



Sachstand

Rechte des Bundestages in Bezug auf die Kündigung völkerrechtlicher Verträge durch die Bundesregierung

Rechte des Bundestages in Bezug auf die Kündigung völkerrechtlicher Verträge durch die Bundesregierung

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 120/22
Abschluss der Arbeit: 12.08.2022
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. Einleitung

Der Sachstand gibt einen Überblick über die Rechte des Bundestages in Bezug auf die **Beendigung völkerrechtlicher Verträge** der Bundesrepublik Deutschland durch die Bundesregierung. Anschließend wird auf die Frage der Bedingung des Inkrafttretens von Gesetzen insbesondere für den Fall der Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen eingegangen.

2. Rechte des Bundestages bezüglich der Beendigung völkerrechtlicher Verträge durch die Bundesregierung

Die **auswärtige Politik** der Bundesrepublik Deutschland obliegt nach Art. 59 und 23 Grundgesetz (GG) in Anknüpfung an die traditionelle Staatsauffassung der **Bundesregierung** als eigenverantwortliche Aufgabe. Dabei steht der Regierung nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein weit bemessener Spielraum zu; die Rolle des Parlaments ist in diesem Bereich schon aus Gründen der Funktionsgerechtigkeit in diesem Bereich beschränkt:¹

„Die Bundesregierung führt in eigener Kompetenz die Vertragsverhandlungen, hat das Initiativrecht für ein Zustimmungsgesetz im Sinne des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG und bestimmt gegenüber dem Gesetzgeber den Vertragsinhalt, den dieser – sofern der Vertrag nicht Entscheidungsspielräume offenläßt – nur insgesamt billigen oder ablehnen kann. Das Zustimmungsgesetz enthält auch nur eine Ermächtigung, beläßt also der Bundesregierung die Kompetenz zu entscheiden, ob sie den **völkerrechtlichen Vertrag** abschließt und nach seinem Abschluß völkerrechtlich **beendet** oder aufrechterhält [...].“²

Dabei verweist das Bundesverfassungsgericht insbesondere auf eine frühere Entscheidung, in der es zur weiteren Verdeutlichung ausgeführt hat:

„Gewiß räumt Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG – wie auch eine Reihe weiterer Vorschriften des Grundgesetzes – dem Bundestag in bestimmtem Umfang Mitwirkungsbefugnisse an der Willensbildung für die Vornahme von Akten im Bereich der auswärtigen Beziehungen ein. Die betroffenen Sachbereiche, in denen diese Mitwirkung verfassungsrechtlich gewährleistet ist, und die Handlungsform, in der das von Verfassungen wegen geschieht, sind auch politisch wie rechtlich von solchem Gewicht, daß sie nicht als Ausnahmen angesprochen werden können. Geschichtlich gesehen drückt sich in diesen Regelungen die Tendenz zur verstärkten Parlamentarisierung der Willensbildung im auswärtigen Bereich aus. Gleichwohl beschränkt Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG diese Mitwirkung sowohl gegenständlich auf Verträge der dort genannten Art als auch inhaltlich auf eine bloße Zustimmung in der Form eines Bundesgesetzes. So kann der **Bundestag** kraft Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG **weder verhindern** oder erzwingen, daß die Bundesregierung Vertragsverhandlungen unterläßt, aufnimmt oder abbricht oder Vertragsentwürfe bestimmten Inhalts gestaltet, **noch kann er erzwingen**, daß ein Vertrag, zu dem ein Zustimmungsgesetz im Sinne des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG ergangen ist, von der Exekutive auch abgeschlossen oder nach seinem Abschluß völkerrechtlich **beendet** oder aufrechterhalten wird.“³

1 BVerfGE 131, 152, 195 m.w.N. und zuletzt BVerfGE 157, 1, 24.

2 BVerfGE 90, 286, 358 – Hervorhebungen nur hier.

3 BVerfGE 68, 1, 85 f. – Hervorhebung nur hier.

Selbst wenn also der Bundestag seinen Willen als Gesetzgebungsorgan durch Gesetz oder einfachen Parlamentsbeschluss zum Ausdruck bringen würde, besteht **keine** entsprechende verfassungsrechtliche **Pflicht der Bundesregierung zur Kündigung** eines völkerrechtlichen Abkommens.

Das Bundesverfassungsgericht hat ferner klargestellt, dass die **Kündigung eines völkerrechtlichen Vertrages** durch die Bundesregierung als einseitige Willenserklärung seinerseits gerade keinen (aus zwei aufeinander gerichteten, übereinstimmenden Willenserklärungen bestehenden) „völkerrechtlichen Vertrag“ im Sinn von Art. 59 Abs. 1 GG darstellt und mithin innerstaatlich auch **nicht der Zustimmung des Bundestages durch Gesetz bedarf**.⁴

3. Kündigung völkerrechtlicher Verträge als Bedingung des Inkrafttretens von Bundesgesetzen

Nicht abschließend verfassungsgerichtlich geklärt, ist die Frage, ob der Bundestag das **Inkrafttreten eines Bundesgesetzes** von der **Bedingung** abhängig machen kann, dass ein **internationaler Vertrag gekündigt** wurde. Art. 82 Abs. 2 GG sieht in Satz 1 grundsätzlich vor, dass der Tag des Inkrafttretens bezeichnet werden soll. Fehlt eine solche Bestimmung, so treten nach Art. 82 Abs. 2 Satz 2 GG Bundesgesetze mit dem vierzehnten Tage nach Ablauf des Tages in Kraft, an dem das Bundesgesetzblatt ausgegeben worden ist bzw. in den Fällen von Art. 72 Abs. 3 Satz 2 GG oder Art. 84 Abs. 1 Satz 3 GG sechs Monate nach Verkündung des Gesetzes. Mit diesen Bestimmungen ist es laut Bundesverfassungsgericht grundsätzlich aber auch vereinbar, das Inkrafttreten eines Gesetzes unter besonders gelagerten Umständen von dem Eintritt einer **Bedingung** abhängig zu machen.⁵ Das Inkrafttreten muss aber **hinreichend klar bestimmt** sein, um den rechtsstaatlichen Geboten der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit über die zeitliche Geltung des Rechts zu entsprechen.⁶

Das Bundesverfassungsgericht hat soweit ersichtlich bislang nur in **zwei Entscheidungen** die Bedingtheit des Inkrafttretens von Gesetzen näher thematisiert: In der Contergan-Entscheidung sah es eine Regelung als hinreichend bestimmt an, die das Inkrafttreten anstelle eines Datums an „ein mit **großer Wahrscheinlichkeit erwartetes bestimmtes Ereignis**“⁷ knüpfte. Auch die Bedingung des Inkrafttretens der in einer weiteren Entscheidung gegenständlichen Atomgesetznovelle bezog sich auf zwei alternative Ereignisse, die in zeitlicher Hinsicht mit großer Wahrscheinlichkeit absehbar bevorstanden. In beiden Fällen enthielten die betreffenden Gesetze zudem jeweils eine Bestimmung, wonach bei Eintritt der Bedingung der konkrete Tag des Inkrafttretens des Gesetzes im Bundesgesetzblatt seitens der Exekutive gesondert bekannt gegeben werden musste. Die so gewährleistete Erkennbarkeit des Bedingungseintritts trug aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts zusätzlich dem Gebot der Rechtssicherheit Rechnung, ohne dass dies als zwingende Voraussetzung für die Bestimmtheit des Inkrafttretens bezeichnet wurde.⁸

4 BVerfGE 68, 1, 83 f.

5 BVerfGE 42, 263, 285 und 155, 378, 396 Rn. 38.

6 BVerfGE 155, 378, 396 Rn. 38.

7 BVerfGE 42, 263, 285 – Hervorhebung nur hier.

8 BVerfGE 42, 263, 288 f.; 155, 378, 401.

Die wohl überwiegende Meinung im **Schrifttum** hält aufschiebende Bedingungen des Inkrafttretens für unzulässig, die an den Eintritt eines noch ungewissen künftigen Ereignisses anknüpfen.⁹ **Einigkeit** besteht dahingehend, dass das Inkrafttreten sog. **Transformationsgesetze** bzw. Vertragsgesetze zu völkerrechtlichen Verträgen, durch die der Inhalt des völkerrechtlichen Vertrages konkret in innerstaatliches Recht umgesetzt werden soll, vom Inkrafttreten des Ratifikationsgesetzes zum völkerrechtlichen Vertrag nach Art. 59 Abs. 2 GG abhängig gemacht werden darf.¹⁰

Ob im **umgekehrten Fall** auch das Inkrafttreten solcher Gesetze, die das deutsche Recht an die Kündigung eines völkerrechtlichen Vertrages anpassen sollen, unter die Bedingung des Außerkrafttretens des völkerrechtlichen Vertrages gestellt werden kann, wird soweit ersichtlich **nicht ausdrücklich** in der verfügbaren Kommentarliteratur **erörtert**. Die zugrundeliegende Konstellation erscheint mit Transformationsgesetzen jedenfalls in solchen Fällen vergleichbar, in denen die Kündigung des völkerrechtlichen Vertrages bereits erfolgt ist oder ein – dem Maßstab von BVerfGE 155, 378, 385 und der überwiegenden Meinung in der Literatur entsprechend – mit großer Wahrscheinlichkeit erwartetes bestimmtes Ereignis darstellt.

9 Butzer, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 97. EL Januar 2022, Art. 82, Rn. 284 m.w.N.; Kment, in: Jarass/Pieroth, 17. Auflage 2022, GG Art. 82 Rn. 10 m.w.N.; Mann, in: Sachs, 9. Auflage 2021, GG Art. 82 Rn. 41.

10 Butzer, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 97. EL Januar 2022, Art. 82, Rn. 282 f. m.w.N.