

Au sommaire...

Die Artikel 24 Ia, 32 III GG und ihr Verhältnis
zum « Karlsruher Übereinkommen »

A. Einleitung

Das « Karlsruher Übereinkommen » (KÜ) ist ein völkerrechtlicher Vertrag, der am 23.01.1996 zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland, der Regierung der Französischen Republik, der Regierung des Grossherzogtums Luxemburg und dem Schweizerischen Bundesrat, dieser handelnd im Namen der Kantone Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau und Jura geschlossen wurde.¹ Das KÜ basiert auf dem am 21.05.1980 in Madrid verabschiedeten « Europäischen Rahmenübereinkommen des Europarats über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften ».²

Gemäss seines Art. 17 ist das KÜ am 01.09.1997 in Kraft getreten.³ Nach dem Wortlaut des Art. 1 KÜ bezweckt dieser Staatsvertrag, « *die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen deutschen, französischen, luxemburgischen und schweizerischen Gebietskörperschaften und örtlichen öffentlichen Stellen im Rahmen ihrer Befugnisse und unter Beachtung des innerstaatlichen Rechts und der*

¹ BGBl. II 1998, Seiten 2966ff. Das Zustimmungsgesetz des Landes Baden-Württemberg datiert vom 12.02.1996, BaWü-GBl. 1996, Seite 157.

² BGBl. II 1981, Seiten 965ff ; Das Rahmenübereinkommen ist für die Bundesrepublik Deutschland am 22.12.1981 in Kraft getreten.

³ Siehe hierzu die Bekanntmachung des baden-württembergischen Staatsministeriums vom 13.08.1997, BaWü-GBl. 1997, Seite 383.

völkerrechtlichen Verpflichtungen der Vertragsparteien zu erleichtern und zu fördern. »

Mit diesen wenigen Worten sind bereits zu einem grossen Teil die Aspekte benannt, die im Rahmen der vorliegenden Arbeit behandelt werden sollen. Denn Gegenstand der Untersuchung ist das Verhältnis zwischen der völkervertragsrechtlich vorgesehenen, grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu den beiden, für die gem. Art. 2 Abs. 1 Ziff. 1 KÜ betroffenen Gebiete der Bundesrepublik Deutschland⁴ insoweit massgeblichen, konstitutionellen Normen, den Art. 24 Abs. 1a und 32 Abs. 3 GG. Hierbei handelt es sich gerade um diejenigen Bestimmungen, in deren Rahmen der *extranational* wirksame – d.h. der auf ein (kooperatives) Zusammenwirken mit fremden Staaten oder handlungsbefähigten Substrukturen derselben bezogene – Teil der den deutschen Bundesländern zustehenden Legislativ- und Exekutivkompetenzen geregelt wird.

Daher sollen im Folgenden zunächst die Regelungsgehalte dieser beiden Normen mit Blick auf den Bereich grenzüberschreitender Zusammenarbeit ausgedeutet werden. Im Anschluss daran wird dann geprüft werden, ob und in welchem Umfang die Vorschriften des KÜ den grundgesetzlich aufgestellten Voraussetzungen genügen oder inwiefern damit Neuland betreten worden ist.

⁴ Dabei handelt es sich im Land Baden-Württemberg um Gemeinden und Landkreise, im Land Rheinland-Pfalz um Gemeinden, Verbandsgemeinden, Landkreise und den Bezirksverband Pfalz und im Saarland um Gemeinden, Landkreise und den Stadtverband Saarbrücken sowie hinsichtlich all dieser genannten Gebietskörperschaften zudem um deren Verbände und rechtlich selbstständigen öffentlichen Einrichtungen.

B. Die Bestimmungen des deutschen Grundgesetzes zu den auswärtigen Beziehungen der Bundesländer

I. Der Regelungsgehalt des Art. 24 Abs. 1a GG

Vorangestellt werden soll der für sich genommen schon sehr vielsagende Wortlaut dieser Grundgesetzbestimmung. Darin heisst es: « *Soweit die Länder für die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben zuständig sind, können sie mit Zustimmung der Bundesregierung Hoheitsrechte auf grenznachbarschaftliche Einrichtungen übertragen* ».

Im Kontext der deutschen konstitutionellen Regelungen, die zwischen Bundes- und Länderkompetenzen unterscheiden,⁵ kommt der zitierten Vorschrift insoweit singulärer Charakter zu, als es um die *extranationale* Auslagerung von *Exekutivzuständigkeiten* der Länder geht. Die hiermit vorgenommene Betonung der ausübenden Kompetenz ist sogar derart nachdrücklich, dass eine Beteiligung des Gesetzgebers an der Übertragung der Hoheitsrechte nicht notwendig erforderlich ist.⁶ Neben dem materiell einschlägigen Norminhalt lässt sich ein Zusammenhang mit dem KÜ zudem mittels des expliziten Verweises aus Art. 3 Abs. 3 KÜ herstellen. Darin wird die Möglichkeit vorgesehen, dass bei Vorliegen aller innerstaatlichen Voraussetzungen seitens der Bundesländer die Gremien der KÜ-gemässen Zusammenarbeit⁷ mit Hoheitsrechten i.S.d. Art. 24 Abs. 1a GG ausgestattet werden können.

Art. 30 GG enthält schliesslich die, an die Adresse der deutschen Bundesländer gerichtete, subsidiäre *lex generalis* bzgl. der vorgenannten staatlichen

Befugnisausübung und Aufgabenerfüllung. Diese wiederum wird ergänzt durch die vorrangigen *Spezialbestimmungen* der Art. 83-85 GG,⁸ mittels derer den Ländern die Ausführung der Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten oder aber im Auftrag des Bundes übertragen wird. Sowohl Art. 30 GG als auch die Art. 83-85 GG beziehen sich jedoch nicht ausdrücklich auf solche Kompetenzausübungen, geschweige denn – verlagerungen, die auf auswärtige Staaten – oder zumindest deren Substrukturen – gerichtet sind, so dass ihnen nur auslegungsbedingt eine Beachtung beizumessen ist.

Zum besseren Verständnis dieser hervorzuhebenden auswärtigen Länderkompetenzregelung ist nachfolgend allerdings genauer auf deren einzelne Tatbestandsmerkmale einzugehen:

1. Ausübung staatlicher Befugnisse und Erfüllung staatlicher Aufgaben

Wie bereits aufgrund der Betrachtung des Art. 30 GG festgestellt wurde, sind die Ausübung staatlicher Befugnisse und die Erfüllung staatlicher Aufgaben grundsätzlich Sache der Bundesländer.⁹ Indem diesen subnationalen Gebietseinheiten nun mittels der Formulierung des Art. 24 Abs. 1a GG ein Instrument erteilt wurde, ihnen insoweit zustehende Exekutivkompetenzen *extranational* zu verlagern,¹⁰ ist den Ländern eine « regionale Integrationsgewalt »¹¹ verliehen worden, die über die bereits in Art. 24 Abs 1

⁸ vgl. Ingo von MÜNCH und Philip KUNIG, « Grundgesetz. Kommentar. Band 2. Art. 21 bis 69 », Art. 30 G.G., Rz. 26, 3. Auflage, München, 1995; Hans D. JARASS und Bodo PIEROTH, « Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar », Art. 83, Rz. 1, 4. Anlage, München, 1997.

⁹ Die ausdrückliche Wiederholung des Normwortlauts des Art. 30 GG in Art. 24 Abs. 1a GG dient laut Klaus RENNERT (« Grenznachbarschaftliche Zusammenarbeit. Fragen zum neuen Art. 24 Absatz 1a GG », in: Rolf GRAWERT, Bernhard SCHLINK, Rainer WAHL, Joachim WIELAND; *Offene Staatlichkeit. Festschrift für Ernst-Wolfgang BÖCKENFÖRDE zum 65. Geburtstag*, Berlin, 1995, Seiten 199-218), Seite 211, der Verdeutlichung, dass seitens der Länder nur solche Hoheitsrechte und nur in dem Masse übertragen werden können, die und wie sie ihnen selbst zustehen.

¹⁰ Horst DREIER (« Grundgesetz. Kommentar. Band II. Artikel 20-82 », Tübingen, 1998), Art. 24 GG, Rz. 39 spricht diesbezüglich vom « *suum cuique* für die Integrationsbefugnis » hinsichtlich der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern.

¹¹ Christian J. AUTEXIER, « Rechtsgutachten zum Themenkomplex: Gemeinsame lothringisch-saarländische administrative Einrichtungen und Verfahrensweisen », Saarbrücken, 15.04.1993, Seite 83. Als Beispiel vorhergehender, rechtlich nicht so wirksamer Kooperationsformen sei an dieser Stelle für andere etwa der « Staatsvertrag zwischen den Ländern Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz über die Zusammenarbeit bei der Raumordnung in den Räumen Mittlerer Oberrhein und Südpfalz » vom 08.03.1974, BaWü-GBl. 1975, Seite 2, erwähnt.

⁵ Neben den bereits genannten Normen kommen vor allem Art. 30, 70-72, 74, 76-78, 83-85, 91a, 91b, 104a-109, 120a sowie 124-125a GG, nur in zweiter Linie dagegen Art. 31 und 37 GG in Betracht.

⁶ vgl. Susan GROTEFELS, « Die Novellierung des Art. 24 GG », *DVBl*, 1994, Seite 790.

⁷ Als solche werden im KÜ die folgenden Kooperationsformen ausdrücklich benannt: Einrichtungen *ohne* Rechtspersönlichkeit (Art. 9 KÜ), Einrichtungen *mit* Rechtspersönlichkeit (Art. 10 KÜ) oder grenzüberschreitende örtliche Zweckverbände (Art. 11 KÜ).

GG enthaltene, dort aber lediglich auf den Bund bezogene « Integrationsgewalt »¹² hinausgeht. Dadurch erfährt Art. 24 Abs. 1a GG selbst eine potentielle Ausdehnung seines Wirkungsbereichs, die « um so weiter reicht, je flexibler [diese Norm] auf die unterschiedlichen Rechts- und Sachlagen in den Grenzregionen zu reagieren erlaubt. »¹³ Im Ergebnis wird die Legitimationskette des Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG durch die mögliche Einflussnahme nichtdeutscher natürlicher oder juristischer Personen auf die Willensbildung grenznachbarschaftlicher Einrichtungen unterbrochen.¹⁴ Indem nun hierdurch eine « umfassende Entscheidung für eine offene Staatlichkeit » getroffen worden ist,¹⁵ führt dies einerseits zu einer « Stärkung der Staatlichkeit der Bundesländer » aufgrund deren detaillierten Kenntnisse der Situation vor Ort und schafft andererseits die « verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für eine verbesserte regionale grenzüberschreitende Zusammenarbeit durch wirk-samere Formen. »¹⁶

2. Zustimmung der Bundesregierung

Das Erfordernis der Zustimmung des Bundes in Art. 24 Abs. 1a GG ist dem aus Art. 32 Abs. 3 GG nachgebildet.¹⁷ Es stellt eine « präventive [] Kontrolle zur Wahrung der gesamtstaatlichen Belange » dar¹⁸ und soll dabei « die Schaffung unzweckmässiger grenznachbarschaftlicher Einrichtungen mit eigenen Hoheitsrechten verhinder[n] »¹⁹. Im Übrigen handelt es sich bei dieser Zustimmungsregelung um eine « Spiegelvorschrift » zu Art. 23 I (2) G.G. Denn so wird dort den Bundesländern gewisse Kontrollbefugnisse eingeräumt worden ist, wenn Kompetenzbereiche betroffen sind, die schwerpunktmässig oder sogar ausschliesslich ihnen zustehen, wird dem Bund wegen der vorstehend genannten Währungsgründe ein Korrespondenzrecht zugestanden.

¹² HStR VII (Mosler), § 175, Rz. 16.

¹³ Christian J. AUTEXIER, *op. cit.*, Seite 90.

¹⁴ vgl. Klaus RENNERT, *op. cit.*, Seite 216.

¹⁵ Siehe bei Christian J. AUTEXIER, *op. cit.*, Seite 91, mit weiterem Nachweis. Im Übrigen ist der Begriff der « offenen Staatlichkeit » als Titel für die Festschrift für Ernst-Wolfgang Böckenförde aufgegriffen und im Vorwort deren Herausgeber als « Schlüsselbegriff der Staatsentwicklung im gegenwärtigen Europa » gewürdigt worden.

¹⁶ Christian J. AUTEXIER, *ibid.*, Seite 84, mit weiteren Nachweisen; vgl. auch Susan GROTEFELS, *op. cit.*, S. 790.

¹⁷ Ingo von MÜNCH und Philip KUNIG, *op. cit.*, Art. 24 GG, Rz. 86.

¹⁸ Christian J. AUTEXIER, *op. cit.*, Seite 85; Ingo von MÜNCH und Philip KUNIG, *op. cit.*, Art. 24 GG, Rz. 86, spricht insoweit von « präventiver Bundesaufsicht » und verweist begründungshalber auf BT-Drs. 12/3338, Seite 10, wo ein durch das Zustimmungserfordernis manifestierter, « notwendiger bundesstaatlicher Ausgleich » betont wird.

¹⁹ siehe Susan GROTEFELS, *op. cit.*, Seite 792.

3. Hoheitsrechte und wie sie übertragen werden

Als Hoheitsrechte werden diejenigen Befugnisse bezeichnet, die zur Ausübung öffentlicher Gewalt i.S.v. Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG zu verstehen sind.²⁰ Dabei handelt es sich um « die Befugnis, Rechtsverhältnisse im Über- und Unterordnungsverhältnis zwischen öffentlicher Gewalt und Privaten [...] einseitig zu gestalten »²¹. Das Verfahren zur Übertragung von Hoheitsrechten gliedert sich in zwei aufeinander folgende Abschnitte, wenn es sich bei dem Adressaten um einen Nachbarstaat, einen föderalen, partiell völkerrechtsfähigen Gliedstaat oder um eine völkerrechtsfähige Internationale Organisation handelt.

Zunächst bedarf es eines völkerrechtlichen Vertrages zwischen dem Übertragenden und dem Adressaten.²² Im Anschluss daran ist ein innerstaatlicher Rechtsanwendungsbefehl bei dem Kompetenzverzicht Üben erforderlich, der die abschliessende, souveräne Zustimmung zur Übertragung bekundet.²³ Als blosses Völkervertragsrecht gehen die Bestimmungen des KÜ dem Bundesrecht gem. Art. 25 GG jedoch nicht vor, da sie nicht als « allgemeine Regeln des Völkerrechts » verstanden werden können.²⁴

Die konstitutionelle Wendung der « Übertragung von Hoheitsrechten » ist in der Lesart des BVerfG hinsichtlich seiner Rechtsprechung u.a. zu Solange-I²⁵ und -II²⁶ als « Öffnung der nationalen Rechtsordnung »²⁷ zu verstehen, wodurch « der ausschliessliche Herrschaftsanspruch der Bundesrepublik Deutschland im Geltungsbereich des Grundgesetzes zurückgenommen und der unmittelbaren Geltung und Anwendbarkeit eines Rechts aus anderer Quelle innerhalb des staatlichen Herrschaftsbereichs Raum gelassen wird »²⁸. Das wiederum bedeutet nichts anderes, als dass auswärtiger Hoheitsgewalt unmittelbar berechtigende sowie verpflichtende Wirkung gegenüber Einzelnen bzw. Staatsorganen

²⁰ Vgl. Susan GROTEFELS, *ibid.*, Seite 787. Auf detailliertere Ausführungen hierzu bei Theodor MAUNZ und Günter DÜRIG, « Grundgesetz. Kommentar. Band II. Art. 14-37 », *Lieferung 1-33*, München, 1995, Art. 24 GG, Rz. 29ff., soll an dieser Stelle nur verwiesen werden.

²¹ siehe Ingo von MÜNCH und Philip KUNIG, *op. cit.*, Art. 24 GG, Rz. 19.

²² vgl. Susan GROTEFELS, *op. cit.*, Seite 787.

²³ vgl. Ingo von MÜNCH und Philip KUNIG, *op. cit.*, Art. 24 GG, Rz. 84.

²⁴ vgl. HStR III (Steinberger), § 173, Rz. 9.

²⁵ BVerfGE 37, 271, 280.

²⁶ BVerfGE 73, 340, 374.

²⁷ Christian J. AUTEXIER, *op. cit.*, Seite 87.

²⁸ siehe bei Christian J. AUTEXIER, *ibid.*, Seite 87.

zugesprochen wird.²⁹ Damit wird quasi direkt angesetzt, das verwaltungsrechtliche *Territorialitätsprinzip* mit seiner staatsgebietsbezogenen Geltungsausschliesslichkeit, sowohl in seiner negativen Ausrichtung zum Schutz vor äusseren Einflüssen als auch in seiner positiven zu maximalen Wirkungsausdehnung, auszuhebeln.³⁰

Andererseits ist zu berücksichtigen, dass eine entsprechende Kompetenzübertragung « nur dann vorliegt, wenn durch die Errichtung [...] einer Einrichtung als grenznachbarschaftliche Einrichtung hoheitliche Akte ermöglicht werden, die aufgrund eines [auswärtigen ...] Rechts zu unmittelbarer, d.h. unabdingbarer und nicht dem Vorbehalt der Vereinbarkeit mit wesentlichen Grundsätzen des deutschen Rechts unterliegender Geltung im innerstaatlichen Rechtsraum gelangen. »³¹ Das ist mit « Durchgriffswirkung »³² gemeint und daran zeigt sich, wie sensibel dieser Bereich der Kompetenzverlagerung auf staatsfremde Organe ist.

Sind die auswärtigen Beteiligten einer grenznachbarschaftlichen Einrichtung bloss nachgeordnete Körperschaften eines Nachbarstaates, kommt insoweit der Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages zur Übertragung von Hoheitsrechten nicht in Betracht. Statt dessen könnte auf das Mittel einer schlichten « öffentlich-rechtlichen Vereinbarung nicht-völkerrechtlicher Natur » ausgewichen werden, die von Art. 24 Abs. 1a GG nicht ausgeschlossen ist.³³ Ergänzend hierzu sollte jedoch ein « völkerrechtlicher Dachvertrag »³⁴ zwischen den übergeordneten, völkerrechtsfähigen Organen der Herkunftsstaaten der Einrichtungsbeteiligten geschlossen werden, um die minimale rechtsverbindliche Grundlage für grenzüberschreitende Aktivitäten der subnationalen Strukturen zu bilden.

Die Problematik bzgl. einer nur einseitigen Übertragung von Hoheitsrechten auf Einrichtungen von *Nachbarstaaten*, wozu insbesondere das baden-württembergische Staatsministerium eine ablehnende

²⁹ vgl. Christian J. AUTEXIER, *op. cit.*, Seite 87.

³⁰ vgl. Christian J. AUTEXIER, *op. cit.*, Seite 92.

³¹ Christian J. AUTEXIER, *op. cit.*, Seite 90.

³² vgl. Susan GROTEFELS, *op. cit.*, Seite 786 ; siehe auch Ingo von MÜNCH und Philip KUNIG, *op. cit.*, Art. 24 GG, Rz. 25.

³³ vgl. Ingo von MÜNCH und Philip KUNIG, *op. cit.*, Art. 24 GG, Rz. 85.

³⁴ Siehe Ingo von MÜNCH und Philip KUNIG, *op. cit.*, Art. 24 GG, Rz. 85. Kritisch hierzu Klaus RENNERT, *op. cit.*, Seite 205, der insoweit « [j]edenfalls eine das Land auch intern bindende Generaler-mächtigung [der] Kommunen » ablehnt und die staatsrechtliche Verantwortung beim Land angesiedelt bleiben lassen will.

Haltung eingenommen hat,³⁵ soll an dieser Stelle nur beiläufig erwähnt werden.

Insoweit abschliessend wird hier auf die ständige Rechtsprechung des EuGH³⁶ verwiesen, durch die den Mitgliedstaaten der europäischen Gemeinschaften verdeutlicht worden ist, dass sie sich mittels der Übertragung von Hoheitsrechten auf supranationale Institutionen bzw. Organe keinesfalls ihrer Verantwortung als die gemeinschaftsrechtlich massgeblichen Rechtssubjekte entziehen können.

4. Grenznachbarschaftliche Einrichtungen

a. Abgrenzung gegenüber dem Begriff der « zwischenstaatlichen Einrichtung » gem. Art. 24 Abs. 1 GG

Als Ausgangspunkt für diesen « neue[n] verfassungsrechtlichen Begriff » ist wohl die gleichrangige Vorgabe der « zwischenstaatlichen Einrichtungen » in Art. 24 Abs. 1 GG anzusehen. In dem ersten Formulierungsvorschlag, der die nunmehr in Art. 24 Abs. 1a GG normierte Vorschrift noch als Art. 24 Abs. 4 GG vorsah, war jedoch schon abweichend von einer Übertragung von Hoheitsrechten auf « zwischenstaatliche oder interregionale Einrichtungen » die Rede.³⁷ Bedenkt man des Weiteren, dass es sich bei zwischenstaatlichen Einrichtungen regelmässig um völkervertragsrechtlich gegründete Internationale Organisationen oder Organe handelt,³⁸ deutet sich bereits an, dass der Begriff der « grenznachbarschaftlichen Einrichtung » nicht die Synthese beider kumulativ genannten Entwurfsmerkmale darstellt.³⁹

Vielmehr kommt man nach einer Gesamtbetrachtung des Art. 24 GG zu folgendem Schluss : Indem die in Art. 24 Abs. 3 GG enthaltene, umfassende Unterwerfung bzgl. einer internationalen Schiedsgerichtsbarkeit zur Regelung *zwischenstaatlicher* Streitigkeiten nicht auch auf die Bundesländer erstreckt wurde, ist im Umkehrschluss grundsätzlich auch keine aktive Kompetenzverlagerung durch die Länder auf zwischenstaatliche Einrichtungen vorgesehen. Eine

³⁵ siehe Horst DREIER, *op. cit.*, Art. 24 GG, Rz. 48, dazu dort : Fussnote 143.

³⁶ neben anderen : EuGE 1998 II-2289ff. (Rs. T-174/95, SVENSKA JOURNALISTFÖRBUNDET ./. RAT), EuGE 1995 II-2765ff. (Rs. T-194/94, CARVEL AND GUARDIAN NEWSPAPERS ./. RAT), EuGE 1997 II-313ff. (Rs. T-105/95, WWF UK ./. KOMMISSION).

³⁷ siehe bei Christian J. AUTEXIER, *op. cit.*, Seite 83, dort : Fussnote 88.

³⁸ vgl. im Anschluss an BverfGE 2, 347, 377, Ingo von MÜNCH und Philip KUNIG, *op. cit.*, Art. 24 GG, Rz. 83.

³⁹ vgl. Klaus RENNERT, *op. cit.*, Seite 208.

regelmässige Beteiligungsmöglichkeit der Länder auf dieser universell völkerrechtlich Ebene könnte zudem zur Folge haben, dass sich Bund und Land unter Umständen auf unterschiedlichen Seiten bei einer entsprechenden Streitigkeit gegenüber stehen könnten. Dies wäre jedoch vor dem Hintergrund der Wahrung gesamtstaatlicher Belange kontraproduktiv.

Der Begriff des *Grenznachbarschaftlichen* stützt sich auf zwei weitere Charaktermerkmale:⁴⁰ Zum einen wird damit die « sachliche Aufgabenqualität » im Sinne eines offensichtlichen Raumbezugs markiert. Zum anderen wird massgeblich die « von der Einrichtung auszuübende Aufgabe » in den Mittelpunkt der Betrachtung gerückt. Dabei handelt es sich wohl vorrangig um die erforderliche « Behebung staatsgrenzenbedingter Schwierigkeiten bei einer sachgerechten Erfüllung der jeweiligen Verwaltungsaufgaben »⁴¹.

b. Beteiligte an einer grenznachbarschaftlichen Einrichtung

Die These, nicht jede grenznachbarschaftliche Einrichtung sei auch eine zwischenstaatliche Einrichtung ist, lässt sich leicht dadurch verifizieren, dass erstere viel zu unterdimensioniert sind, um die mit der letztgenannten Kooperationsform regelmässig angestrebten Ziele erreichen zu können. Das mit Art. 24 Abs. 1a GG verfolgte Motiv war vielmehr primär darauf gerichtet, « die Errichtung gemeinsamer grenzüberschreitender Einrichtungen in den Grenzregionen [zu] ermöglich[en]. »⁴² Dadurch folgt eine natürliche räumliche Begrenzung der Teilnehmer auf diejenigen mit einem Status als unmittelbarer Grenznachbarstaat.⁴³ Eine weitere natürliche Grenze wird insoweit schliesslich bereits durch die – bereits erwähnte – lediglich partielle Völkerrechtsfähigkeit der Länder und die gänzlich fehlende der Gebietskörperschaften gezogen.

Dass aber auch die umgekehrt gerichtete These, nicht jede zwischenstaatliche sei auch eine grenznachbarschaftliche Einrichtung, richtig ist, folgt aus dem Umstand, dass die zwischenstaatlichen aufgrund ihres völkervertragsrechtlichen Zustandekommens regelmässig zu überdimensioniert sind, um die vor Ort in der Grenzregion vorliegenden Probleme angemessen bewältigen zu können.

⁴⁰ siehe hierzu bei Klaus RENNERT, *op. cit.*, Seiten 207ff.

⁴¹ Klaus RENNERT, *op. cit.*, Seite 209.

⁴² Susan GROTEFELS, *op. cit.*, Seite 790.

⁴³ vgl. Susan GROTEFELS, *op. cit.*, Seite 790.

c. Die gemischte Begrifflichkeit

Nachdem sich nun gezeigt hat, dass bei aller Abgrenzung zu zwischenstaatlichen Einrichtungen im bisher bekannten Sinne einerseits dennoch eine gewisse "Funktionsadäquanz" ⁴⁴ hierzu feststellbar ist, andererseits hingegen sowohl der Teilnehmerbegriff als auch die Aufgabenausrichtung gleichzeitig ausgedehnt und konkretisiert worden sind, kommt man im Ergebnis zu der folgenden Definition: « Grenznachbarschaftliche Einrichtungen sind [...] mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattete Träger öffentlicher Gewalt, die auf einer durch Gesetz legitimierten Vereinbarung zwischen dem Land und seinem ausländischen Partner beruhen »⁴⁵. Dabei handelt es sich um eine « Vielzahl bedarfsabhängiger, aber organisatorisch [und darüber hinaus auch hinsichtlich der Ausübung der auf sie übertragenen Hoheitsrechte⁴⁶] selbständiger⁴⁷ Einrichtungen ».⁴⁸ Diese solchermaßen gemeinsamen regionalen Organisationen besitzen keinerlei staatsähnliche Qualität.⁴⁹ Sie dürfen zudem nicht « ausschliesslich in einem anderen Staat eingegliedert » sein.⁵⁰ Allerdings ist die Frage, wo die jeweilige Einrichtung ihren Sitz hat, insoweit unbeachtlich, als eine Mitwirkungsmöglichkeit der Länder sichergestellt ist.⁵¹

Eine Landesbeteiligung an zwischenstaatlichen Einrichtungen kommt demgegenüber jedoch ausnahmsweise dann in Betracht, wenn die grenznachbarschaftliche Einrichtung gerade als Internationale Organisation errichtet werden soll.⁵²

⁴⁴ vgl. Horst DREIER, *op. cit.*, Art. 24 GG, Rz. 46.

⁴⁵ Horst DREIER, *op. cit.*, Art. 24 GG, Rz. 47.

⁴⁶ vgl. Susan GROTEFELS, *op. cit.*, Seite 787.

⁴⁷ Gem. Christian J. AUTEXIER, *op. cit.*, Seite 87, kann es sich bei den grenznachbarschaftlichen Einrichtungen in Folge des Weiterdenkens des oben genannten Prinzips der « Öffnung der nationalen Rechtsordnung » nur um « neue [] Hoheitsträger [handeln, deren] Hoheitsbefugnisse von eigenständiger und einheitlicher Konsistenz und für alle Mitglieder in gleicher Weise wirksam sind ».

⁴⁸ Christian J. AUTEXIER, *op. cit.*, Seite 88.

⁴⁹ Klaus RENNERT, *op. cit.*, Seite 213.

⁵⁰ Susan GROTEFELS, *op. cit.*, Seite 787.

⁵¹ vgl. Hans D. JARASS und Bodo PIEROTH, *op. cit.*, Art. 24 GG, Rz. 5.

⁵² vgl. Ingo von MÜNCH und Philip KUNIG, *op. cit.*, Art. 24 GG, Rz. 84.

II. Der Regelungsgehalt des Art. 32 Abs. 3 GG

Auch den Ausführungen zu dieser Norm soll die Wiedergabe deren Wortlauts vorausgehen.⁵³ Er besagt: « *Sowie die Länder für die Gesetzgebung zuständig sind, können sie mit Zustimmung der Bundesregierung mit auswärtigen Staaten Verträge abschliessen* »⁵⁴.

Zunächst fällt auf, dass es sich hier um den Bereich legislativer Zuständigkeit der Länder handelt. Des Weiteren sind die mittelbaren Adressaten dieser Verfassungsvorschrift auswärtige Staaten und nicht bloss Einrichtungen, also geborene und nicht gekorene Völkerrechtssubjekte.⁵⁵ Und drittens ist festzustellen, dass das aufgrund dieser Vorschrift zu Stande kommende Völkervertragsrecht – vor dem Hintergrund des bereits oben zu Art. 25 GG Angemerkten – keinesfalls die übergeordnete Organisationseinheit – im Falle der Bundesrepublik Deutschland also den Bund – bindet, da in analoger Rechtsanwendung solches partielle Völkerrecht höchstens dem entsprechenden Landesrecht vorgehen kann. Für eine entsprechende Differenzierung nach Adressaten hinsichtlich der Bindungswirkungen des so geschaffenen Rechts spricht zudem die Formulierung des Art. 2 Abs. 6 KÜ. Dort wird deutlich zwischen den Formen einerseits gebietskörperschaftlicher und andererseits souverän-staatlicher grenzüberschreitender Zusammenarbeit getrennt.

III. Das Verhältnis der beiden Verfassungsnormen zueinander

Zwischen Art. 24 Abs. 1a GG und Art. 32 Abs. 3 GG besteht ein Stufenverhältnis. Durch die offensichtliche Übernahme der Wendung des Art. 30 GG nach Art. 24 Abs. 1a GG kommt zwar einerseits die bereits erwähnte Kompetenzbegrenzung im Rahmen der herkömmlichen Bund-Länder-Verteilung zum Tragen. Gleichwohl bedeutet dies aber eine Erweiterung über die in Art. 32 Abs. 3 GG normierte, schlichte

Gesetzgebungszuständigkeit hinaus auch auf den insoweit selbst verantwortlichen Ausführungsbereich.⁵⁶ Danach kommt die letztgenannte Norm, als die enger gefasste, vorrangig zur Anwendung. Dieses Ergebnis erscheint auch vor dem Hintergrund sinnvoll, dass die *legislatio* naturgemäss vor der *executio* zum Zuge kommt. Jedenfalls besteht insoweit kein Spezialitätsverhältnis des Art. 24 Abs. 1a GG gegenüber Art. 32 Abs. 3 GG, sondern lediglich gegenüber Art. 24 Abs. 1 GG.⁵⁷

C. Die in Bezug auf die Art. 24 Abs. 1a und 32 Abs. 3 GG relevanten Aspekte grenzüberschreitender Zusammenarbeit im Sinne des KÜ

Das Karlsruher Übereinkommen ist im Vergleich zu anderen Kooperationsregelwerken mit ähnlicher Ausrichtung auf eine Staatsgrenzen überschreitende Kooperation, wie etwa das *Isselburger Abkommen* vom 23.05.1991 oder das *Mainzer Abkommen* vom 08.03.1996, der erste Rahmenvertrag, in dem eine Übertragung von Hoheitsrechten von Ländern auf nicht ausschliesslich deutsche Einrichtungen vorgesehen ist.⁵⁸

I. Die Träger grenznachbarschaftlicher Zusammenarbeit

Jedenfalls nicht von Art. 24 Abs. 1a GG zur Übertragung von Hoheitsrechten ermächtigt sind die Gemeinden, Gemeindeverbände und Landkreise.⁵⁹ Soweit hinsichtlich dieser Gebietskörperschaften überhaupt von Hoheitsrechten die Rede sein kann, ist auf ihre Selbstverwaltungsrechte zu verweisen. Dennoch wird ihnen insoweit eine grenzüberschreitende Kooperationskompetenz zugestanden, als es sich bei

⁵⁶ vgl. Christian J. AUTEXIER, *op. cit.*, Seite 85, dort : Fussnote 97.

⁵⁷ vgl. Susan GROTEFELS, *op. cit.*, Seite 786.

⁵⁸ vgl. Horst DREIER, *op. cit.*, Art. 24 GG, Rz. 40.

⁵⁹ Ingo von MÜNCH und Philip KUNIG, *op. cit.*, Art. 24 GG, Rz. 81, sowie Horst DREIER, *op. cit.*, Art. 24 GG, Rz. 43.

⁵³ vgl. Susan GROTEFELS, *op. cit.*, Seite 787.

⁵⁴ Christian J. AUTEXIER, *op. cit.*, Seite 88.

⁵⁵ vgl. Klaus RENNERT, *op. cit.*, Seite 202.

dem auswärtigen Partner gleichfalls um kein Völkerrechtssubjekt handelt.⁶⁰

Der in Art. 8 Abs. 2 KÜ vorgesehene innerstaatliche Genehmigungsvorbehalt hinsichtlich der Beteiligung eines KÜ-gemässen Akteurs an einer Einrichtung der grenzüberschreitende Zusammenarbeit, welche ausserhalb des Staatsgebietes angesiedelt ist, dem er selber zugehört, entspricht dem Minimalerfordernis des Art. 24 Abs. 1a GG, das bereits oben erwähnt wurde und jedenfalls ein diesbezügliches Mitwirkungsrecht sichern will.

II. Die Vertragsschlusskompetenz

Die Regelungen des Karlsruher Übereinkommens entsprechen genau den Vorgaben, die im Rahmen der Betrachtungen zu Art. 24 Abs. 1a GG mit Blick auf Kooperationen zwischen Organisationseinheiten auf der untersten Verwaltungsebene angestellt wurden. Die dort für solche Fälle fehlender eigener Völkerrechtsfähigkeit der Kooperationsbeteiligten genannten « völkerrechtlichen Dachverträge » werden ausdrücklich von den souveränen Staaten als den Hohen ertragschliessenden Parteien vereinbart, um im Anschluss daran die Ausführungsbefugnisse auf die vertragsgemäss Berechtigten delegieren zu können. Nichts anderes ist – oder sollte zumindest – mit dem KÜ geschehen (sein).

D. Schlussbemerkungen

Wie sehr die Nationalstaaten – bisweilen aber auch die deutschen Bundesländer – sich, trotz allem mit dem KÜ schriftlich fixierten Kooperationswillen auf äusserst subnationaler Ebene, gegen die einmal herbeigerufenen Geister zu stemmen versuchen, um nach ihrer Ansicht zu weit greifenden Subsidiaritätsbestrebungen vorzubeugen, zeigen nicht zuletzt die folgenden Vorbehalte :

⁶⁰ vgl. Klaus RENNERT, *op. cit.*, Seite 203.

In Baden-Württemberg etwa wird auf Landesebene die Auffassung vertreten, dass sich die geltende Fassung des KÜ nicht auf die gem. §§ 22 Abs. 1 i.V.m. 23 Satz 1 BaWü-Landesplanungsgesetz als öffentlich-rechtliche Träger der Regionalplanung fungierenden Regionalverbände erstrecke. Um ein solches, den subjektiven Geltungsbereich des Übereinkommens ausdehnendes Ergebnis zu erhalten, müsste vielmehr zunächst ein schriftliches Erstreckungsverfahren gem. Art. 2 Abs. 4 HS. 1 KÜ eingeleitet werden. Dem habe allerdings gem. Art. 2 Abs. 4 HS. 2 KÜ die innerstaatlich – d.h. baden-württembergisch – hinreichende Ausstattung der Regionalverbände mit entsprechender Sachkompetenz zu evidenten Ermöglichung deren Beteiligung an den übereinkommensgemässen Kooperationsgremien vorauszugehen.

Dagegen spricht allerdings nicht zuletzt, dass eine Übertragung von Aufgaben der Raumordnung und Landesplanung wohl dann für jedenfalls unbedenklich zu erachten ist, soweit es sich um lediglich kleinräumige Planungsaufgaben handelt.⁶¹

Seitens Frankreich wird des Weiteren vorgebracht, dass es hinsichtlich bestimmter Vorhaben grenzüberschreitender Zusammenarbeit – wenngleich anerkanntermassen – zwischen Gebietskörperschaften und örtlichen öffentlichen Stellen dennoch des Abschluss eines Staatsvertrages bedürfe, wenn und soweit zentralstaatliche Belange, wie etwa die Überquerung einer Rheinbrücke mit KFZ, berührt würden.

So bleibt schliesslich abzuwarten, wann, wie und in welchem Umfang die KÜ-Signatäre sich dazu durchringen werden, das einmal erklärte Kompetenz-zugeständnis hinsichtlich Regelung und Durchführung grenzüberschreitender Kooperationsvorhaben im besten Subsidiaritätssinn zu komplettieren und tatsächlich die Zusammenarbeit vor Ort – wie ja bereits eingangs dieser Arbeit für Art. 1 KÜ zitiert – « zu erleichtern und zu fördern. »

⁶¹ vgl. Klaus RENNERT, *op. cit.*, Seite 210.