

Staatsverträge zwischen den Bundesländern

Begriff des Länderstaatsvertrags

Das Grundgesetz zählt den Abschluss von Staatsverträgen zu den Instrumenten der formellen Kooperation zwischen den Bundesländern. So räumt Art. 29 Abs. 7 und 8 GG den Bundesländern die Möglichkeit ein, durch Staatsverträge die Landeszugehörigkeit eines Gebietes zu regeln. Darüber hinaus haben die Bundesländer in zahlreichen weiteren Bereichen Staatsverträge geschlossen. Zu nennen sind der Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (Rundfunkstaatsvertrag) und der Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland (Lotteriestaatsvertrag). Derartige Verträge zwischen den Ländern sind Ausdruck eines **kooperativen Föderalismus** und eine wirksame staatliche Handlungsform vor allem dort, wo Gesetzgebung und Vollzug von Landesrecht nur nach einheitlichen Maßstäben sinnvoll erscheinen.

Abweichend von den völkerrechtlichen Verträgen im Sinne von Art. 32 Abs. 3 und Art. 59 GG sind Länderstaatsverträge in die föderale Struktur der Bundesrepublik Deutschland eingebunden. Sie werden dementsprechend als **intraföderale Staatsverträge** bezeichnet. Die Länder können aus diesem Grund nur solche Vereinbarungen treffen, für die ihnen nach dem Grundgesetz die Gesetzgebungskompetenz zusteht.

Staatsverträge sind von **Verwaltungsabkommen** zu unterscheiden. Letztere beschränken sich auf die Abgrenzung und Koordination formeller Verwaltungszuständigkeiten. Staatsverträge greifen dagegen in die Kompetenzen des Landesgesetzgebers ein und bedürfen daher der Beteiligung der Landesparlamente. Sie können als **bilaterale oder multilaterale Verträge** ausgestaltet sein. Bilaterale Verträge werden von zwei, multilaterale hingegen von mehreren oder allen Ländern abgeschlossen.

Verfahren

Das Grundgesetz enthält keine Aussagen zum Verfahren beim Abschluss von Staatsverträgen zwischen den Bundesländern. Derartige Bestimmungen sind den Landesverfassungen vorbehalten, dort aber nur lückenhaft enthalten. Gleichwohl hat sich eine allgemeine Praxis für den Abschluss und die Änderung von Länderstaatsverträgen herausgebildet. Sie folgt in den Grundzügen den Regelungen für völkerrechtliche Verträge.

Beim Vertragsabschlussverfahren ist die **zwischenstaatliche** und die **innerstaatliche** Ebene der Länder zu unterscheiden: Die zwischenstaatliche Ebene betrifft das Außenverhältnis und fällt in den Bereich der Vertretungsbefugnis des Regierungschefs. Die innerstaatliche Ebene gehört zum Aufgabenbereich des Landesparlaments. Für den Abschluss von Staatsverträgen folgt daraus eine Trennung zwischen der **Abschlusskompetenz** der Regierung und der **Transformationskompetenz** des Parlaments. Diese Trennung findet sich in den verschiedenen Verfahrensstufen wieder:

Zunächst wird der Staatsvertrag durch Verhandlungen auf der Fach- und Arbeitsebene unter Beteiligung von Ministerialbeamten, Staatssekretären bzw. den Ressortministern vorbereitet. Hierfür werden den Verhandlungsführern entsprechende Mandate erteilt. Parallel dazu sind frühzeitige Informationen und Konsultationen der Landesparlamente üblich. Diese erhalten dadurch Gelegen-

heit, Stellungnahmen zu den Verhandlungen abzugeben. Kommt es zur Einigung über einen Vertragstext, werden die Verhandlungen grundsätzlich durch bloße **Paraphierung** des Vertragswerkes vorläufig abgeschlossen. Dabei wird der Vertragstext in der Regel mit den Initialen der Verhandlungsführer versehen. Der Akt der Paraphierung sichert die Authentizität des Dokuments.

Daran schließt sich das innerstaatliche Verfahren der Parlamentsbeteiligung an: Auf Länderebene wird der Staatsvertrag nun mit dem **Entwurf eines Zustimmungsgesetzes** in die Landesparlamente eingebracht. Diese können das Gesetz beschließen oder ablehnen. Zu einer teilweisen Zustimmung oder inhaltlichen Änderung des Vertrages sind sie nicht berechtigt. Stimmt das Landesparlament dem Gesetz zu, wird der Staatsvertrag in den Rang eines Landesgesetzes erhoben (Transformationsfunktion). Darüber hinaus enthält die Zustimmung die Ermächtigung zur förmlichen Ratifikation des Vertrages (Ermächtigungsfunktion). Es folgen die Ausfertigung und Verkündung des Zustimmungsgesetzes mit dem Staatsvertrag als Anlage nach den Vorgaben der Landesverfassung.

Abschließend kommt es in einem feierlichen Akt zur **Ratifikation** des Staatsvertrages durch die Regierungschefs oder ranghohe Vertreter der Landesregierungen. Erst mit diesem Akt ist die Erklärung verbunden, dass der Vertrag nunmehr auch auf zwischenstaatlicher Ebene verbindlich sein soll. Die unterzeichneten Urkunden werden anschließend ausgetauscht oder bei der vertraglich vereinbarten Stelle – dem sogenannten Depositar – hinterlegt.

Lehnt das Parlament das Zustimmungsgesetz ab, darf der Staatsvertrag nicht ratifiziert werden. Sofern es sich um einen bilateralen Staatsvertrag handelt, ist dieser damit gescheitert. Im Falle multilateraler Staatsverträge hat die Ablehnung für die übrigen Länder grundsätzlich keine rechtliche Wirkung. Sie können dem Staatsvertrag gleichwohl zustimmen und ihn ratifizieren. Jedoch kann in dem Staatsvertrag vereinbart worden sein, dass sein Inkrafttreten von der Hinterlegung einer bestimmten Anzahl von Ratifikationsurkunden abhängt, dem so genannten **Quorum**. Solange diese Anzahl nicht erreicht ist, tritt der Staatsvertrag auch in den Bundesländern, die ihn bereits ratifiziert haben, nicht in Kraft.

Beendigung

Staatsverträge enden u.a. durch Zeitablauf, Abschluss eines Aufhebungs- bzw. Änderungsvertrages oder Kündigung. Einer Änderung oder Aufhebung des Vertrages müssen grundsätzlich alle Vertragsparteien zustimmen. Für den Fall der Kündigung sind vertraglich vereinbarte Ausschluss- und Kündigungsfristen zu beachten. Anders als der Vertragsschluss bedarf die Kündigung keines weiteren parlamentarischen Zustimmungsaktes. Das ursprüngliche Zustimmungsgesetz wird mit der Kündigung gegenstandslos und muss nicht gesondert aufgehoben werden. Ob der Staatsvertrag zwischen den anderen Bundesländern wirksam bleibt, ist anhand der vertraglichen Vereinbarungen zu beurteilen oder durch ergänzende Vertragsauslegung zu ermitteln.

Quellen:

- Art. 50 VerfBaWü; Art. 47 Abs. 3 und 72 Abs. 2 VerfBay; Art. 50 Abs. 1 S. 3 und 58 Abs. 1 S. 1 VerfBln; Art. 91 VerfBra; Art. 118 VerfBrem; Art. 43 VerfHmb; Art. 103 VerfHess; Art. 47 VerfMecklVo; Art. 35 VerfNds; Art. 57 und 66 S. 2 VerfNRW; Art. 101 VerfRhIPf; Art. 95 VerfSaarl; Art. 65 VerfSachs; Art. 69 VerfSachsAn; Art. 30 VerfSchlH; Art. 77 VerfThür.
- BVerwGE 60, 162 ff. (Kündigung des NDR-Staatsvertrages) = NJW 1980, 2826 ff. = DVBl. 1980, 845 ff. = DÖV 1980, 679 ff.
- Schladebach, Marcus, Staatsverträge zwischen Ländern, in: Verwaltungsarchiv 2007, 238 ff.
- Schweitzer, Michael, Staatsrecht III, 8. Auflage, 2004, mit Übersichten zu den landesrechtlichen Regelungen.
- Vedder, Christoph, Intraföderale Staatsverträge, 1996.
- Rudolf, Walter, Kooperation im Bundesstaat, in: Isensee, Josef; Kirchhof, Paul (Hrsg.) Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IV, Finanzverfassung – Bundesstaatliche Ordnung, 1990, S. 1114 ff.