

Februar 2018

13. Jahrg.

71732

Seite 1-80

ZfWVG

Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht
European Journal of Gambling Law

1

Prof. Dr. Johannes Dietlein

- 1 Zum Beginn des neuen Jahres**

Prof. Dr. Christian Koenig, LL.M. (LSE)

- 2 Die Zulassung von Recycling-Lotterien und der hierfür eingerichteten Pfandautomaten**

Dr. Ilias I. Sofiotis

- 7 Fortsetzung des Glücksspielmonopols und neue Kontrollinstrumente in Griechenland**

Christopher Huber und Marcus Röhl

- 9 Die Kollision von Landesrecht mit Staatsverträgen – „pacta sunt servanda“ oder „lex posterior“?**

Martin Reeckmann

- 15 Glücksspiel im Fokus des neuen Geldwäschegesetzes: Wer ist verpflichtet, was muss er tun?**

Robert Schippel

- 21 Glücksspielteilnahmebedingungen im Mobile- und App-Commerce**

- 25 Keine Umsatzsteuer auf Gewinne eines „Berufspokerspielers“**

BFH, Urt. v. 30.8.2017 – XI R 37/14

- 27 Anmerkung von Prof. Dr. Jens M. Schmittmann**

BFH: Berufspokerspieler – Umsatzsteuer nur bei erfolgsunabhängiger Gegenleistung durch den Veranstalter

- 36 Kein Anspruch auf vorläufige Teilnahme am Sonderverfahren nach dem MindAbstUmsG Bln für Bestandsspielhallen**

OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 13.11.2017 – OVG 1 S 32.17

- 40 Durchführung eines Losverfahrens für formal eigenständige Verbundspielhallen einer Muttergesellschaft rechtmäßig**

OVG Niedersachsen, Beschl. v. 17.11.2017 – 11 ME 461/17

- 51 Veranstaltung einer Zahlenlotterie bedarf glücksspielrechtlicher Erlaubnis**

VG München, Urt. v. 25.7.2017 – M 16 K 12.1915

- 61 Anmerkung von Dr. Bernd Berberich**

VG München: Unionsrechtswidriges Lotteriemonopol – Zeit zum Umdenken!

Sonderbeilage 1/2018:

„Milliardenmarkt Glücksspiel: Kann die Politik den Interessenkonflikt lösen?“

Dokumentation des „Lotto Über-Kreuz-Gesprächs“ mit

Annegret Kramp-Karrenbauer

Herausgeber

Prof. Dr. Johannes Dietlein

Prof. Dr. Jörg Ennuschat

Prof. Dr. Ulrich Haltern, LL.M.

RA Dr. Manfred Hecker

Prof. Dr. Christian Koenig, LL.M.

Schriftleiter

RiVG Dr. Felix B. Hüsken

dar. Für die Erlangung der Betriebserlaubnisse für die 35.000 VLTs musste die OPAP AG 60 Millionen Euro an den Staat zahlen.¹⁹ 16.500 dieser Terminals sollen unmittelbar durch die OPAP AG betrieben werden. Die ersten vier Spielstätten (sog. Gamehalls) der OPAP AG sind unter dem Namen „playOPAP“ seit Januar 2017 in Athen in Betrieb. Das Betriebsrecht für die übrigen 18.500 Terminals soll von der OPAP AG an Konzessionsnehmer gegen Provision vertraglich übertragen werden. Nach dem aktuellen Stand der Verhandlungen zwischen der OPAP AG und den Konzessionsnehmern soll die Provision für die OPAP AG zwischen 24 % und 30 % der Gewinne jedes VLTs betragen.

Die Zulassung der VLTs soll einerseits den illegalen Betrieb von Spielautomaten und andererseits die Arbeitslosigkeit durch die Schaffung von 10.000 neuen Arbeitsplätzen bekämpfen. Es soll heute in Griechenland ungefähr 80.000 illegale Wettspielmachines mit einem Umsatz von vier Milliarden Euro geben, der nicht besteuert wird. Die Ermöglichung legaler Spielautomaten soll zu jährlichen Steuereinnahmen in Höhe von 200 Millionen Euro führen.²⁰

Wie schon erwähnt, hat das Wettspielkontrollamt bereits eine Ordnung für den Betrieb dieser Wettspielmachines entworfen. Zentrale Vorgaben dieser Wettspielordnung sind u. a.: (a) die Einführung von Verlustgrenzen in Höhe von 80 Euro je Spiel, (b) die Androhung von Bußgeldern bis zu 400.000 Euro für jeden Fall einer Verletzung dieser Ordnung seitens der OPAP AG oder ihrer Konzessionsnehmer, (c) die Pflicht der Ausgabe personengebundener Spielerkarten, (d) die Einführung von Gewinn Grenzen in Höhe von 1.000 Euro und (e) die Einführung von zeitlichen Spielgrenzen für jeden Spieler (höchstens zwölf Stunden pro Woche oder 40 Stunden pro Monat).²¹

V. Fazit

Griechenland nutzt die Gestaltungsspielräume, welche der EuGH den Mitgliedstaaten in seiner Rechtsprechung zu den Grundfreiheiten belässt, und hält an dem weitreichenden Monopol der OPAP AG für Glücksspiele fest. Der Oberste Verwaltungsgerichtshof Griechenlands (StE) billigt das Monopol und hebt dabei die Wirksamkeit der neuen Kontrollinstrumente hervor, insb. die Ausstattung des Wettspielkontrollamtes mit administrativer und wirtschaftlicher Autonomie. Die Regulierung der erstmals zugelassenen VLTs, die teils von der OPAP AG und teils von deren Konzessionsnehmern betrieben werden, wird zu einer aktuellen Bewährungsprobe für das Wettspielkontrollamt. Eine Besonderheit des neuen griechischen Regulierungsregimes ist die Verankerung eines vom Wettspielkontrollamt eingerichteten speziellen Kontrollorgans im unternehmensinternen Bereich der OPAP AG.

Summary

By decision of January 24, 2013, the ECJ objected to the Greek betting monopoly in favor of OPAP. Greece responded by changing its legislation but retained the betting monopoly at the same time. An interesting novelty is the legal provision of an intra-company Supervisory Committee whose members are appointed by the Hellenic Gaming Commission.

19 Die Erlaubnis der OPAP AG zum Betrieb von VLT-Wettspielmachines wurde auf der Grundlage des Art. 39 Gesetz Nr. 4002/2011 genehmigt.

20 Siehe <http://www.bankingnews.gr/επιχειρησεις/item/278806-οπαπ-φορολογικ-σοδα-200-εκατ-ευρ-και-νεσ-θσεις-εργασιας-απ-την-να-επνδυση-των-vlts.html> (zuletzt abgerufen am 26.7.2017).

21 Wettspielkontrollamt, 11.7.2014 – 115/4A.

Christopher Huber und Marcus Röll, Heidelberg*

Die Kollision von Landesrecht mit Staatsverträgen – „pacta sunt servanda“ oder „lex posterior“?

I. Einführung

Das VG Frankfurt warf in einem „obiter dictum“ mit Urteil vom 26.3.2015 die Frage auf, wie sich eine landesgesetzliche Regelung, die vom Glücksspieländerungsstaatsvertrag abweicht, zu jenem verhält. Nach dem hessischen Landesrecht konnte, bis zur Überarbeitung des HessSpielHG zum 1.1.2018, vom Verbot des baulichen Verbundes (§ 2 Abs. 1 HessSpielHG) gemäß § 2 Abs. 3 HessSpielHG abgewichen werden. Das Gericht stellte aber zu Recht fest, dass § 25 Abs. 1 S. 2 GlüÄndStV den Landesgesetzgebern eine Konkretisierungsmöglichkeit, die eine Befreiungsvorschrift wie § 2 Abs. 3 HessSpielHG a.F. erlaubt, nur hinsichtlich des Verbotes vom Abstandsgebot einräumt; nach § 25 Abs. 2 GlüÄndStV ist bezüglich der Regelungen zum baulichen Verbund eine landesrechtliche Konkretisierung nicht zulässig.¹ Daher wich das Landesrecht vom Staatsvertrag ab.

Zwar konnte eine diesbezügliche Entscheidung des Verwaltungsgerichts dahinstehen, jedoch zweifelte es an der Zulässigkeit der landesrechtlichen Abweichung von den eindeutigen Vorgaben des Staatsvertrages. Das Gericht deutete also an, dass in einem solchen Kollisionsfall der Staatsvertrag den Vorzug vor dem Landesrecht erhalten soll.

Inzwischen ist der hessische Kollisionsfall durch Gesetzesänderung aufgelöst.² Jüngst wurde diese Problematik neben der Entscheidung des VG Darmstadt vom 19.7.2017 – 3 L 3472/17.DA auch für das Bundesland Brandenburg vom VG Cottbus im Beschluss vom 2.10.2017 – 3 L 424/17 wieder aufgegriffen. Das brandenburgische Gericht hatte eben-

* Auf Seite III erfahren Sie mehr über die Autoren.

1 VG Frankfurt, Urt. v. 26.3.2015 – 10 K 2362/13.F, Rn. 53, juris.

2 Die Novellierung des HessSpielHG sieht eine Befreiungsmöglichkeit nur noch vom Mindestabstandsgebot vor, siehe Drs. 19/5016 des hessischen Landtages, S. 3.

falls über eine Befreiung (§ 7 Abs. 2 BbgSpielHG) vom Verbundverbot (§ 3 Abs. 2 BbgSpielHG) zu entscheiden und ließ mit einem Verweis auf die Entscheidung des VG Frankfurt den Vorrang des Staatsvertrages anklingen,³ musste den Konflikt aufgrund mangelnder Entscheidungserheblichkeit aber nicht auflösen. Bisher wurde in der Rechtsprechung – soweit ersichtlich – lediglich die zwischenstaatliche, nicht aber die landesinterne Kollisionsproblematik virulent. In Hessen ist diese Rechtsfrage mittlerweile Rechtsgeschichte, doch in Brandenburg hat das Problem nicht an Aktualität verloren. Zudem sind landesrechtliche Abweichungen vom Glücksspielstaatsvertrag durch Gesetzesänderungen immer möglich, insbesondere im Hinblick auf die Umsetzung eines möglichen zweiten Glücksspieländerungsstaatsvertrages. In diesem Beitrag soll eine konsensfähige Lösung aufgezeigt werden, anhand derer die Tendenzen der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu bewerten sind.

II. Allgemeines zu föderalen Staatsverträgen

Verträge zwischen den Bundesländern sind mittlerweile eine gängige und anerkannte Praxis im horizontal-kooperativen Föderalismus.⁴ Das Recht der Staatsverträge ist nicht ausdrücklich geregelt. Es handelt sich daher um ein ungeschriebenes bundesverfassungsrechtliches Regime des Zwischenländerrechts, das aus dem Grundsatz der Bundesstreue abgeleitet wird.⁵ Dieser bundesverfassungsrechtliche Geltungsgrund bedeutet aber nicht, dass Staatsverträge als Bundesrecht zu qualifizieren sind.⁶ Dieser Unterschied ist wichtig und wird in dieser Untersuchung eine tragende Rolle spielen.

Nach Landesverfassungsrecht und in der Länderpraxis werden Staatsverträge durch die Landesregierungen abgeschlossen.⁷ Die Abschlussbefugnis wird durch Zustimmung des Parlaments⁸ erteilt.⁹ Damit der Staatsvertrag auch innerhalb des Landes verbindliche Wirkung entfalten kann, bedarf es einer Transformation per Gesetz in das Landesrecht, die meist, aber nicht notwendiger Weise, mit dem Zustimmungsakt zusammenfällt.¹⁰ Von Zustimmungs- und Transformationsakt streng zu trennen, ist das landesrechtliche Ausführungsgesetz.¹¹ Diese Ausführungsgesetze können mit dem Inhalt des Staatsvertrages kollidieren. Dabei muss grundsätzlich zwischen zwei Ebenen unterschieden werden: der zwischenstaatlichen und der landesinternen Ebene.

III. Gliedstaatsverträge im Zwischenländerverhältnis¹²

Hinsichtlich der Wirkung des Staatsvertrages im Verhältnis zwischen den Ländern war die Bonus-Malus-Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts¹³ wegweisend: Danach bestimmt sich die Entscheidung über die Verbindlichkeit von Gliedstaatsverträgen auf zwischenstaatlicher Ebene allein nach Bundesrecht und darf auch nur von Bundesgerichten beurteilt werden.¹⁴ In dem konkret zu entscheidenden Fall ging es um einen vom bayrischen Verfassungsgerichtshof aufgehobenen Zustimmungsbeschluss des Landtages zu einem Staatsvertrag. Diese vorgesehene Aufhebung verstieß nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts gegen den Grundsatz „pacta sunt servanda“, der aus dem Grundsatz der Bundesstreue abgeleitet wird; eine solche Aufhebung kann daher keine Wirkung zwischen den Vertrags-

partnern entfalten.¹⁵ Bis zur bundesgerichtlichen Entscheidung ist der Vertrag schwebend wirksam und das betreffende Land ist verpflichtet, die Vertragswidrigkeit zu beseitigen, beispielsweise durch Kündigung des Staatsvertrages oder Anpassung des Landesrechts.¹⁶ Daher haben landesinterne Vorgänge keinen Einfluss auf die Wirksamkeit des Staatsvertrages im zwischenstaatlichen Verhältnis.

IV. Der landesinterne Kollisionsfall

Landesintern kollidiert ein Staatsvertrag mit einem Landesgesetz, wenn die Regelungen inhaltlich voneinander abweichen.

1. Die traditionelle Ansicht

Die traditionelle Ansicht lässt dem abweichenden Landesrecht den Vorzug. Nach übereinstimmender Auffassung von Literatur und Rechtsprechung bedarf der Staatsvertrag einer Transformation in das Landesrecht mittels eines parlamentarischen Aktes, um gegenüber jedermann Wirkung entfalten zu können.¹⁷ Auf diese Weise entsteht paralleles Landesrecht.¹⁸ Die Eingliederung in die Landesrechtsordnung bestimmt dann auch das weitere rechtliche Schicksal des Transformats. Als Landesgesetz geht es dem Landesverfassungsrecht nach; im Verhältnis zum einfachen Landesrecht gilt der „lex-posterior“-Grundsatz: Der transformierte Staatsvertrag geht bestehenden Gesetzen vor und später erlassenen Gesetzen nach.¹⁹ Konkret für den Glücksspielstaatsvertrag bedeutet dies, dass das später zum Zwecke der Konkretisierung erlassene Ausführungsgesetz²⁰ dem transformierten Staatsvertrag vorgeht.

3 Vgl. VG Cottbus, Beschl. v. 2.10.2017 – 3 L 424/17, Rn. 48, juris.

4 *Brugger*, ZfWG 2008, 20, 21; *Uwer*, in: *Becker/Hilf/Nolte/Uwer*, Glücksspielregulierung, § 28 GlüStV, Rn. 2 f.

5 BVerfG, Urt. v. 30.1.1973 – 2 BvH 1/72 = BVerfGE 34, 216, 231; BVerwG, Urt. v. 9.7.1976 – VII A 1.76 = BVerwGE 50, 137, 145.

6 BVerwG, Urt. v. 5.11.1965 – VII C 119.64 = BVerwGE 22, 299, 301; *Pietzcker*, Landesbericht Bundesrepublik Deutschland, in: *Starck* (Hrsg.), Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat, S. 49.

7 Vgl. beispielsweise Art. 103 Abs. 1 S. 1 HessV, Art. 58 Abs. 1 S. 1 BerlV, Art. 101 S. 1 Rh.-pfV, Art. 50 S. 1 Ba-WüV, Art. 95 Abs. 1 SaarV, Art. 47 Abs. 3 BayrV, Art. 43 S. 1 und 2 HambV, Art. 118 Abs. 1 S. 2 BremV, Art. 57 S. 1 NRW.

8 Vgl. beispielsweise Art. 103 Abs. 2 HessV, Art. 50 S. 2 Ba-WüV, Art. 95 Abs. 2 S. 1 SaarV, Art. 43 S. 3 HambV; in Bayern nach Art. 72 Abs. 2 BayrV durch Beschluss des Landtages.

9 Das BVerfG beschreibt dieses Erfordernis als „Grundsatz des gemeindeutschen Verfassungsrechts“, BVerfG, Urt. v. 28.7.1955 – 2 BVH 1/54, Rn. 99, juris.

10 *Vedder*, Intraföderale Staatsverträge, 1. Aufl. 1996, S. 166 f.

11 *Uwer*, in: *Becker/Hilf/Nolte/Uwer* (Fn. 4), § 28 GlüStV, Rn. 9.

12 Zum zwischenstaatlichen Verhältnis bereits *Sadowski*, ZfWG 2015, 23, 25 ff.

13 BVerwGE 50, 137 (Fn. 5); eine ausführliche Analyse der Entscheidung bei *Vedder* (Fn. 10), S. 294 ff.

14 BVerwGE 50, 137, 145 f. (Fn. 5).

15 BVerwGE 50, 137, 145 f. (Fn. 5).

16 BVerwGE 50, 137, 145 und 152 (Fn. 5).

17 BVerwGE 22, 299, 301 (Fn. 6); BVerfG, Beschl. v. 8.2.1983 – 1 BvL 20/81 = BVerfGE 63, 131, 140; BVerfG, Urt. v. 22.2.1994 – 1 BvL 30/88 = BVerfGE 90, 60, 86; *Schneider*, VVDStRL 1961, 1, 14; *Rudolf*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2008, § 141, Rn. 62. Die Transformationsbedürftigkeit ablehnend *Rill*, Gliedstaatsverträge, 1972, S. 444 ff.

18 *Schneider*, VVDStRL 1961, 1, 14.

19 *Pietzcker* (Fn. 6), S. 50; *Grawert*, Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, 1966, S. 129 ff.; *Schneider*, VVDStRL 1961, 1, 15.

20 Beispielsweise HessSpielHG, AGGlüStV Bayern, LGLüG Ba-Wü etc.

Die traditionelle Lehre geht mit ihrer Unterscheidung zwischen Vertrag und Transformationsgesetz also von einem strengen Dualismus aus. Die Folge dieser Sichtweise ist, dass das landesinterne Kollisionsproblem zugunsten des späteren Landesgesetzes auf die zwischenstaatliche Ebene verlagert wird. Denn das vom Staatsvertrag abweichende Landesrecht ist zwar landesintern wirksam, aber auf zwischenstaatlicher Ebene als vertragswidrig anzusehen,²¹ so dass das Land gegenüber den anderen Vertragspartnern verpflichtet ist, die Vertragswidrigkeit zu beseitigen.²²

2. „Pacta sunt servanda“ auch auf der landesinternen Ebene?

Dem strengen Dualismus stehen Tendenzen entgegen, die das auf zwischenstaatlicher Ebene bestehende bundesverfassungsrechtliche Gebot „pacta sunt servanda“ auch auf den landesinternen Kollisionsfall durchschlagen lassen wollen, so dass dem Staatsvertrag Vorrang einzuräumen ist.²³ Nach *Vedder* ergibt sich das aus einer Art „antizipierten Erfüllung“ der bundesrechtlichen Verpflichtung, die auf zwischenstaatlicher Ebene begründet wurde: Die ohnehin kraft „pacta sunt servanda“ geschuldete Anpassung der landesinternen Rechtslage, wird durch einen Vorrang des Staatsvertrages vorweggenommen.²⁴ Für *Vedder* ist auch die aus dem Völkerrecht stammende Transformationstheorie nicht auf das bundesstaatliche Gefüge übertragbar. Dieser Lehre liegt der Gedanke zugrunde, dass es sich bei Völkerrecht und innerstaatlichem Recht um vollkommen unterschiedliche Rechtsordnungen handelt; im bundesstaatlichen Gefüge stehen sich Bundesrecht und Landesrecht aber nicht vollkommen unverbunden gegenüber, denn Bundesrecht gilt per se in den Landesrechtsordnungen.²⁵ Vielmehr sei die nun auch im Völkerrecht vertretene Lehre vom Anwendungs- und Vollzugsbefehl²⁶ heranzuziehen. Danach bestünde nach dem Zustimmungsakts die Verpflichtung, den Staatsvertrag ohne Änderung des Wortlautes und des Rechtscharakters anzuwenden.²⁷ Auf diese Weise werde der bundesrechtliche Geltungsgrund der Staatsverträge auch in der Landesrechtsordnung beibehalten, mit der Folge, dass sich ihre Geltung und Auslegung unmittelbar nach Bundesrecht richtet.²⁸ Für *Rill* ergibt sich mit der parlamentarischen Zustimmung zum Staatsvertrag die bundesverfassungsrechtlich statuierte Verpflichtung zur Vertragserfüllung durch die Legislative des Landes, so dass ein abweichendes Gesetz als bundesverfassungswidrig anzusehen ist, andernfalls wäre das Gebot der Vertragserfüllung nur hypothetischer Natur.²⁹ Nach diesen Ansichten hätte der Staatsvertrag Vorrang vor dem widersprechenden Landesgesetz bzw. dieses wäre der verfassungsrechtlichen Verwerfung ausgesetzt.

3. Stellungnahme

a. Einwände gegen die traditionelle Auffassung

Der strenge Dualismus, der von der herrschenden Literatur vertreten wird, führt dazu, dass der landesinterne Kollisionsfall ungelöst bleibt, da er lediglich auf die zwischenstaatliche Ebene verlagert wird. Den vom Dualismus abweichenden Auffassungen ist zuzugestehen, dass die Länder auf diese Weise ohne Weiteres von ihrer vertraglichen Verpflichtung abweichen können. Zwar sind sie im zwischenstaatlichen Verhältnis zu einer Berichtigung verpflichtet, dies hat aber landesintern keinerlei Auswirkungen auf das

abweichende Landesgesetz. Auf diese Weise könnten Staatsverträge, trotz vertraglicher Bindung im Außenverhältnis, nachhaltig unterlaufen werden. Dies führt zu nicht unerheblicher Rechtsunsicherheit bei den übrigen Vertragspartnern.

Zudem würde ein Vorrang des Staatsvertrages vor dem abweichenden Landesgesetz nichts anderes bewirken, wozu das Land nicht ohnehin aufgrund der vertraglichen Bindung verpflichtet wäre.³⁰ Außerdem muss hinterfragt werden, ob die traditionelle Ansicht nicht an der politischen Realität der Staatsvertragspraxis vorbei geht. Denn die Entstehungsverfahren dieser Verträge sind regelmäßig von langen und kontroversen Verhandlungen der Länder geprägt. Die Landesgesetzgeber könnten diese aufwendigen Kompromissfindungen mit einem einfachen Landesgesetz egalisieren.³¹ Schließlich finden sich auch im Völkerrecht Stimmen, die sich von der Transformationstheorie abwenden.³²

b. Die vorzugswürdige traditionelle Ansicht

aa. Die Transformationsbedürftigkeit und ihre Konsequenzen

Diesen Argumenten stehen jedoch gewichtige Einwände entgegen. Das vom Staatsvertrag abweichende Landesrecht kann nur durch Bundesrecht oder Landesverfassungsrecht verdrängt werden. Daher muss geklärt werden, welche Rechtsnatur der Staatsvertrag aufweist. Grundsätzlich ist anzumerken, dass jedes staatliche Handeln nach Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG nur durch eine Rückkoppelung an eine ununterbrochene Legitimationskette gerechtfertigt werden kann. Wie bereits dargestellt wurde, lässt sich diesem Erfordernis durch das parlamentarische Zustimmungsgesetz entsprechen. Dieses allein legitimiert jedoch nur den Abschluss des Staatsvertrages auf zwischenstaatlicher Ebene. Soll der Vertrag landesintern rechtliche Wirkung entfalten, ist die Transformation in das Landesrecht notwendig.³³ Denn nur in Gesetzesform kann der Inhalt des Vertrages verbindliche Wirkung gegenüber jedermann entfalten. Die Annahme einer anderen normativen Form, die weder Bundesrecht noch Landesrecht ist, aber auf einer dem Landesrecht übergeordneten Ebene steht, also ein Rechtsinstitut „sui generis“, ist verfassungsrechtlich schlicht nicht vorgesehen. Daher kommt dem Staatsvertrag als solchem in der Landesrechtsordnung keine verbindliche Wirkung zu. Staatsverträge sind folglich zwingend transformationsbedürftig. Dies gilt insbesondere für den Glücksspielstaatsvertrag, der zahlreiche Grundlagen für Grundrechtseingriffe enthält. Solche können lediglich auf der Basis eines Geset-

21 *Bauer*, Die Bestandskraft von Verträgen zwischen Bund und Ländern, 1970, S. 79; *Schneider*, VVDStRL 1961, 1, 15.

22 *Wolff*, Die Rechtsbeziehung zwischen den Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, 1968, S. 168.

23 Vgl. die ausführliche Darstellung bei *Vedder* (Fn. 10), S. 330 ff.

24 *Vedder* (Fn. 10), S. 332.

25 *Vedder* (Fn. 10), S. 339; beispielsweise nach Art. 28 Abs. 1 S. 1, 31 GG.

26 *Verdross/Simma*, Universelles Völkerrecht, 3. Aufl. 2010, § 858.

27 *Vedder* (Fn. 10), S. 339.

28 *Vedder* (Fn. 10), S. 340 f.; der Autor weist darauf hin, dass sich der Vorrang von Staatsverträgen allein auf Bundesrecht gründet und die Vollzugstheorie lediglich ein Vehikel zur besseren Begründung dieses Prozesses darstellt.

29 *Rill* (Fn. 17), S. 486 f. und 491.

30 *Vedder* (Fn. 10), S. 389.

31 *Rill* (Fn. 17), S. 486; *Vedder* (Fn. 10), S. 383.

32 Vgl. *Verdross/Simma* (Fn. 26), § 858.

33 BVerfGE 90, 60, 86 (Fn. 17).

zes gerechtfertigt werden. Der Abschluss von Staatsverträgen ermöglicht also zwar die Koordinierung der Landesgesetzgebung der beteiligten Bundesländer, er vermag diese aber nicht zu ersetzen.

Soweit *Vedder* davon ausgeht, die Ausdehnung des Grundsatzes „[p]acta sunt servanda macht Staatsverträge [...] nicht selbst zu Bundesrecht“,³⁴ geht dies an der rechtlichen Realität der Wirkung eines solchen landesinternen Vorranges vorbei. Denn würde der Gliedstaatsvertrag der landesinternen Gesetzgebung vorgehen, machte dies aus dem Staatsvertrag praktisch Bundesrecht (vgl. Art. 31 GG). Selbstredend sind die Länderparlamente zur Setzung von Bundesrecht nicht befugt. Ebenso sollen die Staatsverträge nicht Teil der Landesverfassung werden. Daher verbleibt nur die Möglichkeit einer Transformation in das einfache Landesrecht. Die Konsequenz: Der transformierte Staatsvertrag unterliegt als Landesgesetz dem „lex-posterior“-Grundsatz.³⁵

bb. Dualismus als verfassungsrechtliches Gebot

Wird dagegen eingewandt, die zwischenstaatliche Beziehung bzw. der Vollzugsbefehl verdränge den „lex-posterior“-Grundsatz, handelt es sich dabei um eine unzulässige Überformung des Gebotes der Bundestreue. Wenn ein Land mit anderen Bundesländern eine vertragliche Verpflichtung eingeht, so übernimmt es damit erhöhte und besondere Pflichten, die über das Gebot der wechselseitigen Rücksichtnahme hinausgehen.³⁶ Grundsätzlich ist ein Land nämlich nicht zur föderalen Kooperation verpflichtet. Vielmehr gibt es keine bundesstaatliche Norm, welche den Ländern auferlegt, der zwischenstaatlichen Vereinbarung im Verhältnis zum Landesrecht einen bestimmten Rang einzuräumen.³⁷

Zudem beruht die Zulässigkeit von Staatsverträgen auf der Prämisse, dass die föderale Struktur, insbesondere die Eigenstaatlichkeit der Länder, nicht aufgehoben wird. Dem föderalen Wesen ist gerade immanent, dass Länder eine autonome Entscheidungsbefugnis haben. So könnte argumentiert werden, dass eine innerstaatliche Bindung diese Befugnis dauerhaft „einfrieren“ und die Eigenstaatlichkeit punktuell aufheben würde.³⁸ Die verfassungsrechtlichen Bedenken dagegen werden insbesondere vor dem Hintergrund deutlich, dass dem Landesgesetzgeber schon im Rahmen des Vertragsschlusses wenig Einflussmöglichkeiten verbleiben, jedenfalls deutlich weniger als im normalen Gesetzgebungsverfahren, da die Verträge von den Landesregierungen abgemacht werden und das Parlament das ausgehandelte Vertragswerk im Wesentlichen nur noch annehmen oder ablehnen kann.³⁹

Außerdem würde eine Bindung an den transformierten Staatsvertrag der parlamentarischen Diskontinuität widersprechen: Demokratie ist Herrschaft auf Zeit, was bedeutet, dass ein neu gewählter Gesetzgeber die Rechtsakte der früheren Gesetzgebung revidieren können muss.⁴⁰ Im Unterschied zur Judikative und Exekutive ist der Gesetzgeber gerade nicht gemäß Art. 20 Abs. 3 GG an einfachgesetzliche Regelungen gebunden.⁴¹ Die politische Auffassung des früheren Gesetzgebers, der den transformierten Staatsvertrag zu verantworten hat, darf nicht auf Dauer festgeschrieben werden und den neuen Gesetzgeber beschränken, der einen ganz anderen politischen Ansatz verfolgt; vielmehr liefe man Gefahr, den durch die Wahl des neuen Gesetzgebers zum Ausdruck gebrachten Willen des Volkes zu ignorie-

ren.⁴² Dies wäre mit dem Demokratieprinzip nicht in Einklang zu bringen.

cc. Vorwurf des Formalismus

Es muss hervorgehoben werden, dass das Festhalten an der dualistischen Sicht den Sinn und Zweck der Staatsverträge, insbesondere den der vertraglichen Bindung, und auch die praktische Problematik nicht verkennt. Zwar verfolgen Staatsverträge gerade den Zweck, landesrechtliche Unterschiede im Bund zu vermeiden, dass dies nur auf zwischenstaatlicher Ebene stattfinden darf und eine landesinterne Abweichung zulässig ist, führt den Staatsvertrag aber nicht „ad absurdum“, denn bei einer Vertragsverletzung kann eine entsprechende Anpassung der landesinternen Lage auf dem bundesgerichtlichen Rechtsweg erreicht werden.

Dass diese Durchsetzung der vertraglichen Bindung auf zwischenstaatlicher Ebene im Vergleich zu einem Vorrang des Staatsvertrages formalistisch sein soll, weil der Vorrang nichts anderes bewirken würde, wozu die Länder nicht ohnehin schon vertraglich verpflichtet wären, erscheint sich auch nur auf den ersten Blick zu bestätigen. Denn Formalismus würde bedeuten, dass beide Ansätze inhaltlich übereinstimmen. Der Vorrang des transformierten Staatsvertrages unterscheidet sich aber maßgeblich vom „lex-posterior“-Grundsatz, denn Ersterer hätte die Nichtigkeit des Landesrechts zur Folge, während bei Letzterem das abweichende Gesetz wirksam bleibt und die Reaktion auf diese Vertragswidrigkeit facettenreich ausgestaltet sein kann: Wenn der Landesgesetzgeber nicht selbst die Vertragswidrigkeit erkennt oder nicht gewillt ist, diese auszuräumen, dann hängt die Durchsetzung der zwischenstaatlichen vertraglichen Verpflichtung von den anderen Vertragspartnern ab, welche die bundesgerichtliche Initiative ergreifen müssten. Die anderen Länder könnten sich aber auch dazu entschließen, die eigenstaatliche Entscheidung des vertragswidrigen Landesgesetzgebers zu dulden. So ist es offensichtlich hinsichtlich der hessischen Regelung in § 2 Abs. 3 HessSpielHG geschehen. Selbst bei einer bundesgerichtlich durchgesetzten Berichtigung der Vertragswidrigkeit, können sich unterschiedliche Handlungsmöglichkeiten eröffnen, je nachdem wie der Staatsvertrag ausgestaltet ist. Sieht der Vertrag eine Kündigungsmöglichkeit⁴³ vor, so kann das Land entscheiden, ob es die gesetzliche Lage vertragskonform anpasst oder den Vertrag zum nächstmöglichen Zeitpunkt kündigt. Die Vertragswidrigkeit muss also nicht zwingend Konsequenzen für die landesinterne Rechtslage nach sich ziehen, so dass der Vorwurf des Formalismus keineswegs verfangt.

34 *Vedder* (Fn. 10), S. 389; Staatsverträge seien vielmehr „dezentrales Bundesrecht“, S. 346 ff.

35 Vgl. jüngst das Sächsische Obergericht, Urt. v. 16.5.2017 – 3 A 848/16, Rn. 21, juris.

36 *Schneider*, VVDStRL 1961, 1, 15.

37 *Wolff* (Fn. 22), S. 168. *Schneider*, VVDStRL 1961, 1, 15.

38 Vgl. *Grawert* (Fn. 19), S. 130, Fn. 36.

39 Vgl. BVerwG, Urt. v. 28.5.1980 – 7 A 2/79 = BVerwGE 60, 162, 177.

40 Vgl. BVerfG, Beschl. v. 15.12.2015 – 2 BvL 1/12, Rn. 53, juris.

41 Vgl. BVerfG (Fn. 40), Rn. 54.

42 Vgl. BVerfG (Fn. 40), Rn. 53.

43 Eine Kündigung des GlüÄndStV ist nach § 35 Abs. 3 S. 1 GlüÄndStV erst nach dem Ablauf der festgelegten Mindestlaufzeit möglich, wenn die Länder das Fortgelten gemäß § 35 Abs. 2 S. 2 GlüÄndStV beschlossen haben.

dd. Rechtsstaatliche Erwägungen

Konkret beim GlüÄndStV stehen einem Vorrang des Vertrages gewichtige rechtsstaatliche Bedenken gegenüber. Weil in diesem Staatsvertrag nämlich zahlreiche vom Landesgesetzgeber zu konkretisierende Paragraphen⁴⁴ enthalten sind, liegt es für jede betroffene natürliche oder juristische Person nahe, das inhaltsschärfere Landesausführungsgesetz als Rechtsquelle zu konsultieren. Besteht aber die Möglichkeit, dass das Landesgesetz durch den Staatsvertrag verdrängt wird, müssten die betroffenen Personen immer zunächst die Vereinbarkeit des Ausführungsgesetzes mit dem transformierten Staatsvertrag überprüfen. Mitunter kann die Frage, ob überhaupt eine Kollision gegeben ist, mit komplizierten Auslegungsfragen verbunden sein. Beispielsweise könnte hinsichtlich der eingangs erwähnten Rechtslage in Brandenburg angesichts des Wortlautes und des telos von § 29 Abs. 4 S. 4 GlüÄndStV vertreten werden, dass (entgegen der Ansicht des Gerichts⁴⁵) gar kein Kollisionsfall vorliegt, sondern der Staatsvertrag eine Abweichung vom Verbundverbot im Härtefall zulässt.⁴⁶ Bezüglich des hessischen Kollisionsfalles gelangte die Auslegung des Wirtschaftsministeriums in den Vollzugshinweise zu dem Ergebnis, dass kein Widerstreit zur landesrechtlichen Lage bestand.⁴⁷ Freilich war dies, wie die einführend erwähnten Entscheidungen der hessischen Verwaltungsgerichtsbarkeit überzeugend darlegen, kaum vertretbar. Doch allein der Umstand, dass es unterschiedlichen Auslegungsansätze dazu gab, offenbart das Potential zur Komplexität, die einem durchschnittlichen Bürger nicht zugemutet werden kann.

Ferner hätte der Vorrang des transformierten GlüÄndStV immer eine nur Teilnichtigkeit des Ausführungsgesetzes zur Folge, da der Landesgesetzgeber im Rahmen der konkretisierungsbedürftigen Paragraphen zulässigerweise Inhalte regelte, die über den Staatsvertrag hinausgehen. Diese konkretisierten Inhalte müssen also bestehen bleiben, so dass der Bürger eine „Collage“ aus dem vorrangigen transformierten Staatsvertrag und den konkretisierenden Inhalten des Ausführungsgesetzes als Rechtsquelle beziehen müsste. Eine solche Rechtsgrundlage, die mitunter intensive Grundrechtseingriffe gestattet, ist mit dem Bestimmtheitsgebot nicht in Einklang zu bringen.

Folglich vermag der „lex-posterior“-Grundsatz, dem Bürger eine klare Rechtslage aufzuzeigen, während der Vorrang des Staatsvertrages zu erheblicher Rechtsunsicherheit führen kann, die rechtsstaatliche Grundsätze in Frage stellt.

4. Fazit

Aus diesen Gründen ist die traditionelle Auffassung vorzugswürdig. Dies hat zur Folge, dass das vom transformierten Staatsvertrag abweichende Ausführungsgesetz als „lex posterior“ vorgeht. Auf zwischenstaatlicher Ebene ist aber eine Vertragswidrigkeit zu konstatieren.

V. Besonderheit der hessischen Landesverfassung: Art. 67 S. 2 HessV als Kollisionsregelung?

Eine Besonderheit weist die hessische Landesverfassung auf. Nach Art. 67 S. 2 HessV ist kein Gesetz gültig, das mit einem Staatsvertrag in Widerspruch steht. Insofern könnte in dieser Norm eine Regelung zur Auflösung des landesinternen Kollisionsfalls kodifiziert sein. Der „lex-posterior“-Grundsatz wäre zugunsten des Staatsvertrages von der Landesverfassung aufgehoben. Fraglich ist allerdings,

ob die Norm auf föderale Staatsverträge überhaupt anwendbar ist. Gliedstaatsverträge sind keine völkerrechtlichen Verträge, da sie nicht zwischen den Ländern als Völkerrechtssubjekte, sondern als Glieder eines Bundesstaates abgeschlossen werden.⁴⁸ Daher wäre Art. 67 S. 2 HessV nicht einschlägig, wenn sich dieser lediglich auf völkerrechtliche Staatsverträge bezöge.

1. Anwendungsbereich des Art. 67 S. 2 HessV

Eine wörtliche Auslegung des Begriffs „Staatsverträge“ lässt durchaus den Schluss zu, es handle sich dabei nicht nur um völkerrechtliche, sondern auch um föderale Staatsverträge. Insbesondere deswegen, da unter dem gleichen Begriff in Art. 103 Abs. 2 HessV auch föderale Staatsverträge gefasst werden.⁴⁹ Warum sollte also die gleiche Begrifflichkeit im Rahmen von Art. 67 HessV eine ganz andere Bedeutung haben?

Die systematische Auslegung zeichnet jedoch ein anderes Bild: Zum einen darf der zweite Satz nicht isoliert, sondern muss im Kontext mit dem ersten Satz des Artikels gelesen werden. Letzterer enthält eine Bestimmung zu völkerrechtlichen Regelungen. Die Wendung „Kein Gesetz ist gültig, das mit *solchen Regeln* oder mit einem Staatsvertrag in Widerspruch steht.“⁵⁰ zeigt, dass sich der zweite Satz auf den ersten bezieht, der ausschließlich das Völkerrecht zum Gegenstand hat. Zum anderen ergibt sich bereits aus der Überschrift des Abschnittes „II. Völkerrechtliche Bindungen“, dass Art. 67 HessV keine föderalen Staatsverträge erfassen soll.⁵¹ Auch die Rechtsprechung scheint von einem völkerrechtlichen Verständnis auszugehen.⁵²

Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus der Betrachtung des historischen Kontextes der Regelung. Die Vorschrift erfasst alle Regeln des Völkerrechts, während Art. 4 WRV nur „die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts“ betraf. Art. 67 HessV sollte über Art. 4 WRV hinausgehen, indem er auch völkerrechtliche Regeln miteinbezieht, an denen Deutschland nicht beteiligt ist.⁵³ Dies verdeutlicht, dass Art. 67 HessV lediglich das Völkerrecht zum Gegenstand haben sollte, nicht aber auch Gliedstaatsverträge.

Diese Auslegung steht auch nur auf den ersten Blick im Widerspruch zu Art. 103 Abs. 2 HessV. Die unterschiedliche Bedeutung des gleichen Begriffes rechtfertigt sich aufgrund des divergierenden Kontextes, in dem die Regelungen eingebettet sind. Bezüglich Art. 67 S. 2 HessV ist die Unterscheidung wegen des eindeutigen völkerrechtlichen Bezu-

44 Beispielsweise § 10 Abs. 2, § 17, § 18, § 24 Abs. 3, § 25 Abs. 1 S. 2, Abs. 3, § 26 Abs. 2, § 29 Abs. 4 S. 5 GlüÄndStV.

45 Vgl. VG Cottbus, Beschl. v. 2.10.2017 – 3 L 424/17, Rn. 48, juris.

46 § 29 Abs. 4 S. 4 GlüÄndStV verweist uneingeschränkt auf § 25 GlüÄndStV, also auch auf die Befreiung vom Verbot des baulichen Verbundes.

47 Vgl. z. B. noch die gemeinsamen „Vollzugshinweise zum Hessischen Spielhallengesetz“ des Hessischen Wirtschafts- und Innenministeriums v. 4.4.2013, Ziff. B., 2.3.1.

48 Maurer, Staatsrecht I, 6. Aufl. 2010, § 10, Rn. 66.

49 Zinn/Stein/Grob, Verfassung des Landes Hessen, Art. 103 HessV, Rn. 6 und 12, 16. Lieferung der Loseblattsammlung; Günther, Verfassungsgerichtsbarkeit in Hessen, 1. Aufl. 2004, § 39, Rn. 16.

50 Hervorhebung nicht im Original.

51 So etwa Rill (Fn. 17), S. 503; Bauer (Fn. 21), S. 78; Vedder (Fn. 10), S. 251; i.E. auch Zinn/Stein/Pitzer (Fn. 45), Art. 67 HessV, Anm. 3 und 4. Eine a. A. andeutend, aber wegen der eindeutigen systematischen Zuordnung zum Völkerrecht nicht vertretbar, Grawert (Fn. 19), S. 128, Fn. 36; wohl auch Pietzcker (Fn. 6), S. 50, Fn. 103, allerdings ebenfalls ohne Begründung.

52 Vgl. Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urt. v. 11.6.2008 – P.St. 2133, Rn. 305, juris = NVwZ 2008, 883–897.

53 Vgl. Zinn/Stein/Pitzer (Fn. 49), Art. 67 HessV, Anm. I 2.

ges zwingend. Dagegen ist das *télos* des Art. 103 Abs. 2 HessV die Herstellung einer ununterbrochenen Legitimationsskette, die sowohl bei völkerrechtlichen als auch bei föderalen Staatsverträgen erforderlich ist. Folglich ist Art. 67 S. 2 HessV nicht als Kollisionsnorm für föderale Staatsverträge anwendbar.

2. Anwendung „per analogiam“?

Fraglich ist, ob Art. 67 S. 2 HessV entsprechend auf föderale Staatsverträge angewendet werden muss. Für *Bauer* ist eine solche Analogie wohl zulässig, wenn es sich um Länderstaatsverträge handelt.⁵⁴ Auch *Rill* hält eine analoge Anwendung grundsätzlich für gerechtfertigt.⁵⁵ Allerdings lassen die Autoren keinerlei Begründung für eine solche Rechtsfortbildung erkennen. Dies überrascht, handelt es sich bei einem Analogieschluss doch um eine Methode, die sich in einem rechtsstaatlich äußerst sensiblen Bereich bewegt und daher einer sorgfältigen Begründung bedarf.

a. Vergleichbare Interessenlage

Schon an einer vergleichbaren Interessenlage könnte gezweifelt werde, denn Art. 67 HessV regelt mit dem Völkerrecht eine Spezialmaterie, das grundverschiedene Interessen und Eigenarten beinhaltet, die im zwischenstaatlichen Verhältnis der Bundesländer nicht zum Tragen kommen. Blendete man diese speziellen Ausformungen der beiden Vertragsarten aus, könnte dennoch vertreten werden, völkerrechtliche und föderale Verträge ähnelten sich. Insbesondere deswegen, da die h. M. die Transformationslehre, die aus dem Völkerrecht stammt, auch auf Gliedstaatsverträge anwendet.

b. Planwidrige Regelungslücke

Jedenfalls fehlt es an einer planwidrigen Regelungslücke. Der Gesetzgeber hat sich im Rahmen von Art. 103 Abs. 2 HessV auch zu föderalen Staatsverträgen geäußert.⁵⁶ Es wurde bereits oben dargelegt, dass eine unterschiedliche Definition des gleichen Begriffes in Art. 67 S. 2 und Art. 103 Abs. 2 HessV aufgrund systematischer, teleologischer und historischer Erwägungen gerechtfertigt ist. Aus Art. 103 Abs. 2 HessV geht also hervor, dass der Gesetzgeber das Bedürfnis hatte, auch für föderale Staatsverträge eine Regelung festzuhalten. Hätte er dieses Bedürfnis auch hinsichtlich einer Kollisionsregelung iSv. Art. 67 S. 2 HessV gehabt, liegt der Schluss nahe, dass diese Kollisionsregelung für föderale Staatsverträge ebenfalls ausdrücklich geregelt worden wäre. Eine solche Regelung blieb jedoch aus, sodass von einer bewussten Nichtkodifizierung ausgegangen werden muss.

Hinzu tritt der Umstand, dass die in Rede stehende Vorschrift die Befugnisse des Gesetzgebers erheblich beschränkt. Bei vernünftiger Betrachtung ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber ein Interesse daran hatte, die eigenen Legislativbefugnisse so wenig wie möglich zu verkürzen. Im Zweifel ist daher davon auszugehen, dass der Gesetzgeber die Rechtsfolge des Art. 67 S. 2 HessV bei Kenntnis der Regelungslücke nicht auf vergleichbare Rechtsinstitute ausgedehnt hätte. Dies wird auch vom historischen Kontext der Norm gestützt. Wie bereits oben erläutert, wollte der Gesetzgeber mit Art. 67 HessV ausschließlich eine völkerrechtliche Regelung schaffen.

Zudem handelt es sich bei Art. 67 S. 2 HessV um eine Ausnahmeregelung im deutschen Staatsrecht. Eine solche Vorrangregelung findet sich in keinem anderen Landesgesetz, nicht einmal im Grundgesetz. Grundsätzlich gelten das

„lex-posterior“-Prinzip und der Grundsatz der parlamentarischen Diskontinuität. Diese Grundsätze stellen die Regel dar, während Art. 67 S. 2 HessV als Ausnahme von diesen abweicht. Rechtliche Ausnahmen, vor allem jene, die eine solch weitreichende Rechtsfolge enthalten und von Verfassungsprinzipien abweichen, müssen restriktiv gehandhabt werden und sind nur unter besonderen Umständen analogiefähig. Solche herausragenden Umstände sind nicht ersichtlich. Somit fehlt es an einer planwidrigen Regelungslücke. Mithin darf die Kollisionsnorm nicht entsprechend angewendet werden.⁵⁷

3. Fazit

Art. 67 S. 2 HessV stellt keine Kollisionsregelung für föderale Staatsverträge dar, weder in direkter noch in entsprechender Anwendung.

VI. Zusammenfassung

Es bleibt abzuwarten, wie sich die Rechtsprechung zu dieser Problematik äußert. Die „obiter dicta“ der Verwaltungsgewichtbarkeit könnte dahingehend gedeutet werden, dass die Gerichte von der traditionellen Auffassung abweichen wollen. Dieser Beitrag hat allerdings dargelegt, dass dies rechtlich nicht zu rechtfertigen ist. Beim GlüÄndStV sind es insbesondere Erwägungen der Rechtssicherheit, die gegen einen Vorrang des transformierten Staatsvertrages sprechen. Daher ist hinsichtlich des landesinternen Kollisionsfalles die traditionelle Auffassung vorzugswürdig. Dies hat zur Folge, dass dem vom transformierten Staatsvertrag abweichenden Landesgesetz, Vorrang einzuräumen ist. Auf zwischenstaatlicher Ebene verhält sich das entsprechende Land allerdings vertragswidrig. Wie mit dieser Vertragswidrigkeit umgegangen wird, ist den Ländern mit unterschiedlichen Handlungsmöglichkeiten überlassen. Für das Land Hessen stellt sich zusätzlich die Frage, ob Art. 67 S. 2 HessV als Kollisionsnorm herangezogen werden kann. Dies ist jedoch weder in direkter noch in entsprechender Anwendung möglich. Folglich gilt für den landesinternen Kollisionsfall uneingeschränkt der Grundsatz „lex posterior derogat legi priori“.

Summary

In several decisions, the Administrative Courts of Hessen raised the question of whether the law of a federal state that violated the Interstate Treaty on Gambling (“the Treaty”) is legally effective. This article shows that constitutional reasons argue against the primacy of the Treaty – therefore, the law remains legally effective. However, the federal state is obliged to adapt the law correctly on the basis of the Treaty or to terminate the contract. Especially in the federal state Hessen, there is no other result according to Art. 67 p. 2 of the constitution of Hessen.

⁵⁴ *Bauer* (Fn. 21), S. 78 f.

⁵⁵ *Rill* (Fn. 17), S. 503 f.

⁵⁶ *Zinn/Stein/Groß* (Fn. 49), Art. 103 HessV, Rn. 6 und 12; wohl auch *Günther* (Fn. 49), § 39, Rn. 16.

⁵⁷ Im Ergebnis so auch *Vedder* (Fn. 10), S. 251, allerdings mit dem schlichten Verweis darauf, dass sich die Norm lediglich auf völkerrechtliche Staatsverträge beziehe und daher nicht analog angewendet werden dürfe.