

**Veröffentlichungen
der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer**

=====
Heft 19
=====

**Verträge zwischen Gliedstaaten
im Bundesstaat**

—————
Schranken nichthoheitlicher Verwaltung

Berichte

von

**Hans Schneider und Wilfried Schaumann
Walter Mallmann und Karl Zeidler**

und

**Aussprache zu den Berichten
in den Verhandlungen der Tagung der deutschen Staatsrechtslehrer
zu Köln vom 12. bis 15. Oktober 1960**



Berlin 1961

Walter de Gruyter & Co.

**vormals G. J. Göschen'sche Verlagsbuchhandlung — J. Guttentag Verlagsbuchhandlung
Georg Reimer — Karl J. Trübner — Veit & Comp.**

Unveränderter photomechanischer Nachdruck 1973

ISBN 3 11 006003 5

© 1924/73 by Walter de Gruyter & Co., vormals J. Göschen'sche Verlagshandlung — J. Guttenberg,
Verlagsbuchhandlung — Georg Reimer — Karl J. Trübner — Veit & Comp., Berlin 30

Printed in the Netherlands

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung, sowie der Übersetzung,
vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Photokopie, Mikrofilm oder ein
anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter
Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Inhalt

	Seite
Erster Beratungsgegenstand:	
Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat	
1. Bericht von Professor Dr. Hans Schneider	1
Leitsätze des Berichterstatters	31
2. Mitbericht von Privatdozent Dr. Wilfried Schaumann	86
Leitsätze des Mitberichterstatters	126
3. Aussprache und Schlußworte	131
Zweiter Beratungsgegenstand:	
Schranken nichthoheitlicher Verwaltung	
1. Bericht von Professor Dr. Walter Mallmann	165
Leitsätze des Berichterstatters	206
2. Mitbericht von Professor Dr. Karl Zeidler	208
Leitsätze des Mitberichterstatters	240
3. Aussprache und Schlußworte	242
Verzeichnis der Redner	282
Verzeichnis der Mitglieder der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer	283
Satzung der Vereinigung	290

Erster Beratungsgegenstand:

Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat

1. Bericht von Professor Dr. Hans Schneider, Heidelberg*)

Man kann nicht zweimal durch denselben Fluß gehen. An diesen Satz Heraklits muß ich denken, wenn mir zum zweiten Male die Ehre zuteil wird, auf einer Tagung der StRL-Vereinigung zu referieren. Die Aufgabe, die mir gestellt wird, betrifft überdies einen Gegenstand, den ich vor einigen Jahren in einem Aufsatz behandelt habe. So sehr ich mich darüber freue, daß der Vorstand mein früheres Thema¹⁾ aufgegriffen hat, so erleichtert meine Vorarbeit die neue Flußüberquerung nicht, schon deswegen nicht, weil ich natürlich unterstellen muß, daß meine früheren Darlegungen in diesem Kreise bekannt sind. Wiederholt man sich, so ist's langweilig. Widerspreche ich mir selbst, so gelte ich für wankelmütig. Doch über Irrtum zur Wahrheit reisen, erweist erst den Weisen.

I. Vertragliche Abmachungen zwischen den Gliedstaaten eines Gesamtstaates finden sich in vielen föderalistisch aufgebauten Gemeinwesen²⁾. In der Schweizer Eidgenossenschaft gibt es zahlreiche interkantonale Vereinbarungen, vor allem die Konkordate, über die uns das zweite Referat unterrichten wird. Die Österreichische Verfassung eröffnet den Ländern ausdrücklich die Befugnis, untereinander Vereinbarungen „über Angelegenheiten ihres selbständigen Wirkungsbereichs“ zu treffen³⁾.

In den USA ist seit langem die Befugnis der Einzelstaaten, miteinander Verträge über Angelegenheiten der öffentlichen Verwaltung zu schließen, unbestritten anerkannt⁴⁾. Diese inter-

*) Der nachfolgende Abdruck enthält auch die Teile des sonst unverändert wiedergegebenen Berichtes, die im Hinblick auf die gebotene Zeitbeschränkung nicht mündlich vorgetragen werden konnten. Diese Stellen sind im Text in eckige Klammern [] gesetzt worden.

1) „Staatsverträge und Verwaltungsabkommen zwischen deutschen Bundesländern“ in DÖV 1957 S. 644 f.

2) In Kanada gibt es keine vergleichbaren Verträge zwischen den Provinzen oder der Provinzen mit dem Bund.

3) Art. 107 Österr. Verf. Vgl. dazu Adamovich-Spanner, Hb. des österr. Verfr. (5. Aufl. 1957) S. 160/161.

4) Vgl. F. Frankfurter und J. M. Landis: The Compact Clause of the Constitution, Yale Law Journal Vol. 34 p. 730—54;

state compacts, die der Zustimmung des Kongresses unterworfen sind — einem Erfordernis, dem übrigens nicht immer genügt werden soll — haben in den letzten Jahrzehnten an Zahl und Bedeutung zugenommen. [Anfangs nur geschlossen zur Regelung von Grenzfragen im engen Sinne, später auch zur Abgrenzung der Gerichts- und Verwaltungssprengel benutzt, dienen sie heute auch der gemeinschaftlichen Errichtung von interstate administrative agencies. Sie betreffen u. a. Schifffahrts- und Fischerei-Angelegenheiten, die gemeinsame Ausnutzung von Wasserkraften und Bodenschätzen (Petroleum, Erdgas), die Zusammenarbeit bei der Zivilverteidigung und bei Atom-Katastrophen. Ein kundiger Berichterstatter bemerkt dazu⁵⁾, Optimisten erblickten in den Regionalabkommen die Ansatzpunkte zu einer künftigen Rationalisierung der traditionellen Staateneinteilung.]

Ich lasse die ausländischen Verhältnisse beiseite und beschränke mich auf die Lage in Deutschland.

II. In der deutschen Verfassungsgeschichte bilden Verträge zwischen Gliedstaaten eine bekannte Erscheinung. Das ist nach der historischen Entwicklung unseres nationalen Gemeinwesens leicht verständlich. Die Befugnis zum Abschluß von Verträgen der Gliedstaaten untereinander gilt als eine föderalistische Selbstverständlichkeit, die in den gesamtstaatlichen Verfassungsurkunden nicht erwähnt, sondern stillschweigend vorausgesetzt wird. Der Entwurf einer Reichsverfassung von 1849 (§ 9) verlangte lediglich, daß „alle Verträge nicht rein privatrechtlichen Inhalts, welche eine deutsche Regierung mit einer anderen deutschen oder nichtdeutschen abschließt“, der Reichsgewalt „zur Kenntnisnahme und, insofern das Reichsinteresse dabei beteiligt ist, zur Bestätigung vorzulegen“ sind. Die Reichsverfassung von 1871 enthielt eine entsprechende Klausel nicht. Doch bot die Reichsaufsicht die Möglichkeit, Auskunft von den Ländern über die von ihnen abgeschlossenen Staatsverträge zu erhalten.

Die Zahl der nach geschehener Reichsgründung und ohne Reichsbeteiligung abgeschlossenen innerdeutschen Staatsverträge ist verhältnismäßig gering gewesen⁶⁾. Die meisten

F. L. Zimmerman und M. L. Wendell: The Interstate Compact since 1925 (Chicago 1951); E. Lloyd: Compacts, Treaties and Court Decrees (Wyoming 1957).

⁵⁾ Löwenstein: VerfR und VerfPraxis in den Ver. St. (1959) S. 93.

⁶⁾ Ficker, Vertragl. Beziehungen zwischen Gesamtstaat u. Einzelstaat im Dt. Reich, H. 38 der Abh. aus dem Staats- u. VerwR (1926), verzeichnet in seiner Liste „Verträge deutscher Staaten untereinander“ (S. 206 f.) für die Zeit nach der Reichsgründung fast

Conventionen deutscher Staaten untereinander gehören zur Reichsbildung oder zu deren unmittelbaren Vollzug (Militärwesen, Post, Eisenbahn, Zollwesen). Als Erscheinungen der Reichsgründungsphase dürfen wir sie hier außer Betracht lassen. Gliedstaatliche Vereinbarungen — außerhalb dieses Bereiches — betrafen das Armenwesen, die Verwaltung von Kanälen und die polizeiliche Zusammenarbeit. [Während auch die Regelung zwischenstaatlicher Fürsorgefälle zu den ältesten Materien gehört, die zum Gegenstand von gliedstaatlichen Abmachungen geworden sind, bestand ein Bedürfnis zum Abschluß von Doppelbesteuerungsabkommen zwischen den deutschen Gliedstaaten nicht, weil in Bezug auf die direkten, der Landesgesetzgebung unterliegenden Steuern eine denkbare Doppelbesteuerung durch besondere reichsrechtliche Vorschriften ausgeschlossen war⁷). Im Jahre 1909 wurde eine „Vereinbarung der Bundesregierungen“ getroffen über die gegenseitige Anerkennung der Reifezeugnisse. Dies und die Einrichtung einer Reichsschulkommission zeigen, daß bereits damals ein Bedürfnis nach einheitlicher bzw. harmonisierender Gestaltung des deutschen Bildungswesens bestand.]

Während der Jahre der Ersten Republik, die doch gerade nicht aus Staatsverträgen hervorgegangen ist, sind demgegenüber Abkommen zwischen deutschen Ländern in größerer Zahl und für mannigfache Verwaltungsbereiche geschlossen worden⁸). Sie betrafen die wechselseitige Anerkennung von Schul- und Hochschul-Prüfungen, von Zeugnissen über erfolgreiche Absolvierung von Berufsausbildungen, die Schaffung von Gerichts- und Verwaltungsgemeinschaften bzw. die Übernahme von einzelnen Verwaltungsaufgaben und gerichtlichen Zuständigkeiten durch ein anderes Land. [Vor allem hat Preußen mit seinen Nachbarländern zahlreiche Abkommen getroffen (über Fragen der Polizei, des Jagd- und Fischereiwesens, der Straßenverwaltung und der Landesplanung, sowie über gemeinschaftliche Ver-

nur Reich-Länder-Verträge. Auch in der gesamten Literatur finden sich nur gelegentlich einige wenige Bemerkungen über die Verträge zwischen deutschen Ländern untereinander, während die Verträge zwischen Ländern und dem Reich, sowie zwischen deutschen Ländern und außerdeutschen Staaten wiederholt wissenschaftlich untersucht worden sind, zuletzt von J. Köhle: *Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern*, DÖV 1960 S. 650 f.

⁷) Bundesgesetze vom 13. 5. 1870 (BGBl. S. 119), später auf das Reichsgebiet ausgedehnt.

⁸) Vgl. die „Übersicht über die zwischen Reich und Ländern sowie unter den Ländern bestehenden Verwaltungsgemeinschaften und sonstigen Gemeinschaftsvereinbarungen“ in dem Band „Verfassungsausschuß der Länderkonferenz, Beratungsunterlagen 1928“, herausgeg. v. RMDJ (Berlin 1929) S. 70—80.

waltungseinrichtungen wie gemeinsame Ärztekammern, Apothekerkammern, Handelskammern, Strafanstalten usw.). Auf Grund von Staatsverträgen waren preußische Oberlandesgerichte für Anhalt, Lippe, Schaumburg-Lippe sowie für thüringische und oldenburgische Gebietsteile zuständig und umgekehrt das thüringische OLG Jena für preußische Teile in Thüringen und das württembergische OLG in Stuttgart für das preußische Hohenzollern. Die drei Hansestädte Hamburg, Bremen und Lübeck hatten durch Staatsvertrag ein gemeinsames OLG eingerichtet.

Innerdeutsche Grenz-Korrekturen sind mehrfach durch Länderverträge herbeigeführt worden. Am bedeutsamsten ist der Gemeinschaftsvertrag der thüringischen Kleinstaaten über die Vereinigung zu einem neuen Land Thüringen gewesen.]

Die Notwendigkeit zum Abschluß solcher Abkommen der deutschen Gliedstaaten ergab sich damals besonders aus ihrer historisch bedingten territorialen Gemengelage. Im Jahre 1928 bestanden noch rund 200 Enklaven bzw. Exklaven in anderen Ländern mit nahezu 2 Millionen Einwohnern⁹⁾.

Neben die Staatsverträge traten in den Jahren der Weimarer Republik mehr und mehr Verwaltungsvereinbarungen der Landesregierungen untereinander und mit den obersten Reichsbehörden. Die Reichsbürokratie hat zahlreiche solcher Absprachen mit den Länderverwaltungen herbeigeführt und sich an ihnen beteiligt, so daß ein sachverständiger Zeuge dieser Entwicklung im Jahre 1932 davon sprach, hier bahne sich im Vereinbarungswege eine Art selbständiges Verordnungsrecht der Ländergesamtheit an¹⁰⁾. [Es ist wichtig, dabei zu beachten, daß damals die Reichsministerien am Zustandekommen der Absprachen wenn nicht führend, so doch patronisierend teilnahmen, obschon die Ergebnisse in Form von „Vereinbarungen der Länder“ im Reichsministerialblatt veröffentlicht wurden.]

III. Wenn ich mich jetzt dem zwischengliedstaatlichen Vertragsrecht in der Bundesrepublik zuwende, so sollten wir zuerst einen Blick auf den gegenwärtigen Bestand und die Formen solcher öffentlich-rechtlichen „Konkordate“ werfen. Sonst läuft man Gefahr, sich ins Theoretisieren zu verlieren. Nun ist es schwierig, sich eine Übersicht zu verschaffen über die vielfältigen hoheitlichen Verflechtungen und Abgrenzungen der Bundesländer untereinander, die auf Übereinkommen in verschiedenen Formen beruhen. Die Verträge, Absprachen und gemeinsamen Beschlüsse von Ländern sind nur zum Teil veröffent-

⁹⁾ Angaben nach O. Bühler, Hb. d. dt. StR. II (1930) S. 688.

¹⁰⁾ Medicus im Jahrb. d. öff. R., Bd. 20 (1932) S. 112 mit Angaben über die unter Reichsbeteiligung getroffenen Vereinbarungen.

licht, und soweit sie publiziert worden sind, ist dies oft in schwer erreichbaren Amtsblättern der einzelnen Landesverwaltungen geschehen. Der von der Bundesregierung eingesetzte Sachverständigen-Ausschuß zur Neugliederung des Bundesgebietes (sog. Luther-Ausschuß) hat sich von den Länderregierungen eine Liste der öffentlich-rechtlichen Verflechtungen der Länder untereinander beschafft¹¹⁾. Unter Benutzung dieses älteren, bis zum Jahre 1953 reichenden Materials habe ich eine eigene Übersicht zusammengestellt, die Ihnen vorliegt¹²⁾. Sie vermittelt ein anschauliches Bild von der Fülle der bestehenden vertraglichen Beziehungen.

Bei der Zusammenstellung mußten aus Gründen der Vollständigkeit auch Abkommen zwischen Bund und Ländern einbezogen werden. Denn wenn mehrere Länder ein Abkommen mit den Organen des Gesamtstaates treffen, so pflegt ein solcher Akt auch Rechtsbeziehungen der beteiligten Länder in ihrem Verhältnis untereinander zu begründen. Deutlich erkennbar wird dies, wenn der Bund einem zwischen mehreren Ländern bestehenden Abkommen nachträglich beigetreten ist. Ein Beispiel dafür bietet das Königsteiner Staatsabkommen¹³⁾. Der spätere Beitritt des Bundes hebt die zwischen den Ländern bereits bestehenden Verpflichtungen gewiß nicht auf. Aber auch in Fällen ursprünglicher Bundesbeteiligung ergeben sich nicht bloß vertragliche Rechte und Pflichten der beteiligten Länder im Verhältnis zum Bund. Selbst wenn ein Abkommen ausdrücklich abgeschlossen wird zwischen der Bundesregierung einerseits und den Landesregierungen von Baden-Württemberg, Bayern usw. andererseits, stehen sich nicht nur Bundesregierung und Gesamtheit der Landesregierungen als Partner gegenüber, vielmehr entstehen möglicherweise auch im Verhältnis der einzelnen Länder untereinander Rechtsbeziehungen.

Diese Lage macht es m. E. notwendig, manche Bund-Länder-Abkommen (sofern daran mehrere Länder beteiligt sind) hier zu berücksichtigen.

In der Zusammenstellung konnten nicht erfaßt werden die zahlreichen Beschlüsse der „Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder der Bundesrepublik“, weil sie nur zu einem kleinen Teil veröffentlicht werden (vgl. dazu die Vor-

¹¹⁾ Die Neugliederung des Bundesgebietes. Herausgegeben vom BMdJ (1955) S. 167 f.

¹²⁾ Als Anlage in ergänzter und verbesserter Fassung abgedruckt. Bei diesen Zusammenstellungen hat mir Herr stud. jur. Walter Schmidt gewissenhaft und umsichtig geholfen.

¹³⁾ Dazu den materialreichen Aufsatz von Kurt Pfuhl: Das Königsteiner Staatsabkommen. Der öffentliche Haushalt (Archiv für Finanzkontrolle) Jahrgang 5 (1958) S. 200 f.

bemerkung zu dem Verzeichnis). Dabei sind gerade diese Beschlüsse für unseren Themenkreis besonders bemerkenswert. Denn sie betreffen oft nicht Verwaltungsfragen, die ihrem örtlichen Bezug nach über die Landesgrenzen hinausweisen, sondern solche, die im eigenen Herrschaftsbereich eines jeden Landes zu beantworten sind. Anders ausgedrückt: die Beschlüsse betreffen sozusagen nicht den Außenverkehr, sondern den Innenbetrieb der Länder. Auf die Bedeutung dieser Erscheinung werde ich noch zurückkommen.

Wie Sie sehen, konzentriert sich der Bestand an Abkommen auf verschiedene Sachgebiete:

- [(I) auf gerichtliche Zuständigkeiten und gerichtliche Verwaltung,
- (II) sowie Strafvollzugswesen,
- (III) auf polizeiliche insbes. wasserpolizeiliche Zuständigkeiten,
- (IV) auf finanzielle Ausgleichs- und Verteilungsleistungen geringen Ranges,
- (V) auf territoriale Abgrenzungen in der Forst-, Jagd- und Fischereiverwaltung,
- (VI) auf einige wichtige Punkte aus dem Bereich des Vermessungswesens, der Raumordnung und des Bauwesens (Amtliche Landkarten, Zusammenarbeit bei der Raumordnung, Zulassung neuer Baustoffe und Bauarten),
- (VII) auf einige Angelegenheiten der Verkehrsverwaltung,
- (VIII) auf das Flüchtlingswesen sowie auf einige untergeordnete Dinge, die unter „Sozialwesen“ mehr schlecht als recht zusammengefaßt wurden,
- (IX) sodann auf eine Reihe von Abkommen über wissenschaftliche Forschungsstätten und sonstige Ausbildungseinrichtungen,
- (X) auf Schulfragen,
- (XI) auf das Prüfungswesen usw.,
- (XII) schließlich auf Rundfunk und Fernsehen — ein aktuelles Manöverfeld der Staatsrechtslehrer.]

Wenn ich von den Rundfunk-Verträgen absehe, weil es sich dabei — wie Herr Krüger sagen würde — um Beiträge zum „Machtregal“ handelt, so fällt der relativ hohe Bestand an Abkommen aus dem kulturellen Bereich auf. Dieser Eindruck wird noch deutlicher, wenn man die Beschlüsse der Konferenz der Kultusminister in Betracht zieht.

Nach dem Jahresbericht der Kultusminister-Konferenz für die Zeit vom 1. 10. 1958 bis 30. 9. 1959¹⁴⁾ sind allein während dieser Periode Beschlüsse gefaßt worden über:

¹⁴⁾ Jahresbericht vom 24. 9. 1959 (nicht veröffentlicht).

- Aufnahme von Bewerbern in Ingenieurschulen, die vor dem Eintritt ihren Grundwehrdienst ableisten
vom 28. 2. 1959
- Richtlinien für das Verfahren beim Übergang von Lehrern von einem Land der Bundesrepublik in ein anderes
vom 15. 4. 1959
- Rahmenvorschriften für die Zulassung zum Hochschulstudium ohne Reifezeugnis
vom 22. 4. 1959
- Grundsätze für die direkte Förderung der Studenten an Pädagogischen und Berufspädagogischen Hochschulen, Akademien und Instituten, sowie an staatlichen Kunst- und Musikhochschulen
vom 6./7. 2. 1959
- Grundsätze für die direkte Förderung der Studierenden an Staatlichen Ingenieurschulen
vom 6./7. 2. 1959
- Teilnahme von Lehrern an Tagungen
vom 23./24. 4. 1959
- Rahmenvereinbarung über die Errichtung von Berufsaufbauschulen (Aufbaulehrgänge) im berufsbildenden Schulwesen
vom 24./25. 9. 1959
- Rahmenprüfungsordnung für die Staatliche Privatmusiklehrerprüfung
vom 7. 10. 1958
- Abkommen über die Genehmigung zur Führung akademischer Grade ausländischer Hochschulen
vom 23. 10. 1958

Nebenbei bemerkt: die Zahl der Vereinbarungen für den Bereich der staatlichen Hochschulverwaltung wäre wahrscheinlich noch größer, würden nicht die Hochschulbehörden noch immer von dem nachgelassenen Erfahrungsschatz reichsministerieller Erlasse zehren können. Die während des Krieges herausgegebene Sammlung „Die deutsche Hochschulverwaltung¹⁵⁾“ wird nach meinen Beobachtungen in der Praxis noch immer gern zu Rate gezogen.

Zu den generellen Vereinbarungen kommen noch Einzelfall-Beschlüsse der Kultusminister-Konferenz, auf die ich der juristischen Kuriosität halber hinweise: nämlich gemeinschaftliche Ermächtigungen an deutsche Schulen im Ausland, einmalig eine Reifeprüfung abzuhalten, und zwar nach einer von den Kultusministern vereinbarten Prüfungsordnung¹⁶⁾. Das sind transnationale Verwaltungsakte der Länderverwaltungen, sozusagen das Gegenstück zu den „überregionalen Verwaltungsakten“ der

¹⁵⁾ 2 Bde. (1942/43) herausgegeben von Kasper, Huber, Kaebisch und Senger.

¹⁶⁾ Bsp.: „Ermächtigung der Dt. Schule in Tokyo-Omori zur einmaligen Abhaltung einer Reifeprüfung im Frühjahr 1960“ Beschl. v. 3. 2. 1960, veröffentlicht im ABl. des KultusMin. Baden-Württemberg 1960 S. 433. Ähnlich für eine Schule in Bogota, Beschl. v. 23. 3. 1960, veröffentlicht aaO. S. 255.

Bundeszentralbehörden. Die Fragen, die solche zur gesamten Hand erlassenen Verwaltungsakte aufwerfen (Zuständigkeit des Bundes? Rechtswirkung? Verwaltungsgerichtlicher Schutz?), mögen hier auf sich beruhen bleiben.

Der Überblick zeigt, daß sich ein weitläufiges Vertragsrecht in und neben den Bereich des gesetzlich fixierten Staats- und Verwaltungsrechts schiebt.

IV. Ich wende mich jetzt der juristischen Systematisierung der Formen zwischengliedstaatlicher „Verkommnisse“ — um einen Ausdruck des schweizerischen Rechts zu gebrauchen — zu und unterscheide: Staatsverträge, Verwaltungsabkommen und gemeinsame Verwaltungsbeschlüsse.

[Die beiden ersten Gruppen sind uns geläufige Namen. Nachdem das Grundgesetz neben den internationalen Verträgen die internationalen Verwaltungsabkommen ausdrücklich erwähnt hat (Art. 59 Abs. 2) und es damit die in der völkerrechtlichen Praxis entwickelten Formen als gegeben anerkennt und zum Ausgangspunkt einer verfassungsrechtlich differenzierten Behandlung macht, und nachdem die innerdeutsche Praxis in erheblichem Ausmaß mit förmlichen Verwaltungsabkommen arbeitet, wird man einer rechtlichen Unterscheidung zwischen gliedstaatlichen Staatsverträgen und Länderverwaltungsabkommen nicht ausweichen können¹⁷⁾].

Der Unterschied zwischen Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen richtet sich selbstverständlich nicht nach der Überschrift, welche die Vertragspartner für ihre Abmachung wählen. [Vielfach werden Staatsverträge als „Abkommen“ bezeichnet (Düsseldorfer Schulabkommen, Länderabkommen über die Koordinierung des ersten Fernsehprogramms).] Auch das Verfahren, dessen man sich beim Abschluß von Staatsverträgen und von Verwaltungsabkommen bedient, ist für die eigentliche Frage nach dem Unterschied beider Vertragstypen nicht wesentlich. Denn die Verschiedenheit des Verfahrens ist nicht die Voraussetzung, sondern die Konsequenz einer Unterscheidung in Bezug auf die Natur der Vereinbarung.

Als dritten Typ vertragsähnlicher Abmachungen unterscheide ich neben den Staatsverträgen und den Verwaltungsabkommen die vereinbarten Beschlüsse der Ressortminister-Konferenzen. Zu dieser Dreiteilung im einzelnen:

1. Staatsverträge sind Vereinbarungen öffentlich-rechtlichen Inhalts, die ein Land mit einem anderen Bundesland, in seltenen Fällen auch mit dem Gesamtstaatsverband oder mit auswärtigen Staaten schließt. Den letzten Fall (Staatsvertrag

¹⁷⁾ Die von mir in DÖV 1957 S. 646 (unter II) versuchten Unterscheidungen sind durch die folgenden Ausführungen überholt.

mit auswärtigen Staaten) lasse ich als eine völkerrechtliche Figur hier außer Betracht. Staatsverträge binden ein Land als geschlossene Herrschafts-Einheit, d. h. in jeder Richtung seiner Landesgewalt (Legislative, Exekutive, Justiz). Wenn ein Land kraft der ihm durch das Grundgesetz (Art. 30) überlassenen Herrschaftsbefugnisse besondere Bindungen gegenüber einem anderen Bundesland eingeht und diese Bindungen sich potentiell auf die Gesamtfülle landesherrschaftlicher Funktionen beziehen, so liegt ein Staatsvertrag vor. Weil in einem solchen Falle alle landesherrschaftlichen Bereiche von der vertraglichen Bindung ergriffen werden, ist die Mitwirkung der Volksvertretung des Landes am Zustandekommen eines Staatsvertrages erforderlich.

[Der Weg eines Staatsvertrages muß regelmäßig beschritten werden, wenn Vereinbarungen getätigt werden sollen, welche die Rechtsstellung der Landeseinwohner berühren. Denn eine solche vertragliche Abrede setzt sinnvollerweise voraus, daß die Kontrahenten sich nicht bloß in verwaltungsmäßiger, sondern auch in gesetzgeberischer Hinsicht binden. Andererseits kann man nicht sagen, daß Staatsverträge lediglich solche Dinge regeln könnten, die innerhalb eines Landes nur im Wege des Gesetzes festgelegt zu werden vermögen. Es kommt gerade bei den Länderabkommen vor, daß durch Staatsvertrag etwas vereinbart wird, was innerstaatlich ohne Inanspruchnahme der Gesetzgebungsbefugnis geordnet werden könnte. Ja, es ist denkbar, daß Staatsverträge der Länder ihrem Inhalt nach einer Umsetzung in allgemein verbindliches Recht überhaupt nicht fähig sind. In einem solchen Fall gilt das Abkommen deswegen als „Staatsvertrag“, weil jedes Land als geschlossene Herrschaftseinheit und in der Gesamtheit seiner Herrschaftsbefugnisse verpflichtet wird.]

2. **Verwaltungsabkommen** sind Vereinbarungen öffentlich-rechtlichen Inhalts, welche die Bundesländer miteinander treffen, wobei nicht die Gesamtheit ihrer Herrschaftsfunktionen potentiell davon ergriffen werden soll, sondern nur der Bereich ihrer Verwaltung. Verwaltungsabkommen berechtigen und verpflichten auch die beteiligten Länder, aber nicht in jeder Hinsicht, sondern lediglich soweit die Zuständigkeit der Landesexekutive reicht. Nur in bezug auf den Herrschaftszweig „Verwaltung“ entstehen vertragliche Bindungen der Länder untereinander.

Der Gegenstand von Verwaltungsabkommen ist der gleiche, der durch Verwaltungsvorschriften geregelt werden könnte. Was nicht im Wege von Verwaltungsvorschriften bestimmt werden könnte (wie z. B. die Einrichtung eines Gerichts, dessen örtliche und sachliche Zuständigkeit), kann auch nicht Gegen-

stand eines Verwaltungsabkommens werden. Das bedeutet vor allem, daß die Rechte Dritter durch solche Abkommen nicht berührt werden dürfen. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz kann dann Platz greifen, wenn die Landesexekutive bereits beim Abschluß eines Verwaltungsabkommens über eine gesetzliche Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen verfügt und mit Hilfe dieser Ermächtigung das Vereinbarte innerstaatlich in allgemein verbindliche Rechtssätze umsetzen kann. In einem solchen Fall hat der Vertragspartner aber keinen Anspruch darauf, daß die gesetzgeberische Ermächtigung bestehen bleibt, weil jedes an einem Verwaltungsabkommen beteiligte Land nur berechtigt und verpflichtet wird, soweit der Machtbereich der Exekutive jeweils reicht. Der Landesgesetzgeber kann sich über ein Verwaltungsabkommen hinwegsetzen, ohne daß darin eine Verletzung der durch das Verwaltungsabkommen übernommenen Pflichten des Landes liegen würde.

Der Abschluß von Verwaltungsabkommen beruht auf der Organisations- und Verwaltungshoheit. Wer Verwaltungsvorschriften erlassen kann, darf auch für seinen Bereich Abkommen über den Inhalt seiner Verwaltungsvorschriften treffen.

3. Als dritten Typ von Absprachen über den Landesrahmen hinaus nenne ich die gemeinsamen Beschlüsse der Ressortminister-Konferenzen. Es sind regelmäßig einstimmig gefaßte Beschlüsse, die meistens als vereinbarte Beschlüsse oder Vereinbarungen bezeichnet werden, wobei das Wort „vereinbart“ noch etwas von dem Sinn widerspiegelt, den die ältere Lehre einer Vereinbarung im Unterschied zum Vertrag beigelegt hat. Sie verstand den Vertrag als ein Ergebnis sich kreuzender, wechselseitiger Erklärungen (Antrag und Annahme), also als einen Dialog — während die Vereinbarung gleichgerichtete gemeinsame Erklärungen zusammengefaßt, gleichsam einen Chorgesang bildet. Es liegt mir fern, diese von der Zivilistik abgelehnte und im öffentlichen Recht längst vergessene Unterscheidung wieder zu beleben. Ich meine nur, daß bei den „vereinbarten“ Beschlüssen noch etwas von dem mitschwingt, was das schärfere Sprachempfinden früherer Generationen erkannte: die gemeinsame Willensrichtung aller Beteiligten.

Die Innenminister, die Finanzminister, die Justizminister, die Verkehrsminister usw. und nicht zuletzt die Kultusminister der Länder pflegen sich auf Ressortminister-Konferenzen über gemeinsam interessierende Fragen ihrer Verwaltungen zu beraten. Dabei werden auch Muster-Entwürfe zu Landesgesetzen vorbereitet, so z. B. auf der letzten Innenminister-Konferenz Entwürfe für Gesetze über das Sammlungswesen und das Meldewesen. Neben den Ressortministern pflegen sich auch die Mi-

nisterpräsidenten der Bundesländer periodisch zu treffen, um gemeinsame Angelegenheiten zu beraten. Merkwürdigerweise hat sich der Bundesrat nicht als Kristallisationspunkt für solche Konferenzen erwiesen.

Die Form und Arbeitsweise dieser ministeriellen Arbeitsgemeinschaften ist unterschiedlich¹⁸⁾. Am meisten verfestigt haben sich die Verhältnisse bei der Kultusminister-Konferenz, über die ich deswegen einige Angaben machen möchte.

Die Kultusminister-Konferenz (genau: „Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland“) hat sich nach ihrer Geschäftsordnung folgende Aufgabe gesetzt: sie „behandelt Angelegenheiten der Kulturpolitik von überregionaler Bedeutung mit dem Ziel einer gemeinsamen Meinungs- und Willensbildung und der Vertretung gemeinsamer Anliegen“¹⁹⁾.

Zu diesem Zweck beraten und beschließen die Kultusminister (bzw. Senatoren) der Länder und von West-Berlin in Plenarsitzungen, wobei jedes Land eine Stimme führt. Vertreter von Bundesministerien werden für einschlägige Beratungspunkte hinzugezogen. Für Beschlüsse der Kultusminister-Konferenz ist Einstimmigkeit der „Länder“ erforderlich.

Neben dem Plenum besitzt die Kultusminister-Konferenz vier Ausschüsse: den Schulausschuß, den Kunstausschuß, den Hochschulausschuß und den Ausschuß für das Auslandsschulwesen. In diesen Gremien entscheidet die einfache Mehrheit, wobei jedes Land eine Stimme führt. Einstimmig beschlossene Empfehlungen gelten ohne weiteres als Beschlüsse der Kultusminister-Konferenz, wenn nicht ein Land oder das Präsidium Erörterung im Plenum beantragen. Auf diese vereinfachte Weise ist z. B. die 3-Jahres-Sperrfrist für Berufungen von Hochschullehrern vereinbart worden.

Alle Beschlüsse, die nach Landesrecht der Zustimmung anderer Landesorgane als der Kultusminister bedürfen (z. B. solche Beschlüsse, die andere Ressorts berühren, insbes. die Landesfinanzminister, oder solche Beschlüsse, die wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung dem Landeskabinett oder dem Ministerpräsidenten zu unterbreiten sind), werden erst wirksam, wenn diesem Erfordernis in jedem der beteiligten Länder ge-

¹⁸⁾ Besonderheiten ergeben sich notwendigerweise schon daraus, daß die ministeriellen Geschäftsbereiche von Land zu Land verschieden abgegrenzt sind. So wird die „Arbeitsgemeinschaft der Landesflüchtlingsverwaltungen“ von den Ministerien besichtigt, in deren Geschäftsbereich Flüchtlingsangelegenheiten federführend bearbeitet werden. Das ist in Baden-Württemberg jetzt das Innenministerium.

¹⁹⁾ Vorspruch zu der am 19. 11. 1955 beschlossenen GeschäftsO. (nicht veröffentlicht).

nügt ist. Da sich im Einzelfall schwer feststellen läßt, ob diese Bedingung erfüllt worden ist, bleibt das rechtliche Schicksal der Beschlüsse häufig im Dunkeln. Dazu kommt noch als weiteres Moment der Unsicherheit die mangelhafte Publizität der Beschlüsse selbst. Über die Veröffentlichung aller Konferenzbeschlüsse entscheidet nämlich das Präsidium (Präsident und zwei Vizepräsidenten) selbstherrlich. Immerhin gelangt wenigstens ein Teil der Beschlüsse zur nachrichtlichen Bekanntgabe in das Gemeinsame Ministerialblatt (des Bundes). Dort liest man dann — wie es heißt — „Beschlüsse und Vereinbarungen, auf die sich die Kultusminister ... geeinigt haben“²⁰).

Die rechtliche Wirksamkeit und Reichweite der Beschlüsse mag zweifelhaft sein, weil sie inhaltlich oft sehr elastisch abgefaßt sind und als „Rahmenordnung“, als „Richtlinien“, als „Rahmenplan“, oder als „Grundsätze“ deklariert werden. Das deutet auf einen mehr empfehlenden als befehlenden Charakter hin. Gleichwohl werden — wie mir von Kundigen versichert worden ist — diese Empfehlungen im allgemeinen von den Verwaltungen der Länder respektiert und durch Einzel- oder Runderlasse durchgeführt. Da sich diese Umsetzung in Landesverwaltungsvorschriften dem Blick des Außenstehenden weitgehend entzieht, wird die koordinierende Bedeutung der Konferenz-Beschlüsse von der Öffentlichkeit unterschätzt.

Die vereinbarten Beschlüsse schaffen harmonisierte Verwaltungsanordnungen der Länder. Das rechtfertigt es, die gemeinsamen Beschlüsse der Ressort-Minister-Konferenzen der Länder als dritte Form zwischengliedstaatlicher Abmachungen anzuerkennen.

V. Nach diesem Versuch, die verschiedenen zwischengliedstaatlichen Abreden voneinander abzugrenzen und drei unterscheidbare Kategorien zu bilden, wende ich mich der Frage zu, wie dieses Vertrags- und Vereinbarungswesen in das System unseres Staats- und Verfassungsrechts einzuordnen ist.

1. In juristisch-dogmatischer Hinsicht ist diese Erscheinung nicht beunruhigend. Die dem öffentlich-rechtlichen Vertragsverwaltungsrechtlichen Typs anhaftende Problematik — wie der Staat über hoheitliche Verhältnisse mit den ihm Unter-

²⁰) Die zur Publikation freigegebenen Beschlüsse werden im Gem. MBl. mit folgendem Hinweis abgedruckt: „Nachstehend werden Beschlüsse und Vereinbarungen bekanntgegeben, auf die sich die Kultusminister der Länder der Bundesrepublik Deutschland geeinigt haben.“

Die Veröffentlichung macht die Texte nicht zu unmittelbar geltendem Recht. Erst durch die Entscheidung der zuständigen Länderorgane und durch die landesübliche Bekanntgabe werden sie für die einzelnen Ländern verbindlich.“

worfenen paktieren könne, ohne seine hoheitliche Überlegenheit aufzugeben — tritt bei den zwischengliedstaatlichen Verträgen nicht auf. Bei den Länder-Abkommen wird immer zwischen gleichgestellten Herrschaften paktiert, und gerade durch den Abschluß eines Staatsvertrages wird der hoheitliche Charakter des Geschäftes nicht in Frage gestellt, sondern unterstrichen.

[Daß Gliedstaaten sich untereinander „vertragen“, bedeutet keine juristische Anomalität, sondern entspricht der Natur eines föderalistischen Gemeinwesens. Die im deutschen Staatsrecht anerkannte Pflicht zu bundes- und länderfreundlichem Verhalten schließt die Verpflichtung eines jeden Landes ein, im Verhältnis zu jedem anderen Land alles zu unterlassen, was das gedeihliche Mit- und Nebeneinanderwirken der Glieder im Rahmen des Gesamtstaates stören könnte, und alles zu tun, um ein gedeihliches Zusammenwirken aller Teile zu fördern. In dieser Hinsicht bedeutet der Abschluß von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen vom Bundesstaatsrecht aus ein geradezu gebotenes Mittel zur Regelung des gliedstaatlichen Zusammenlebens.]

2. Die zwischengliedstaatlichen Verträge und Vereinbarungen gehören in den Bereich des deutschen Staatsrechts. Die Gliedstaaten innerhalb eines Gesamtstaates stehen in einem staatsrechtlichen, nicht in einem völkerrechtlichen Verhältnis zueinander. Völkerrechtliche Regeln über das Zustandekommen, die Auslegung und die Erfüllung von Verträgen finden auf zwischenstaatliche Abkommen keine Anwendung. Das Gegenteil zu behaupten, gehört allerdings zu den überlieferten Legenden des deutschen Staatsrechts. Der Irrtum wird leider auch durch ein obiter dictum des Bundesverfassungsgerichts genährt, das in dessen allererstem Urteil steht (E 1, 51) und das zu dem Leitsatz überkomprimiert worden ist: „Regeln des Völkerrechts können innerhalb des Bundesstaates nur im Verhältnis von Land zu Land und im Bereich ihrer rechtlichen Gleichordnung angewendet werden“²¹). In Wahrheit trifft es nicht zu, daß

²¹) Leitsatz 17 zum ersten Südweststaat-Urteil des BVerfG (E 1, 16). Der Leitsatz gibt die entsprechende Stelle aus den Urteilsgründen nicht zutreffend wieder. Im Urteil heißt es nämlich (S. 51):

„Es bedarf in diesem Zusammenhang auch nicht der Entscheidung, welche Bedeutung der Vorschrift des Art. 25 zukommt, daß die Regeln des Völkerrechts Bestandteil des Bundesrechts mit Vorrang vor den Gesetzen sind. Jedenfalls könnte ein das Verhältnis von Staaten zu einander regelnder Völkerrechtssatz innerhalb des Bundesstaates nur im Verhältnis von Land zu Land und im Bereich ihrer rechtlichen Gleichordnung angewendet werden (vgl. Entscheidung des RStGH v. 18. Juni 1927, 7/25, Lammers-Simons I S. 185 ff. u. ö.), nicht dagegen auf das Überordnungsverhältnis von Bund und

deutsche Gerichte jemals völkerrechtliche Grundsätze auf das Verhältnis deutscher Gliedstaaten zueinander angewandt hätten. Das hat weder das Bundesverfassungsgericht noch der oft in diesem Zusammenhang zitierte Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich getan²²⁾. Prüft man nämlich die angeblichen Belegstellen, so ergibt sich, daß der Staatsgerichtshof völkerrechtliche Grundsätze nur in Betracht gezogen hat, um zu ermitteln, ob es einen entsprechenden Satz des gemeinen deutschen Staatsrechts gebe. Das geschieht in der Form eines Schlusses vom Größeren aufs Kleinere: wenn schon nach Völkerrecht im Verhältnis von souveränen Staaten zueinander das und das gilt, um wieviel mehr muß dergleichen dann zwischen den Gliedern eines Gesamtstaates gelten. Das Völkerrecht wird also nur als ein Hilfsmittel herangezogen, um einen ungeschriebenen Satz des innerdeutschen Staatsrechts zu ermitteln. Das ist eine zulässige Argumentation, aber sie dürfte durchaus entbehrlich sein, weil der anerkannte Grundsatz der Bund- und Länderfreundlichkeit und das bundesstaatliche Gebot zu wechselseitiger Rücksichtnahme viel mehr hergeben als die Regeln des Völkerrechts.

Auf Länder-Abkommen ist daher nur deutsches Recht anzuwenden, und zwar in erster Linie das gesamte geschriebene und ungeschriebene Bundesrecht, notfalls die ungeschriebenen Regeln des gemeinen deutschen Staatsrechts²³⁾.

3. Die zwischengliedstaatlichen Abmachungen schaffen ein öffentlich-rechtliches Verhältnis zwischen den beteiligten Ländern. Im Verhältnis zu jedermann gewinnen die Absprachen nur dann Verbindlichkeit, wenn die Länder sie in Landesrecht umsetzen, wozu ein Gesetzgebungsakt notwendig ist. Auf diese Weise entsteht paralleles Landesrecht.

Auch wenn sämtliche Länder einen Vertrag miteinander geschlossen und durch Landesgesetz sanktioniert haben, bildet sich kein Bundesrecht, sondern bundeseinheitliches Landesrecht. Es besitzt keinen höheren Rang als normale Landesgesetze.

Land; dieses Verhältnis wird durch die bundesstaatliche Rechtsordnung bestimmt. Bei der Neugliederung — sowohl nach Art. 29 wie nach Art. 118 GG — handelt es sich aber nicht nur um das gegenseitige Verhältnis der beteiligten Länder untereinander, sondern zugleich auch um das Verhältnis zwischen Bund und Ländern. Das Bundesrecht, insbesondere das Grundgesetz hat diese Rechtsbeziehungen wie dargelegt, geregelt. Für die Anwendung völkerrechtlicher Normen, die durch Art. 25 GG Bundesrecht geworden sind, ist damit kein Raum mehr“.

²²⁾ Dazu näheres in meinem Aufsatz in DÖV 1957 S. 648/49.

²³⁾ Mit Recht hat das BVerfG in dem Lippeschen Streit mit Nordrhein-Westfalen auf einen Satz „des gemeindeutschen Verfassungsrechts“ zurückgegriffen (E 4, 276).

Entgegenstehendes altes Landesrecht ist durch die Transformation beseitigt, d. h. genauer: für die Dauer der Gültigkeit des Staatsvertrages (und damit auch des Transformationsaktes) außer Anwendung gesetzt.

Wenn künftig ein dem Länderstaatsvertrag widersprechendes Landesgesetz oder ein anderer Akt der Landesgewalt ergeht, so liegt darin eine Vertragswidrigkeit. Sie führt jedoch nicht zur Nichtigkeit des vertragswidrigen Landesgesetzes. Insofern ergibt sich eine Parallele zum internationalen Recht. Wie es dort völkervertragswidriges Staatsrecht geben kann, so hier staatsvertragswidriges Landesrecht. An dieser Meinung möchte ich festhalten, auch wenn ich davon ausgehe, daß die Gliedstaaten innerhalb des Gesamtstaates in einer viel engeren und qualitativ anderen Beziehung miteinander stehen als die im Völkerrechtsverkehr kontrahierenden Staaten. Gewiß besteht für Bund und Länder die „Pflicht zur Wahrung und Herstellung der grundgesetzlichen Ordnung in allen Teilen und Ebenen des Gesamtstaates“ (BVerfGE 8, 138). Es herrscht Kraft ungeschriebenen Bundesrechts das Gebot wechselseitiger Rücksichtnahme. Aber diese bundesstaatlichen Rechtsprinzipien werden durch ein vertragswidriges Verhalten eines Landes gegenüber dem Partnerland nicht ohne weiteres verletzt. Denn bindet sich ein Land durch Staatsvertrag im Verhältnis zu anderen Gliedländern, so übernimmt es damit in der Regel erhöhte, besondere Pflichten, die über das allgemeine Gebot zu länderfreundlicher Rücksichtnahme hinausgehen. Widerstreitet ein späteres Landesgesetz oder ein sonstiger Herrschaftsakt dem Staatsvertrag, so liegt darin nicht — oder doch jedenfalls nicht per se — ein Verstoß gegen das allgemeine Rücksichtnahmegebot, sondern eben nur ein Verstoß gegen die zusätzliche, erhöhte, freiwillig übernommene Zusage des Landes.

[In der Praxis wird sich die Frage selten in dieser Form stellen. Denn der Gesetzgeber wird immer davon ausgehen, daß der einschlägige Staatsvertrag schon vor Erlass des abweichenden Landesgesetzes erloschen, angefochten oder gekündigt sei, daß er durch Änderung der Verhältnisse umgestaltet sei, oder daß der Inhalt des Staatsvertrages mit dem Inhalt des späteren Landesgesetzes zu vereinbaren sei. In der Tat wird sich vielfach ein möglicher Widerspruch durch vertragskonforme, harmonisierende Auslegung späteren Landesrechts auflösen lassen. Man würde etwa prüfen, ob das auf einem Staatsvertrag beruhende Landesrecht als spezial-gesetzliche Regelung anzusehen ist, die von einem späteren generellen Landesgesetz unberührt bleibt.]

[4. Excurs: Die erwähnte Problematik erinnert an die entsprechende Frage nach der staatsrechtlichen Gültigkeit eines völkerrechtsvertragswidrigen Gesetzes.

Unter der Weimarer RVerf. hat Anschütz angenommen, der Satz „pacta sunt servanda“ sei als eine allgemein anerkannte Regel des Völkerrechts durch Art. 4 WRV zum bindenden Bestandteil des deutschen Reichsrechts erhoben, mithin für die deutschen Länder unverbrüchlich²⁴). Deswegen seien Ländergesetze nichtig, die entgegen gültigen Staatsverträgen erlassen würden. Entsprechendes müßte danach im Hinblick auf Art. 25 GG heute gelten, eine Folgerung, die in der Tat neuerdings gezogen worden ist²⁵). Dazu ist zu bemerken:

a) „Pacta sunt servanda“ ist eine Aussage, kein Rechtssatz, erst recht keine Urnorm (Anzilotti) oder Grundnorm (Kelsen). Denn der Satz ist — wie H. Heller schreibt²⁶) — „zwar allen rechtmäßigen Verträgen immanent, kann aus ihnen auch mit logischer Geltung abstrahiert werden, Rechtsgeltung erlangt er aber erst durch und mit einem gültigen Vertragsschluß“. Wir ergänzen: der Satz gilt solange und soweit, wie der Vertrag als gültig anzusehen ist. Der Satz p.s.s. hat also keine selbständige Bedeutung. Die Bindung an den Vertrag beruht nicht auf jenem Satz, sondern auf dem konkreten Consens.

Nach Dahm²⁷) enthält der Satz p.s.s. keine Tautologie, sondern begründet, warum „der übereinstimmende Wille von heute den möglicherweise veränderten Willen von morgen zu binden vermöge“, was doch logisch keine Selbstverständlichkeit sei. Daß der übereinstimmende Wille von heute gegenüber dem abweichenden Willen (eines Contrahenten) von morgen vorgeht, halte ich indessen durchaus für eine Selbstverständlichkeit, weil der frühere übereinstimmende Wille beider Partner schwerer wiegt als der spätere Wille einer Seite. Eine spätere Willensübereinstimmung aller Beteiligten hebt ebenso selbstverständlich ihren früheren Vertrag auf. Zur Begründung bedarf es des Satzes p.s.s. nicht. Das zeigt sich auch, wenn man der Frage nachgeht, warum jemand bei einseitigen Rechtsgeschäften an seine Willenserklärung gebunden ist. Man ist rechtlich gebunden, weil man es so wollte und weil nach unserer allgemeinen Überzeugung der Mensch sich durch seinen Willen binden darf. Wenn p.s.s. eine echte allgemeine Regel des Völkerrechts und damit echter Rechtssatz des deutschen Rechts wäre, so müßte jedweder Verstoß gegen einen internationalen

²⁴) Hb. Dt. StR. I (1930) S. 299; Komm. z. WRV (14. Aufl. 1932) S. 63/64.

²⁵) Nachweis bei Mosler: Das Völkerrecht in der Praxis der dt. Gerichte H. 32/33 der Schriftenreihe der Jur. Studiengesellschaft Karlsruhe, 1957, S. 39.

²⁶) Die Souveränität (1927) S. 133.

²⁷) Völkerrecht Bd. I (1958) S. 20.

Vertrag zugleich einen Bruch des allgemeinen Völkerrechts darstellen. Vertraglich übernommene Pflicht und allgemeine Völkerrechtspflicht fielen immer in eins zusammen, das Besondere ginge stets im Allgemeinen auf.

b) Praktische Bedeutung besitzt die Gegenmeinung deswegen nicht, weil in einem Konfliktsfalle immer umstritten zu sein pflegt, ob ein gültiger Vertrag besteht und welche Berechtigungen und Verpflichtungen er enthält. Dafür gibt der Satz p.s.s. garnichts her²⁸). Über die Gültigkeit eines völkerrechtlichen Vertrages und seinen Inhalt kann aber auch das Bundesverfassungsgericht nicht das letzte Wort sprechen. Umgekehrt kann kein internationales Gericht die Frage verbindlich beantworten, ob ein vertragswidriges nationales Gesetz innerstaatlich nichtig ist oder nicht. Das bleibt eine Frage, die das Staatsrecht zu beantworten hat²⁹), wobei der Renvoi auf allgemeine Regeln des Völkerrechts (Art. 25 GG) — wie erwähnt — versagt.]

Soviel zur rechtlichen Einordnung der Länderabkommen in den Rahmen des deutschen Staatsrechts.

VI. Was ist nun von dem Vertragswesen verfassungspolitisch zu halten?

In verfassungspolitischer Sicht müßte die zu beobachtende Zunahme von Länder-Absprachen als Zeichen wachsender Verträglichkeit der Glieder begrüßt werden. Dieser erste Eindruck wird einem zweifelhaft, wenn man bedenkt, daß die erhöhte Übung zum Abschluß zwischengliedstaatlicher Abkommen mit einer Periode gesteigerter Gesetzgebungstätigkeit des Bundesstaates zusammenfällt. Zu berücksichtigen ist ferner, daß die territoriale Streu- und Gemengelage der deutschen Gliedstaaten, die früher zu vielen Abkommen über die Verwaltung und Gerichtsbarkeit in den Exclaven-Bereichen genötigt hat, heute nicht mehr besteht.

Handelt es sich vielleicht bei der erhöhten Vereinbarungsfreudigkeit der Länder um ein Anzeichen dafür, daß die föderalistische Verteilung staatlicher Herrschaftsgewalt, wie sie im Grundgesetz vorgesehen ist, den Bedürfnissen der Gegenwart nicht genügt?

Um einer Antwort auf diese Frage näher zu kommen, empfiehlt es sich, die konkreten Ziele der vielfachen Länder-Abmachungen ins Auge zu fassen. Die Prüfung ergibt, daß im wesentlichen drei Absichten verfolgt werden.

²⁸) Vgl. C. Schmitt, Verfl. S. 70. Berber, Völkerrecht Bd. I (1960) führt die bindende Kraft der Verträge auf den Gewohnheitsrechtssatz p. s. s. zurück (S. 62), räumt aber später (S. 449) ein, es zeige sich, „wie wenig inhaltsreich, ja wie tautologisch der so oft angerufene Satz“ sei.

²⁹) So zutreffend Mosler aaO. S. 41.

1. Eine Gruppe von zwischengliedstaatlichen Verträgen entspringt und dient dem praktischen Bedürfnis, die räumlichen Herrschaftsbereiche der Länder in Bezug auf einzelne Verwaltungsaufgaben voneinander abzugrenzen. Es erweist sich beispielsweise als zweckmäßig, die Wasserpolizei, die Bergaufsicht, eine öffentlich-rechtliche Versicherung über die Landesgrenzen hinaus amtieren zu lassen.

2. Eine zweite Gruppe von Abmachungen dient der Schaffung von gemeinsamen Verwaltungseinrichtungen, von staatlichen Einrichtungen, die zu unterhalten das Leistungsvermögen eines Landes übersteigen würde oder die innerhalb eines Landes nicht ausgelastet wären.

Diese beiden Zielsetzungen (Ziffer 1 und 2) sind — vom Standpunkt des Föderalismus gesehen — durchaus legitime Gründe, die zu einem vertraglichen Zusammenwirken der Gliedstaaten berechtigen. Wenn freilich ein Übermaß an verwaltungsmäßigen Verflechtungen und Gemeinschaftseinrichtungen mehrerer Länder zu beobachten wäre, so würde dies als ein Anzeichen dafür zu gelten haben, daß einzelne Gliedstaaten keine genügende Kraft besitzen, um die ihnen obliegenden Aufgaben selbständig zu erfüllen. In diesem Sinne hat deswegen der Luther-Ausschuß die Verträge zwischen deutschen Bundesländern in Betracht gezogen und die Frage geprüft, ob aus vorhandenen vertraglichen Verflechtungen Rückschlüsse zu ziehen sind auf die Notwendigkeit einer territorialen Neugliederung des Bundesgebietes.

3. Eine dritte Gruppe von Vereinbarungen zwischen deutschen Bundesländern beruht auf dem Wunsch, verwaltungsmäßige und rechtliche Gefälle von Land zu Land abzubauen oder von vornherein nicht entstehen zu lassen. Es geht dabei nicht nur um die Sicherung der Gleichmäßigkeit beim Verwaltungsvollzug von Bundesrecht, sondern neuerdings auch um eine Harmonisierung von landesgesetzlichen Materien (z. B. das Meldewesen, wofür der Bundesgesetzgeber nur die Rahmenkompetenz besitzt, für das Sammlungswesen, für die kommunale Organisation bei staatlicher Auftragsverwaltung, und vor allem für das Schul- und Prüfungswesen). Die sonst so oft auf Selbständigkeit bedachten Länder stellen sich damit in den Dienst von Synchronisierungsbestrebungen, die sich durch die gute Absicht, die Freizügigkeit innerhalb des ganzen Bundesgebietes zu sichern, nur sehr entfernt rechtfertigen lassen. Es mag sein, daß die Länder an einer Selbstkoordinierung interessiert sind, weil sie im Sinne bundesstaatlicher Subsidiarität eine von Bundes wegen betriebene Gleichschaltung vermeiden wollen,

ein Gedanke, den Herr K ö t t g e n früher geäußert hat³⁰). Ich kenne freilich — von aktuellen Rundfunkverträgen abgesehen — keinen Fall, in dem die Länder auch nur versucht hätten, durch Verträge ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung (Art. 72 Abs. 2 GG!) abzuwenden. Und warum wehren sich die Länder gegen eine mögliche Bundes-Initiative gerade in der Weise, daß sie selbst preisgeben, was sie verteidigen müßten? Eine Divergenz von Land zu Land auf dem Gebiet gliedstaatlicher Gesetzgebung und Verwaltung ist doch im Rahmen einer föderalistischen Verfassung durchaus angemessen, ja, sie wird geradezu vorausgesetzt.

Aber das allgemeine Bewußtsein hat sich in dieser Hinsicht längst gewandelt. Daß innerhalb der Bundesrepublik die verwaltungsmäßige Behandlung und Lösung typischer Fälle von dem regionalen Bezug, in dem sie auftreten, abhängig sein soll, wird in weiten Kreisen als willkürlich und deswegen ungerecht empfunden. Der durchschnittliche Bundesbürger, der sich entweder überall oder nirgendwo zu Hause fühlt, ist gegenüber landesrechtlichen Unterschiedlichkeiten empfindsam geworden. Er hält den Ort seines Aufenthalts und seiner Tätigkeit für einen Umstand, der vielleicht klimatisch und transportkostenmäßig, aber jedenfalls nicht rechtlich relevant sein dürfte.

Bismarck empfand „die belebende Reibung der 25 deutschen Zentren aneinander“ als Vorzug. Die Gegenwart findet mehr Freude an geschmeidigem Gleichlauf der elf Teile. Rasche Querverbindungen, fugenloser Kunstbelag, genormte Fertigprodukte und rationalisierte — demnächst noch: automatisierte — Verfahrensabläufe sind dem durchschnittlichen Bundesbürger auch im Bereich der öffentlichen Verwaltung ein Bedürfnis. Das drängt auch die Eigenverwaltung der Länder zu vereinbarter Harmonisierung, um nicht zu sagen Nivellierung. Diese Entwicklung vollzieht sich interessanterweise auch auf Gebieten, die einer von Bundes wegen steuerbaren oder doch durch Finanzhilfen mittelbar beeinflussbaren Koordinierung nicht zugänglich sind, so daß die Selbstkoordinierung der Länder nicht gerechtfertigt wird durch das Bestreben, einer Synchronisierung von oben her zuzuvorkommen.

Unser verehrter Kollege, Herr M a u n z, Bayerischer Staatsminister für Kultus und Unterricht, hat vor wenigen Tagen in seiner Eigenschaft als Präsident der Kultusminister-Konferenz die Öffentlichkeit davon unterrichtet³¹), daß ein Rahmenabkommen über den Unterricht in der Oberstufe der Gymnasien abgeschlossen worden sei und sofort in Kraft trete. Er hat mit

³⁰) K ö t t g e n im Jahrb. d. öff. R. N. F. Bd. 3 (1954) S. 143.

³¹) FAZ vom 1. 10. 1960. Das Abkommen ist im GMBI. S. 452 veröffentlicht worden.

Genugtuung hinzugefügt, das bedeute eine entscheidende Wende in der Kulturpolitik. Ich stimme ihm durchaus zu, frage mich aber: Was wird auf diesem Wege horizontaler Selbstkoordination übrig bleiben von dem Schulwesen, das unser Bundesverfassungsgericht als „das Kernstück der Eigenstaatlichkeit der Länder“ bezeichnet hat (E 6, 347)?

Ich erinnere mich dabei an eine treffende Bemerkung von Jacob Burckhardt: „Die heutigen Menschen“ — er meint seine Zeitgenossen im Jahre 1870 — „haben allmählich in großen gesellschaftlichen Schichten schon unbewußt der Nationalität entsagt und hassen eigentlich Diversität. Sie opfern, wenn es sein muß, alle ihre speziellen Literaturen und Kulturen gegen durchgehende Nachtzüge auf“.

Es ist klar, daß sich die deutschen Länder dem Trend zur Parallelisierung und Harmonisierung — den Ausdruck „Vereinheitlichung“ möchte ich vermeiden — nicht entziehen können. Es ist aber ebenso klar, daß die zur Erreichung dieses Anliegens zwischen ihnen getroffenen Koordinierungs-Vereinbarungen über die traditionellen Vorstellungen von föderalistischem Eigenleben der Gliedstaaten hinausgehen.

VII. Diese verfassungspolitischen Betrachtungen führen uns zu der Frage, welche Bereiche nach geltendem Staatsrecht einer ländervertraglichen Regelung versperrt sind.

1. Verträge zwischen deutschen Bundesländern können nur geschlossen werden über Gegenstände, die der Herrschaftsbefugnis der Gliedstaaten unterliegen.

Es gilt auch für das deutsche Bundesstaatsrecht der Satz, den die Österreichische Verfassungsurkunde (Art. 107) ausspricht: „Vereinbarungen der Länder untereinander können nur über Angelegenheiten ihres selbständigen Wirkungsbereiches getroffen werden . . .“. Hiernach sind versperrt alle Bereiche, die auf eine gesetzliche Regelung von Materien ausgehen, für die dem Bund die ausschließliche Kompetenz zukommt. Dabei ist allerdings die Einschränkung zu machen, daß auch dieser Bereich einer staatsvertraglichen Regelung mit dem Ziele, allgemein verbindliches Recht zu schaffen, offen steht, wenn und soweit Länder in einem Bundesgesetz ausdrücklich zur Rechtsetzung ermächtigt worden sind (vgl. Art. 71 GG). Ein Beispiel hierfür findet sich im Patent-Gesetz³²).

Zu den in gleicher Weise versperrten Bereichen gehören außerdem diejenigen Materien, für die dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit zukommt, wenn und soweit der Bund davon bereits in abschließender Weise Ge-

³²) § 51 Abs. 2 PatentG. Dazu die entsprechenden Staatsverträge in der nachstehenden Übersicht.

brauch gemacht hat. Auch in Bundesgesetzen, die auf einer konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit beruhen, finden sich gelegentlich ausdrückliche Hinweise auf mögliche Länderverträge. [So läßt es die neue Verwaltungsgerichtsordnung zu (§ 3 Abs. 2), daß mehrere Länder die Errichtung eines gemeinsamen Oberverwaltungsgerichts oder die Ausdehnung von Gerichtsbezirken über die Landesgrenzen hinaus vereinbaren. Eine ähnliche Bestimmung für die Einrichtung von Kartellsenaten bei den Oberlandesgerichten „durch Staatsverträge zwischen Ländern“ enthält § 93 Abs. 2 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 27. Juli 1957 (BGBl. I S. 1081).]

2. Insoweit Länderverträge nicht auf die Schaffung allgemein verbindlichen Rechts gerichtet sind, sondern Verwaltungsinstitutionen und Verwaltungsverfahren zum Gegenstand haben, erweitert sich der zulässige Bereich für Vereinbarungen, weil die Länder regelmäßig auch Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen³³⁾. [Selbst im Bereich der Bundesauftragsverwaltung dürften die Länder ausführende Verwaltungsvereinbarungen treffen.] Es hat den Anschein, daß bundesweite allgemeine Verwaltungsvorschriften sich oft leichter vereinbaren als anordnen lassen. Freiwillig gesteht die Landesbürokratie mehr zu als sie anordnungsmäßig hinzunehmen hätte. Das Recht der Bundesregierung, mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften zu erlassen (Art. 84 Abs. 2, Art. 85 Abs. 2 GG), kann freilich durch vereinbarte Verwaltungsvorschriften nicht geschmälert werden. [Es versteht sich, daß die von Bundes wegen erlassenen Verwaltungsvorschriften nicht nur denen eines Landes, sondern auch den von der Ländergesamtheit vereinbarten vorgehen.]

3. Veränderungen im Gebietsbestand der Bundesländer können, auch wenn es sich um kleine Grenzkorrekturen handelt, nicht durch einen Vertrag zwischen den beteiligten Ländern vorgenommen werden. Die Bestimmung der Ländergrenzen ist dem Bund vorbehalten (Art. 29 GG). [Allerdings könnte das in Art. 29 Abs. 7 GG vorgesehene Bundesgesetz über das Verfahren für Änderungen des Gebietsbestandes der Länder die Möglichkeit zum Abschluß von grenzkorrigierenden Länderverträgen eröffnen, wobei freilich eine Bestätigung solcher Verträge

³³⁾ Gelegentlich setzen Bundesgesetze eine Ländervereinbarung voraus. So räumt § 3 Abs. 2 des Gesetzes über die Errichtung eines Bundeskriminalamtes vom 8. 3. 1951 (BGBl. I S. 165) den Ländern die Möglichkeit ein, für mehrere Länder ein gemeinsames Landeskriminalamt zu unterhalten. Ebenso § 1 Abs. 2 S. 2 des Gesetzes über die Errichtung der Verwaltungsbehörden der Kriegsofopfer-Versorgung vom 12. 3. 1951 (BGBl. I S. 169): „Mehrere Länder können ein gemeinsames Landesversorgungsamt errichten.“

durch Bundesorgane vorbehalten bleiben sollte, weil die Gliederung des Bundesgebiets ein Interesse des staatlichen Gesamtverbandes berührt.]

4. Allgemein wird man noch sagen dürfen, daß das Grundgesetz, indem es die Länder als einzigen Typ gliedstaatlicher Gewalt anerkennt und bestimmten Strukturfordernissen und Verantwortlichkeiten unterwirft (Art. 28 und 30), einer vertraglichen Selbstpreisgabe landesherrschaftlicher Befugnisse Schranken setzt. So wäre es wohl unzulässig, wenn etwa ein kleines Land die Wahrnehmung aller polizeilichen Aufgaben der Exekutive eines benachbarten Bundeslandes durch Staatsvertrag übernehmen wollte. Das ist selbstverständlich nur ein theoretisches Beispiel.

Praktisch werden könnte ein anderer Fall, den Herr K ö t t g e n — der einzige Erforscher dieses Bereiches — mit seinem Röntgen-Blick in Betracht gezogen (hat³⁴): die Einrichtung und Unterhaltung von Gemeinschaftseinrichtungen deutscher Länder derart, daß ein Träger öffentlich-rechtlicher Befugnisse geschaffen wird, der sich über seine Eltern erhebt, sich von ihnen löst und keinem staatlichen Elternhaus mehr zugeordnet ist (Norddeutscher Rundfunk). Herr K ö t t g e n hat mit Recht die Frage aufgeworfen, ob solche „freischwebenden Verwaltungseinrichtungen“, die sich wie eine diffuse Wolkenschicht zwischen Bundes- und Landesorganisation einschieben (auch der „Wissenschaftsrat“ operiert in diesem Raum), mit der bundesstaatlichen Struktur — wie sie das Grundgesetz voraussetzt — zu vereinbaren sind.

5. Schließlich versteht es sich, daß Verträge zwischen den Gliedstaaten, gleich welcher Art und Form diese Absprachen sein mögen, niemals gegen den ungeschriebenen Grundsatz der Bundestreue und gegen das Gebot der Rücksichtnahme auf die anderen Glieder verstoßen dürfen. Aus der Natur des Bundesstaates ergibt sich die gemeinsame Pflicht von Bund und Ländern zur Rücksichtnahme und Unterstützung aller Teile. In diesem Sinne gilt für alle Bundesstaaten, sofern sie diesen Namen verdienen, der Satz der Schweizerischen Bundesverfassung (Art. 7): „Verkommnisse“ dürfen nicht „etwas dem Bunde oder den Rechten anderer Kantone zuwiderlaufendes enthalten“.

Das Gebot länder- und bundesfreundlichen Verhaltens schließt ebenso Sonderbündnisse und Verträge politischen Inhalts zwischen den Ländern aus. Selbstverständlich können sich etwa die der SPD oder die der CDU angehörenden Ministerpräsidenten über ein gemeinsames Vorgehen politisch verständigen und

³⁴) K ö t t g e n im Jahrb. d. öff. R. N. F. Band 3 S. 145.

koordinieren. Ich verweise nur auf die wechselnden Gruppierungen in dem Streit um den Rundfunkbetrieb. Das sind persönliche Arrangements, aber nicht Verträge, die zu einer Verpflichtung der Gliedstaaten führen. Soviel über die Grenzen der „Vertragsfreiheit“ in diesem Bereich.

VIII. Über das Verfahren beim Abschluß von gliedstaatlichen Verträgen kann ich mich kurz fassen:

[1. Für den Abschluß von Staatsverträgen treffen die meisten Länderverfassungen nähere Bestimmungen. Nur die Verfassung des Landes Berlin und die sonst so weit-schweifige Bremer Verfassung erwähnen die Staatsverträge nicht. In den einschlägigen Verfassungsbestimmungen der anderen Länder zeigen sich bei grundsätzlicher Ähnlichkeit einige Verschiedenheiten. Regelmäßig ist der Regierungs-Chef zum Abschluß von Staatsverträgen befugt³⁵), in Nordrhein-Westfalen die Landesregierung³⁶), in Hamburg und Bremen das Senatskollegium³⁷). In Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein bedürfen die Ministerpräsidenten der (vor- oder nachherigen) Zustimmung des Regierungskollegiums³⁸). In Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und im Saarland bedürfen alle Staatsverträge der Zustimmung des Landtags³⁹), wobei nur in Bayern eine vorherige Zustimmung verlangt wird. In Niedersachsen⁴⁰) beschränkt sich die Notwendigkeit parlamentarischer Zustimmung auf solche Verträge, die sich auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehen, in Schleswig-Holstein⁴¹) darüber hinaus auf solche Verträge, die zu ihrer Durchführung eines Gesetzes bedürfen, in Hamburg⁴²) noch weitergehend auch auf solche Verträge, die Aufwendungen erfordern, für die Haushaltsmittel nicht vorgesehen sind. Angesichts dieser Gesetzeslage kann man mit dem Bundesverfassungsgericht (E 4, 276) sagen: „Es ist ein Satz des gemeindeutschen Verfassungsrechts, daß die Regierung (eines Landes) zum Abschluß von Verträgen, die sich auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehen, der Zustimmung des Parlaments bedarf.“

³⁵) BadWürtt. Verf. Art. 50 S. 1; BayVerf. Art. 72 Abs. 2; Hess. Verf. Art. 103 Abs. 1 S. 1; Nds. Verf. Art. 26 Abs. 1; RhPf. Verf. Art. 101 S. 1; Saarl. Verf. Art. 97 S. 1; Schl.-H. Verf. Art. 25 Abs. 1,

³⁶) NRW Verf. Art. 57 S. 1.

³⁷) Hamb. Verf. Art. 43 S. 1; Brem. Verf. Art. 118 Abs. 1 S. 2.

³⁸) BadWürtt. Verf. Art. 50 S. 2; Schl.-H. Verf. Art. 25 Abs. 2 S. 1.

³⁹) BadWürtt. Verf. Art. 50 S. 2; BayVerf. Art. 72 Abs. 2; Hess. Verf. Art. 103 Abs. 2; NRW Verf. Art. 66 S. 2; RhPf. Verf. Art. 101 S. 2; Saarl. Verf. Art. 97 S. 2.

⁴⁰) Nds. Verf. Art. 26 Abs. 2.

⁴¹) Schl.-H. Verf. Art. 25 Abs. 2 S. 2.

⁴²) Hamb. Verf. Art. 43 S. 3.

In allen diesen Fällen genügt ein einfacher Zustimmungsbeschuß des Landesparlaments. Wird der Beschluß in der Form eines Gesetzes gefaßt, so bewirkt dies neben der parlamentarischen Zustimmung zum Vertragsschluß auch die Umsetzung der vertraglichen Abreden in Landesrecht. Notwendig ist ein solcher Transformationsbeschuß nur, wenn der Inhalt des Staatsvertrages überhaupt normativen Charakter erhalten kann und nach dem Willen der Vertragsschließenden erhalten soll. Ein nicht in Gesetzesform erfolgter Zustimmungsbeschuß des Landtags ersetzt niemals den Gesetzesbefehl, d. h. die Anordnung der allgemeinen Verbindlichkeit (*ita ius esto*).

Auch bei innerdeutschen Staatsverträgen findet eine Ratifikation statt. Sie ist — mit Ausnahme von Hamburg⁴³) — überall Sache des Regierungschefs. Er gibt also dem Vertragspartner gegenüber die förmliche Erklärung ab, daß das Land die bereits früher unterzeichneten Vereinbarungen beachten und erfüllen werde. Der Austausch von Ratifikationsurkunden oder deren Hinterlegung an vereinbarter Stelle hat sich eingebürgert. Für die Außengeltung von Staatsverträgen der Länder ist die Veröffentlichung des Textes und die Bekanntgabe, daß die Ratifikation stattgefunden habe, an sich nicht erforderlich. Die Publikation in der Form, wie sie für Landesgesetze vorgeschrieben ist, muß jedoch stattfinden, wenn der Inhalt des Staatsvertrages innerhalb des Landes verbindliche Kraft erhalten soll. In diesem Falle sollte (nicht muß) auch das spätere (von der Ratifikation abhängige) Inkrafttreten in dem Landesgesetzblatt (nicht bloß in einem Ministerialamtsblatt) bekannt gemacht werden.]

Fehlt es bei Staatsverträgen zwischen deutschen Ländern an der nach Landesverfassungsrecht erforderlichen Zustimmung eines Landesparlaments, so bedeutet dieser Mangel — wenn der Vertrag trotzdem ratifiziert worden ist — nicht nur im Innenverhältnis eine Verfassungsverletzung, sondern wirkt auch (anders als bei völkerrechtlichen Verträgen) nach außen, d. h. im Verhältnis zu dem gliedstaatlichen Vertragspartner. Während man im internationalen Recht die Mängel und Zweifelsfragen des inneren Verfassungsrechts eines Partners außer Betracht lassen darf, ja muß, weil man sonst die Wirksamkeit völkerrechtlicher Verträge mit den unübersehbaren verfassungsrechtlichen Zweifelsfragen sämtlicher Partnerstaaten bepacken würde, ist eine Außerachtlassung verfassungsrechtlicher Mängel bei den Gliedern eines Gesamtstaates nicht vertretbar. Daß Staatsverträge, die ein Land in bezug auf seine Legislative ver-

⁴³) In Hamburg ist die Ratifikation dem Senat vorbehalten (Hamb. Verf. Art. 43 S. 2).

pflichten oder seinen Haushalt berühren, der parlamentarischen Zustimmung bedürfen, ist — wie erwähnt — auch eine Regel des gemeindeutschen Verfassungsrechts. Diesen Grundsatz müssen alle Länder respektieren. Aber darüber hinaus werden die Länder die besonderen Erfordernisse, die das Verfassungsrecht ihrer gliedstaatlichen Partner an den Abschluß von Staatsverträgen stellt, beachten müssen. Es wäre mit dem Gedanken der Bundestreue und Länderverbundenheit nicht zu vereinbaren, wenn ein Land einem anderen Lande gegenüber geltend machte, die verfassungsrechtlichen Mängel auf der anderen Seite seien im Außenverhältnis ohne Bedeutung. Die Verbundenheit der deutschen Länder untereinander und ihre Verpflichtung auf gemeinsame, im Grundgesetz näher festgelegte politische Ordnungsprinzipien und Werte verbieten es, landesverfassungsrechtliche Mängel außerhalb des betreffenden Landes zu ignorieren. [Vielmehr gebietet es die Pflicht zur wechselseitigen Rücksichtnahme, daß ein Land die verfassungsrechtlichen Fehler, die dem anderen deutschen Gliedstaat unterlaufen sind, gegen sich gelten lassen muß. Für den Bund läßt sich diese Verpflichtung ohne weiteres aus Art. 28 Abs. 3 GG herleiten.]

2. [Für den Abschluß von Verwaltungsabkommen bestehen keine Vorschriften. Die Praxis pflegt sich der Schriftform zu bedienen. Regelmäßig werden Verwaltungsabkommen von den Regierungs-Chefs oder den Ministern unterzeichnet. Während bei Abkommen mit Bundesbeteiligung der Bundeskanzler „für die Bundesregierung“ (nicht: für die Bundesrepublik) zu unterzeichnen pflegt, wählen die Landesminister den Zusatz „für das Land“. Doch schwankt der Sprachgebrauch, sogar innerhalb ein und desselben Abkommens⁴⁴).

⁴⁴) Ein Beispiel für mangelhafte juristische Präzision bietet das Verwaltungsabkommen über die Errichtung des Wissenschaftsrats (vom 5. 9. 1957 BAnz. Nr. 200 vom 17. 10. 1957, nachrichtlich im GMBI. S. 553). Nach der Überschrift, die das Abkommen trägt, ist es „zwischen Bund und Ländern“ geschlossen worden, also zwischen dem Gesamtstaat und seinen Gliedern. In dem einleitenden Vertragstext heißt es jedoch: „Die Bundesregierung und die Regierungen der Länder der Bundesrepublik haben folgendes vereinbart: Artikel 1. Die Vertragsschließenden errichten gemeinsam einen Wissenschaftsrat“. Danach wären also die Regierungen selbst und als solche Vertragsparteien. Am Schluß hat Herr Adenauer „für die Bundesregierung“ unterzeichnet, die Ministerpräsidenten bzw. Minister zeichneten jeweils „für das Land ...“.

Entsprechende Unklarheit herrscht bei dem „Verwaltungsabkommen über den Ausbau der Ingenieurschulen durch die Länder und die Förderung wissenschaftlicher Einrichtungen durch den Bund“ vom 5. 9. 1957 (verkündet im BAnz. Nr. 200 vom 17. 10. 1957, nachrichtlich im GMBI. S. 554).

Zum Abschluß von Verwaltungsabkommen sind grundsätzlich die Chefs der obersten Landesbehörden legitimiert, weil sie es sind, denen für den Bereich des Landes die verantwortliche Leitung ihres Ressorts obliegt. Indem die Landesverfassung oder ein Landesgesetz (hilfsweise: die Geschäftsordnung der Landesregierung) einem Minister einen Geschäftsbereich zuweist, ermächtigt dies den Minister, das Land insoweit zu vertreten. Einer besonderen Bevollmächtigung bedarf es nur, wenn der Minister über seine allgemeine Ressortkompetenz hinaus für das Land tätig werden soll. Wenn der Abschluß von Verwaltungsabkommen die Richtlinien der Landespolitik betrifft oder wenn ein anderes Fachressort berührt wird, so muß der Ministerpräsident bzw. das Landeskabinett eingeschaltet werden.

Eine Publikation der Verwaltungsabkommen in den allgemeinen Verkündungsblättern ist nicht erforderlich, aber gebräuchlich und sicherlich wünschenswert. Von Rechts wegen genügt die Bekanntgabe an den Personenkreis, der dienstlich mit der Handhabung des Verwaltungsabkommens zu tun hat.]

3. Während in Österreich alle Vereinbarungen der Länder untereinander der Bundesregierung unverzüglich zur Kenntnis zu bringen sind, während in der Schweiz die interkantonalen Verträge der Bundesbehörde zur Einsicht vorgelegt werden müssen und während in den Vereinigten Staaten sogar der Kongreß die gliedstaatlichen Verträge genehmigen soll, ist nach deutschem Staatsrecht eine Beteiligung des Bundes nicht vorgeschrieben. Die Bundesregierung wird aber berechtigt sein, Auskunft über Länderverträge einzuholen, schon deswegen, damit sie ihre Aufsichtspflicht (Art. 84 Abs. 3, Art. 85 Abs. 4 GG) wahrnehmen kann. Auch wenn die Verträge sich auf den eigenen Wirkungsbereich der Länder beziehen, so müßte doch einem Ersuchen um Auskunft entsprochen werden, denn der Bund muß sich selbst davon überzeugen können, ob etwa die Ausführung von Bundesrecht berührt wird.

Eine bundesbehördliche Genehmigung von bestimmten Länderabkommen könnte durch Bundesgesetz vorbehalten werden in solchen Fällen, in denen ein Bundesgesetz die Regelung einzelner Verwaltungsfragen einem Länderabkommen überläßt. [Derartiges begegnet uns etwa im Fürsorgerecht, weil die (Reichs-)Verordnung über die Fürsorgepflicht vom Jahre 1924 es teils den Ländern, teils den Landesfürsorgeverbänden überläßt, organisatorische und materiellrechtliche Angelegenheiten von sich aus zu regeln, insbesondere Grundsätze für die Zusammenarbeit aufzustellen. Dank dieser Ermächtigungen haben übrigens die deutschen Fürsorgeverbände sich seit langem durch verschiedene Abkommen von den Vorschriften der Für-