

JULIANE HETTICHE

Die Beteiligung der Legislative
bei Vorbehalten zu
und Kündigung von
völkerrechtlichen Verträgen

Jus Internationale et Europaeum

140

Mohr Siebeck

Jus Internationale et Europaeum

herausgegeben von
Thilo Marauhn und Christian Walter

140



Juliane Hettche

Die Beteiligung der Legislative
bei Vorbehalten zu und Kündigung von
völkerrechtlichen Verträgen

Mohr Siebeck

Juliane Hettche, geboren 1986; Studium der Rechtswissenschaften in Heidelberg und Uppsala; Rechtsreferendariat am Oberlandesgericht Karlsruhe; Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Staatsrecht, Verfassungslehre und Rechtsphilosophie der juristischen Fakultät Heidelberg; Master of Laws (LL.M.) in International Tax an der NYU School of Law; Rechtsanwältin in Frankfurt a. M.; seit 2017 Richterin am Verwaltungsgericht Stuttgart.

ISBN 978-3-16-155841-2 / eISBN 978-3-16-155843-6

DOI 10.1628/978-3-16-155843-6

ISSN 1861-1893 (Jus Internationale et Europaeum)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2018 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen gesetzt und auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2017 von der Juristischen Fakultät der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Literatur wurden bis Juli 2017 berücksichtigt.

Ich danke vor allem meinem Doktorvater Herrn Professor Dr. Bernd Grzeszick, LL.M. (Cambridge), nicht nur für die gute Betreuung der Arbeit und die stete Diskussionsbereitschaft, sondern auch für die sehr schöne Zeit am Lehrstuhl. Mein Dank gilt auch Herrn Professor Dr. Hanno Kube, LL.M. (Cornell) für die Erstellung des Zweitgutachtens. Ihm und Herrn Professor Dr. Ekkehart Reimer danke ich zudem für wertvolle Anregungen für die vorliegende Arbeit.

Weiterhin danke ich dem Deutschen Bundestag für die großzügige Gewährung eines Druckkostenzuschusses.

Mein besonderer Dank gilt Kai Thomas Brauneisen, LL.M. (NYU), der mich bei der vorliegenden Arbeit in fachlicher und moralischer Hinsicht unterstützt hat und sich dabei deutlich mehr mit dem Öffentlichen Recht auseinandersetzen musste, als ihm lieb war.

Zudem bedanke ich mich bei Dr. Katharina Stock, Dr. Jochen Rauber und Dr. Michael Limanowski nicht nur für wissenschaftliche Anregung, sondern auch für die nötige Ablenkung.

Schließlich gilt mein Dank vor allem meinen Eltern und meiner Schwester Verena für die ausdauernde Unterstützung nicht nur während der Promotion, sondern über das gesamte Studium hinweg.

Heidelberg, im Januar 2018

Juliane Hettche

Inhaltsübersicht

Vorwort	VII
Inhaltsverzeichnis	XI
Erstes Kapitel: Einleitung	1
A. Darstellung des Themas	1
B. Problem: Restriktive Sichtweise des BVerfG in Bezug auf die Beteiligung der Legislative im Rahmen völkerrechtlicher Verträge	5
C. Aufgabe: Beantwortung der Frage nach der Existenz von Beteiligungsrechten der Legislative im Bereich von Vorbehalt und Kündigung gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG	8
D. Gang der Untersuchung	11
Zweites Kapitel: Globalisierung und Demokratie	15
A. Globalisierung und ihre Folgen	15
B. Allgemeine Lösungsansätze	23
C. Lösungsansätze speziell im deutschen Rechtssystem	28
D. Treaty Override als Kompensationsmittel des Machtverlusts der Legislative im Bereich völkerrechtlicher Verträge?	30
Drittes Kapitel: Verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Grundlagen	41
A. Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrags	41
B. Vorbehalt und Kündigung als einseitige Maßnahmen bei völkerrechtlichen Verträgen	58
Viertes Kapitel: Methode der Verfassungsauslegung	77
A. Die juristische Auslegungsmethode	77
B. Entscheidung und weiteres Verfahren	89
Fünftes Kapitel: Wortlaut des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG	91
A. Grundsätze der Auslegung nach dem Wortlaut	91
B. Auslegung des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG	92

Sechstes Kapitel: Geschichte des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG	97
A. Grundsätze der historischen Auslegung	97
B. Historische Auslegung des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG	97
Siebtens Kapitel: Systematik des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG	129
A. Vorgehensweise	129
B. Grundsätze und rechtstheoretischer Hintergrund der systematischen Auslegung des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG	129
C. Rolle der Legislative nach dem GG im Innenverhältnis	137
D. Rolle der Legislative im Bereich auswärtiger Gewalt – Möglichkeit einer erweiternden Auslegung des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG	185
E. Fallkonstellationen: Beteiligung der Legislative bei Vorbehalt und Kündigung	271
Achstes Kapitel: Teleologie des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG	313
A. Grundsätze der teleologischen Auslegung	313
B. Bisher festgestellter historischer Zweck des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG	313
C. Weitergehender Zweck des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG wegen der verstärkten Öffnung des deutschen Staates nach außen?	315
Neuntes Kapitel: Zusammenfassung	329
A. Aufbau der Arbeit	329
B. Erstes Kapitel: Einleitung	330
C. Zweites Kapitel: Globalisierung und Demokratie	330
D. Drittes Kapitel: Grundlegende Fakten zu völkerrechtlichen Verträgen	331
E. Viertes Kapitel: Methode der Verfassungsauslegung	332
F. Fünftes Kapitel: Wortlaut des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG	332
G. Sechstes Kapitel: Geschichte des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG	333
H. Siebtens Kapitel: Systematik des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG	334
I. Achtes Kapitel: Teleologie des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG	342
Literaturverzeichnis	345
Sachregister	363

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	VII
Inhaltsübersicht	IX
Erstes Kapitel: Einleitung	1
A. Darstellung des Themas	1
B. Problem: Restriktive Sichtweise des BVerfG in Bezug auf die Beteiligung der Legislative im Rahmen völkerrechtlicher Verträge	5
C. Aufgabe: Beantwortung der Frage nach der Existenz von Beteiligungsrechten der Legislative im Bereich von Vorbehalt und Kündigung gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG	8
D. Gang der Untersuchung	11
Zweites Kapitel: Globalisierung und Demokratie	15
A. Globalisierung und ihre Folgen	15
I. Das Symptom der Globalisierung	15
II. Folgen	16
1. Außen- bzw. zwischenstaatlicher Bereich	16
2. Innerstaatlicher Bereich	18
a) Allgemeiner Einfluss	18
aa) Möglichkeiten der Rechtssetzung durch internationale Organisationen ohne direkte Einbeziehung des jeweiligen nationalen Vertreters	19
bb) Effekt auf die Legislative und das Demokratieprinzip	20
b) Einfluss in Bezug auf die BRD	21
B. Allgemeine Lösungsansätze	23
I. Abhängigkeit von der Art des Demokratieverständnisses	23
II. Lösungsansätze auf Ebene des Völkerrechts	24
1. Weltföderation	24
2. Legitimation aufgrund des „Output“	24

III. Lösungsansätze auf Ebene des nationalen Rechts	25
1. Bewahrung des souveränen Staates	25
2. Orientierung am kooperationsoffenen Nationalstaat	26
IV. Schlussfolgerung	27
C. Lösungsansätze speziell im deutschen Rechtssystem	28
D. Treaty Override als Kompensationsmittel des Machtverlusts der Legislative im Bereich völkerrechtlicher Verträge?	30
I. Grundlagen zum Treaty Override	30
II. Diskussion um die Verfassungswidrigkeit des Treaty Override in der BRD	31
1. Argumentationsansätze in der Literatur	31
a) Verstoß gegen pacta sunt servanda	31
b) Verstoß gegen den Grundsatz der Völkerrechts- freundlichkeit des GG	32
c) Grundrechtsverletzung durch den Treaty Override	34
2. Inhalt der Entscheidung des BVerfG	35
a) Ansicht der das Urteil tragenden Mehrheit	35
b) Abweichende Ansicht der Richterin König	37
III. Beteiligung der Legislative bei Vorbehalt und Kündigung als Alternative zum Treaty Override?	38
 Drittes Kapitel: Verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Grundlagen	 41
A. Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrags	41
I. Verfahren nach dem GG und der WVK	41
1. Außenstaatlicher Bereich	41
a) Vertretung im Außenverhältnis	42
b) Sonstiges Verfahren	43
2. Innerstaatlicher Bereich	44
a) Nach Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG zustimmungsbedürftige völkerrechtliche Verträge	45
aa) „Verträge, die sich auf Gegenstände der Bundes- gesetzgebung beziehen“	45
bb) „Verträge, die die politischen Beziehungen des Bundes regeln“	45
cc) Parallele Anwendung Art. 59 Abs. 2 S. 1 Var. 1 und Var. 2 GG	47
b) Art der Mitwirkung von Bundestag und Bundesrat	47
c) Zustimmungs- und Umsetzungsgesetz	49

d) Vertikale Kompetenzverteilung	50
II. Rechtsfolgen	53
1. Bindung im Außenverhältnis	53
2. Bindung im Innenverhältnis	54
a) Bindungswirkung und Rang des völkerrechtlichen Vertrags	54
b) Zweck des Zustimmungsverfahrens mit Bezug auf die völkerrechtliche Bindungswirkung	56
B. Vorbehalt und Kündigung als einseitige Maßnahmen bei völkerrechtlichen Verträgen	58
I. Einlegen eines Vorbehalts zu einem völkerrechtlichen Vertrag	58
1. Definition des Vorbehalts	58
2. Inhaltliche Flexibilität völkerrechtlicher Verträge durch Vorbehalte	59
a) Geschichtlicher Hintergrund: Abkehr vom Einstimmigkeitsprinzip	59
b) Heutige Funktionsweise des Vorbehaltssystems der WVK	60
c) Fortwährende Bedeutsamkeit der Zustimmung trotz Abkehr vom Einstimmigkeitsprinzip	61
3. Zulässigkeit von Vorbehalten	62
a) Zeitliche Zulässigkeit von Vorbehalten	62
b) Inhaltliche Zulässigkeit eines Vorbehalts	62
c) Zulässigkeit eines Vorbehalts nur bei bestimmten Verträgen	64
d) Rechtsfolgen eines unzulässigen Vorbehalts	66
4. Form und Vertretung	67
5. Rechtsfolgen eines Vorbehalts im Innenverhältnis	69
II. Kündigung eines völkerrechtlichen Vertrags	71
1. Vorgaben der WVK	71
a) Möglichkeiten zur Beendigung oder zum Rücktritt	72
b) Verfahrensvorschriften	73
c) Rechtsfolgen	74
2. Vorgaben des GG	74

Viertes Kapitel: Methode der Verfassungsauslegung	77
A. Die juristische Auslegungsmethode	77
I. Keine verbindliche Auslegungsmethode in der deutschen Rechtsordnung	77
II. Grundzüge der klassisch-hermeneutischen Auslegungsmethode	78
III. „Subjektiver“ oder „objektiver“ Ansatz	79
1. Subjektive Methode	79
2. Objektive Methode	81
IV. Anwendung der klassischen Auslegungsmethoden auf die Verfassung?	82
1. Verfassung als Entscheidung	84
2. Verfassung als Rechtsnorm	85
3. Verfassung als Integration	86
4. Verfassung als Gerechtigkeitsordnung	87
5. Auswertung	87
6. Durch das BVerfG verwendete Auslegungsmethode	88
B. Entscheidung und weiteres Verfahren	89
 Fünftes Kapitel: Wortlaut des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG	 91
A. Grundsätze der Auslegung nach dem Wortlaut	91
B. Auslegung des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG	92
I. „Ob“ der Beteiligung	93
II. „Wie“ der Beteiligung	95
III. Ergebnis	96
 Sechstes Kapitel: Geschichte des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG	 97
A. Grundsätze der historischen Auslegung	97
B. Historische Auslegung des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG	97
I. Rechtsinterne Entwicklung der auswärtigen Gewalt und der Vorgängernormen des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG	98
1. Begriffsklärung auswärtige Gewalt und Entwicklung vor 1849	98
a) Definition	98
b) Entwicklung des Konzepts der auswärtigen Gewalt vor 1849	99
2. Vorläufernorm des Art. 59 GG in § 11 Abs. 1, 3 der Reichsverfassung von 1871	101

a) Regelung und Schlussfolgerung für die auswärtige Gewalt	101
b) Mitwirkungsrechte der Legislative im Rahmen einseitiger Akte	102
aa) Kündigung	102
(1) Herrschende Meinung: Keinerlei Beteiligung der Legislative	102
(2) Andere Ansicht: Beteiligung muss erfolgen	104
bb) Vorbehalt	105
(1) Geringe Relevanz von Vorbehalten unter der RV	105
(2) Ursprung des Vorbehalts in den USA	106
cc) Paralleldiskussion: Abänderung völkerrechtlicher Verträge?	106
c) Schlussfolgerung für Art. 11 Abs. 1, 3 RV	107
3. Vorläufernorm des Art. 59 GG in Art. 45 Abs. 1, 3 WRV	107
a) Regelung und Schlussfolgerungen für die auswärtige Gewalt	107
b) Mitwirkungsrechte der Legislative im Rahmen einseitiger Akte	110
aa) Kündigung	110
(1) Herrschende Meinung: Kein Beteiligungsrecht der Legislative	110
(2) Abweichende Ansicht: Beteiligungsrecht bei Kündigung	111
bb) Vorbehalt	111
c) Schlussfolgerung für Art. 45 Abs. 1, 3 WRV	112
4. Ergebnis	112
II. Einfluss der Veränderungen in den jeweiligen Verfassungen von der RV bis zum GG	113
1. Anknüpfung an die Auslegung der Vorgängernorm des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG in der jeweils vorausgehenden Verfassung trotz teilweise bewusster Differenzierung?	113
2. Anknüpfung an alte staatsrechtliche Konzepte und die RV trotz Wandel des Verhältnisses zwischen Exekutive und Legislative?	114
a) Überkommene staatsrechtliche Konzepte und RV: Legislative vertritt den Volkssouverän	114
b) WRV und GG: Unterteilte Staatsgewalt wird durch unterschiedliche Funktionsträger ausgeübt	116

c) Zwischenergebnis	118
3. Ergebnis	118
III. Auslegung des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG mit Hilfe der Gesetzgebungsmaterialien	119
1. Der Entwurf des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee (HChE) und die Diskussionen des Parlamentarischen Rats	119
a) Relevante Normen im HChE	119
b) Entwicklung der einzelnen Normen und Diskussion	120
aa) Art. 81 Abs. 2 S. 1 HChE	120
bb) Art. 41 Abs. 1 HChE	122
cc) Art. 101 und 102 HChE	123
dd) Zusammenfassung	124
2. Historische Argumentation bezüglich der Einbeziehung einseitiger Akte in Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG	125
IV. Ergebnis	127
 Siebtes Kapitel: Systematik des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG	129
A. Vorgehensweise	129
B. Grundsätze und rechtstheoretischer Hintergrund der systematischen Auslegung des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG	129
I. Definition und Funktion der Verfassungsprinzipien	130
1. Verfassungsprinzipien als Prinzipien im Sinne der Prinzipienlehre	131
a) Darstellung	131
b) Kritik	132
2. Verfassungsprinzipien als eigene Kategorie	134
3. Verfassungsprinzipien in der Rechtsprechung des BVerfG	135
4. Stellungnahme	136
II. Berücksichtigung der Verfassungsprinzipien bei der Auslegung des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG	136
C. Rolle der Legislative nach dem GG im Innenverhältnis	137
I. Einfluss der demokratischen Legitimation auf die Rolle der Legislative	138
1. Bedeutung der demokratischen Legitimation	139
2. Arten demokratischer Legitimation	141
3. Einfluss der unmittelbaren demokratischen Legitimation auf die Rolle der Legislative bzw. des Bundestags	142
II. Bedeutung des Gesetzes als Handlungsinstrument	145

1. Bloße Selbstbindung des Gesetzgebers: Vorrang des Gesetzes und Diskontinuitätsgrundsatz	145
a) Vorrang des Gesetzes	145
b) Diskontinuitätsgrundsatz	147
2. Föderalismusgedanke	148
3. Zwingender Aufgabenbereich der Legislative	148
a) Zwingendes Tätigwerden der Legislative nur bei Eingriff in Freiheit und Eigentum (Eingriffsvorbehalt)	149
aa) Darstellung und Folgen	149
bb) Kritik	150
b) Zwingendes Tätigwerden der Legislative nur im Rahmen der expliziten Gesetzesvorbehalte des GG . .	150
aa) Darstellung und Folgen	150
bb) Kritik	151
c) Zwingendes Tätigwerden der Legislative bei allen nicht explizit anderen Organen zugeordneten Fragen (Totalvorbehalt)	152
aa) Darstellung und Folgen	152
bb) Kritik	153
d) Zwingendes Tätigwerden der Legislative bei wesentlichen Angelegenheiten (Wesentlichkeitstheorie)	154
aa) Grundlegende Argumentation	154
bb) Gesetzesvorbehalt und Parlamentsvorbehalt	156
cc) Definition der Wesentlichkeit	158
dd) Kritik	160
e) Fazit	162
III. Verhältnis der Legislative zur Exekutive im Innern – Einfluss der Gewaltenteilung	163
1. Erste Funktion der Gewaltenteilung: Sicherung der Pluralität von Gewaltenträgern	164
2. Zweite Funktion der Gewaltenteilung: Umsetzung des Demokratie- und Rechtsstaatsprinzips	165
3. Dritte Funktion der Gewaltenteilung: Gegenseitige Mäßigung und Kontrolle	165
a) Darstellung und Schlussfolgerung	165
b) Zweifel an der Kontrollfunktion des Bundestags gegenüber der Regierung	168
c) Kritik an der Funktion gegenseitiger Mäßigung und Kontrolle	170
4. Vierte Funktion der Gewaltenteilung: Funktionsadäquanz	171

a) Grundlegender Gedanke	171
b) Definition der Kernbereiche	173
c) Neuere Entwicklung der Rechtsprechung des BVerfG	175
d) Schlussfolgerungen für die Rolle der Legislative	177
e) Kritik	177
aa) Generelle Kritik am Ansatz der Funktionenlehre	177
bb) Kritik an der Zuordnung der einzelnen Funktionen bzw. der Kernbereiche	178
cc) Fazit	180
5. Fünfte Funktion der Gewaltenteilung: Selbstbestimmung	180
a) Darstellung und Schlussfolgerung	180
b) Kritik	183
6. Fazit zum Verhältnis der Exekutive zur Legislative im Innern	183
IV. Zusammenfassung zur Rolle der Legislative im Innern	184
D. Rolle der Legislative im Bereich auswärtiger Gewalt – Möglichkeit einer erweiternden Auslegung des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG	185
I. Ansicht des BVerfG	186
1. Organkompetenz	186
a) Grundsatz: Auswärtige Gewalt ist Kernbereich der Exekutive	186
b) Widersprüchliche Aussagen in neueren Entscheidungen	188
c) Einfluss des Parlamentsvorbehalts aus der Wehrverfassung	190
d) Welche sind die von Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG „genannten Fälle“? – Reichweite der Beteiligungs- rechte der Legislative	192
aa) Darstellung der Rechtsprechung	192
bb) Bewertung	195
2. Verbandskompetenz	195
a) Bedeutsamkeit des Integrationsprogramms	196
aa) Urteile zum Vertrag von Maastricht und zum Vertrag von Lissabon	196
bb) Urteile zur Griechenland-Hilfe und zum europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM): Beteiligung Bundestag auch bei Maßnahmen innerhalb des Integrationsprogramms	197

b) Bedeutsamkeit der öffentlichen Diskussion auch im auswärtigen Bereich	199
c) Anwendung der Urteile auf alle internationalen Einrichtungen bzw. völkerrechtlichen Verträge	200
d) Gemeinsamkeiten und Unterschiede zu den Urteilen zur Organkompetenz	201
aa) Argumentation mit dem Demokratieprinzip	201
bb) Unterschiedlich starke Stellung des Parlaments bei Organkompetenzkonflikt und Verbands- kompetenzkonflikt	202
cc) Subjektive und objektive Bestimmung des Integrations-/Ermächtigungsrahmens	202
dd) Unterschiedliche Ansicht zur Fähigkeit des Parlaments zu schnellem und geheimen Handeln	203
3. Fazit zur Rechtsprechung des BVerfG	204
II. Ansicht und Argumente in der Literatur	205
1. Keine erweiternde Auslegung des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG wegen beherrschender Stellung der Exekutive im Bereich auswärtiger Gewalt	205
a) Funktion der Legislative als bloße Kontrollinstanz	207
b) Keine stärkere Stellung aus dem Demokratieprinzip	208
c) Funktionenlehre als Argument gegen eine bedeutende Stellung der Legislative	209
2. Erweiternde Auslegung des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG möglich wegen Verfügung zur gesamten Hand von Exekutive und Legislative im Bereich auswärtiger Gewalt	210
a) Argumentation mit Bezug auf die Rechtsprechung des BVerfG	211
b) Bedeutende Stellung der Legislative im Bereich auswärtiger Gewalt	213
c) Schlussfolgerungen aus dem Demokratieprinzip	216
d) Argumente aus dem Bereich der Funktionenlehre	217
3. Fazit	219
III. Rolle der Legislative im Außenverhältnis und erweiternde Auslegung des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG: Übertragung und Abwägung der im Innenverhältnis geltenden Grundsätze	219
1. Grundkonzept: Gleichlauf von Innen- und Außenverhältnis	221
2. Grundrechtsgeltung im Bereich völkerrechtlicher Verträge	222

a) Rechtsprechung des BVerfG	223
b) Literaturansicht	225
c) Fazit	228
d) Bedeutung für die Auslegung des Art. 59	
Abs. 2 S. 1 GG	229
aa) Grundrechtsschutz bei Vorbehalten	229
bb) Grundrechtsschutz bei Kündigung	230
cc) Fazit	231
3. Anwendung der Wesentlichkeitstheorie auch im Bereich	
völkerrechtlicher Verträge	231
a) Rechtsprechung des BVerfG	231
b) Ansicht in der Literatur	232
aa) Anwendung der Wesentlichkeitstheorie im Bereich	
gesetzesinhaltlicher Verträge	232
bb) Anwendung der Wesentlichkeitstheorie auf den	
gesamten Bereich der auswärtigen Gewalt	236
cc) Keine Anwendung der Wesentlichkeitstheorie,	
sondern lediglich des Eingriffsvorbehalts	237
dd) Fazit zum Meinungsstreit	237
d) Nebeneffekt: Auswirkungen auf politische Verträge	241
e) Bedeutung für die Auslegung des Art. 59 Abs. 2	
S. 1 GG	243
4. Anwendung von typischen Verfahrensweisen und	
Grundsätzen in Bezug auf ein Gesetz	245
a) Anwendung des Art. 76 Abs. 1 GG auch bei völker-	
rechtlichen Verträgen	246
b) Anwendung des Diskontinuitätsgrundsatzes auch	
bei völkerrechtlichen Verträgen	249
aa) Ansicht des BVerfG und der Literatur im Bereich	
des Streits zum Treaty Override	249
bb) Relevanz der Diskussion in den vorliegenden	
Konstellationen	251
cc) Ausnahme: Diskontinuitätsgrundsatz im Fall	
von Hoheitsrechtsübertragung	252
dd) Fazit	254
c) Anwendung des Vorrangs des Gesetzes auch im	
Außenverhältnis	254
d) Berücksichtigung des Föderalismusgedankens auch	
im Außenverhältnis	257

5. Anwendung des Gewaltenteilungsprinzips im Außenverhältnis	258
a) Unhaltbarkeit des Kernbereichsmodells im Bereich des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG	258
b) Anwendbarkeit der Funktionenlehre	260
aa) Argumente für ein Tätigwerden der Legislative	261
bb) Argumente für ein Tätigwerden der Exekutive	263
cc) Schlussfolgerungen aus den genannten Argumenten in Bezug auf völkerrechtliche Verträge	266
c) Argumente aus dem Bereich der Kontrollfunktion der Gewaltenteilung	269
6. Schlussfolgerung	270
E. Fallkonstellationen: Beteiligung der Legislative bei Vorbehalt und Kündigung	271
I. Fallkonstellationen rund um den Vorbehalt	272
1. Zustimmungsrechte	272
a) Einlegung eines Vorbehalts vor Ratifikation durch die Regierung	272
aa) Argumente aus dem Bereich der Wesentlichkeitstheorie	272
bb) Argumente aus dem Bereich des Grundrechtsschutzes und des Föderalismusgedankens	275
cc) Argumente aus dem Vorrang des Gesetzes	275
dd) Argumente aus dem Gewaltenteilungsprinzip	276
ee) Fazit	277
b) Einlegung eines Vorbehalts nach Ratifikation durch die Regierung	277
c) Nichtausübung/Rücknahme eines im Zustimmungsgesetz vorgesehenen Vorbehalts durch die Regierung	278
d) Reaktion der Regierung auf durch einen anderen Staat eingelegten Vorbehalt	280
e) Ablehnung eines Vorbehalts durch den Vertragspartner	282
2. Initiativrechte	283
a) Initiativrecht der Legislative zur Einlegung eines Vorbehalts vor Ratifikation	283
aa) Anwendung des Art. 76 Abs. 1 GG	283
bb) Föderalismusgedanke	284
cc) Grundrechtsschutz	284
dd) Vorrang des Gesetzes	284
ee) Gewaltenteilung	284

ff) Fazit	288
b) Initiativrecht der Legislative zur Einlegung eines Vorbehalts nach Ratifikation	288
aa) Diskontinuitätsprinzip	288
bb) Grundrechtsschutz, Föderalismusgedanke und Vorrang des Gesetzes	290
cc) Gewaltenteilung	290
dd) Fazit	293
c) Initiativrecht der Legislative zum Verzicht auf einen Vorbehalt	293
d) Zwang der Exekutive zu einer bestimmten Reaktion auf den von einem Vertragspartner eingelegten Vorbehalt	296
e) Initiativrecht gegenüber der Exekutive zur Rücknahme eines Vorbehalts	296
II. Kündigung	297
1. Zustimmungsrecht zur Kündigung eines völkerrechtlichen Vertrags	297
a) Vorrang des Gesetzes	297
b) Wesentlichkeitstheorie	299
c) Grundrechtsschutz und Föderalismusgedanke	302
d) Gewaltenteilungsprinzip	302
e) Fazit	304
2. Initiativrecht zur Kündigung eines völkerrechtlichen Vertrags	304
a) Diskontinuitätsgrundsatz	304
b) Grundrechte	305
c) Föderalismusgedanke	305
d) Vorrang des Gesetzes	305
e) Gewaltenteilungsprinzip	306
f) Fazit	307
3. Initiativrecht zum Verzicht auf die Kündigung eines völkerrechtlichen Vertrags	307
III. Beteiligung durch schlichten Parlamentsbeschluss oder durch Gesetz?	308
1. Der schlichte Parlamentsbeschluss	309
2. Anknüpfungspunkte in Bezug auf die Art der Beteiligung	310
3. Fazit	312

Achtes Kapitel: Teleologie des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG	313
A. Grundsätze der teleologischen Auslegung	313
B. Bisher festgestellter historischer Zweck des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG	313
C. Weitergehender Zweck des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG wegen der verstärkten Öffnung des deutschen Staates nach außen?	315
I. Stärkung der demokratischen Legitimation auf Ebene internationaler Organisationen durch Ausdehnung der Beteiligung der nationalen Legislative?	315
II. Wahrung der Entscheidungsfreiheit der Legislative auch gegenüber internationalen Organisationen?	318
III. Hineindeutung einer erweiternden Zweckrichtung in Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG	320
1. Strenge subjektiv-teleologische Methode	320
2. Moderne subjektiv-teleologische Methode	322
3. Objektiv-teleologische Methode	325
IV. Fazit	326
1. Ablehnung einer strengen Auslegung der subjektiven Theorie	326
2. Ergebnis für Vorbehalt und Kündigung	327
Neuntes Kapitel: Zusammenfassung	329
A. Aufbau der Arbeit	329
B. Erstes Kapitel: Einleitung	330
C. Zweites Kapitel: Globalisierung und Demokratie	330
D. Drittes Kapitel: Grundlegende Fakten zu völkerrechtlichen Verträgen	331
E. Viertes Kapitel: Methode der Verfassungsauslegung	332
F. Fünftes Kapitel: Wortlaut des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG	332
G. Sechstes Kapitel: Geschichte des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG	333
H. Siebtes Kapitel: Systematik des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG	334
I. Die Rolle der Legislative im Innenverhältnis	334
II. Die Rolle der Legislative im Außenverhältnis nach Rechtsprechung und Literatur	336
III. Anwendung der im Innenverhältnis geltenden Grundsätze auf das Außenverhältnis	337

IV. Ergebnisse für die Fallkonstellationen bezüglich Vorbehalt und Kündigung	340
I. Achtes Kapitel: Teleologie des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG	342
Literaturverzeichnis	345
Sachregister	363

Erstes Kapitel

Einleitung

A. Darstellung des Themas

In dieser Arbeit wird versucht, eine systemgerechte und zeitgemäße Antwort auf die Frage zu geben, ob und welche Beteiligungsrechte der Legislative bei Vorbehalten zu und Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen nach dem Grundgesetz (GG) zustehen. Dabei werden unter dem Begriff der Legislative entsprechend des Wortlauts des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG die für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften im Gegensatz zur Regierung als Teil der Exekutive verstanden, nämlich Bundestag und Bundesrat¹. Vorbehalt und Kündigung sind Rechtsakte im Bereich von völkerrechtlichen Verträgen, die insofern einseitig durch einen Staat ausgeübt werden können, als sie schon durch dessen Handlung Rechtsfolgen in Gang setzen². Die durch einen Staat ordnungsgemäß erklärte Kündigung führt dabei entsprechend Art. 70 Abs. 1, 2 Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK) zum Wegfall der gegenseitigen Pflicht zur Erfüllung des betreffenden völkerrechtlichen Vertrags³. Die Einlegung eines Vorbehalts zu einem völkerrechtlichen Vertrag durch einen Staat bezweckt entsprechend Art. 2 Abs. 1 d) WVK, die Rechtswirkungen einzelner Vertragsbestimmungen auf diesen Staat auszuschließen oder zu ändern, wobei der Vorbehalt in den meisten Fällen auf den Ausschluss bestimmter Vertragsbestimmungen und insofern auf die Einschränkung der rechtlichen Verpflichtungen eines Staates gerichtet sein wird⁴. Sowohl die Erklärung von Vorbehalten zu als auch die Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen erfolgt im Außenverhältnis entsprechend Art. 59 Abs. 1 GG durch die Exekutive, üblicherweise durch die Regierung als Ermächtigte des Bundespräsidenten⁵. Die Frage der

¹ *Kempen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, Art. 59 Rn. 73; *Pieper*, in: Epping/Hillgruber, GG, Stand 01.03.2015, Art. 59 Rn. 27.

² Vor allem bei einem Vorbehalt hängt die endgültige Rechtsfolge von der Reaktion des Vertragspartners ab, dieser wird durch die einseitige Einlegung des Vorbehalts lediglich zu einer solchen gezwungen, siehe dazu v. *Arnauld*, Völkerrecht, S. 89 Rn. 218.

³ *V. Arnauld*, Völkerrecht, S. 99 Rn. 241.

⁴ *V. Arnauld*, Völkerrecht, S. 88 Rn. 213 f.; *Kühner*, Vorbehalte, S. 23.

⁵ Zum Vorbehalt *Fastenrath*, Kompetenzverteilung, S. 210 f.; *Jarass*, DÖV 1975, S. 117,

Beteiligung der Legislative stellt sich insofern nicht bei der Außenvertretung, sondern lediglich bei der Willensbildung im Innern⁶. Als Beteiligungsmöglichkeiten der Legislative kommen hier bezüglich der einzelnen Handlungen der Exekutive im Rahmen von Vorbehalt und Kündigung sowohl Zustimmungsrechte als auch Initiativrechte in Frage, wobei die Legislative über letztere durch Erlass eines entsprechenden Gesetzes die Exekutive im Außenverhältnis zum Handeln zwingen könnte.

Die Antwort auf die Frage, ob und welche Beteiligungsrechte der Legislative im Bereich von Vorbehalt und Kündigung zustehen, ist abhängig von Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG, der die Beteiligung bei „völkerrechtlichen Verträgen“ durch die bei der Gesetzgebung mitwirkenden Körperschaften vorschreibt. Diese Norm enthält allerdings keine explizite Antwort darauf, in welchen Konstellationen und auf welche Art die Legislative im Bereich völkerrechtlicher Verträge zu beteiligen ist⁷. Unstreitig wird jedenfalls von einer Beteiligungsmöglichkeit der Legislative im Wege einer Zustimmung durch Gesetz bei Vertragsschluss und Vertragsänderung ausgegangen⁸, darüber hinaus ist sowohl umstritten, bei welchen Handlungsformen der Exekutive eine Beteiligung der Legislative erfolgen kann als auch auf welche Art⁹.

Letztlich ist der Umfang und die Art der Beteiligung der Legislative im Rahmen völkerrechtlicher Verträge davon abhängig, wie man deren Rolle im Außenverhältnis begreift¹⁰. Dabei drängt sich die Frage auf, ob die Rolle der Legis-

119; *Streinz*, in: *Sachs*, GG, Art. 59 Rn. 12, zur Kündigung *Heun*, in: *Dreier*, GG, Bd. 2, Art. 59 Rn. 20.

⁶ Dazu z.B. *BVerfGE* 1, 372, 394; 1, 351, 369; 68, 1, 87; *Reichel*, *Auswärtige Gewalt*, S. 29 f.

⁷ Siehe zu den verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten des Wortlauts: *BVerfGE* 68, 1, 84; *Ehrenzeller*, *Legislative Gewalt*, S. 213; *Kokott*, in: *Hailbronner*, *Festschrift Doebling*, S. 503, 507; *Müller*, *Innerstaatliche Umsetzung*, S. 95, 100; v. *Münch*, in: *Hoffmann-Riem*, *Kündigung NDR Staatsvertrag*, S. 68, 80 ff.; *Puhl*, *Minderheitsregierung*, S. 143 f.; *Streinz*, in: *Sachs*, GG, Art. 59 Rn. 41.

⁸ *BVerfGE* 90, 286, 358; 104, 151, 200 ff.; so auch unstreitig in der Literatur, siehe dazu z.B. *Fastenrath*, in: *Geiger/Fiedler*, *Völkerrechtlicher Vertrag*, S. 93, 100.

⁹ Siehe hierzu exemplarisch für eine restriktive Ansicht *BVerfGE* 1, 372, 394; 68, 1, 86 f.; 90, 286, 357; *Grewe*, *AöR* 1987, S. 521, 530; für eine weite Ansicht *Friesenhahn*, *VVDStRL* 1958, S. 9, 38; *Jarass*, *DÖV* 1975, S. 117, 123; *Kokott*, in: *Hailbronner*, *Festschrift Doebling*, S. 503, 515; *Reichel*, *Auswärtige Gewalt*, S. 69; *Röben*, *Außenverfassungsrecht*, S. 74.

¹⁰ So im Ergebnis auch *BVerfGE* 1, 372, 394; 68, 1, 86 f.; 90, 286, 363; 104, 151, 207; 118, 244, 259; 121, 135, 160; *Baade*, *Verhältnis Parlament und Regierung*, S. 115 f.; *Dregger*, *Die antizipierte Zustimmung*, S. 45 ff.; *Feldmann*, *Neuverteilung Kompetenzen*, S. 141; *Friesenhahn*, *VVDStRL* 1958, S. 9, 37; *Klein*, *ZG* 2012, S. 209, 216; *Kretschmer*, in: *Letzgas*, *Festschrift Helmrich*, S. 537, 545; *Link*, *Demokratie heute* 1971, S. 359, 361; *Lubig*, *JA* 2005, S. 143, 145; *Menzel*, *VVDStRL* 1954, S. 179, 198; *Meyring*, *Entwicklung völkerrechtlicher Verträge*, S. 297 ff.; *Pilz*, *Der Auswärtige Ausschuss*, S. 103; *Reichel*, *Auswärtige Gewalt*,

lative im Außenverhältnis anders ausgestaltet sein bzw. anderen Grundsätzen folgen sollte als ihre Rolle im Innenverhältnis oder ob die im Innenverhältnis anwendbaren Grundsätze auf das Außenverhältnis übertragbar sind¹¹.

Im Innenverhältnis ist die Rolle der Legislative und insbesondere des Deutschen Bundestags vor allem im Verhältnis zu den anderen zwei Gewalten als dominant zu definieren: Als unmittelbar demokratisch legitimiertes Organ ist das Parlament nicht nur wesentlicher Faktor bei der Herstellung der mittelbaren demokratischen Legitimation der anderen Gewalten¹², sondern kann gemeinsam mit dem Bundesrat diese über den Vorbehalt des Gesetzes entsprechend Art. 20 Abs. 3 GG auch an seinen in Gesetzesform geronnenen Willen binden, wobei die Legislative selbst wiederum nur den Bindungen der Verfassung unterworfen ist¹³. Parlaments- oder Gesetzesvorbehalt setzen bei wesentlichen Angelegenheiten zwingend ein Tätigwerden der Legislative voraus¹⁴ und definieren nach Ansicht des BVerfG bei der Anwendung des Gewaltenteilungsprinzips sogar einen Kernbereich legislativer Eigenverantwortung¹⁵. Darüber hinaus muss es aufgrund des Demokratieprinzips und des daraus abgeleiteten Grundsatzes der Herrschaft auf Zeit dem Gesetzgeber auch jederzeit möglich sein,

S. 72; *Wolfrum*, VVDStRL 1997, S. 38, 44; *ders.* in: Schmidt, Handbuch deutsche Außenpolitik, S. 157, 162.

¹¹ Jedenfalls gegen eine Übertragung der Grundsätze des Innenverhältnisses auf das Außenverhältnis das BVerfG in ständiger Rechtsprechung, siehe z.B. BVerfGE 68, 1, 86; 90, 286, 357; 135, 317, 430.

¹² BVerfGE 8, 155, 169 f.; 40, 237, 247; 56, 216, 241; 58, 45, 66; *Borer*, Legalitätsprinzip, S. 50; *Gusy*, JuS 1983, S. 189 ff.; *Ossenbühl*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, § 62 Rn. 5 ff.; *Sommermann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, Art. 20 Rn. 271; *Unger*, Das Verfassungsprinzip der Demokratie, S. 20 f.

¹³ Einmal wird über das Parlament die organisatorisch-personelle Legitimation durch Begründung von Legitimationsketten hergestellt, zudem aber auch die sachlich-inhaltliche Legitimation durch Verankerung des Gesetzgebungsrechts beim Parlament, den Vorrang des Gesetzes oder die Ausübung von Kontrollrechten durch das Parlament. Siehe dazu *Böckenförde*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, § 24 Rn. 16 f., 22; *Dreier*, in: Dreier, GG, Bd. 2, Art. 20 (Demokratie) Rn. 112; *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, EL 5 Januar 2010, Art. 20 Rn. 122.

¹⁴ BVerfGE 49, 89, 126; vergleiche auch BVerfGE 33, 1, 10 ff.; 33, 125, 158 f., 163; 33, 303, 346; 34, 165, 192 f.; 41, 251, 259 f.; 45, 400, 417 f.; 47, 46, 78 f.; 49, 89, 127; 77, 170, 231; 84, 212, 226; *Böckenförde*, Gesetzgebende Gewalt, S. 382 ff.; *ders.*, Organisationsgewalt, S. 90, 105; *Hoffmann*, in: Schmidt-Bleibtreu, GG, Art. 20 Rn. 69; *Magiera*, Staatsleitung, S. 303 ff.; *Ossenbühl*, Verwaltungsvorschriften, S. 208 ff.; *Robbers*, in: Dolzer, BK, Bd. 5, EL 137 Dezember 2008, Art. 20 Rn. 702; *Starck*, Gesetzesbegriff, S. 281 ff., 316; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Bd. 2, Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 113.

¹⁵ BVerfGE 20, 150, 257; 121, 135, 163; *Robbers*, in: Dolzer, BK, Bd. 5, EL 165 Januar 2014, Art. 20 Rn. 3207; *Sommermann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, Art. 20 Rn. 208.

bereits erlassene Gesetze zu verändern und insofern frühere Mehrheitsentscheidungen zu revidieren¹⁶.

Die Anwendung der genannten Grundsätze auch im Außenverhältnis, vor allem im Bereich völkerrechtlicher Verträge als Materie mit Ähnlichkeit zur Gesetzgebung würde eine Argumentation zugunsten umfassender Beteiligungsrechte der Legislative, sowohl von Zustimmung- als auch von Initiativrechten, ermöglichen. Dafür bedarf es allerdings der Begründung eines beschriebenen Gleichlaufs von Innen- und Außenverhältnis¹⁷. Das GG selbst enthält nur vergleichsweise wenige Regelungen, die das Handeln der Gewalten im Außenverhältnis bestimmen¹⁸. Insofern herrscht keine vollständige Klarheit darüber, wie sich der Verfassungsgesetzgeber in diesem Bereich die Aufgabenverteilung vor allem zwischen Exekutive und Legislative vorgestellt hat und ob die im Innenverhältnis anwendbaren Grundsätze so auf das Außenverhältnis übertragbar sind. Diese Fragestellung muss beantwortet werden unter Beachtung der Besonderheiten auswärtiger Beziehungen im Bereich völkerrechtlicher Verträge¹⁹ und mit Blick auf die seit 1949 erfolgte Entwicklung dieses Bereichs, die vor allem durch die Zunahme der Zahl der abgeschlossenen Verträge²⁰ und den zunehmenden Zugriff völkerrechtlicher Verträge auf alle erdenklichen Sachbereiche charakterisiert wird²¹.

¹⁶ BVerfGE 2 BvL 1/12, Rn. 53; *Dreier*, in: *Dreier*, GG, Bd. 2, Art. 20 (Demokratie), Rn. 72; *Grzeszick*, in: *Maunz/Dürig*, GG, EL 57 Januar 2010, Art. 20 Rn. 52; *Hesse*, Grundzüge, S. 60 Rn.143; *Hoffmann*, DVBl. 2013, S. 215, 219; *Krumm*, AöR 2013, S. 363, 372 f.

¹⁷ Dazu *Di Fabio*, in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, § 27 Rn. 71; *Klein*, ZG 2012, S. 209, 219; *Möllers*, Die drei Gewalten, S. 167, 376; *Röben*, Außenverfassungsrecht, S. 529; in Bezug auf die Kompetenzverteilung *Fiedler*, in: v. Münch, Festschrift Schlochauer, S. 57, 75.

¹⁸ *Schmidt*, VVDStRL 1978, S. 65, 73 ff.

¹⁹ Darunter fällt vor allem die Notwendigkeit einer Abstimmung mit einem anderen, nicht an das GG gebundenen Vertragspartner, siehe *Hailbronner*, VVDStRL 1997, S. 8, 22; *Pilz*, Der Auswärtige Ausschuss, S. 132.

²⁰ Dazu v. *Bogdandy*, ZaöRV 2003, S. 853, 857; *Deutscher Bundestag*, Schlussbericht Enquete-Kommission, S. 56; *Kadelbach*, in: *Pieroth*, Verfassungsrecht, S. 161, 161; *Rojahn*, in: v. Münch/ *Kunig*, GG, Bd. 1, Art. 59 Rn. 2; *Ruffert/Walter*, Institutionalisiertes Völkerrecht, S. 19 Rn. 54.

²¹ *Ismayr*, in: *Schmidt*, Handbuch deutsche Außenpolitik, S. 175, 177; *Kewenig*, in: *Schwarz*, Handbuch deutsche Außenpolitik, S. 37, 37; *Rojahn*, in: v. Münch/ *Kunig*, GG, Bd. 1, Art. 59 Rn. 2; *Wolfrum*, VVDStRL 1997, S. 38, 42.

B. Problem: Restriktive Sichtweise des BVerfG in Bezug auf die Beteiligung der Legislative im Rahmen völkerrechtlicher Verträge

Das BVerfG verfolgt eine restriktive Auslegung der Beteiligungsrechte der Legislative im Rahmen von Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG²². Bei der Auslegung dieser Norm argumentiert es größtenteils aus dem Gewaltenteilungsprinzip heraus und kommt zu dem Schluss, dass die Außenvertretung der BRD und eben auch die dazugehörige Willensbildung als Kernbereich der Tätigkeit der Exekutive bzw. Regierung zu begreifen sei²³, in der Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG lediglich eine „Sonderkompetenz“ der Legislative definiere²⁴. Dementsprechend begreift das BVerfG das in Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG vorgesehene Zustimmungsgesetz auch nicht etwa als Gesetzgebung im üblichen Sinne, sondern als „Regierungsakt in Form eines Gesetzes“²⁵, bei dem gerade nicht die üblichen mit einem Gesetz verbundenen Kontroll- und Mitwirkungsmöglichkeiten der Legislative bestehen sollen²⁶. In der Literatur wird dieser Ansicht teilweise gefolgt²⁷.

Während das BVerfG seine Rechtsprechung in den neueren Entscheidungen mit der Funktionen- und Kernbereichslehre zu begründen versucht²⁸, knüpfte es in seiner ersten Entscheidung noch daran an, dass in der parlamentarischen Demokratie nun einmal der Exekutive die Regierung und Verwaltung inklusive der Außenpolitik übertragen sei²⁹. Dies kann als Hinweis auf die Ideengeschichte verstanden werden, die hier möglicherweise Pate stand: In den von Locke³⁰ bzw. Montesquieu³¹ konstruierten Gewaltenteilungssystemen wurde die damals als nicht normierbar begriffene auswärtige Gewalt in ihrer Ausübung gerade der monarchischen Exekutive und nicht der parlamentarischen Legislative zugeordnet³². Zwei Entwicklungen sprechen allerdings dafür, gerade bezüglich des Verhältnisses Exekutive-Legislative und der Kompetenzverteilung im Be-

²² Siehe vor allem BVerfGE 1, 372, 394; 1, 351, 369; 68, 1, 84, 86; 90, 286, 357, 381.

²³ BVerfGE 68, 1, 84, 86 f.; 90, 286, 363; 104, 151, 207; 118, 244, 259; 121, 135, 160.

²⁴ BVerfGE 68, 1, 87.

²⁵ BVerfGE 90, 286, 357.

²⁶ BVerfGE 68, 1, 86; ähnlich *Cremer*, in: Geiger, *Neuere Probleme*, S. 11, 29.

²⁷ Siehe z. B. *Dregger*, Die antizipierte Zustimmung, S. 53; *Grewe*, AöR 1987, S. 521, 530; *Mosler*, in: *Mosler*, *Festschrift Bilfinger*, S. 243, 269; *Reichel*, *Auswärtige Gewalt*, S. 70.

²⁸ BVerfGE 68, 1, 87; zuletzt BVerfGE 131, 152, 194.

²⁹ BVerfGE 1, 372, 394.

³⁰ *Locke*, *Two Treatises of Government*, Second Treatise, Chap. XII, § 147 f.

³¹ *Montesquieu*, *Vom Geist der Gesetze*, Bd. 1, Buch XI, Kapitel 6.

³² Dazu auch *Baade*, *Verhältnis Parlament und Regierung*, S. 173 f., 225; *Kempen*, in: *Mangoldt/Klein/Starck*, GG, Bd. 2, Art. 59 Rn. 26; *Schöneweiß*, *Parlamentarische Kontrolle*, S. 87.

reich der auswärtigen Gewalt nicht an diese Ideengeschichte anzuknüpfen: Zum einen wurde mit der Einführung der Weimarer Reichsverfassung (WRV) die Monarchie und somit auch eine vorher bestehende Frontstellung zwischen Exekutive und Legislative abgeschafft – sämtliche Gewalten sind heute parlamentarisch legitimiert³³. Zum anderen haben sich die zwischenstaatlichen Beziehungen seit den Zeiten Lockes und Montesquieus und insbesondere in der Zeit nach dem zweiten Weltkrieg massiv verändert: Wie schon erwähnt, werden eigentlich in allen Bereichen, die sonst der nationalen Gesetzgebung unterliegen würden, immer mehr völkerrechtliche Verträge geschlossen³⁴. Bei der Existenz von detaillierten Regelwerken wie z. B. dem WTO-Recht oder einer Vielzahl von Doppelbesteuerungsabkommen kann nicht mehr von einer Unnormierbarkeit des Bereichs der völkerrechtlichen Verträge ausgegangen werden³⁵. Es besteht vielmehr eine Ähnlichkeit zur nationalen Gesetzgebung, so dass man durchaus für die Notwendigkeit der Beteiligung der Legislative argumentieren könnte. Umso bedenklicher ist es, dass der nationalen Legislative durch die restriktive Auslegung des BVerfG im Bereich völkerrechtlicher Verträge nur sehr wenig Einfluss zugestanden wird: Hat sie einmal das Zustimmungsgesetz zu einem solchen Vertrag beschlossen, ist die weitere Entwicklung des Vertrags im Außenverhältnis weitgehend ihrem Einfluss entzogen³⁶ – selbst im Falle einer Kündigung dieses Vertrags und insofern der Revidierung ihrer ursprünglichen Zustimmung wäre sie nach der restriktiven Ansicht des BVerfG nicht zu beteiligen³⁷. Insofern besteht auch gerade nicht die Möglichkeit der Legislative, ihr nun durch die Fortentwicklung des völkerrechtlichen Vertrags bestimmtes Gesetzgebungsrecht ganz oder teilweise wieder an sich zu ziehen, was durch eigenständige Initiierung eines Vorbehalts zu einem Vertrag oder dessen Kündigung technisch durchaus geschehen könnte.

³³ Böckenförde, Organisationsgewalt, S. 79; Zeh, in: Hufen, Festschrift Hans-Peter Schneider, S. 41.

³⁴ Dazu v. Bogdandy, ZaöRV 2003, S. 853, 857; Deutscher Bundestag, Schlussbericht Enquete-Kommission, S. 56; Ismayr, in: Schmidt, Handbuch deutsche Außenpolitik, S. 175, 177; Kadelbach, in: Pieroth, Verfassungsrecht, S. 161, 161; Kewenig, in: Schwarz, Handbuch deutsche Außenpolitik, S. 37, 37; Rojahn, in: v. Münch/ Kunig, GG, Bd. 1, Art. 59 Rn. 2; Ruffert/Walter, Institutionalisiertes Völkerrecht, S. 19 Rn. 54; Wolfrum, VVDStRL 1997, S. 38, 42.

³⁵ Ähnlich Baumbach, Vertragswandel, S. 27; Pilz, Der Auswärtige Ausschuss, S. 131; a. A. Borer, Legalitätsprinzip, S. 435 f., 446.

³⁶ Kokott, DVBl. 1996, S. 937, 940; Puhl, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, § 48 Rn. 2.

³⁷ BVerfGE 68, 1, 85, 87; ähnlich Bayer, Aufhebung völkerrechtlicher Verträge, S. 203; Kokott, in: Hailbronner, Festschrift Doehring, S. 503, 513; Rojahn, in: v. Münch/ Kunig, GG, Bd. 1, Art. 59 Rn. 74; Streinz, in: Sachs, GG, Art. 59 Rn. 46; Vöneky, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. XI, § 236 Rn. 23; Weiß, Auswärtige Gewalt, S. 192.

Das BVerfG erkennt, dass diese „Entmachtung“ der Legislative durch den Abschluss völkerrechtlicher Verträge³⁸ schon aufgrund des oben beschriebenen Diskontinuitätsgrundsatzes, also der jederzeitigen Möglichkeit der Legislative zur Änderung jeglichen Gesetzes inklusive des Zustimmungsgesetzes, kompensationsbedürftig ist³⁹. Als Lösung sieht das BVerfG allerdings die bloße Änderung einer getroffenen völkervertraglichen Regelung im Innenverhältnis und damit die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Treaty Override, des Überschreibens von Völkervertragsrechts durch den nationalen Gesetzgeber, vor⁴⁰. Da der Treaty Override gerade nicht im Außenverhältnis durch die Änderung des völkerrechtlichen Vertrags nachvollzogen wird, toleriert das BVerfG mit seiner Lösungsmöglichkeit letztlich den Völkervertragsbruch⁴¹ und widerspricht insofern auch dem Sinn des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG, der nach historischer Auslegung gerade den Gleichlauf von Völkerrecht und Staatsrecht sichern möchte⁴².

Das BVerfG hat bisher die Notwendigkeit erhöhter Beteiligung der Legislative im auswärtigen Bereich erkannt bei Fragen der „Verbandskompetenz“, vor allem in Situationen, in denen es galt, bei korrekter Verhaltensweise der Exekutive im Innern auf europäischer Ebene oder auf Ebene von mit der EU verbundenen internationalen Organisationen oder zwischenstaatlichen Absprachen die demokratische Legitimation zu erhöhen⁴³. Ebenso hat das BVerfG im Bereich von Auslandseinsätzen der Bundeswehr einen Parlamentsvorbehalt aus den

³⁸ Von der Entmachtung der Legislative gehen auch aus *Baade*, Verhältnis Parlament und Regierung, S. 93; v. *Bogdandy*, AöR 2005, S. 445, 464; *Kadelbach*, in: Pieroth, Verfassungsrecht, S. 161, 175; *Kadelbach*, in: Geiger, Neuere Probleme, S. 41, 44; *Kewenig*, in: Schwarz, Handbuch deutsche Außenpolitik, S. 37, 43; *Link*, Demokratie heute 1971, S. 359, 370; *Partsch*, VVDStRL 1958, S. 74, 97; *Puhl*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, § 48 Rn. 2; *Ress*, in: Fiedler, Festschrift Geck, S. 626, 626; *Schmidt*, VVDStRL 1978, S. 65, 100; *Tomuschat*, VVDStRL 1978, S. 7, 27; *Weiß*, Auswärtige Gewalt, S. 210 f.; *Wolfrum*, in: Schmidt, Handbuch deutsche Außenpolitik, S. 157, 163; *Zivier*, Recht und Politik 2003, S. 20, 23.

³⁹ Siehe dazu BVerfG 2 BvL 1/12, Rn. 53.

⁴⁰ BVerfG 2 BvL 1/12.

⁴¹ Zum Vorliegen eines Bruchs von Völkervertragsrecht *Frotscher*, in: Spindler, Festschrift Schaumburg, S. 687, 714; *Kube*, StuW 2015, S. 134, 135 ff., 145; *Krumm*, AöR 2013, S. 363, 364; *Rust/Reimer*, IStR 2005, S. 843, 844.

⁴² Siehe dazu 49. Sitzung des Hauptausschusses 9. Februar 1949, Der Parlamentarische Rat, Akten und Protokolle, Bd. 14/2, S. 1555 f.; zu dieser Zweckrichtung von Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG auch BVerfGE 1, 372, 390; *Kempfen*, in: v. Mangoldt/Klein/Stark, GG, Bd. 2, Art. 59 Rn. 37; *Kunig*, in: Vitzthum, Völkerrecht, S. 98 Rn. 87; *Nettesheim*, in: Maunz/Dürig, GG, EL 54 Januar 2009, Art. 59 Rn. 107.

⁴³ Siehe BVerfGE 89, 155, 187; 123, 267, 356; 129, 124, 168; 132, 195, 239, 272; 135, 317, 429 f.

Grundzügen der Wehrverfassung hergeleitet⁴⁴. Vor diesem Hintergrund stellt sich natürlich die Frage, warum die Parlamentarisierungstendenz gerade im Bereich des Verhältnisses zwischen Legislative und Exekutive im Bereich völkerrechtlicher Verträge (Organkompetenzkonflikt) nicht nachvollzogen wurde, sondern vielmehr wie im Urteil zum Tax Treaty Override zuletzt 2016 angedeutet, immer noch an der restriktiven Auslegung des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG festgehalten wird⁴⁵.

In einem schon seit den 1950er Jahren schwelenden Streit hält eine Literatursicht dem BVerfG entgegen, dass die Rolle der Legislative im Sinne einer „Staatsleitung zur gesamten Hand“ auch im Außenverhältnis als bedeutend einzuordnen sei⁴⁶. Vor dem Hintergrund dieser Ansicht kann damit zwar zugunsten einer verstärkten Beteiligung der Legislative im Rahmen des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG argumentiert werden⁴⁷. In ihrer Abstraktheit lassen sich aus dieser Ansicht allerdings keine konkreten Grundsätze ableiten, nach denen über die Beteiligung der Legislative bei mit dem völkerrechtlichen Vertrag verbundenen einseitigen Akten wie Vorbehalt und Kündigung entschieden werden könnte⁴⁸. Sofern sich einzelne Vertreter mit Beteiligungsmöglichkeiten der Legislative bei Akten im Bereich von Vorbehalten zu und Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen beschäftigen, bleiben die Ausführungen zu den Einzelkonstellationen oftmals lückenhaft.

C. Aufgabe: Beantwortung der Frage nach der Existenz von Beteiligungsrechten der Legislative im Bereich von Vorbehalt und Kündigung gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG

Anknüpfend an die eben dargestellte Problematik gilt es in dieser Arbeit anhand der Auslegung des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG die Frage nach der Möglichkeit und

⁴⁴ Zuletzt BVerfG, Urteil vom 23.09.2015, 2 BvE 6/11, Rn. 67; siehe auch BVerfGE 90, 286, 381 ff.; 100, 266, 269; 104, 151, 208; 108, 34, 43; 121, 135, 154; 126, 55, 69.

⁴⁵ Siehe BVerfG 2 BvL 1/12, Rn. 89 mit Verweis auf BVerfGE 68, 1, 82.

⁴⁶ *Baade*, Verhältnis Parlament und Regierung, S. 115 f.; *Klein*, ZG 2012, S. 209, 216; *Feldmann*, Neuverteilung Kompetenzen, S. 141; *Friesenhahn*, VVDStRL 1958, S. 9, 37; *Kretschmer*, in: Letzgas, Festschrift Helmrich, S. 537, 545; *Link*, Demokratie heute 1971, S. 359, 361; *Menzel*, VVDStRL 1954, S. 179, 198; *Pilz*, Der Auswärtige Ausschuss, S. 103; *Reichel*, Auswärtige Gewalt, S. 72; *Wolfrum*, VVDStRL 1997, S. 38, 44; *ders.* in: Schmidt, Handbuch der deutschen Außenpolitik, S. 157, 162.

⁴⁷ *Friesenhahn*, VVDStRL 1958, S. 9, 38; *Jarass*, DÖV 1975, S. 117, 123; *Kokott*, in: Hailbronner, Festschrift Doebling, S. 503, 515; *Röben*, Außenverfassungsrecht, S. 74.

⁴⁸ *Streinz*, in: Sachs, GG, Art. 59 Rn. 27; ähnlich *Müller*, Innerstaatliche Umsetzung, S. 30.

Art der Beteiligung der Legislative im Bereich von Vorbehalten zu und Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen zu beantworten. Neben der Nutzung von Indizien aus der Auslegung entsprechend des Wortlauts und der Historie sollen dabei im systematischen Teil konkrete Kriterien herausgearbeitet werden, die das „ob“ und „wie“ der Beteiligung der Legislative in der jeweiligen Einzelkonstellation bestimmen können. Diese Kriterien sollen dann unter Abwägung gegeneinander auf jegliche erdenkliche Konstellation der Beteiligung der Legislative im Bereich von Vorbehalten zu und Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen angewendet werden, um schließlich eine Aussage über die Möglichkeit dieser konkreten Art der Beteiligung treffen zu können. Hierzu ist zu sagen, dass Zustimmungs- und Initiativrechte der Legislative in Bezug auf Vorbehalte zu völkerrechtlichen Verträgen tatsächlich schon praktiziert werden⁴⁹ und es diesbezüglich insofern mehr um eine dogmatische Fundierung dieser Praxis geht. Anders stellt sich die Lage bei Zustimmungs- und Initiativrechten zur Kündigung völkerrechtlicher Verträge dar: Hier wird überwiegend eine Zustimmungsrecht der Legislative abgelehnt⁵⁰, ein Initiativrecht hingegen kaum diskutiert⁵¹. In diesem Bereich geht es insofern darum, eine so noch nicht vertretene Lösung zu entwickeln und zu überprüfen.

Die Entwicklung einer solchen Lösung soll unter kritischer Auseinandersetzung mit der oben beschriebenen Rechtsprechung des BVerfG an die These anknüpfen, dass die Rolle der Legislative im Außenverhältnis sich nach dem Willen des Verfassungsgesetzgebers nicht maßgeblich von der im Innenverhältnis unterscheidet. Dazu sollen die teilweise schon oben genannten, die Rolle der Legislative im Innenverhältnis prägenden Punkte vorgestellt, einzeln auf ihre Übertragbarkeit auf das Außenverhältnis überprüft und insofern als taugliche

⁴⁹ Siehe 1.2.5.5. der Richtlinien für die Fassung von Vertragsgesetzen und vertragsbezogenen Verordnungen, (RiVeVo), Neufassung 2007; *Fastenrath*, in: Geiger/Fiedler, Völkerrechtlicher Vertrag, S. 93, 99, 289 ff.; *Kempfen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, Art. 59 Rn. 58; *Kokott*, in: Hailbronner, Festschrift Doehring, S. 503, 516; *Nettesheim*, in: Maunz/Dürig, GG, EL 54 Januar 2009, Art. 59 Rn. 123; *Heun*, in: Dreier, GG, Bd. 2, Art. 59 Rn. 38; *Rauschnig*, in: Dolzer, BK, Bd. 9, EL 143 Dezember 2009, Art. 59 Rn. 96; *Rojahn*, in: v. Münch/ Kunig, GG, Bd. 1, Art. 59 Rn. 57; *Streinz*, in: Sachs, GG, Art. 59 Rn. 43; *Weißbauer*, in: Lang, Festschrift Bengl, S. 149, 164; *Wolfrum*, VVDStRL 1997, S. 38, 49.

⁵⁰ So neben BVerfGE 68, 1, 85, 87 auch BT Drs. 12/6000, S. 113; *Bayer*, Aufhebung völkerrechtlicher Verträge, S. 215 f.; *Partsch*, VVDStRL 1958, S. 74, 89; *Treviranus*, Außenpolitik, S. 56 ff.; differenzierend: *Kempfen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 59 Abs. 2, Rn. 61; *Kokott*, in: Hailbronner, Festschrift Doehring, S. 503, 512; *Heun*, in: Dreier, GG, Bd. 2, Art. 59 Rn. 39; *Rojahn*, in: v. Münch/ Kunig, GG, Bd. 1, Art. 59 Rn. 74.

⁵¹ Ausführungen genereller Art zur Unterwerfung der Kündigung unter das System des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG finden sich z. B. bei *Nettesheim*, in: Maunz/Dürig, GG, EL 54 Januar 2009, Art. 59 Rn. 140.

oder nicht taugliche Kriterien zur Beantwortung der in dieser Arbeit gestellten Frage eingeordnet werden.

Die Relevanz des Themas besteht zum einen deshalb, weil Vorbehalte und Kündigungen im Bereich völkerrechtlicher Verträge durchaus weitreichende Wirkung haben und insofern entsprechende Beteiligungsrechte der Legislative einer Umgehungsgefahr ihres im Zustimmungsgesetz erklärten Willens entgegen wirken würden. Zum anderen erhält das vorgestellte Thema dadurch Relevanz, dass insbesondere die Exekutive bindende Initiativrechte der Legislative in Bezug auf Vorbehalte zu oder Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen die Möglichkeit geben würden, auch nach Vertragsschluss im Außenverhältnis wirksam auf Verträge einzuwirken und insofern ihre Entscheidungsfreiheit zu wahren. Diese Art der Beteiligung kann in bestimmten Situationen eine völkerrechtskonforme Alternative zum nur im Innenverhältnis wirkenden Treaty Override darstellen, z. B. sofern ansonsten zulässig⁵² in Form eines durch die Legislative initiierten Vorbehalts zu einem multilateralen Vertrag. Durch die eigeninitiierte Kündigung eines völkerrechtlichen Vertrags würde der Legislative zudem nicht nur die Möglichkeit zur Wahrung ihrer Entscheidungsfreiheit bei Unzufriedenheit mit dem Vertragsvollzug, sondern auch zur eigenständigen Rückholung von durch Vertrag übertragenen Hoheitsrechten gesichert.

Das Thema verliert auch nicht aufgrund eines sog. „neuen Dualismus“⁵³, nämlich der Annahme, dass die Mehrheit im Bundestag üblicherweise der Regierung folgt und insofern kein Spannungsverhältnis zwischen Exekutive und Legislative besteht, an Relevanz. Die Kontroversen zwischen Regierung und Mehrheitsfraktionen bei auswärtigen Themen in letzter Zeit widerlegen gerade die Annahme eines fehlenden Spannungsverhältnisses⁵⁴. Insbesondere in Bezug auf den Abschluss der gemischten völkerrechtlichen Verträge TTIP und CETA⁵⁵ ist es wohl denkbar, dass bei Aufhebung des Fraktionszwangs eine den Abschluss dieser Verträge bejahende Regierung nicht die nach Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG nötige Zustimmung erlangen könnte⁵⁶. Auch in anderen Fragen im auswärtigen Bereich wie z. B. bei der Diskussion um die richtige Handlungsmöglichkeit in der Griechenland- sowie in der Flüchtlingskrise schien der Bundes-

⁵² Die Einlegung von Vorbehalten nach Vertragsschluss ist nur insofern zulässig, als der Vertrag selbst dies vorsieht oder kein anderer Vertragsstaat widerspricht, siehe dazu *ILC*, Guide to Practice on Reservation to Treaties, 2.3.; *Kühner*, Vorbehalte, S. 19.

⁵³ Begriff so verwendet z. B. bei *Magiera*, Staatsleitung, S. 116.

⁵⁴ Dazu auch abstrakt *Di Fabio*, in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, § 27 Rn. 55.

⁵⁵ Zur Rechtsnatur dieser Verträge *Grzeszick/Hettche*, AöR 2016, S. 225, 263.

⁵⁶ Nicht nur die Linkspartei und die Grünen äußerten massive Kritik an TTIP, sondern auch Bundestagspräsident Lammert drohte schon mit dem Unterlassen der Zustimmung zu TTIP, siehe <https://www.tagesschau.de/inland/lammert-ttip-101.html>.

Sachregister

- Außenverhältnis
 - Bindung durch völkerrechtliche Verträge 53 f.
 - Gleichlauf mit Innenverhältnis 221 ff.
 - Rolle der Legislative im 219 ff.
 - Vertretung der Bundesrepublik Deutschland 42 f.
- Auslegungsmethode 77 ff.
 - klassisch-hermeneutische 78 f.
 - objektive 80 f.
 - subjektive 79 f.
- Auswärtige Gewalt
 - als Kernbereich der Exekutive 186 ff.
 - als gemeinsamer Bereich der Legislative und Exekutive 210 ff.
 - Begriffsklärung 98 f.
 - historische Entwicklung 99 ff.
- Bundestag
 - Bedeutsamkeit wegen demokratischer Legitimation 139 ff.
 - Budgetrecht 197 ff.
 - Kontrollfunktion gegenüber Regierung 168 ff.
 - Mitwirkung bei völkerrechtlichen Verträgen 47 ff.
- Bundesrat
 - Demokratische Legitimation 144
 - Kontrollfunktion gegenüber Regierung 170
 - Mitwirkung bei völkerrechtlichen Verträgen 47 ff.
- Demokratieprinzip
 - Anwendung im Bereich der Verbandskompetenz 196 ff.
 - Diskontinuitätsgrundsatz 147
 - Umsetzung durch Gewaltenteilung 165
 - Wirkung der Globalisierung 20 ff.
- Demokratische Legitimation
 - auf Ebene internationaler Organisationen 19 f., 315 ff.
 - Arten 141 ff.
 - Diskontinuitätsgrundsatz 147
 - Einfluss auf die Rolle der Legislative 138 ff.
- Diskontinuitätsgrundsatz 147
 - Anwendung bei völkerrechtlichen Verträgen 249 ff.
 - bei Initiativrechten zur Kündigung eines völkerrechtlichen Vertrags 304 ff.
 - Geltung im Fall von Hoheitsrechtsübertragungen 252 ff.
- Einstimmigkeitsprinzip 59 ff.
- Eingriffsvorbehalt 149 f.
 - historische Bedeutung 116 f.
 - im Bereich völkerrechtlicher Verträge 237
- Entscheidungsfreiheit
 - der Exekutive 267 f.
 - der Legislative
 - bei Kündigung 300 ff.
 - bei Vorbehalt 278 ff.
 - durch das Zustimmungsgesetz 56 f., 220, 250 f., 262
 - durch den Treaty Override 35 f.
 - gegenüber internationalen Organisationen 318 ff.
 - historisch 122, 269
- Exekutive
 - als historischer Träger der auswärtigen Gewalt 99 ff.
 - Bindung der Legislative in Bezug auf Vorbehalt 69 f.
 - Bindung durch Vorrang des Gesetzes 145 f.
 - demokratische Legitimation 143 f.

- Entscheidungsfreiheit 267 f.
- historischer Wandel des Verhältnisses zur Legislative 114 ff., 124 ff.
- Kernbereich 175 f., 186 ff., 258 ff.
- Kontrollfunktion gegenüber der Legislative 165 ff.
- Rolle im Bereich auswärtiger Gewalt 186 ff., 262 ff.
- Rolle im Bereich völkerrechtlicher Verträge 20
- Vertretung nach außen 42

- Föderalismusgedanke 148
- Berücksichtigung im Außenverhältnis 257
- Funktionsadäquanz 171 ff.
- Funktionenlehre 171 ff., 209 f., 217 f.
- Anwendbarkeit im Bereich völkerrechtlicher Verträge 260 f.
- Kritik an 177 f.

- Gesetzesvorbehalt 148 ff.
- Abgrenzung zum Parlamentsvorbehalt 156 ff.
- Ausformung durch den Eingriffsvorbehalt 149 f.
- Ausformung durch den Totalvorbehalt 152 ff.
- Ausformung nach der Wesentlichkeitstheorie 154 ff.
- im Bereich der auswärtigen Gewalt 236 ff.
- im Bereich völkerrechtlicher Verträge 45 ff., 56 f., 231 ff., 308 ff.
- im HChE 119, 123 f.
- historische Bedeutung 100, 116 f.
- Gewaltenteilung
- als Verfassungsprinzip 133 ff.
- Anwendung im Außenverhältnis 258 ff.
- Funktionen der 164 ff.
- Funktionenlehre 171 ff.
- historische Betrachtung 99 ff., 114 ff.
- Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative im Innern 163 f.
- Globalisierung
- Auswirkungen auf Demokratie 14 ff.
- Folgen 16 ff.
- Symptom 14 ff.

- Grundrechtsgeltung
- im Bereich völkerrechtlicher Verträge 222 ff.

- Initiativrecht 48 f., 95 f.
- bei Kündigung 304 ff., 326 f.
- bei Vorbehalt 283 ff., 326 f.
- des Bundesrats 258
- historische Betrachtung 105 ff., 112, 126
- im Rahmen völkerrechtlicher Verträge 276 ff.
- Innenverhältnis
- Rechtsfolgen Kündigung 74 f.
- Rechtsfolgen Vorbehalt 68 f.
- Rolle der Legislative 137 ff.
- Übertragung Grundsätze auf Außenverhältnis 219 ff.
- Wirkung völkerrechtlicher Verträge 54 ff.
- Integrationsprogramm 196 ff.
- Internationale Organisationen 18 ff., 318 ff.

- Kernbereich
- Auswärtige Gewalt 186 ff., 258 ff.
- der Exekutive 174 ff., 186 ff.
- der Legislative 174
- Funktionenlehre 173 ff.
- Kritik an Zuordnung 178 ff.
- Kontrollfunktion
- als Funktion der Gewaltenteilung 165 ff., 269 ff.
- des Bundestags gegenüber der Regierung 168 ff.

- Legislative
- als Kontrollinstanz 207 f.
- Initiativrechte bei Kündigung 304 ff.
- Initiativrechte bei Vorbehalt 283 ff.
- Kernbereich 174
- Machtverlust 20 f., 30 ff.
- Mitwirkungsrechte in früheren Verfassungen 102 ff.
- Veränderung des Verhältnisses zur Exekutive 114 ff.
- Verhältnis zur Exekutive im Innern 163 ff.
- Rolle im Außenverhältnis 185 ff.
- Rolle im Innenverhältnis 137 ff.

- Zustimmungsrechte bei Kündigung 297 ff.
- Zustimmungsrechte bei Vorbehalt 272 ff.
- zwingender Aufgabenbereich 148 ff.
- Lindauer Abkommen
- Lindauer Absprache vom 14. November 1957 52 f.

- Organkompetenz
- Abgrenzung zur Verbandskompetenz 201 ff.
- im Bereich auswärtiger Verträge 186 ff.

- Pacta sunt servanda
- Art. 26 WVK 53
- Verstoß gegen 31 f.
- Parlamentsvorbehalt
- Abgrenzung zum Gesetzesvorbehalt 156 f.
- der Wehrverfassung 190 f.

- Regierung
- Aufgaben im Bereich auswärtiger Gewalt 187 ff., 213 ff., 263 ff.
- Aufgaben im Innern 173 ff., 182
- demokratische Legitimation 143
- neuer Dualismus 10, 168 ff.
- Vertretung im Außenverhältnis 43, 68, 73 f., 315 f.

- Treaty Override 30 ff.
- Verfassungswidrigkeit 31 ff.
- Totalvorbehalt 152 ff.

- Verbandskompetenz 195 ff.
- Abgrenzung zur Organkompetenz 201 ff.
- Verfassungskonvent von Herrenchiemsee (HChE) 119 ff.
- Verfassungsprinzipien
- als eigene Kategorie 134 f.
- bei der Auslegung des Art. 59 Abs. 2 S. 2 GG 136 f.
- Definition und Funktion 130 ff.
- im Sinne der Prinzipienlehre S. 131 ff.
- in der Rechtsprechung des BVerfG 135
- Vertikale Kompetenzverteilung 50 ff.
- Völkerrechtliche Verträge
- Beendigung 71 ff.
- gesetzesinhaltliche 45, 232 ff.
- politische 45 ff., 237 ff., 241 ff.
- Rücktritt 71 ff.
- Vorrang des Gesetzes 145 ff.
- Anwendung auch im Außenverhältnis 254 f.

- Wesentlichkeitstheorie
- Anwendung im Bereich
 - auswärtiger Gewalt 236 f.
 - gesetzesinhaltlicher Verträge 232 ff.
 - politischer Verträge 241 ff.
 - völkerrechtlicher Verträge 231 ff.
- Definition Wesentlichkeit 158 f.
- Grundlegende Argumentation 154 ff.
- Kernbereich Legislative 174, 178
- Kritik 160 ff.
- Parlamentsvorbehalt der Wehrverfassung 212

- Zustimmungsgesetz
- als Umsetzung der Wesentlichkeitstheorie 237 ff.
- Änderbarkeit 249 ff.
- Bindungswirkung 254 ff.
- erfasste völkerrechtliche Verträge 45 f.
- Ermächtigungsrahmen 194, 205
- Grundrechtsverletzung durch 223 ff.
- Initiativrecht zum 245 ff., 258
- Rechtswirkungen 49 f., 53 ff., 75, 188 ff., 220, 245 ff.
- Verfahren 47 f., 245 ff.
- Zweck 56 f., 233