnte, **ob sie unter die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit** der Bundesländer **fallen** (Nr. 2 des Lindauer Abkommens).

Für **Verträge**, die **nach Auffassung der Bundesländer deren ausschließliche Kompetenzen berühren**, aber nicht unter die soeben dargestellte Bundeskompetenz nach Nr. 2 fallen, sieht das Abkommen ein besonderes Verfahren vor (Nr. 3 des Lindauer Abkommens): Soweit mit einem völkerrechtlichen Vertrag auf einem Gebiet der ausschließlichen Zuständigkeit der Bundesländer eine Verpflichtung des Bundes oder der Bundesländer begründet werden soll, „**soll das Einverständnis der Länder herbeigeführt werden**. Dieses Einverständnis soll vorliegen, bevor die Verpflichtung völkerrechtlich verbindlich wird.“⁵ Falls die Bundesregierung einen solchen Vertrag dem Bundesrat gemäß Art. 59 Abs. 2 GG zuleitet, wird sie die Länder spätestens zum gleichen Zeitpunkt um die Erteilung des Einverständnisses bitten. Bei derartigen Verträgen sollen die Bundesländer an den Vorbereitungen für den Abschluss möglichst frühzeitig, in jedem Fall rechtzeitig vor der endgültigen Festlegung des Vertragstextes beteiligt werden.

Losgelöst von diesem Verfahren wurde in Nr. 4 des Lindauer Abkommens weiter vereinbart, dass bei **Verträgen, die wesentliche Interessen der Länder berühren** – unabhängig davon, ob sie eine ausschließliche Zuständigkeit der Bundesländer betreffen oder nicht – die Länder möglichst **frühzeitig** über den beabsichtigten Abschluss derartiger Verträge **unterrichtet werden**, damit sie rechtzeitig ihre Wünsche geltend machen können. Auch wurde die **Bildung eines ständigen Gremiums aus Vertretern der Länder** vereinbart, das als Gesprächspartner für das Auswärtige Amt oder die sonst zuständigen Fachressorts des Bundes im Zeitpunkt der Aushandlung internationaler Verträge zur Verfügung steht (hierzu sogleich unter 3.).

Die **rechtliche Qualität des Lindauer Abkommens** ist nicht abschließend geklärt. Das Bundesverfassungsgericht hat es in einem obiter dictum als eine zwischen den Ländern getroffene vertragliche Vereinbarung verfassungsrechtlicher Art bezeichnet.⁶ In einer späteren Entscheidung sprach das Gericht von dem Lindauer Abkommen als einer „Absprache“, ohne diese näher rechtlich einzurichten.⁷

⁴ Zum Folgenden Schweitzer/Dederer, Staatsrecht III – Staatsrecht, Völkerrecht, Europarecht, 11. Aufl. 2016, § 3 Rn. 310.

⁵ Hervorhebung nicht im Original.

⁶ BVerfGE 42, 103 (113 f.).

⁷ BVerfGE 92, 203 (232). Siehe zur Frage der Rechtsverbindlichkeit des Lindauer Abkommens auch Hanschel, Konfliktlösung im Bundesstaat, 2012, S. 144 f., und Hartung, Die Praxis des Lindauer Abkommens, 1984, S. 19 ff.

2.2. Anwendung des Lindauer Abkommens bei gemischten Verträgen

Die Frage, ob das Lindauer Abkommen auch Anwendung findet bei dem Abschluss sog. gemischter Abkommen, wird **in der rechtswissenschaftlichen Literatur kontrovers diskutiert**.⁸ Betroffen von der Diskussion sind dabei solche Regelungen, die in den Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten fallen und innerhalb der Bundesrepublik den Kompetenzbereich der Bundesländer betreffen.

Nach einer Ansicht wird der Begriff der Angelegenheiten der Europäischen Union im Sinne des Art. 23 GG maßnahme- und nicht materienbezogen verstanden, so dass gemischte Abkommen vollständig von **Art. 23 GG und seinen Regelungen zur Beteiligung der Bundesländer über den Bundesrat** erfasst werden. Für die Grundsätze des Art. 32 GG i.V.m. dem Lindauer Abkommen bleibe danach kein Raum.⁹ Eine **differenzierende Auffassung** stellt darauf ab, ob die betroffenen Regelungen sich auf Materien beziehen, die im EU-Vertrag enthalten sind. Sei dies der Fall, richte sich die Beteiligung der Bundesländer nach den Regelungen des Art. 23 GG.¹⁰

Nach anderer Ansicht kommt hinsichtlich des Vertragsteils, bei dem die Mitgliedstaaten Vertragspartner sind, das Verfahren nach **Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG i.V.m. dem Lindauer Abkommen** zur Anwendung.¹¹ Ein gemischtes Abkommen sei dadurch gekennzeichnet, dass es über die Zuständigkeiten der Europäischen Union hinausgehe. Aus diesem Grunde sei das völkerrechtliche Abkommen der Bundesrepublik mit dem Drittstaat so zu behandeln, als gäbe es das (zusätzliche) Abkommen mit der Europäischen Union nicht. Daher sei wie bei einem herkömmlichen völkerrechtlichen Vertrag zu verfahren.¹²

⁸ Siehe statt vieler nur Kaiser, Gemischte Abkommen im Lichte bundesstaatlicher Erfahrungen, 2009, S. 157 ff.; Abt, Die Mitwirkung der deutschen Bundesländer bei völkervertraglichen Handlungen im Rahmen der Europäischen Union, 2003, S. 108 ff., und Wiater, Endet die Atlantiküberquerung am Bodensee? – TTIP, der Föderalismus und das Lindauer Verfahren, in: Buszewski/Martini/Rathke (Hrsg.), Freihandel vs. Demokratie, 2016, S. 111 ff., jeweils m.w.N.

⁹ Frenz, Die Verdrängung des Lindauer Abkommens durch Art. 23 GG, DVBl 1999, S. 945 (952 f.); Kaiser, Gemischte Abkommen im Lichte bundesstaatlicher Erfahrungen, 2009, S. 159 f. Siehe auch Pautsch, Der Abschluss des Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) als „gemischtes Abkommen“ – ein Anwendungsfall des Art. 23 I GG?, NVwZ-Extra 2016, S. 1 (6).

¹⁰ Winkelmann, Innerstaatliche Kompetenzverteilung bei Vertragsabschlüssen in Angelegenheiten der Europäischen Union, DVBl 1993, S. 1128 (1135); siehe auch Heyde, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), Grundgesetz, Mitarbeiterkommentar, 2002, Art. 23 Rn. 85.

¹¹ Clostermeyer/Lehr, Ländermitwirkung bei völkervertraglichem Handeln auf EU-Ebene, DÖV 1998, S. 148 (151 f.); Morawitz/Kaiser, Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei Vorhaben der Europäischen Union, 1994, S. 84; Fassbender, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand der Kommentierung: 152. EL (Juni 2011), Art. 32 Rn. 129; Fastenrath/Groh, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Stand der Kommentierung: April 2014, Art. 32 Rn. 26; wohl auch Rojahn, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2012, Art. 32 Rn. 9; Streinz, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 7. Aufl. 2014, Art. 32 Rn. 9a; Schweitzer/Dederer, Staatsrecht III – Staatsrecht, Völkerrecht, Europarecht, 11. Aufl. 2016, § 3 Rn. 777.

¹² Clostermeyer/Lehr, Ländermitwirkung bei völkervertraglichem Handeln auf EU-Ebene, DÖV 1998, S. 148 (151).

2.3. Sonstige Regelungen zur Verbandskompetenz beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge

In der Literatur werden keine Regelungswerke angesprochen, die sich in vergleichbarer Weise wie das Lindauer Abkommen mit der Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Bundesländern beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge befassen. Lediglich die sich in diesem Zusammenhang ergebenden **Verfahrensfragen sind Gegenstand weiterer Regelungen** (siehe z.B. das sog. **Kramer/Heubl-Papier** – Anlage IV: Allgemeine Grundsätze für die Durchführung der Bund/Länder-Absprache über das Zusammenwirken zwischen Bund und Ländern im Rahmen der auswärtigen Gewalt).¹³

3. Die Ständige Vertragskommission der Länder

Wie bereits oben unter 2.1. angesprochen, haben Bund und Bundesländer im Lindauer Abkommen die Einrichtung eines ständigen Gremiums bestehend aus Vertretern der Bundesländer vereinbart, das bei Verträgen, die wesentliche Interessen der Länder berühren, als Gesprächspartner für das Auswärtige Amt oder die sonst zuständigen Fachressorts des Bundes im Zeitpunkt der Aushandlung internationaler Verträge zur Verfügung steht (Nr. 4 lit. b des Lindauer Abkommens).

Zur Vorbereitung der Konstitution des in dem Lindauer Abkommen vorgesehenen Gremiums trafen sich 1958 die Vertreter der Senats- und Staatskanzleien in Bremen und erarbeiteten gemeinsame Vorschläge zur Gestaltung des Gremiums (sog. **Bremer Erklärung**¹⁴). Am 16. Juli 1958 trat das Gremium erstmals zusammen und gab sich die Bezeichnung „Ständige Vertragskommission der Länder“ (StVK).¹⁵ Nach Darstellung in der Literatur kommt der Bremer Erklärung seitdem in der Praxis der StVK der **Stellenwert einer Geschäftsordnung** zu.¹⁶

Nach der Bremer Erklärung gehört insbesondere zu den **Aufgaben der StVK**, als „Gesprächspartner“ zwischen dem Auswärtigen Amt und den sonst zuständigen Fachressorts des Bundes einerseits und den Bundesländern andererseits, die Landesregierungen über die Vorhaben des Bundes und den jeweiligen Stand der Verhandlungen über die in Betracht kommenden Verträge zu unterrichten und umgekehrt die Auffassungen der Landesregierungen hierzu gegenüber dem Bund darzulegen.¹⁷ Der Auftrag der StVK soll dabei jedoch über die reine Informationsbeschaffung

¹³ Eine Auswahl entsprechender Regelungen findet sich bei Fastenrath, Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt, 1986, Anhang II, S. 277 ff.

¹⁴ Vorschläge der Konferenz der Staatskanzleien in Bremen am 21. März 1958 zur Gestaltung des „Ständigen Gremiums“ nach Ziffer 4 Unterziffer b des Einigungsvorschlages vom 14. November 1957, abgedruckt bei Busch, Die Lindauer Vereinbarung und die Ständige Vertragskommission der Länder, 1969, S. 187 ff.

¹⁵ Siehe vertiefend hierzu Papier, Abschluß völkerrechtlicher Verträge und Föderalismus, DÖV 2003, S. 265 ff.

¹⁶ Bücker/Köster, Die Ständige Vertragskommission der Länder, JuS 2005, S. 976 (977).

¹⁷ Siehe Busch, Die Lindauer Vereinbarung und die Ständige Vertragskommission der Länder, 1969, S. 94 f.

hinausgehen und auch den Ausgleich etwaiger gegensätzlicher Auffassungen der Beteiligten umfassen. Die StVK dient also auch der Koordination zum Zwecke der Erarbeitung einer einheitlichen Stellungnahme.¹⁸

Die Bremer Erklärung enthält **keine Vorgaben hinsichtlich der konkreten Arbeitsabläufe**. In der Literatur wird daher ein Verfahren beschrieben, das sich aus der praktischen Arbeit der StVK entwickelt habe.¹⁹ Danach gibt die StVK nach ihren Beratungen zu einem Vertragsentwurf im Namen der Länder eine koordinierte Stellungnahme ab, die dem Auswärtigen Amt durch den Kommissionsvorsitzenden übermittelt wird. Hierbei gilt für die StVK das **Prinzip der einstimmigen Beschlussfassung**.²⁰

Ende der Bearbeitung

18 Hartung, Die Praxis des Lindauer Abkommens, 1984, S. 162.

19 Bücker/Köster, Die Ständige Vertragskommission der Länder, JuS 2005, S. 976 (978), unter Verweis auf Busch, Die Lindauer Vereinbarung und die Ständige Vertragskommission der Länder, 1969, S. 96 ff.

20 Clostermeyer/Lehr, Ländermitwirkung bei völkertraglichem Handeln auf EU-Ebene, DÖV 1998, S. 148 (150); Bücker/Köster, Die Ständige Vertragskommission der Länder, JuS 2005, S. 976 (978).