

# Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt

von

ULRICH FASTENRATH



C. H. BECK'SCHE VERLAGSBUCHHANDLUNG  
MÜNCHEN 1986

## Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis .....	XII
Einleitung .....	1
Erster Teil: Der Staat im Geflecht der internationalen Beziehungen .....	11
1. Kapitel: Politologische Modelle der internationalen Beziehungen .....	11
I. Die Welt als Staatengemeinschaft .....	11
II. Die Welt als Weltgesellschaft .....	12
III. Die Welt als Weltmarkt .....	14
IV. Die Welt als System .....	15
1. Systemtheorie im allgemeinen .....	15
2. Das Spinnweb-Modell .....	16
3. Das asymmetrische, gebrochene Gittermodell .....	16
2. Kapitel: Grenzüberschreitende Beziehungen .....	18
I. Begriff .....	18
II. Akteure des internationalen Systems .....	21
3. Kapitel: Die zwischenstaatlichen Beziehungen .....	25
I. Staatsbegriff .....	25
1. Staat gleich Regierung .....	25
2. Staat als Träger hoheitlicher Gewalt .....	27
3. Staat als juristische Person .....	29
4. Staat als Menschenverband .....	30
II. Einwirkungen auf die zwischenstaatlichen Beziehungen .....	32
1. Einwirkungen durch positives Tun .....	32
2. Einwirkungen durch Unterlassen .....	32
a) Nationale Aufgabenzuweisungen .....	32
b) Internationale Aufgabenzuweisungen .....	33
c) Inkongruenz der Aufgabenzuweisungen in verschiedenen Staaten .....	34
3. Beeinflussung der zwischenstaatlichen Beziehungen durch gesellschaftliche Akteure .....	35
4. Kapitel: Verhaltenslenkung im internationalen System .....	38
I. Lenkungsmodalitäten .....	39
1. Regulative Verhaltenslenkung .....	39
2. Anreize .....	42
3. Information .....	42
4. Herstellung konkreter Lebensverhältnisse .....	43
5. Verfahren .....	43
II. Handlungsformen .....	44
1. Klassische Handlungsformen des zwischenstaatlichen Verkehrs .....	44
2. Neue Handlungsformen auf der zwischenstaatlichen Ebene .....	45
3. Handlungsformen inter- und supranationaler Organisationen .....	48
4. Staatliche Handlungsformen gegenüber gesellschaftlichen Akteuren .....	50

5. Kapitel: Zusammenfassung .....	52
Zweiter Teil: Begriff der auswärtigen Gewalt und ihre Einordnung in das Gewaltenteilungssystem .....	55
6. Kapitel: Begriff „auswärtige Gewalt“ .....	56
I. Auswärtige Gewalt als Kompetenz zu staatlichem Handeln .....	56
II. Das Merkmal „Gewalt“ .....	58
III. Das Merkmal „auswärtig“ .....	62
1. Staatliche Innen- und Außensphäre .....	62
2. Das Kriterium der Handlungsrichtung .....	65
3. Das Unmittelbarkeitskriterium .....	66
4. Das Formkriterium .....	68
IV. Der politologische und der juristische Begriff der auswärtigen Gewalt .....	68
7. Kapitel: Die auswärtige Gewalt im System der Gewaltenteilung .....	71
I. Zur Gewaltenteilung in den heutigen, westlich-demokratischen Staaten .....	72
1. Arten der Gewaltenteilung .....	72
a) Materielle Gewaltenteilung .....	72
b) Funktionelle Gewaltenteilung .....	72
c) Formelle Gewaltenteilung .....	72
d) Organisatorische Gewaltenteilung .....	73
2. Erweiterung der staatlichen Funktionen .....	73
3. Zuordnung von Funktionen zu den Trägern der Gewalt .....	74
II. Einordnung der auswärtigen Gewalt .....	76
Dritter Teil: Die Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt in der Bundesrepublik Deutschland .....	81
8. Kapitel: Die Regelung der auswärtigen Gewalt im Grundgesetz .....	81
I. Die Bestimmungen des Grundgesetzes mit auswärtigem Bezug .....	81
II. Der von den Kompetenznormen erfaßte Handlungsbereich .....	83
1. Art. 32 I GG .....	83
a) Grammatische Auslegung .....	83
b) Systematische Auslegung .....	84
c) Historische Auslegung .....	90
d) Genetische Auslegung .....	94
e) Teleologische Auslegung .....	95
f) Ergebnis .....	98
g) Spezialregelungen zu den von Art. 32 I GG erfaßten Materien .....	101
2. Art. 59 GG .....	102
3. Gesetzgebungskompetenzen .....	106
4. Art. 87 GG .....	110
5. Allgemeine Kompetenzregeln .....	112
6. Ergebnis .....	114
9. Kapitel: Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern .....	115
I. Vertragsgewalt .....	115
1. Kompetenzen des Bundes .....	115
a) Norddeutsche, süddeutsche und Berliner Lösung .....	116
b) Lindauer Abkommen .....	119

c) Stellungnahme .....	120
aa) Abschlußkompetenz .....	120
bb) Transformationskompetenz .....	132
cc) Verfassungsmäßigkeit des Lindauer Abkommens .....	136
2. Kompetenzen der Länder .....	140
a) Kompetenzgrundlagen für die verschiedenen Vertragsarten .....	140
b) Gegenstände von Länderverträgen .....	142
c) Umfang der Vertragskompetenzen .....	145
d) Ingerenzrechte des Bundes .....	146
3. Sonderprobleme .....	147
a) Politische Verträge der Länder? .....	147
b) Übertragung von Hoheitsrechten .....	149
c) Mitgliedschaft in internationalen Organisationen .....	153
d) Beteiligung an Schiedsgerichtsverträgen .....	154
e) Gebietsändernde Verträge .....	154
II. Abgabe sonstiger völkerrechtsförmlicher Erklärungen .....	158
III. Gesandtschaftsrecht .....	158
IV. Kompetenzen im Willensbildungsbereich .....	161
1. Verfassungsrechtliche Mitwirkungsrechte .....	161
a) Art. 32 II GG .....	161
b) Art. 32 III GG .....	162
c) Art. 50 i.V.m. 59 II 1, 80 II GG .....	163
2. Institutionalisierte Formen der Länderbeteiligung an der Willensbildung des Bundes .....	163
a) Ständige Vertragskommission .....	163
b) Beteiligung von Ländervertretern in Verhandlungsdelegationen des Bundes und in den Delegationen des Bundes bei internationalen und supranationalen Organisationen .....	164
c) Zusammenarbeit von Bund und Ländern in EG-Angelegenheiten .....	165
d) (Bund-)Länder-Kommissionen .....	167
e) Rechtliche Bewertung .....	168
3. Mitwirkung in internationalen Kommissionen .....	171
4. Informelle Mitwirkung .....	172
V. Gesetzgebung .....	173
VI. Verwaltung .....	173
1. Vorbemerkung .....	173
2. Auslandsrundfunk .....	177
3. Auslandsschulen .....	178
4. Sonstige auswärtige Kulturarbeit .....	181
5. Entwicklungshilfe .....	183
a) Arten .....	183
b) Praxis .....	183
c) Rechtliche Würdigung .....	185
6. Außenwirtschaft .....	187
7. Bundesnachrichtendienst .....	188
8. Zusammenarbeit mit Verwaltungen anderer Staaten (einschließlich Städte- und Universitätspartnerschaften) .....	188
VII. Informelle Akte oberster Staatsorgane .....	192
1. Regierungen .....	192
2. Parlamente .....	196

VIII. Rechtsprechung und Rechtshilfe .....	197
IX. Finanzierungszuständigkeit .....	197
10. Kapitel: Kompetenzen des Bundespräsidenten .....	199
I. Formelle und materielle auswärtige Gewalt .....	199
II. Völkerrechtliche Vertretung .....	202
1. Begriff .....	202
2. Umfang der Vertretungsbefugnis .....	204
a) Praxis .....	204
b) Meinungsstand in der Literatur .....	205
c) Begrenzung der Kompetenz des Bundespräsidenten aus seiner Repräsentativfunktion .....	210
III. Repräsentativakte .....	211
IV. Politische Erklärungen .....	212
11. Kapitel: Kompetenzen der Bundesregierung .....	215
12. Kapitel: Kompetenzen des Bundestages .....	217
I. Beteiligung an völkerrechtsförmlichen Akten .....	217
1. Politische Verträge .....	217
2. Gesetzgebungsverträge .....	219
a) Gegenstände der Gesetzgebung .....	219
aa) Begriff .....	219
bb) Insbesondere: Durchführung mittels Verordnungen .....	220
cc) Insbesondere: Parallelabkommen .....	221
dd) Insbesondere: Kodifikationsverträge .....	223
ee) Insbesondere: Finanzwirksame Verträge .....	224
b) Bundesgesetzgebung .....	228
3. Besondere Probleme im Zusammenhang mit dem Vertragsrecht ...	230
a) Beitritt zu völkerrechtlichen Verträgen und internationalen Organisationen .....	230
b) Contracting out-Verfahren und Vertragsänderung durch Mehr- heitsbeschluß .....	230
c) Vorbehalte .....	232
d) Vertragsänderung .....	235
e) Auslegungsvereinbarung .....	237
f) Kündigung, Rücktritt, Austritt, Aufhebungsvertrag .....	238
g) Delegation der Zustimmung .....	239
h) Initiativrecht .....	240
4. Übertragung von Hoheitsrechten .....	240
5. Einseitige Erklärungen .....	241
II. Sonstige Beeinflussung der Außenpolitik .....	243
III. Eigene Außenkontakte des Bundestages .....	245
13. Kapitel: Kompetenzen des Bundesrates .....	247
I. Beteiligung an völkerrechtsförmlichen Akten .....	247
II. Sonstige Beeinflussung der Außenpolitik .....	249
III. Eigene Außenkontakte des Bundesrates .....	250
14. Kapitel: Kompetenzen der Gerichte .....	251
I. Rechtskontrolle .....	251
II. Rechtshilfe .....	253
III. Informelle Kontakte .....	255

Schluß: .....	257
I. Vergleich mit den Kompetenzbestimmungen über die auswärtige Gewalt in Österreich und der Schweiz .....	257
1. Österreich .....	257
2. Schweiz .....	260
II. Bewertung der Kompetenzbestimmungen des Grundgesetzes über die auswärtige Gewalt .....	264
Anhang I: Verfassungsrechtliche Bestimmungen über die auswärtige Gewalt .....	267
1. Deutschland .....	267
a) Paulskirchenverfassung von 1849 .....	267
b) Reichsverfassung von 1871 .....	268
c) Weimarer Reichsverfassung von 1919 .....	269
d) Grundgesetz von 1949 .....	269
e) Reformvorschläge der Enquête-Kommission für Fragen der Verfassungsreform (1976) .....	271
2. Österreich (Bundes-Verfassungsgesetz von 1929) .....	272
3. Schweiz .....	274
a) Bundesverfassung von 1848 .....	274
b) Bundesverfassung von 1874 .....	274
c) Modell-Studie 1985 für eine neue Bundesverfassung .....	275
Anhang II: Sonstige Regelungen im Bereich der auswärtigen Gewalt .....	277
1. Lindauer Abkommen .....	277
2. Kramer/Heubl-Papier .....	278
3. Beschluß der Ministerpräsidenten der Länder bezüglich des Verfahrens der Länder bei Maßnahmen der EG auf Gebieten, die zur Gesetzgebungskompetenz der Länder gehören oder deren wesentliche Interessen berühren .....	283
4. Erklärung des Bundeskanzlers über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in EG-Angelegenheiten .....	285
5. Geschäftsordnung der Bundesregierung (Auszug) .....	286
6. Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (Auszug) ..	287
7. Leitsätze zu mit völkerrechtlichen Verträgen zusammenhängenden Rechtsfragen (Rechtsausschuß des Bundesrates) .....	289
8. Beschluß der Ministerpräsidentenkonferenz bezüglich der Zuständigkeiten im Bereich der Entwicklungshilfe .....	291
Literaturverzeichnis .....	293
Sachverzeichnis .....	311