

ZUSTÄNDIGKEIT DER GLIEDSTAATEN IN FÖDERALEN SYSTEMEN FÜR DEN ABSCHLUSS VÖLKERRECHTLICHER VERTRÄGE: *BRASILien* *UND DEUTSCHLAND IM VERGLEICH*

*TREATY-MAKING POWER OF MEMBER STATES IN FEDERAL
SYSTEMS: A COMPARISON BETWEEN BRAZIL AND GERMANY*

Eleonora Mesquita Ceia

Doutora em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e
Econômicas da Universidade do Sarre, Alemanha. LL.M. em
Direito Europeu pelo Europa-Institut da Universidade do Sarre,
Attorney at Law.

Zusammenfassung: Die Verteilung der Außenkompetenzen zwischen Gliedstaaten und Bund stellt eine wesentliche verfassungsrechtliche Frage in fast allen föderalen Systemen. Der Umfang der beschränkten Vertragsschlusskompetenz von Gliedstaaten ist international unterschiedlich. Die meisten Bundesstaaten haben sich für eine umfassende Bundeskompetenz entschieden. Andere schließen die Gliedstaaten völlig vom völkerrechtlichen Verkehr nicht aus. Ziel dieser Arbeit ist es, die Vertragsschlusskompetenz der Gliedstaaten in Brasilien und in Deutschland zu untersuchen. Bei der Verteilung der auswärtigen Kompetenzen zwischen Bund und Gliedstaaten haben diese Staaten unterschiedliche Wege gewählt. Während in Brasilien die Union die alleinige Zuständigkeit im Bereich der Außenbeziehungen hat, genießen die deutschen Bundesländer eine beschränkte Vertragsfähigkeit. Der Zweck ist nicht festzustellen, welches System das Beste ist, sondern aus den Erfahrungen dieser Länder ihre Lösungen für den Konflikt zwischen einheitliche Repräsentation des Staates und Handlungsfreiheit der Gliedstaaten auf internationale Ebene wie auch deren Auswirkungen auf die Außenpolitik des Gesamtstaates aufzuzeigen.

Schlüsselwörter: Föderalismus - Vertragsschlusskompetenz - Rechtsvergleich.

Abstract: The division of external competences between member states and the federal government is a substantial constitutional issue in almost all federal systems. The extent of limited treaty-making powers of member states is internationally diverse. Most states have opted

for a broad federal competence. Others leave the member states not completely out of international relations. The aim of this paper is to examine the treaty-making power of the member states in Brazil and Germany. In the distribution of external powers between the federal government and the member states Brazil and Germany have chosen different paths. While in Brazil the Union has exclusive competence in the field of external relations, the German member states enjoy a limited treaty-making capacity. The purpose is not to determine which system is the best, but from the experiences of these countries demonstrate their solutions to the conflict between the single representation of the state and the freedom of the member states at international level as well as their effects on the foreign policy of the state as a whole.

Keywords: Federalism - Treaty-making power - Comparative law.

1. EINFÜHRUNG

Der Umfang der Völkervertragsschlusskompetenz unterscheidet sich je nach der Natur des betreffenden Subjekts. In diesem Sinne kann die Vertragsschlussbefugnis unbeschränkt sein, soweit das Völkerrechtssubjekt Träger aller völkerrechtlicher Rechte und Pflichten ist. Grundsätzlich besitzen lediglich die Staaten derartige Völkerrechtssubjektivität. Sie sind also die „originären“ Völkerrechtssubjekte.

Daneben haben diejenigen Völkerrechtssubjekte partielle Vertragsfähigkeit, die nicht alle Rechte oder Pflichten genießen, welche den souveränen Staaten im Völkerrecht eingeräumt werden. Dazu dienen als Beispiel die Gliedstaaten von Bundesstaaten, sofern ihnen durch die jeweilige Verfassung eine beschränkte Völkervertragsschlusskompetenz eingeräumt wird.

In diesem Zusammenhang hat die Völkerrechtssubjektivität von Gliedstaaten kumulativ verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Voraussetzungen. Einerseits muss ihre Völkerrechtsfähigkeit in der innerstaatlichen Verfassung bestimmt werden und andererseits muss ihre Völkerrechtssubjektivität von anderen Völkerrechtssubjekten anerkannt werden. Dies erfolgt durch den Abschluss völkerrechtlicher Verträge mit den Gliedstaaten¹. Folglich besteht eine völkerrechtliche

¹ Vgl. IPSEN, Knut. *Völkerrecht*. 5. Aufl. München: Beck, 2004, S. 76-77; SCHWEITZER, Michael. *Staatsrecht* III. 9. Aufl. Heidelberg: C.F. Müller, 2008, S. 44; SEIDEL, Peter. *Die Zustimmung der Bundesregierung zu Verträgen der Bundesländer mit auswärtigen Staaten gemäß Art. 32 III GG*. Berlin: Duncker & Humblot, 1975, S. 18-22; STEIN, Torsten; VON BUTTLAR, Christian. *Völkerrecht*. 12. Aufl. Köln: Carl Heymanns, 2009, S. 70; STREINZ, Rudolf. Art. 32. In: SACHS, Michael (Ed.). *Grundgesetz*. Kommentar. 5. Aufl. München:

Vermutung für eine unbeschränkte völkerrechtliche Handlungsfähigkeit der Gliedstaaten nicht².

Mit der rechtlichen Möglichkeit, dass die Gliedstaaten eines Föderalstaates völkerrechtliche Verträge mit dritten Staaten abschließen dürfen, erhebt sich die Frage, ob das Handeln der Organe seiner Gliedstaaten dem Bundesstaat zurechenbar ist. Vom Standpunkt der herrschenden Lehre aus haftet der Gesamtstaat für die Verletzung völkerrechtlicher Verträge durch die Gliedstaaten, da im Völkerrecht grundsätzlich die Bundesstaatsstruktur nicht berücksichtigt wird. In diesem Sinne tritt der Bundesstaat im völkerrechtlichen Verkehr nach außen prinzipiell als Einheitsstaat auf³.

Der Umfang der beschränkten Vertragsschlusskompetenz von Gliedstaaten ist international unterschiedlich. In der Gegenwart statten die meisten bundesstaatlichen Verfassungen die Gliedstaaten nicht mit der Zuständigkeit im Bereich der auswärtigen Gewalt aus⁴. Beispiele in diesem Zusammenhang sind die US-amerikanische Verfassung und die brasilianische Verfassung. In Brasilien verfügen die Bundesstaaten über keine Vertragsschlussbefugnisse. Im Gegensatz dazu ist eine beschränkte Vertragsfähigkeit der Gliedstaaten in Bundesstaaten „europäischen Typus“ wie Deutschland, Schweiz und Belgien vorgesehen⁵.

Die Verteilung der Außenkompetenzen zwischen Gliedstaaten und Bund stellt eine wesentliche verfassungsrechtliche Frage in fast allen föderalen Systemen⁶. Denn dabei geht es um das Spannungsverhältnis zwischen einer weitestgehenden Erhaltung substaatlicher Kompetenzen auf der einen und einheitliche Vertretung und größtmöglicher Handlungsfähigkeit des Gesamtstaats auf internationaler Ebene auf der anderen Seite⁷.

Ziel dieser Arbeit ist es, die Vertragsschlusskompetenz der Gliedstaaten in Brasilien und in Deutschland zu untersuchen. Der Rechtsvergleich zwischen beiden Ländern lässt sich damit begründen, dass sie repräsentative Modelle für die bestehenden Föderalsysteme

Beck, 2009, Rn. 6 und WILDHABER, Luzius. *Treaty-Making Power and Constitution: an international and comparative study*. Basel: Helbing & Lichtenhahn, 1971, S. 261 und 263.

2 GEIGER, Rudolf. *Grundgesetz und Völkerrecht*. München: Beck, 2009, S. 112.

3 Vgl. BLECKMANN, Albert. *Grundgesetz und Völkerrecht*. Berlin: Duncker & Humblot, 1975, S. 210; DOEHRING, Karl. *Völkerrecht*. 2. Aufl. Heidelberg: C.F. Müller, 2004, S. 66; IPSEN, a.a.O., S. 638-639; SCHWEITZER, a.a.O., S. 44 und WILDHABER, a.a.O., S. 266-269.

4 Vgl. SCHWEITZER, a.a.O., S. 44 und STREINZ, a.a.O., Art. 32 Rn. 1.

5 Deshalb werden diese Staaten als „offene Bundesstaaten“ bezeichnet. Vgl. KAISER, Friederike. *Gemischte Abkommen im Lichte bundesstaatlicher Erfahrungen*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2009, S. 1.

6 FASTENRATH, Ulrich. *Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt*. München: Beck, 1986, S. 115ff.

7 KAISER, a.a.O., S. 1.

in der Welt sind. Außerdem weist die brasilianische Verfassung interessante Parallelen zur Verfassungsrechtsordnung Deutschlands auf. Denn diese Staaten bei der Verteilung der auswärtigen Kompetenzen zwischen Bund und Gliedstaaten unterschiedliche Wege gewählt haben.

Bei der Untersuchung der Vertragsschlusskompetenz der Gliedstaaten in Brasilien und Deutschland werden die Hauptmerkmale der nationalen Rechtssysteme, die für die vorliegende Arbeit von Interesse sind, dargestellt. In Betracht kommen insbesondere: die verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Bestimmungen zum Thema, die Kontroversen in der Literatur und die Position der Rechtsprechung. Hierbei werden die Besonderheiten und Schwächen der Systeme identifiziert.

Die Arbeit schließt sich mit einer umfassenden Betrachtung der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Gliedstaaten im Bereich der auswärtigen Politik unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Analyse der Vertragsschlusskompetenz der Gliedstaaten in Brasilien und in Deutschland. Der Zweck ist nicht festzustellen, welches System das Beste ist, sondern aus den Erfahrungen dieser Länder ihre Lösungen für den Konflikt zwischen einheitliche Repräsentation des Staates und Handlungsfreiheit der Gliedstaaten auf internationale Ebene wie auch deren Auswirkungen auf die Außenpolitik des Gesamtstaates aufzuzeigen.

2. BRASILIEN

Brasilien nahm die Form des Föderalstaates im Jahr 1889 mit der Ausrufung der Republik, die in den nachfolgenden Verfassungen gehalten wurde, obwohl der Föderalismus der Verfassung von 1967 und deren Änderung 1/69 nur nominal wurde⁸. Art. 1° der Verfassung von 1988 beschreibt Brasilien als eine Föderative Republik⁹, die sich in einem Zusammenspiel von verschiedenen Ebenen konstituiert: die Bund, die Bundesstaaten, die Gemeinden und der Bundesdistrikts. Jede Ebene hat ihre eigene exekutiven und legislativen Vertretungen.

Die brasilianische Verfassung geht vom Grundsatz der Enumeration der Unionskompetenzen aus. Die Residualkompetenz verbleibt den Bundesstaaten. Im Bezug auf die Verteilung der legislativen Zuständigkeiten wird Brasilien in der Regel als eine dezentrale Föderation bezeichnet, denn die Verfassung von 1988 berechtigt die subnationalen Regierungen, einen Großteil der anfallenden Steuern

8 SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2006a, S. 99.

9 Art. 1° CF schreibt vor: „Die Föderative Republik Brasilien in Gestalt des unauflöslichen Bundes der Staaten und Gemeinden und des Bundesdistrikts konstituiert sich als Demokratischer Rechtsstaat.“ [Übersetzung aus JöR Bd. 38, 1989, S. 462].

autonom zu erheben und über deren Verwendung zu bestimmen. Trotz dieser klaren Dezentralisierung sieht die Verfassung auch sehr viel legislative Kompetenz für die Union vor. Außerdem hat diese einen großen Spielraum, um landesweite Politiken anzustoßen und zu koordinieren¹⁰.

Im Bereich der Außenpolitik ist das nicht anders. Die brasilianische Verfassung gestattet den Gliedstaaten der föderativen Republik kein Recht zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge. Art. 21 I CF bestimmt die ausschließliche Zuständigkeit der Union für die Beziehungen zu ausländischen Staaten und den Beitritt zu internationalen Organisationen.

Aus dieser Regel folgt, dass die Organe der Union diejenige sind, die den Föderalstaat im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten vertreten. In diesem Kontext ist die Union kein Vertragspartner, sondern der Föderalstaat – die Föderative Republik Brasiliens – der die Völkerrechtssubjektivität besitzt. Die Union wiederum ist lediglich eine juristische Person des öffentlichen Rechts¹¹.

Demgemäß haben die Bundesstaaten, der Bundesdistrikt und die Gemeinden nach dem brasilianischen Recht keine Kompetenzen im Rahmen der auswärtigen Gewalt. Sie sind also als juristische Personen des öffentlichen Rechts zu betrachten. Gemäß Art. 18 CF umfasst die politisch-administrative Ordnung der Föderativen Republik Brasiliens die Union, die Bundesstaaten, den Bundesdistrikt und die Gemeinden. Sie sind alle, nach der brasilianischen Verfassung, autonom.

Einige Autoren sind jedoch der Auffassung, dass aufgrund der Regel von Art. 52 V CF die Bundesstaaten eine beschränkte Vertragsschlusszuständigkeit besitzen¹². Nach dieser Bestimmung dürfen die Bundesstaaten gewisse Außengeschäfte abschließen, sofern sie dafür die Genehmigung des Bundessenats haben.

Art. 52 V CF bestimmt: “Der Bundessenat ist alleinzuständig für die Genehmigung von externen Finanzgeschäften im Interesse von Union, Staaten, Bundesdistrikt, Territorien und Gemeinden”¹³. Die Territorien werden nicht als Einzelheiten des brasilianischen Föderalstaates betrachtet. Sie sind vielmehr nach Art. 18 Abs. 2 CF Bestandteilen der Union. Deswegen ist ihre Nennung im Art. 52 V CF unnötig, da die Vorschrift durch den Verweis auf die Union auch die

10 ARRETCHÉ, Marta. Föderalismus in Brasilien. In: FONTAINE, Dana de la; STEHNKEN, Thomas (Hrsg.). *Das politische System Brasiliens*. Wiesbaden: VS Verlag, 2012, S. 139ff.

11 Vgl. SILVA, a.a.O., 2006a, S. 494-495 und 620.

12 Vgl. BAHIA, Saulo José Casali. *Tratados internacionais no direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2000, S. 25 und MELLO, Celso Duduvier de Albuquerque. *Direito Constitucional Internacional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, S. 302.

13 Übersetzung aus JöR Bd. 38, 1989, S. 474.

Territorien umfasst¹⁴.

Im Kontrast dazu wird hier die Ansicht vertreten, dass Art. 52 V CF keine Vertragsschlusskompetenz der Bundesstaaten begründet. Diese Vorschrift bezieht sich nur auf Verträge zwischen Bundesstaaten und Privatunternehmen, mit dem Ziel, im Ausland Kredit aufzunehmen¹⁵. Ein Beispiel hierfür sind die Bereitschaftskreditabkommen mit dem IWF.

Obwohl der IWF eine internationale Organisation ist, die Völkerrechtssubjektivität besitzt, sind die Bereitschaftskreditabkommen zwischen ihm und dem entsprechenden Land keine völkerrechtlichen Verträge. Sie sind vielmehr bloße Absprachen. Der IWF selbst qualifiziert solche Abkommen nicht als internationale Verträge, sondern als *arrangements*. Außerdem werden die Bereitschaftskreditabkommen mit dem IWF nicht beim Generalsekretär der UNO gemäß Art. 102 der UNO-Satzung registriert, im Gegensatz zu dem geltenden Registrierungserfordernis für die internationalen Verträge¹⁶.

Folglich handelt es sich bei „externen Finanzgeschäften“ im Sinne von Art. 52 V CF nicht um völkerrechtliche Verträge gemäß Art. 49 I CF sowie Art. 84 VIII CF¹⁷. Im Rahmen des Art. 52 V CF handeln die Bundesstaaten also nicht als Völkerrechtssubjekte, sondern als öffentliche Rechtssubjekte.

In der brasilianischen Lehre wird die Frage heftig diskutiert, ob die Union Verträge abschließen darf, die Materien der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Bundesstaaten regeln. Nach Art. 151 III CF ist es der Union verwehrt, Befreiungen von Steuern einzurichten, die in die ausschließliche Kompetenz der Bundesstaaten, des Bundesdistrikts oder der Gemeinden fallen. Es geht um das Verbot der sog. „heteronomen Steuerbefreiungen“. Dabei handelt es sich um Steuerbefreiungen, die per Gesetz der öffentlichen Körperschaft eingeräumt werden, die aber nicht zuständig ist für die Einrichtung der Steuer, auf welche sich die Befreiung bezieht.

Zu beachten ist, dass die Verfassung Ausnahmen für das Verbot

14 Vgl. SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, S. 415.

15 Art. 52 V CF bezieht sich also auf die sog. *State contracts*. Vgl. dazu MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. O Senado Federal e o problema das operações externas de natureza financeira: exegese do art. 52, inc. V, da Constituição Brasileira de 1988 à luz do Direito Internacional. In: SILVA, Roberto Luiz; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira (Hrsg.). *O Brasil e os acordos econômicos internacionais*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, S. 110.

16 Näheres dazu siehe MAZZUOLI, a.a.O., S. 120-125.

17 Vgl. SOARES, Guido Fernando Silva. The Treaty-Making Process under the 1988 Federal Constitution of Brasil. In: RIESENFELD, Stefan A.; ABBOTT, Frederick M. (Eds.). *Parliamentary Participation in the Making and Operation of Treaties: a comparative study*. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1994, a.a.O., S. 190.

von heteronomen Steuerbefreiungen enthält und zwar in Art. 155 § 2° XII lit. e und Art. 156 § 3° II CF. Nach diesen Bestimmungen kann die Union im Rahmen des Außenhandels durch ein Ergänzungsgesetz die Befreiung von bundesstaatlichen und gemeindlichen Steuern einräumen. In Betracht kommen insbesondere die bundesstaatliche Steuer auf Waren- und Dienstleistungsumlauf (ICMS) und die gemeindliche Dienstleistungssteuer (ISS).

Bei einem Ergänzungsgesetz handelt es sich um eine besondere Form des Gesetzes, das nur in den Bereichen erlassen wird, in denen dies ausdrücklich von der Verfassung vorgesehen ist. Das Ergänzungsgesetz dient dem Zweck, verfassungsrechtliche Bestimmungen genauer zu erklären oder der Verfassung etwas hinzuzufügen. Ergänzungsgesetze unterscheiden sich von einfachen Gesetzen darin, dass sie verschiedenen Abstimmungsverfahren unterworfen sind. Während einfache Gesetze mit einfacher Mehrheit zugestimmt werden, ist es bei Ergänzungsgesetzen eine Beschlussfassung mit absoluter Mehrheit erfordert.

In diesem Kontext wirft die Regel von Art. 151 III CF die Frage auf, ob die Union durch internationale Verträge Befreiungen von Steuern einräumen darf, die in die ausschließliche Kompetenz der Bundesstaaten fallen. Darüber herrscht Uneinigkeit in der Literatur.

Trotz der ausschließlichen Kompetenz der Union im Bereich der Außenbeziehungen (Art. 21 I CF) ist ein Teil der Lehre der Auffassung, dass nach dem Wortlaut des Art. 151 III CF die Union nicht zuständig ist, völkerrechtliche Verträge abzuschließen, die sich auf Befreiungen von bundesstaatlichen Steuern beziehen¹⁸.

Vertreter dieser Ansicht argumentieren, dass die Möglichkeit derartiger Außenkompetenzen der Union eine Einmischung in die verfassungsrechtlichen Gesetzgebungsbefugnisse der Bundesstaaten bedeuten würde. Dadurch würden der Grundsatz der Kompetenzverteilung im Bundesstaat sowie die Autonomie der Gemeinde und des Bundesdistrikts verletzt. In diesem Zusammenhang wäre der von der Union abgeschlossene Vertrag verfassungswidrig.

Diese Ansicht führt zu dem Ergebnis, dass die Steuerbefreiungen und die Steuervergünstigungen, die im Vertrag von Asunción vorgesehen werden, für die Bundesstaaten, die Gemeinden und den Bundesdistrikt nicht verbindlich sind. Die Vertragsbestimmungen beziehen sich nur auf die Bundessteuer¹⁹.

Ein Teil der Anhänger dieser Auffassung hält daran fest, dass angesichts der Regel von Art. 60 § 4° I CF der Union nicht einmal

¹⁸ Vgl. MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Tributação no Mercosul*. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Hrsg.). *Tributação no Mercosul*. São Paulo: RT, 2002, S. 34-37.

¹⁹ Vgl. BAHIA, a.a.O., S. 30; CARRAZZA, Roque Antonio. *Mercosul e Tributos Estaduais, Municipais e Distritais*. *Revista de Direito Tributário*, São Paulo, n. 64, 1994, S. 189-190 und STJ, REsp 90871/PE, vom 17.06.1997.

durch Verfassungsänderung die Kompetenz eingeräumt werden kann, heteronome Steuerbefreiungen zu bewilligen. Laut dieser Bestimmung sind Verfassungsreformvorhaben, deren Inhalt zur Abschaffung der Bundesstaatsform tendiert, unzulässig²⁰.

Außerdem vertreten einige Autoren den Standpunkt, dass sogar bei den Ausnahmefällen von Art. 155 § 2º XII lit. e und Art. 156 § 3º II CF die Union durch internationale Verträge die Befreiung der betreffenden Steuern nicht einräumen kann. Denn der Oberster Brasilianischer Bundesgerichtshof (STF) hat schon ausgesprochen, dass von Brasilien abgeschlossene internationale Verträge Materien nicht regeln können, die unter dem verfassungsrechtlichen Vorbehalt eines Ergänzungsgesetzes stehen²¹.

Eine andere Ansicht spricht für die Verfassungsmäßigkeit der Bewilligung von heteronomen Steuerbefreiungen durch internationale Verträge. Nach dieser Auffassung liegt das Problem in der kontroversen Rechtsnatur der Union. Nach dem brasilianischen Verfassungsrecht hat die Union einen doppelten Charakter: einerseits handelt sie innerstaatlich als Bestandteil der Föderativen Republik Brasiliens (Art. 18 CF) und andererseits ist sie dafür zuständig, die Republik nach außen zu vertreten (Art. 21 I CF). In beiden Fällen ist die Union allerdings als öffentliches Rechtssubjekt anzusehen.

Nach dieser Ansicht ist der Adressat der Verwehrung von Art. 151 III CF nicht die Union als Vertreter der Republik im Bereich der Außenbeziehungen, sondern die Union, wenn sie innerstaatlich als Bestandteil der Föderation handelt. Folglich bedeutet die Regel von Art. 151 III CF keine Einschränkung der *Treaty-making Power* der Republik²².

20 Vgl. BAHIA, a.a.O., S. 29 und FILHO, Oswaldo Othon de Pontes Saraiva. *Tributação no Mercosul*. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Hrsg.). *Tributação no Mercosul*. São Paulo: RT, 2002, S. 507. Kritisch dazu AMARAL, Antonio Carlos Rodrigues do. *Tributação no Mercosul*. In: Martins, SILVA, Ives Gandra da (Hrsg.). *Tributação no Mercosul*. São Paulo: RT, 2002, S. 495.

21 Vgl. STF, ADI-MC 1480/DF, Berichterstatter Minister Celso de Mello, vom 04.09.1997, in: RTJ, Bd. 179, S. 496 und SILVA, Sergio André R. G. da. Possibilidade jurídica da concessão de isenções de tributos estaduais e municipais por intermédio de tratado internacional. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, São Paulo, v. 68, 2006b, S. 285-286.

22 Vgl. BAHIA, a.a.O., S. 32; BARRAL, Welber; PRAZERES, Tatiana Lacerda. Isenção de Tributos Estaduais por Tratados Internacionais. *Revista Dialética de Direito Tributário*, São Paulo, n. 70, 2001, S. 142-143; MACHADO, Hugo de Brito. *Tributação no Mercosul*. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Hrsg.). *Tributação no Mercosul*. São Paulo: RT, 2002, S. 92-93; MAZZUOLI, a.a.O., S. 321-322; VELLOSO, Carlos Mário da Silva. *Tratados Internacionais na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. In: AMARAL, Antonio Carlos Rodrigues do (Ed.). *Tratados Internacionais na Ordem Jurídica Brasileira*. São Paulo: Lex Editora: Aduaneiras, 2005, S. 22-27 und XAVIER, Alberto. *Direito tributário internacional do Brasil*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005, S. 1151-1153.

Im gleichen Sinne hat der STF schon ausgesprochen, dass die Bewilligung von heteronomen Steuerbefreiungen durch internationale Verträge verfassungsmäßig ist. Nach Ansicht des Gerichts bezieht Art. 151 III CF sich nur auf die Innenkompetenzen der Union. Ihre Befugnis nach Art. 21 I CF bleibt unberührt²³.

Darüber hinaus stellen die Anhänger dieser Auffassung fest, dass das rechtliche Verbot der Bewilligung von heteronomen Steuerbefreiungen durch internationale Verträge die Eingliederung Brasiliens in die Weltwirtschaft beeinträchtigt²⁴.

In diesem Zusammenhang ist die zunehmende Bedeutung der Dienstleistungen im internationalen Handel zu betonen. Wie bereits dargestellt beziehen die zwei Steuern, die vom Verbot des Art. 151 III CF betroffen sind, sich auf Dienstleistungen.

In Betracht kommen vor allem die Beteiligung des Landes an der WTO sowie an dem MERCOSUR. In diesem Kontext umfasst der Integrationsprozess im MERCOSUR notwendigerweise die Harmonisierung von indirekten Steuern, die von der Befreiung bundesstaatlicher sowie gemeindlicher Steuern abhängen kann²⁵. Was regionale Integrationsprozesse in Lateinamerika angeht, widerspricht dieses Verbot daher der Regel von Art. 4º CF: „Die Föderative Republik Brasilien strebt die ökonomische, politische, soziale und kulturelle Integration der Völker Lateinamerikas mit dem Ziel der Bildung einer lateinamerikanischen Nationengemeinschaft an“.

Nach der hier vertretenen Ansicht verstößt die Einräumung von heteronomen Steuerbefreiungen durch völkerrechtlicher Verträge nicht dem föderativen Pakt. Die brasilianische Verfassung ist verpflichtet, die legislative und finanzielle Autonomie der Bundesstaaten und Gemeinden zu gewährleisten. Dies muss aber nicht die außenpolitische Souveränität des Landes einschränken.

In diesem Zusammenhang soll es immer eine enge Kooperation zwischen der Union und den Bundesstaaten bzw. Gemeinden geben, wenn die Erstere den Abschluss eines internationalen Vertrags, dessen Gegenstand die Befreiung von bundesstaatlichen bzw. gemeindlichen Steuern betrifft, beabsichtigt. Dabei können die Interessen der Betroffenen berücksichtigt werden und die Republik sichert ihre Beweglichkeit nach außen.

3. DEUTSCHLAND

Die Tradition des Föderalismus in Deutschland reicht bis zum Heiligen Römischen Reich zurück. Dieses staatliche

23 Vgl. STF, RE 229096/RS, Berichterstatter Minister Ilmar Galvão, vom 16.08.2007.

24 Vgl. BARRAL; PRAZERES, a.a.O., S. 145.

25 Vgl. SILVA, a.a.O., 2006b, S. 288.

Organisationsprinzip wurde jedoch erst im Jahr 1949 im Grundgesetz verfassungsrechtlich verankert²⁶.

Art. 20 Abs. 1 GG sieht das Bundesstaatsgebot vor: „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat“. Daneben bestimmt die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG: „Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung [...] berührt werden, ist unzulässig“. Dabei sind zwei zentrale Merkmale jeder föderalstaatlicher Ordnung, nämlich: (1) der Bund setzt sich aus Gliedstaaten zusammen und; (2) diese Glieder nehmen an der Willensbildung des Bundes teil²⁷.

Das Grundprinzip für die föderale Kompetenzverteilung des GG enthält Art. 30: „Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt“. Das heißt, in der Regel haben die Länder die Kompetenz, ausnahmsweise hat der Bund die Kompetenz²⁸.

Die Ausnahme bildet Art. 32 GG für die auswärtigen Beziehungen. Art. 32 Abs. 1 GG heißt: „Die Pflege der Beziehungen zur auswärtigen Staaten ist Sache des Bundes“. Der Bund hat also grundsätzlich die Befugnis, Deutschland nach außen zu vertreten. Damit wird dem Gedanken von einheitlicher Vertretung nach außen Rechnung getragen. Dies bedeutet aber nicht, dass der Bund eine exklusive Kompetenz im Bereich der auswärtigen Beziehungen hat. Beim völkerrechtlichen Verkehr wirken die Länder auch mit²⁹.

Die Kompetenz der Länder zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge ist in Art. 32 Abs. 3 GG niedergelegt. Es ist hervorzuheben, dass nach dem Wortlaut des Art. 32 GG neben der Vertragsschlusskompetenz keine weiteren Kompetenzen der Länder im Rahmen der auswärtigen Gewalt bestehen. Die Länder besitzen also kein aktives und passives Gesandtschaftsrecht und sie können keine fremden Staaten anerkennen³⁰.

Nach dem Wortlaut des Art. 32 Abs. 3 GG dürfen die Länder mit Zustimmung der Bundesregierung Verträge mit auswärtigen Staaten³¹ in denjenigen Bereichen abschließen, für die sie die

26 Ausführlich zur historischen Entwicklung des deutschen Bundesstaates siehe RENZSCH, Wolfgang et al. *Föderalismus*. In: DETTERBECK, Klaus et al (Hrsg.). *Föderalismus in Deutschland*. München: Oldenbourg, 2010, S. 8ff.

27 RENZSCH, a.a.O., S. 1.

28 SCHLÜTER, Karen. *Föderale Kompetenzverteilung am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland*. In: DETTERBECK, Klaus et al (Hrsg.). *Föderalismus in Deutschland*. München: Oldenbourg, 2010, S. 56.

29 GEIGER, a.a.O., S. 109 und SCHLÜTER, a.a.O., S. 74.

30 Vgl. BLECKMANN, a.a.O., S. 204 und STREINZ, a.a.O., Art. 32 Rn. 49ff.

31 Damit ist keine Begrenzung auf Staaten gemeint. Der Anwendungsbereich des Art. 32 Abs.

Gesetzgebungszuständigkeit besitzen. Dabei geht es um Verträge, deren Gegenstand der ausschließlichen oder konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis der Länder unterliegt.

Ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit haben die Länder dort, wo der Bund keine ausschließliche oder konkurrierende Gesetzgebungskompetenz hat, vor allem in den Bereichen der Bildungspolitik, Kultur, Polizei und im Bereich kommunaler Angelegenheiten.

Die Rahmengesetzgebung wurde als Folge von der Föderalismusreform im Jahr 2006 abgeschaffen³². Früher haben die Rahmenvorschriften des Bundes die Vertragsschlussbefugnis der Länder begrenzt. Andererseits besitzen die Länder konkurrierende Gesetzgebungskompetenz im Rahmen des Art. 74 GG, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungsbefugnis nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs. 1 GG). Hat ein Land einen Vertrag über eine Materie des Art. 74 GG abgeschlossen und schließt der Bund später einen Vertrag über dieselbe Materie ab, bleiben die Verträge völkerrechtlich parallel in Kraft. Nur innerstaatlich geht das Vertragsgesetz des Bundes dem früheren Vertrag des Landes vor (Art. 31 GG). Außerdem entfällt für die betreffende Materie die Abschlusskompetenz der Länder gemäß Art. 32 Abs. 3 GG *ex nunc*³³.

Für eine Reihe von Materien, für deren Regelung der Abschluss völkerrechtlicher Verträge typisch ist, erkennt andererseits das GG dem Bund eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz zu, wie zum Beispiel über die „auswärtigen Angelegenheiten“, über die Ein- und Auswanderung und die Auslieferung, die Handels- und Schiffsverträge und die internationale Verbrechensbekämpfung³⁴.

Art. 32 Abs. 3 GG dient einer „präventiven Bundesaufsicht“ zur Vermeidung eines Widerspruchs zwischen Länderverträgen und Bundesinteressen. Die Bundesregierung hat dabei ein politisches Ermessen mit der Grenze des Rechtsmissbrauchs. Falls der Vertrag ohne Zustimmung der Bundesregierung abgeschlossen wird, ist er innerstaatlich unwirksam. Die herrschende Lehre geht davon aus, dass der Vertrag auch als völkerrechtlich unwirksam anzusehen ist, da

3 GG erfasst also alle Völkerrechtssubjekte außer dem Heiligen Stuhl. Für den Abschluss von Konkordaten brauchen die Länder also keine Zustimmung der Bundesregierung. Dazu siehe FASTENRATH, a.a.O., S. 141; KUNIG, Philip. Völkerrecht und staatliches Recht. In: GRAF VITZTHUM, Wolfgang (Hrsg.). *Völkerrecht*. 4. Aufl. Berlin: De Gruyter, 2007, S. 111; SCHLÜTER, a.a.O., S. 73; SCHWEITZER, a.a.O., S. 46; SEIDEL, a.a.O., S. 28-29; STREINZ, a.a.O., Art. 32 Rn. 14ff. und Rn. 48 und ZIPPELIUS, Reinhold. *Deutsches Staatsrecht*. 31. Aufl. München: Beck, 2005, S. 511.

32 SCHLÜTER, a.a.O., S. 64.

33 Vgl. SEIDEL, a.a.O., S. 40 und STREINZ, a.a.O., Art. 32 Rn. 26ff. und Rn. 54ff.

34 GEIGER, a.a.O., S. 111.

die Völkervertragsschlusskompetenz der Länder sich nach dem GG richtet und hiermit ist die Zustimmung der Bundesregierung auch eine völkerrechtliche Bedingung. Die Bundesregierung kann allerdings jederzeit eine nachträgliche Zustimmung in Form der Genehmigung erteilen³⁵.

Nach Auffassung des BVerfG will Art. 32 Abs. 3 GG nicht die Landesgesetzgebung in einen Gegensatz zur Landesverwaltung stellen. Diese Bestimmung bezieht sich vielmehr auf den Unterschied zwischen der Gesetzgebung von Bund und Ländern. Deshalb dürfen die Länder auch Verwaltungsabkommen abschließen, sofern sie die Gesetzgebungsbefugnis für die entsprechende Materie besitzen. Obwohl ein Teil der Lehre die Zustimmung der Bundesregierung bei Verwaltungsabkommen für unnötig hält, gilt in der Praxis, dass die Zustimmung auch für den Abschluss von Verwaltungsabkommen durch die Länder erforderlich ist³⁶.

Art. 32 Abs. 3 GG nimmt in seinem Wortlaut also nur Bezug auf Verträge, welche die Gesetzgebung und Verwaltung betreffen. Verträge, die sich nicht auf die Gesetzgebung beziehen – wie z.B. politische Verträge im Sinne des Art. 59 Abs. 2 GG – fallen hingegen nach Art. 32 Abs. 1 GG in die Kompetenz des Bundes³⁷.

Wie in der brasilianischen Rechtsordnung ist im deutschen Recht streitig die zentrale Frage, ob der Bund Verträge abschließen darf, die Materien der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder regeln. Hierüber herrscht Uneinigkeit in der Lehre und das BVerfG hat diese Frage bisher noch nicht entschieden³⁸.

Die sog. zentralistische Auffassung spricht für eine unbeschränkte Völkervertragsschlusszuständigkeit des Bundes. In diesem Sinne gibt Art. 32 Abs. 3 GG den Ländern nur ein konkurrierendes Vertragsschlussrecht und daher kann der Bund auch in den Bereichen völkerrechtliche Verträge abschließen, wo die Länder ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit besitzen.

Dafür werden im Wesentlichen folgende Argumente vorgebracht: die Formulierung „können“ des Art. 32 Abs. 3 GG suggeriert, dass nicht nur die Länder die Vertragsschlusskompetenz haben, sondern dass vielmehr auch der Bund zum Vertragsschluss befugt ist; der Wortlaut

35 Vgl. GEIGER, a.a.O., S. 112; SCHWEITZER, a.a.O., S. 46; SEIDEL, a.a.O., S. 76-80; STEIN; VON BUTTLAR, a.a.O., S. 70 und STREINZ, a.a.O., Art. 32 Rn. 61ff.

36 Vgl. FASTENRATH, a.a.O., S. 140-141; REGEHR, Fritjof. *Die völkerrechtliche Vertragspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*. München: UNI-Druck, 1974, S. 128; SCHWEITZER, a.a.O., S. 45 und 70; SEIDEL, a.a.O., S. 28 und 70-71; STREINZ, a.a.O., Art. 32 Rn. 50; ZIPPELIUS, a.a.O., S. 512 und WILDHABER, a.a.O., S. 307.

37 Vgl. BLECKMANN, a.a.O., S. 205; FASTENRATH, a.a.O., S. 147-149; KUNIG, a.a.O., S. 112; REGEHR, a.a.O., S. 129 und SEIDEL, a.a.O., S. 27.

38 GEIGER, a.a.O., S. 112ff.

des Art. 32 Abs.1 GG; das Prinzip der Einheit des Bundesstaates nach außen; und schließlich die Begründung, dass sich Art. 32 Abs. 3 GG nur auf die Gesetzgebungskompetenzen der Länder bezieht, nicht aber auf die Verteilung von Vertragsschlusszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern.

Nach der sog. föderalistischen Auffassung hingegen ist die Vertragsschlusskompetenz des Bundes beschränkt. Er kann also keine Verträge abschließen, wo die Länder ausschließlich für die Gesetzgebung zuständig sind. Danach ist die Vertragsschlusszuständigkeit der Länder gemäß Art. 32 Abs. 3 GG exklusiv.

Diese Ansicht wird hauptsächlich damit begründet, dass der Bund durch eigene Verträge die Gesetzgebungskompetenz der Länder aushöhlen könnte. Außerdem könne der Bund nicht Verträge über Materien der ausschließlichen Landesgesetzgebung abschließen, da er sie nicht alleine in innerstaatliches Recht umsetzen kann. In diesem Sinne hat der Bund keine Abschlusskompetenz, da er die Transformationskompetenz nicht besitzt. Diese verbleibt vielmehr bei den Ländern³⁹.

Eine strittige Frage stellt sich im Zusammenhang mit dem innerstaatlichen Vollzug von Verträgen über Gegenstände der Landesgesetzgebung, die der Bund abgeschlossen hat. Nach der strikt zentralistischen Ansicht besitzt der Bund nicht nur das Vertragsschlussrecht, sondern auch die Zuständigkeit für die Transformation bzw. die Erteilung des Vollzugsbefehls.

Diese Auffassung ist allerdings problematisch, sofern der Bund durch den Abschluss und die Transformation völkerrechtlicher Verträge die Ländergesetzgebungskompetenz aushöhlen könnte. Deshalb wird andererseits die Ansicht vertreten, dass in diesen Fällen nur die Länder die Kompetenz für die Transformation bzw. den Vollzugsbefehl haben. Die Umsetzung der völkerrechtlichen Verträge im innerstaatlichen Bereich sowie die Rangfrage richten sich nach den Länderverfassungen.

Im sog. Lindauer Abkommen⁴⁰ haben sich der Bund und die Länder über das Vorgehen beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge im Bereich der Ländergesetzgebungszuständigkeit durch den Bund geeinigt. Nach dem Wortlaut dieser Absprache bleibt der Bund grundsätzlich auch im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen

39 Nach der zentralistischen Auffassung hingegen steht dem Bund neben der unbeschränkten Abschlusskompetenz auch eine umfassende Transformationskompetenz zu. Näheres zu den Meinungen zur Auslegung des Art. 32 GG siehe BLECKMANN, a.a.O., S. 204-207; FASTENRATH, a.a.O., S. 115-118; REGEHR, a.a.O., S. 142-149; SCHWEITZER, a.a.O., S. 47; SEIDEL, a.a.O., S. 41-43 und 52-62; STEIN; VON BUTTLAR, a.a.O., S. 70ff; STREINZ, a.a.O., Art. 32 Rn. 31ff. und ZIPPELIUS, a.a.O., S. 511.

40 Verständigung zwischen der Bundesregierung und den Staatskanzleien der Länder über das Vertragsschließungsrecht des Bundes vom 14.11.1957.

der Länder, insbesondere Kulturabkommen, völkerrechtlich handlungsbefugt. Vor dem Vertragsschluss soll er aber innerstaatlich die Zustimmung der Länder einholen, da diese innerstaatlich an der Umsetzung des Vertrags beteiligt sind⁴¹.

Danach geht das Abkommen von einem Auseinanderfallen von Abschluss- und Transformationskompetenz aus: der Bund besitzt ein unbeschränktes Abschlussrecht. Im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder sind diese allerdings für die Umsetzung in innerstaatliches Recht allein zuständig. Diese Lösung hat den Vorteil, dass die Länder ihr Mitwirkungsrecht bewahren und der Bund gleichzeitig seine außenpolitische Beweglichkeit behält⁴².

Die Verfassungsmäßigkeit des Lindauer Abkommens ist allerdings bis heute umstritten. Nach der föderalistischen Ansicht wäre eine Kompetenzübertragung auf den Bund gemäß Ziffer 3 des Lindauer Abkommens⁴³ nur durch eine Verfassungsänderung nach Art. 79 GG möglich. Das GG hat die Zuständigkeiten und ihre Aufteilung zwischen Bund und Ländern abschließend geregelt. Deshalb wäre eine derartige Übertragung verfassungswidrig.

Die zentralistische Ansicht bringt auch Bedenken gegen Ziffer 3 vor. Nach dieser Auffassung verändere diese Bestimmung die in Art. 32 GG festgelegte Beteiligungsform der Länder zu einem nicht eingeräumten Mitwirkungsrecht und dies beschränke die Entscheidungsfreiheit des Bundes im Rahmen seiner Vertragsschlusszuständigkeit⁴⁴.

Art. 32 Abs. 2 GG schreibt vor, dass der Bund vor dem Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrags, der die besonderen Verhältnisse eines Landes berührt, verpflichtet ist, das Land rechtzeitig anzuhören. Die Stellungnahme des Landes ist für den Bund nicht verbindlich. Sinn der Anhörung ist es, dem betroffenen Land Gelegenheit zu geben, Anregungen und Bedenken vorzubringen. Keine besondere Berührung liegt vor, wenn alle Länder grundsätzlich gleich betroffen sind. In diesem Fall werden die Länderinteressen vom Bundesrat gemäß Art. 59 Abs. 2 GG wahrgenommen⁴⁵.

41 Vgl. FASTENRATH, a.a.O., S. 119; SCHWEITZER, a.a.O., S. 48 und STEIN; VON BUTTLAR, a.a.O., S. 71.

42 Vgl. FASTENRATH, a.a.O., S. 117-118.

43 Diese Vorschrift bestimmt: "Soweit völkerrechtliche Verträge auf Gebieten der ausschließlichen Zuständigkeit der Länder eine Verpflichtung des Bundes oder der Länder begründen sollen, soll das Einverständnis der Länder herbeigeführt werden."

44 Näheres zu dieser Diskussion siehe BLECKMANN, a.a.O., S. 208-209; KUNIG, a.a.O., S. 112; SCHWEITZER, a.a.O., S. 48-49; SEIDEL, a.a.O., S. 44-45; STREINZ, a.a.O., Art. 32 Rn. 39ff und ZIPPELIUS, a.a.O., S. 512.

45 Vgl. FASTENRATH, a.a.O., S. 161-162; KUNIG, a.a.O., S. 113; SCHWEITZER, a.a.O., S. 49; SEIDEL, a.a.O., S. 37; STEIN; VON BUTTLAR, a.a.O., S. 71 und STREINZ, a.a.O., Art. 32 Rn. 43ff.

Letztlich ist darauf hinzuweisen, dass die Bundesländer durch den Bundesrat in Angelegenheiten der EU mitwirken können (Art. 23 Abs. 2 GG). Der Grund dafür liegt darin, dass mit der Kompetenzübertragung auf die EG innerstaatliche Kompetenzen zugunsten des Bundes verschoben wurden. Ziel der Einräumung von Beteiligungsrechten der Länder bei europäischen Angelegenheiten ist es also, den Verlust an Regelungszuständigkeiten zu kompensieren⁴⁶.

Die Mitwirkung der Länder über den Bundesrat erfolgt nicht nur durch die umfassende Unterrichtungspflicht der Bundesregierung gemäß Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG, sondern auch mit der Berücksichtigung der Stellungnahmen vom Bundesrat durch die Bundesregierung. Je nach der Intensität einer Berührung von Länderinteressen erhielt der Bundesrat stärkere Einwirkungsmöglichkeiten auf die Willensbildung des Bundes⁴⁷.

In Bereichen ohne Schwerpunkte von Länderinteressen (Art. 23 Abs. 4 und Abs. 5 Satz 1 GG) berücksichtigt die Bundesregierung die Stellungnahme des Bundesrates, ohne an diese gebunden zu sein. Bei Schwerpunkten von Länderinteressen (Art. 23 Abs. 5 Satz 2 GG) ist andererseits die Auffassung des Bundesrates durch die Bundesregierung maßgeblich zu berücksichtigen. Maßgebliche Berücksichtigung bedeutet in diesem Kontext ein Letztentscheidungsrecht des Bundesrats. Die Bundesregierung darf aber von dieser letzten Entscheidung abweichen, aufgrund der Berechtigung des Bundes, seine gesamtstaatliche Verantwortung zu wahren (Art. 23 Abs. 5 Satz 2 GG)⁴⁸.

Schließlich ist in Fällen ausschließlicher Länderkompetenzen (in Bereichen der Kultur, der schulischen Bildung und des Rundfunks) die Wahrung der Mitgliedschaftsrechte Deutschlands in der EU vom Bund auf einen vom Bundesrat benannten Vertreter der Länder zu übertragen (Art. 23 Abs. 6 Satz 1).

Der Vertrag von Lissabon verleiht den Parlamenten der Mitgliedstaaten direkte Mitwirkungsrechte gegenüber EU-Organen. Für die Wahrnehmung dieser Rechte bei der Subsidiaritätskontrolle sowie bei institutionellen Entscheidungen schaffte das Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestags und des Bundesrats in Angelegenheiten der EU (das sog. Ausweitungsgesetz) die innerstaatlichen Voraussetzungen. Die aus dem Vertrag von Lissabon erwachsenden Rechte der nationalen Parlamente machten ebenfalls entsprechende Anpassungen des GG erforderlich, nämlich in Art. 23, 45 und 93 GG. Solche Anpassungen wurden durch eine

46 Vgl. STREINZ, Rudolf. Art. 23. In: SACHS, Michael (Ed.). *Grundgesetz. Kommentar*. 5. Aufl. München: Beck, 2009, Rn. 14.

47 Vgl. KUNIG, a.a.O., S. 113-114 und STEIN; VON BUTTLAR, a.a.O., S. 73-74.

48 Vgl. STREINZ, a.a.O., Art. 23 Rn. 103ff.

Grundgesetzänderung geschaffen⁴⁹.

Das Zustimmungsgesetz zum Lissabon-Vertrag sowie das Gesetz zur Änderung des GG und das Aussetzungsgesetz waren Gegenstände verfassungsgerichtlicher Rechtsbehelfe vor dem BVerfG. Das Urteil bestätigte die Vereinbarkeit des Vertrags von Lissabon mit dem GG. Das BVerfG verlangte jedoch eine Stärkung der Beteiligungsrechte von Bundestag und Bundesrat⁵⁰.

Mit dem Integrationsverantwortungsgesetz und die Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern in Angelegenheiten der EU wurden die Vorgaben des BVerfG-Urteils über die Mitwirkung von Bundestag und Bundesrat umgesetzt. Außerdem werden durch diese Normen die Unterrichtungspflichten der Bundesregierung und die Beteiligungsrechte der Bundesländer festgesetzt.

Die Bundesregierung unterrichtet den Bundesrat umfassend in der Regel schriftlich über alle EU-Vorhaben, die für die Länder von Interesse sein könnten. Darüber hinaus können die Bundesländer – nach der Dimension der Betroffenheit ihrer Interessen oder Kompetenzen – in abgestufter Weise an der Festlegung der EU-Politik Deutschlands teilnehmen: (1) durch Mitwirkung an Beratungen zur Gestaltung deutscher Verhandlungspositionen, soweit der Bundesrat an einer entsprechenden inneren Maßnahme zu beteiligen hätte oder die Bundesländer innerstaatlich zuständig wären; (2) durch Mitwirkung von Ländervertretern an den Verhandlungen, soweit grundlegende Interessen der Länder betroffen sind und; (3) durch Übertragung der Verhandlungsführung auf die Länder bei EU-Vorhaben, welche die ausschließlichen Ländergesetzgebungskompetenzen in Bereichen der Kultur, der schulischen Bildung und des Rundfunks betreffen⁵¹.

49 Nach Art.23 Abs. 1 wird folgender Abs. 1a eingefügt: „Der Bundestag und der Bundesrat haben das Recht, wegen Verstoßes eines Gesetzgebungsakts der Europäischen Union gegen das Subsidiaritätsprinzip vor dem Gerichtshof der Europäischen Union Klage zu erheben. Der Bundestag ist hierzu auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder verpflichtet. Durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können für die Wahrnehmung der Rechte, die dem Bundestag und dem Bundesrat in den vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union eingeräumt sind, Ausnahmen von Artikel 42 Abs. 2 Satz 1 und Artikel 52 Abs. 3 Satz 1 zugelassen werden.“ Dem Art. 45 wird folgender Satz beigelegt: „Er kann ihn auch ermächtigen, die Rechte wahrzunehmen, die dem Bundestag in den vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union eingeräumt sind.“ Und in Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 werden die Wörter „eines Drittels“ durch die Wörter „eines Viertels“ ersetzt.

50 Im Einzelnen zum Urteil des BVerfG zum Vertrag von Lissabon siehe CEIA, Eleonora Mesquita. *Die verfassungsgerichtliche Kontrolle völkerrechtlicher Verträge: Eine rechtsvergleichende Untersuchung zwischen Brasilien und Europa*. Baden-Baden: Nomos, 2011, S. 79-84.

51 Siehe AUSWÄRTIGES AMT. Zusammenarbeit mit Bundesländer und Bundesrat in EU-Fragen. In:

4. SCHLUSSFOLGERUNG

Für jeden Föderalstaat stellt die Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und seinen Gliedstaaten auf dem Gebiet der auswärtigen Beziehungen ein zentrales Thema dar. Es geht um die Frage, ob die Kompetenzverteilung in Fragen der Innenpolitik auch für das Handeln in auswärtigen Angelegenheiten gelten soll oder ob in jedem Falle eine alleinige Zuständigkeit des Bundes anzunehmen ist. Die meisten Bundesstaaten haben sich für eine umfassende Bundeskompetenz entschieden⁵².

Ein Beispiel hierfür ist Brasilien. Im Name einer einheitlichen Repräsentation nach außen postuliert die brasilianische Verfassungsordnung die ausschließliche Kompetenz des Gesamtstaates für den Bereich der internationalen Beziehungen. Folglich haben die Gliedstaaten kein Recht zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge.

Wiederum schließen andere Bundesstaaten die Länder völlig vom völkerrechtlichen Verkehr nicht aus. Zu ihnen zählt Deutschland. Art. 32 Abs. 1 GG weist dem Bund die grundsätzlich ausschließliche Aufgabe zu, im Verhältnis zu anderen Staaten die gesamtstaatliche Repräsentation Deutschlands wahrzunehmen. Andererseits sieht der Art. 32 Abs. 3 GG eine Landekompetenz im Bereich des Vertragsschlusses vor. Die Länder sind allerdings zur Eingehung völkervertraglicher Beziehungen nur solange befugt, als und soweit ihnen die Gesetzgebungskompetenz für die betreffende Vertragsmaterie zusteht⁵³.

In der Tat treten die Bundesländer in vielfältigen Formen als außenpolitische Akteure auf. Sie schließen Abkommen mit anderen Völkerrechtssubjekten auf dem Gebiet der Kulturpolitik, Wirtschaftsförderung und Entwicklungspolitik. Das kann in Kooperation mit dem Bund, aber auch im Konflikt geschehen.

Dagegen gibt es in Brasilien keine Möglichkeit von Konflikt, da dort die Union die ausschließliche Zuständigkeit für den Bereich der internationalen Beziehungen hat. Und die Gliedstaaten haben keine Handlungsfreiheit im völkerrechtlichen Verkehr.

Trotz der Unterschiede stehen das brasilianische Recht und das deutsche Recht vor einer gemeinsamen Frage: Darf der Bund Verträge abschließen, die Sachgebieten der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Bundesstaaten regeln?

Der STF und ein wichtiger Teil der Doktrin verstehen, dass die Union der einzige Vertreter der Republik im Bereich der Außenbeziehungen ist. Außerdem würde das rechtliche Verbot

www.auswaertiges-amt.de/DE/Europa/DeutschlandInEuropa/MitwirkungBundesrat_node.html, abgerufen am 10. April 2013.

52 GEIGER, a.a.O., S. 108.

53 GEIGER, a.a.O., S. 111.

des Abschlusses von internationalen Verträgen, die Materien der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Bundesstaaten betreffen, die Eingehung Brasiliens völkerrechtlicher Verpflichtungen beeinträchtigt.

Andererseits herrscht im deutschen Recht über diese Frage Uneinigkeit. Die sog. zentralistische Auffassung spricht für eine unbeschränkte Völkervertragsschlusszuständigkeit des Bundes. Nach der sog. föderalistischen Auffassung hingegen ist die Vertragsschlusskompetenz des Bundes beschränkt. Er kann also keine Verträge abschließen, wo die Länder ausschließlich für die Gesetzgebung zuständig sind.

Offensichtlich ist die Wahl des Modells untrennbar mit der historischen Entwicklung des Föderalismus in jedem Land gebunden. Brasilien, wo die Union schon immer stärker als die Gliedstaaten war, nimmt ein zentralistisches Modell an, nach dem die Union allein für die Eingehung internationalen Beziehungen mit anderen Staaten zuständig ist. Deutschland, wo die Bundesländer immer eine herausragende Stellung innerhalb der Föderation hatten, nimmt wiederum ein föderalistisches Modell an, nach dem die Bundesländer eine beschränkte Vertragsfähigkeit haben.

Unabhängig vom angenommenen Modell – zentralistisch oder föderalistisch – ist das Wesentliche die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und die Gliedstaaten bei der Gestaltung und Durchführung der auswärtigen Beziehungen, so dass die Interessen aller Glieder der Föderation umfassend berücksichtigt werden.

5. LITERATURVERZEICHNIS

- AMARAL, Antonio Carlos Rodrigues do. *Tributação no Mercosul*. In: Martins, SILVA, Ives Gandra da (Hrsg.). *Tributação no Mercosul*. São Paulo: RT, 2002.
- ARRETCHE, Marta. Föderalismus in Brasilien. In: FONTAINE, Dana de la; STEHNKEN, Thomas (Hrsg.). *Das politische System Brasiliens*. Wiesbaden: VS Verlag, 2012. p. 138–156.
- BAHIA, Saulo José Casali. *Tratados internacionais no direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- BARRAL, Welber; PRAZERES, Tatiana Lacerda. Isenção de Tributos Estaduais por Tratados Internacionais. *Revista Dialética de Direito Tributário*, São Paulo, n. 70, p. 140–149, jul. 2001.
- BLECKMANN, Albert. *Grundgesetz und Völkerrecht*. Berlin: Duncker & Humblot, 1975.
- CARRAZZA, Roque Antonio. Mercosul e Tributos Estaduais, Municipais e Distritais. *Revista de Direito Tributário*, São Paulo, n. 64, p. 182–191, jun. 1994.

- CEIA, Eleonora Mesquita. *Die verfassungsgerichtliche Kontrolle völkerrechtlicher Verträge: Eine rechtsvergleichende Untersuchung zwischen Brasilien und Europa*. Baden-Baden: Nomos, 2011.
- DOEHRING, Karl. *Völkerrecht*. 2. Aufl. Heidelberg: C.F. Müller, 2004.
- FASTENRATH, Ulrich. *Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt*. München: Beck, 1986.
- FILHO, Oswaldo Othon de Pontes Saraiva. *Tributação no Mercosul*. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Hrsg.). *Tributação no Mercosul*. São Paulo: RT, 2002.
- GEIGER, Rudolf. *Grundgesetz und Völkerrecht*. München: Beck, 2009.
- IPSEN, Knut. *Völkerrecht*. 5. Aufl. München: Beck, 2004.
- KAISER, Friederike. *Gemischte Abkommen im Lichte bundesstaatlicher Erfahrungen*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2009.
- KUNIG, Philip. *Völkerrecht und staatliches Recht*. In: GRAF VITZTHUM, Wolfgang (Hrsg.). *Völkerrecht*. 4. Aufl. Berlin: De Gruyter, 2007. p. 81–156.
- MACHADO, Hugo de Brito. *Tributação no Mercosul*. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Hrsg.). *Tributação no Mercosul*. São Paulo: RT, 2002.
- MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Tributação no Mercosul*. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Hrsg.). *Tributação no Mercosul*. São Paulo: RT, 2002.
- MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. O Senado Federal e o problema das operações externas de natureza financeira: exegese do art. 52, inc. V, da Constituição Brasileira de 1988 à luz do Direito Internacional. In: SILVA, Roberto Luiz; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira (Eds.). *O Brasil e os acordos econômicos internacionais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 95–130.
- MELLO, Celso Duduvier de Albuquerque. *Direito Constitucional Internacional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- REGEHR, Fritjof. *Die völkerrechtliche Vertragspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*. München: UNI-Druck, 1974.
- RENZSCH, Wolfgang et al. *Föderalismus*. In: DETTERBECK, Klaus et al (Hrsg.). *Föderalismus in Deutschland*. München: Oldenbourg, 2010. p. 1–30.
- SCHLÜTER, Karen. *Föderale Kompetenzverteilung am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland*. In: DETTERBECK, Klaus et al (Hrsg.). *Föderalismus in Deutschland*. München: Oldenbourg, 2010. p. 53–86.
- SCHWEITZER, Michael. *Staatsrecht III*. 9. Aufl. Heidelberg: C.F. Müller, 2008.
- SEIDEL, Peter. *Die Zustimmung der Bundesregierung zu Verträgen der Bundesländer mit auswärtigen Staaten gemäß Art. 32 III GG*. Berlin: Duncker & Humblot, 1975.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 26. ed.

São Paulo: Malheiros, 2006a.

_____. *Comentário Contextual à Constituição*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, Sergio André R. G. da. Possibilidade jurídica da concessão de isenções de tributos estaduais e municipais por intermédio de tratado internacional. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, São Paulo, v. 68, p. 276–310, jun. 2006b.

SOARES, Guido Fernando Silva. The Treaty-Making Process under the 1988 Federal Constitution of Brasil. In: RIESENFELD, Stefan A.; ABBOTT, Frederick M. (Eds.). *Parliamentary Participation in the Making and Operation of Treaties: a comparative study*. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1994. p. 187–204.

STEIN, Torsten; VON BUTTLAR, Christian. *Völkerrecht*. 12. Aufl. Köln: Carl Heymanns, 2009.

STREINZ, Rudolf. Art. 23. In: SACHS, Michael (Ed.). *Grundgesetz. Kommentar*. 5. Aufl. München: Beck, 2009. p. 895–924.

_____. Art. 32. In: SACHS, Michael (Ed.). *Grundgesetz. Kommentar*. 5. Aufl. München: Beck, 2009. p. 1059–1077.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Tratados Internacionais na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: AMARAL, Antonio Carlos Rodrigues do (Ed.). *Tratados Internacionais na Ordem Jurídica Brasileira*. São Paulo: Lex Editora: Aduaneiras, 2005. p. 13–30.

WILDHABER, Luzius. *Treaty-Making Power and Constitution: an international and comparative study*. Basel: Helbing & Lichtenhahn, 1971.

XAVIER, Alberto. *Direito tributário internacional do Brasil*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

ZIPPELIUS, Reinhold. *Deutsches Staatsrecht*. 31. Aufl. München: Beck, 2005.