

ABHANDLUNGEN

Zur Übertragung von Hoheitsrechten im Kontext dezentraler grenzüberschreitender Zusammenarbeit

Ein Beitrag zu Art. 24 Abs. 1 a Grundgesetz

*Ulrich Beyerlin*¹

I. Einführung

Jedenfalls in Westeuropa suchen nicht nur die Staaten selbst, sondern seit langem auch ihre nachgeordneten regionalen und lokalen Gebietskörperschaften mehr oder minder intensiv die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Die Bemühungen um Ausbau und Verstärkung der dezentralen transnationalen Zusammenarbeit vor allem in den Grenznachbarbereichen führten bekanntlich mit dem Europäischen Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften vom 21. Mai 1980² zu einem ersten wichtigen Teilerfolg. Da dieses Übereinkommen in seinem völkerrechtlich bindenden Teil³ selbst die Gebietskörperschaften nicht unmittelbar rechtlich zum grenzüberschreitenden Handeln ermächtigt, werden jedenfalls Ver-

¹ Prof. Dr. iur., wissenschaftlicher Referent am Institut.

² Text in BGBl. 1981 II, 965. Zur Entstehungsgeschichte, zur Struktur und zum Inhalt dieses Übereinkommens vgl. Näheres bei U. Beyerlin, Rechtsprobleme der lokalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 96) (1988), 112 ff.

³ Der reichhaltige Katalog von Mustervereinbarungen zur Ausfüllung des Rahmenübereinkommens, der in dessen Anhang abgedruckt ist (BGBl. 1981 II, 971 ff.), hat lediglich empfehlenden Charakter.

einbarungen öffentlich-rechtlichen Typs bis heute auf eher unsicherer rechtlicher Basis getroffen. Dieses Defizit und das seit Mitte der achtziger Jahre wachsende Phänomen eines aktiven, zunehmend gesamteuropäisch orientierten kooperativen Interregionalismus⁴ haben denn auch in den letzten Jahren auf drei verschiedenen Ebenen zu neuen Anstrengungen geführt, den Akteuren der dezentralen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zuverlässige rechtliche Handlungsrahmen an die Hand zu geben.

(1) Der Europarat hat schon vor Jahren die Notwendigkeit erkannt, dem Europäischen Rahmenübereinkommen von 1980 ein Zusatzprotokoll beizugeben, das für eine klare völkerrechtliche Ermächtigung der nachgeordneten Gebietskörperschaften zum grenzüberschreitenden vertrags- und verbandsförmigen Handeln sorgen soll. Der entsprechende Entwurf einer Expertenkommission vom Juni 1992⁵ ist bislang vom Ministerkomitee noch nicht gebilligt worden⁶. Im März 1993 hat die Ständige Konferenz der Gemeinden und Regionen Europas im März 1993 darüber hinaus den Entwurf einer von ihr beauftragten Expertengruppe für eine Europaratskonvention über die interterritoriale Zusammenarbeit gebilligt⁷, der die interregionale und interkommunale Zusammenarbeit jenseits des (bereits vom Europäischen Rahmenübereinkommen erfaßten) schmalen Grenznachbarbereichs auf eine solide völkerrechtliche Basis stellen soll. Ob diese beiden Initiativen Erfolg haben werden, bleibt abzuwarten.

(2) Im bilateralen Verhältnis von Nachbarstaaten sind gleichfalls entsprechende Bemühungen festzustellen, die insbesondere im Benelux-Übereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften vom 12. September 1986⁸ sowie im Abkommen zwischen den Niederlanden, der Bundesrepublik Deutschland sowie den Ländern Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen über grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und ande-

⁴ Vgl. hierzu allgemein F. Esterbauer/P. Pernthaler (Hrsg.), *Europäischer Regionalismus am Wendepunkt – Bilanz und Ausblick* (1991), und R. Hrbek, *Die Regionen in Europa*, in: *Jahrbuch der Europäischen Integration* (1990/91), 277 ff.

⁵ Conseil de l'Europe, Doc. CDLR (93) 15, 21.10.1993.

⁶ Vielmehr hat das Ministerkomitee den Entwurf dem "Comité directeur des autorités locales et régionales" im Herbst 1993 zur nochmaligen Überprüfung zurückgereicht. Vgl. *ibid.*

⁷ Siehe den Text dieses Entwurfs im Anhang der Resolution 248 (1993) der Ständigen Konferenz vom 17.3.1993, Council of Europe, Doc. CPL (28) 8, Part I, sowie das Explanatory Memorandum hierzu vom 10.2.1993, *ibid.*, Part II.

⁸ Text in *Tractatenblad* 1986, Nr. 160, und Conseil de l'Europe, Doc. Transfront/Office (86) 14.

ren öffentlichen Stellen vom 23. Mai 1991 (Isselburg-Abkommen)⁹ ihren praktischen Niederschlag gefunden haben. Entsprechende Abkommen werden derzeit bekanntlich auch im deutsch-französisch-schweizerischen Verhältnis angestrebt; hierzu liegen Vertragsentwürfe unterschiedlicher Art vor¹⁰.

(3) Schließlich ist es gerade auch in Deutschland und in Frankreich erst jüngst zu bedeutenden gesetzgeberischen Aktivitäten gekommen. Diesbezüglich sei an dieser Stelle lediglich auf die Art. 131–133 des französischen Loi "Joxe/Marchand" vom 6. Februar 1992¹¹ sowie auf den im selben Jahr neu ins deutsche Grundgesetz eingefügten Art. 24 Abs. 1 a¹² hingewiesen.

Ziel der vorliegenden Untersuchung ist es, speziell diejenigen Kooperationsinstrumente, bei denen grenzüberschreitend Hoheitsrechte übertragen werden, auf ihre Vereinbarkeit mit dem deutschen Verfassungsrecht hin zu prüfen. Dabei wird vor allem nach der Bedeutung und Tragweite des neuen Art. 24 Abs. 1 a GG – insbesondere mit Blick auf das derzeit diskutierte deutsch-französische Kooperationsverhältnis – zu fragen sein. Zuvor soll jedoch in einem knappen Überblick gezeigt werden, in welchen vielfältigen Formen die dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit heute praktiziert wird.

⁹ Text in Tractatenblad 1991, Nr. 102, und U. Beyerlin/Y. Lejeune, Sammlung der internationalen Vereinbarungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland (1994), Vereinbarung Nr. 41 (217ff.).

¹⁰ Im einzelnen handelt es sich hierbei um

- den Entwurf für einen Vertrag zwischen den Ländern Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Saarland einerseits und Frankreich andererseits,
- den Entwurf für ein Übereinkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und der Schweiz über grenznachbarschaftliche Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und anderen öffentlichen Stellen,
- den "Alternativentwurf" einer im Auftrag der Region Elsaß tätig gewordenen Expertengruppe (unter Leitung des Präsidenten des Straßburger Verwaltungsgerichts J.-M. Woehrling) für einen Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

Diese Entwürfe sind bislang unveröffentlicht.

¹¹ Loi d'orientation n° 92-125 relative à l'administration territoriale de la République, Journal Officiel, 8.2.1992, 2064.

¹² Siehe Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 21.12.1992, BGBl. 1992 I, 2086.

II. Kooperationsformen im Überblick

Bei der Darstellung der breiten Palette von verschiedenen Formen der dezentralen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sind – jedenfalls aus der Sicht des deutschen Rechts – die regionale und lokale Ebene schon deswegen auseinanderzuhalten, weil die deutschen Länder – im Gegensatz etwa zu den französischen Regionen – auf Grund ihrer Staatsqualität unter den Voraussetzungen des Art. 32 Abs. 3 GG zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge befugt sind und damit insoweit potentielle Völkerrechtssubjektivität besitzen¹³, die den auf niedrigerer Ebene tätigen Aufgabenträgern, also vor allem den kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften, gerade fehlt¹⁴. Weiterhin ist zwischen rechtsunverbindlichen (“außerrechtlichen”) und rechtsverbindlichen Kooperationsinstrumenten zu unterscheiden. Dabei sollen von den letzteren hier nur Vereinbarungen und Mechanismen öffentlich-rechtlicher Natur¹⁵ interessieren.

1. Ebene der Länder

a) *Rechtlich unverbindliche Instrumente*

Die deutschen Länder haben gerade in den letzten Jahren vielfach mit ausländischen Partnern in rechtlich unverbindlicher Form kooperiert. So weist eine jüngst publizierte Sammlung internationaler Vereinbarungen der Länder eine Reihe von unverbindlichen, gleichwohl aber praktisch bedeutsamen Absprachen aus¹⁶. Der Grund für die Wahl unverbindlicher “Vereinbarungen”, “Absprachen”, “Gemeinsamer Erklärungen”, usw. liegt wohl vielfach in dem Umstand begründet, daß der jeweilige ausländische Partner nicht über die nötige verfassungsrechtliche Be-

¹³ Gleiches gilt bekanntlich für die Schweizer Kantone, neuerdings aber auch für die österreichischen Länder sowie die belgischen Gemeinschaften und Regionen; sie müssen daher – wie die deutschen Länder – im Vergleich zu den übrigen westeuropäischen Regionen als rechtlich privilegiert gelten. Vgl. hierzu näher U. Beyerlin, *Interregionale Zusammenarbeit in Europa, Verfassungs-, völker- und europarechtliche Aspekte*, in: D. Thürer/R.H. Weber/R. Zäch (Hrsg.), *Schweiz und Europa, Beiträge zur Europäischen Integration* (1993), 131 ff. (135 f.).

¹⁴ Vgl. zum Nachweis hierfür bereits eingehend Beyerlin (Anm. 2), 173 ff., 225 f.

¹⁵ Zur teils schwierigen Abgrenzung zwischen öffentlichem und Privatrecht sowie zu Praxisbeispielen privatrechtlicher grenzüberschreitender Zusammenarbeit vgl. nur etwa B. Schlögel, *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit* (1982), 86 ff., 154 ff., und Beyerlin (Anm. 2), 390 ff.

¹⁶ Vgl. die bei Beyerlin/Lejeune (Anm. 9) abgedruckten Vereinbarungen Nr. 15, 17, 21, 30, 31, 32, 34, 39, 44, 46, 48, 52, 53, 54, 55 und 78.

fugnis zum Abschluß eines völkerrechtlichen Vertrages verfügt hat. Manchmal haben die Länder aber auch, obwohl sie mit einem (beschränkten) Völkerrechtssubjekt paktieren wollten, offenkundig der Einigung auf außerrechtliche Instrumente bewußt den Vorzug gegenüber der vergleichsweise zeitraubenden und schwerfälligen Prozedur des Abschlusses und Wirksamwerdens eines völkerrechtlichen Vertrages gegeben. Auch bei der Wahl außerrechtlicher Kooperationsformen sind die Länder freilich verfassungsrechtlich insoweit gebunden, als sie sich hierbei im Rahmen der ihnen zugewiesenen Sachzuständigkeiten zu halten und den Primat des Bundes bei der Gestaltung der auswärtigen Beziehungen des Bundes zu beachten haben¹⁷. Gleiches gilt im übrigen für die Mitgliedschaft deutscher Länder in grenzüberschreitenden Kooperationsmechanismen, die nicht auf einer rechtsverbindlichen Vereinbarung beruhen¹⁸.

b) Völkerrechtliche Verträge; transnationale öffentlich-rechtliche Vereinbarungen

Völkerrechtliche Verträge¹⁹ können die Länder gemäß Art. 32 Abs. 3 GG schließen, soweit sie für die Gesetzgebung zuständig sind. Insoweit teilt der Bund also die auswärtige Gewalt mit den Ländern. Allerdings bedarf jeder Vertragsschluß eines Landes der Zustimmung der Bundesregierung, um innerstaatlich und völkerrechtlich wirksam werden zu können. Auch wenn der Bund damit ein politisches Versagungsrisiko hat, kann er von diesem doch keineswegs willkürlich, sondern nur dann Gebrauch machen, wenn dies mit Rücksicht auf die Wahrung der Einheitlichkeit der Außenpolitik des Bundes geboten erscheint. Schließt die Regierung eines Landes mit dem nötigen Rechtsbindungswillen einen völkerrechtlichen Vertrag, so müssen im wesentlichen zwei Rechtsvoraussetzungen vorliegen:

¹⁷ Einer förmlichen Zustimmung der Bundesregierung, wie sie Art. 32 Abs. 3 GG für den Abschluß völkerrechtlicher Verträge vorschreibt, bedürfen außerrechtliche Absprachen der Länder jedoch nicht. Sie müssen der Bundesregierung mit Rücksicht auf das Prinzip der Bundestreue wohl aber immerhin notifiziert werden. Gleiches gilt für verbindliche öffentlich-rechtliche Vereinbarungen der Länder, die nicht völkerrechtlicher Natur sind.

¹⁸ Als Beispiele hierfür seien lediglich die interregionalen Konzertierungsmechanismen im Alpenbereich wie etwa die Arbeitsgemeinschaften Arge Alp (1972), Arge Alpen-Adria (1978) und Arge-Westalpen (1982) genannt.

¹⁹ Vgl. zum folgenden eingehender zuletzt Beyerlin/Lejeune (Anm. 9), in der Einführung (S. VII–XII).

(1) Der ausländische Partner muß notwendigerweise ein zumindest beschränktes Völkerrechtssubjekt sein²⁰; als solche kommen – wie schon angedeutet – derzeit im Kreise der europäischen Regionen lediglich die Schweizer Kantone, die österreichischen Länder sowie die belgischen Gemeinschaften und Regionen in Betracht.

(2) Das Land muß entweder konkurrierend oder ausschließlich gesetzgebungskompetent, also auch *ratione materiae* vertragsschließungsbefugt sein. Im ersteren Falle ist das Land nur dann und insoweit vertragsschließungsbefugt, als der Bundesgesetzgeber von seiner konkurrierenden Zuständigkeit noch keinen Gebrauch gemacht hat. In Fällen, in denen das Land ausschließlich gesetzgebungskompetent ist (z.B. in den Bereichen interne Verwaltungsorganisation, Bildung, Kultur, Polizeiwesen, Sport und kommunale Selbstverwaltung), kann jedenfalls nach der vorherrschenden “zentralistischen” Lehrmeinung neben den Ländern auch der Bund Verträge schließen, nach dem Lindauer Abkommen von 1957 freilich nur mit Zustimmung der Länder.

Die Zahl der von den deutschen Ländern auf der Basis des Art. 32 Abs. 3 geschlossenen völkerrechtlichen Verträge nimmt sich heute – 45 Jahre nach Inkrafttreten des Grundgesetzes – noch immer sehr bescheiden aus²¹. Im Zuge des sich gegenwärtig verstärkenden europäischen Interregionalismus scheinen die Länder sich jedoch – schon um ihre Eigenstaatlichkeit augenfälliger zu machen – dieses bedeutende Instrument häufiger zunutze zu machen²².

In der bisherigen grenzüberschreitenden Kooperationspraxis hat sich nur selten die Frage gestellt, ob die deutschen Länder mit ausländischen Partnern, die mangels entsprechender verfassungsrechtlicher Kompetenzzuweisung keine völkerrechtlichen Verträge zu schließen vermögen, gleichwohl rechtsverbindliche Vereinbarungen treffen können. Immerhin gibt es – angefangen mit dem Kehler Hafen-Abkommen zwischen dem

²⁰ Dies setzt notwendigerweise die Zuweisung einer Vertragsschließungsbefugnis an die betreffende nachgeordnete Gebietskörperschaft durch die Verfassung voraus. Es genügt also nicht, wenn diese Gebietskörperschaft durch einen völkerrechtlichen Vertrag ihres Staates mit einem oder mehreren fremden Staaten dazu ermächtigt wird, selbst Vereinbarungen zu schließen; letztere können daher nicht dem Völkerrecht zugeordnet werden. Vgl. hierzu im einzelnen Beyerlin (Anm. 2), 190 ff.

²¹ Bis 1993 dürften die Länder knapp 40 völkerrechtliche Verträge im Sinne des Art. 32 Abs. 3 GG geschlossen haben. Vgl. zum Nachweis Beyerlin/Lejeune (Anm. 9).

²² Dies zeigen gerade auch das (bereits erwähnte) Isseburg-Abkommen über grenzüberschreitende Zusammenarbeit von 1991 (vgl. Anm. 9) und der baden-württembergisch/rheinland-pfälzisch/saarländische Entwurf für ein entsprechendes Abkommen mit Frankreich (vgl. Anm. 10).

damaligen Land Baden und dem Port Autonome de Strasbourg von 1951²³ – eine kleine Anzahl von rechtsverbindlichen Abkommen²⁴, zu deren Abschluß die Länder – mangels verfassungsrechtlicher Kompetenz des ausländischen Partners zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge – nicht nach Art. 32 Abs. 3 befugt gewesen sein können²⁵. Der Abschluß rechtsverbindlicher (öffentlich-rechtlicher) Vereinbarungen mit ausländischen Nichtvölkerrechtssubjekten läßt sich jedoch auf die in Art. 30 GG verankerte Kompetenzvermutung zugunsten der Länder stützen²⁶. Auf Grund dieser Verfassungsnorm können die Länder daher solche Vereinbarungen insoweit eingehen, als Materien geregelt werden sollen, für die sie gesetzgeberisch oder verwaltungsmäßig zuständig sind. Hierzu wird es jedenfalls dann keiner speziellen Ermächtigung durch einen völkerrechtlichen Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem betreffenden Nachbarstaat bedürfen, wenn die betreffende Vereinbarung zwischen dem Land und dessen ausländischem Partner keine Übertragung von Hoheitsrechten mit sich bringt²⁷.

Die Mitwirkung der deutschen Länder in grenzüberschreitenden Konzentrierungsmechanismen, die auf einem völkerrechtlichen Vertrag zwischen dem Land bzw. der Bundesrepublik Deutschland beruhen, sind rechtlich unproblematisch. Beispiele hierfür sind etwa die “Ständige internationale Gewässerschutzkommission für den Bodensee”²⁸ sowie die beiden regionalen Ausschüsse der deutsch-französisch-schweizerischen “Commission Tripartite”²⁹ und die Regionalkommission der deutsch-

²³ Text in Beyerlin/Lejeune (Anm. 9), Vereinbarung Nr. 7/1 (55ff.).

²⁴ Hinzuweisen ist etwa auf die Vereinbarung zwischen Baden-Württemberg und der französischen Gemeinde Rhinau über die Bewirtschaftung der gemeindeeigenen Wiesenflächen und über die Ausübung von Fischerei und Jagd auf dem Gebiet der Bundesrepublik von 1982 (vgl. Beyerlin [Anm. 2], 83f.) und auf die Vereinbarung zwischen Nordrhein-Westfalen und der niederländischen Waterschap van de “Oude Ijssel” in Terborg über die Unterhaltung der Bocholter Aa im Grenzgebiet von 1978 (vgl. *ibid.*, 94f. Anm. 119).

²⁵ Seit dem *Kehler Hafen*-Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 2, 347 [374f.]) ist nämlich allgemein anerkannt, daß Art. 32 Abs. 3 nur den Abschluß völkerrechtlicher Verträge regelt.

²⁶ Art. 32 Abs. 3 vermag nicht etwa eine Sperrwirkung in dem Sinne zu erzeugen, daß die Länder von Verfassungen wegen überhaupt keine nichtvölkerrechtlichen Vereinbarungen schließen dürfen.

²⁷ Vgl. hierzu Näheres unter III., 2.

²⁸ Siehe Übereinkommen zwischen Baden-Württemberg, Bayern, Österreich und der Schweiz über den Schutz des Bodensees gegen Verunreinigung vom 27.10.1960; Text in Beyerlin/Lejeune (Anm. 9), Vereinbarung Nr. 13 (81ff.).

²⁹ Die beiden ursprünglich getrennten Regionalausschüsse Süd und Nord tagen seit 1991 gemeinsam als “Deutsch-französisch-schweizerische Oberrheinkonferenz”; vgl.

französisch-luxemburgischen Saar-Lor-Lux-Kommission, die sich jeweils auf eine völkerrechtliche Vereinbarung stützen³⁰. Nichts spricht im übrigen dagegen, daß sich die Länder unter Berufung auf die Kompetenzvermutung in Art. 30 GG auch mit ausländischen Nichtvölkerrechtssubjekten auf die Schaffung eines grenzüberschreitenden Konzertierungsmechanismus ohne eigene Entscheidungsmacht verständigen können; einer "dachvertraglichen" Ermächtigung durch den Bund bedarf es hierzu nicht.

2. Lokale Ebene

a) *Transnationale öffentlich-rechtliche Vereinbarungen*

Die bisherige grenznachbarschaftliche Kooperationspraxis³¹ ist – gerade auch im Verhältnis Deutschlands zur Schweiz und Frankreich – reich an Beispielen von rechtsverbindlichen³² Vereinbarungen zwischen lokalen Aufgabenträgern, die nach übereinstimmendem Rechtsverständnis dieser drei Staaten öffentlich-rechtlicher Natur sind³³.

In der Vergangenheit haben die Partner von lokalen grenzüberschreitenden Vereinbarungen dieses Typs häufig das nationale (öffentliche) Recht einer Seite – sei es ganz allgemein, sei es lediglich zur Ergänzung der vereinbarten Regelungen – entweder ausdrücklich oder in verschlüsselter Form zum "proper law" erklärt. Dabei sind für diese Rechtswahl sehr unterschiedliche Anknüpfungspunkte bestimmend gewesen; so ist z.B. öfter auf den Erfüllungsort, den Ort, wo die Leistung geschuldet

hierzu B. Speiser, Europa am Oberrhein. Der grenzüberschreitende Regionalismus am Beispiel der oberrheinischen Kooperation (1993), 59ff.

³⁰ Vgl. die Vereinbarungen vom 22.10.1975, BGBl. 1976 II, 194ff. (Commission Tripartite), und vom 16.10.1980, BGBl. 1980 II, 1426ff. (Saar-Lor-Lux-Kommission). Die Saar-Lor-Lux-Kommission ist im übrigen erst neun Jahre nach ihrer Errichtung völkerrechtlich "legalisiert" worden.

³¹ Vgl. hierzu allgemein die Bestandsaufnahme bei Beyerlin (Anm. 2), 47ff.; ders., Dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit als transnationales Rechtsphänomen, ArchVR 27 (1989), 286ff. (289ff.).

³² Rechtsunverbindliche grenzüberschreitende "Interaktionen" auf lokaler Ebene sind verfassungsrechtlich unproblematisch, solange sie keine Einmischung in die "große Außenpolitik" bedeuten.

³³ Hierzu zählen insbesondere die zahlreichen Vereinbarungen zur gemeinsamen Abwasserbeseitigung wie etwa die "öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen" ("Conventions") zwischen Saargemünd und dem Abwasserverband Saar vom 20.12.1974 (siehe den Text bei Beyerlin [Anm. 2], 526ff.) bzw. zwischen dem Abwasserverband Saar und dem District de Forbach vom 11.2.1977 (siehe zum Inhalt *ibid.*, 82f.).

wird, oder auch darauf abgestellt worden, auf wessen Seite nach der Vereinbarung der Kooperationsschwerpunkt liegt bzw. wer die finanzielle Hauptlast zu tragen hat. Unter diesen nationalrechtlich verorteten Vereinbarungen gibt es denn auch einige, in denen sich deutsche lokale Aufgabenträger – bei Vorliegen entsprechender Anknüpfungsmomente – auf ausländisches öffentliches Recht als “proper law” der Vereinbarung eingelassen haben³⁴.

Solchen vertraglichen Verweisungen auf ausländisches öffentliches Recht steht deutscherseits grundsätzlich die ungeschriebene verfassungsrechtliche Vermutung entgegen, daß jeder deutsche Verwaltungsträger das Recht seines Staates anzuwenden hat. Diese Vermutung ist freilich widerlegt, wenn ein (geschriebener oder ungeschriebener) Rechtssatz es den deutschen lokalen (Gebiets-)Körperschaften gestattet, sich auf fremdes öffentliches Recht als “proper law” einer grenzüberschreitenden Vereinbarung einzulassen. Geschehen kann dies durch ein einseitiges deutsches Bundes- oder Landesgesetz, besser jedoch durch einen hierzu eigens ermächtigenden Völkerrechtsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland bzw. einem deutschen Land und dem betreffenden Nachbarstaat, dem dann ein Zustimmungsgesetz innerstaatliche Geltung verschafft³⁵.

Eine solche – von einer gesetzlichen Ermächtigung abhängige – einseitige Erstreckung der Anwendung fremden öffentlichen Rechts auf das inländische Staatsgebiet läßt sich vermeiden, wenn vereinbart wird, daß jede Partei die von ihr auf eigenem Gebiet geschuldete Leistung nach dem jeweiligen innerstaatlichen Recht zu erbringen hat. Eine solche “gespaltene” Verweisung sieht etwa das Isselburg-Abkommen von 1991 vor, wenn es in seinem Art. 6 Abs. 5 heißt:

³⁴ Hingewiesen sei lediglich auf den Vertrag zwischen der französischen Gemeinde Scheibenhard und der deutschen Gemeinde Scheibenhardt über die Errichtung einer gemeinsamen Kläranlage von 1972, die Vereinbarung zwischen dem französischen District Wissembourg-Altenstadt und der deutschen Gemeinde Schweigen-Rechtenbach über die Abwasserbeseitigung von 1972 und den Vertrag zwischen dem schweizerischen Kanton Basel-Stadt und der deutschen Gemeinde Inzlingen über den Anschluß des Kanalisationsnetzes der Gemeinde Inzlingen an das baselstädtische Kanalisationsnetz und Reinigung des Abwassers in der Abwasserreinigungsanlage Basel von 1983, in denen jeweils das französische bzw. schweizerische Recht für anwendbar erklärt wurde; siehe zum Nachweis dieser drei Vereinbarungen Beyerlin (Anm. 2), 72f., 77f. Zu den verschiedenen Verweisungs- und Anknüpfungstechniken und deren Verwendung in der Praxis vgl. *ibid.*, 389f., 433f.

³⁵ Vgl. zum ganzen eingehender Beyerlin (Anm. 2), 397ff., insbesondere 418ff.

“Soweit in diesem Abkommen keine anderweitige Regelung getroffen ist, ist das Recht des Vertragsstaats anwendbar, auf dessen Gebiet die jeweilige Verpflichtung aus der Vereinbarung erfüllt werden soll”³⁶.

Zusätzliche (verfassungs-)rechtliche Probleme werfen lokale grenzüberschreitende Vereinbarungen auf, die zur Übertragung von Hoheitsrechten auf den ausländischen Partner führen, also auch in die vertikale Staat/Bürger-Beziehung in der Weise eingreifen, daß etwa eine ausländische Gemeinde auf Grund der Vereinbarung deutschen Bürgern unmittelbar hoheitlich gegenübertritt. Solche Vereinbarungen bedürfen schon mit Rücksicht auf den verfassungsrechtlichen Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes stets einer gesetzlichen Ermächtigung³⁷. Ob den deutschen lokalen Aufgabenträgern die Wahl grenzüberschreitender (vertrags- oder verbandsförmiger) Kooperationsinstrumente, durch die Hoheitsbefugnisse auf ausländische Stellen übertragen und Rechtsschutz suchende inländische Personen gar an staatsfremde Gerichte verwiesen werden, verfassungsrechtlich überhaupt offen steht, bedarf allerdings noch näherer Überlegung. Im Hinblick auf Art. 24 Abs. 1 GG, der *prima facie* die Übertragung von Hoheitsrechten dem Bundesgesetzgeber vorbehält und als Adressaten einer solchen Übertragung lediglich “zwischenstaatliche Einrichtungen” vorsieht, läßt sich dies jedenfalls bezweifeln³⁸.

³⁶ Beyerlin/Lejeune (Anm. 9), 221.

³⁷ Eingehender hierzu bereits Beyerlin (Anm. 2), 236 ff.

³⁸ Vgl. hierzu im einzelnen wiederum Beyerlin, *ibid.*, 243 ff. – Art. 6 Abs. 2 des Isselburg-Abkommens entgeht diesem verfassungsrechtlichen Problem dadurch, daß er der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung lediglich horizontale Rechtswirkungen beimißt und festlegt, “daß eine öffentliche Stelle Aufgaben einer anderen öffentlichen Stelle in deren Namen und nach deren Weisung unter Beachtung des innerstaatlichen Rechts der weisungsbefugten öffentlichen Stellen wahrnimmt”. Um insoweit auch noch die letzten Zweifel auszuräumen, heißt es dann weiter: “Die Vereinbarung, Aufgaben einer anderen öffentlichen Stelle im eigenen Namen wahrzunehmen, kann nicht getroffen werden” (Beyerlin/Lejeune [Anm. 9], 220).

b) Grenzüberschreitende Zweckverbände

Im Gegensatz zur Einrichtung einer grenzüberschreitenden kommunalen Arbeitsgemeinschaft mit rein beratender Funktion³⁹ scheint die Gründung eines grenzüberschreitenden Zweckverbandes jedenfalls dann verfassungsrechtlich bedenklich zu sein, wenn dieser Verband, der seinen Sitz etwa in Frankreich hat und daher französischem Recht unterworfen ist, Aufgaben der deutschen Mitgliedsgemeinde mit entpflichtender Wirkung für diese übernimmt und dementsprechend auch gegenüber deutschen Bürgern hoheitlich auftritt. Eine solche Zweckverbandsbildung bedarf – wie schon der Abschluß einer mit entsprechender Rechtswirkung versehenen öffentlich-rechtlichen Vereinbarung – auf jeden Fall einer bundes- oder landesgesetzlichen Ermächtigung, da sie zu Eingriffen in die Rechtssphäre einzelner führt. Wie sogleich zu zeigen sein wird, hat die mit ihr verbundene Hoheitsrechtsübertragung jedoch unter der alleinigen Geltung des Art. 24 Abs. 1 GG erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken geweckt. Diese könnten durch den neuen Art. 24 Abs. 1 a ausgeräumt worden sein.

*III. Die verfassungsrechtliche Problematik der Übertragung von Hoheitsrechten – Abhilfe durch Art. 24 Abs. 1 a GG?**1. Praxisbeispiele*

In der bisherigen Praxis dezentraler grenzüberschreitender Zusammenarbeit ist auf die Übertragung von Hoheitsrechten auf eine "internationale" oder ausländische Einrichtung – wohl gerade im Hinblick auf ihre ungeklärte verfassungsrechtliche Problematik – weithin verzichtet worden. Ein interessantes Beispiel hierfür findet sich immerhin, nämlich der luxemburgisch/rheinland-pfälzische Staatsvertrag über die gemeinsame Erfüllung wasserwirtschaftlicher Aufgaben durch Ge-

³⁹ Vgl. die entsprechende Ermächtigung in Art. 7 des Isselburg-Abkommens von 1991 (Beyerlin/Lejeune, *ibid.*, 221). Jede deutsche lokale Gebietskörperschaft vermag jedoch in einer solchen Arbeitsgemeinschaft, auf die das Recht des Sitzstaates anwendbar ist (siehe Art. 7 Abs. 4 des Isselburg-Abkommens), auch ohne Absicherung durch einen "Dachvertrag" bzw. das zu diesem Vertrag erlassene Zustimmungsgesetz mitzuwirken, da sie sich hierdurch nicht ihrer Entscheidungsmacht begibt. Daß andererseits z.B. interne Organisationsfragen nach fremdem Recht zu lösen sind, fällt demgegenüber nicht ins Gewicht.

meinden und andere Körperschaften vom 17. Oktober 1974⁴⁰, der durch zwei auf lokaler Ebene geschaffene grenzüberschreitende Instrumente⁴¹ dann auch umgesetzt worden ist. Dieser Staatsvertrag ermächtigt u.a. in seinem Art. 2 zur Gründung eines Verbandes als öffentlich-rechtlicher Körperschaft (Art. 3 Abs. 1), dem – wie aus seiner Schiedsgerichtsklausel in Art. 15 hervorgeht – auch der unmittelbare rechtliche Zugriff auf Bürger diessseits und jenseits der Staatsgrenze gestattet ist.

Der auf dieser Basis gebildete kommunale grenzüberschreitende Verband mit Sitz in Luxemburg ist schwerlich als eine “zwischenstaatliche” Einrichtung im Sinne des Art. 24 Abs. 1 GG, sondern als ein kommunaler Zweckverband zu begreifen, der Teil der luxemburgischen Staatsverwaltung ist⁴².

Das von den beiden Ländern nach Art. 15 des Staatsvertrages zu errichtende Schiedsgericht, das – wie schon angedeutet – gegebenenfalls auch Streitigkeiten zwischen Verbänden und einzelnen Bürgern zu entscheiden hätte, muß hingegen als eine “zwischenstaatliche Einrichtung” im Sinne des Art. 24 Abs. 1 betrachtet werden⁴³, der für Hoheitsrechtsübertragungen zwingend ein Bundesgesetz verlangt. Es erscheint daher sehr zweifelhaft, ob angesichts dieser Schiedsgerichtsklausel der Staatsvertrag durch das rheinland-pfälzische Zustimmungsgesetz vom 7. Februar 1975 seinerzeit hinreichend legitimiert worden ist⁴⁴.

Das Beispiel des luxemburgisch/rheinland-pfälzischen Staatsvertrages zeigt, daß sich die Übertragung von Hoheitsrechten auf eine internationale Einrichtung oder ausländische Körperschaft durch ein Land jedenfalls mit Art. 24 Abs. 1 GG nur schwer vereinbaren läßt.

Offenkundig hat dies die Länder gerade jüngst bei entsprechenden Vertragsausgestaltungen zur Vorsicht gemahnt. So ermächtigt das Isselburg-Abkommen in Art. 3 Abs. 1 die “öffentlichen Stellen” der Ver-

⁴⁰ Text in Rheinl.-Pfälz. GVBl. 1975, 55ff., sowie bei Beyerlin/Lejeune (Anm. 9), Nr. 62, 303ff., und Beyerlin (Anm. 2), 510ff.

⁴¹ Gemeint sind die “öffentlich-rechtliche Vereinbarung” zwischen der luxemburgischen Stadt Echternach und der deutschen Verbandsgemeinde Irrel vom 29.7./18.10.1977 (Text bei Beyerlin, *ibid.*, 513ff.) sowie die Verbandssatzung des “Internationalen Abwasserklärwerkes Echternach-Weilerbach” vom 10.10.1980/11.3.1981 (Text *ibid.*, 517ff., und in Rheinl.-Pfälz. Staatsanzeiger vom 14.12.1981, 1135f.).

⁴² So im Ergebnis auch K.Th. Rauser, Die Übertragung von Hoheitsrechten auf ausländische Staaten (1991), 161.

⁴³ So auch Rauser, *ibid.*, 161f., und bereits Beyerlin (Anm. 2), 258.

⁴⁴ Fraglich erscheint, ob man vorliegend wegen der Kündigungsklausel in Art. 14 des Staatsvertrages eine “unechte” Hoheitsrechtsübertragung annehmen kann; vgl. hierzu *ibid.*, 254ff.

tragspartner zwar u.a. zur Gründung eines grenzüberschreitenden Zweckverbandes, trifft dann aber in Art. 5 folgende Regelung:

“1. Der Zweckverband ist nicht berechtigt, Dritten durch Rechtsnorm oder Verwaltungsakt Verpflichtungen aufzuerlegen.

2. Die Mitglieder des Zweckverbandes sind ihm gegenüber verpflichtet, im Rahmen ihrer innerstaatlichen Befugnisse die Maßnahmen zu ergreifen, die zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich sind”⁴⁵.

Dieses Abkommen spricht damit – wie schon bei seiner Ermächtigung zum Abschluß lokaler öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen⁴⁶ – dem Zweckverband jegliches Durchgriffsrecht auf dritte Personen ab und vermeidet so von vornherein jeden Verdacht der Verfassungswidrigkeit. Identische Vorschriften finden sich in den beiden Entwürfen für einen entsprechenden Vertrag der Bundesrepublik Deutschland mit Frankreich und der Schweiz bzw. zwischen Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und dem Saarland mit Frankreich⁴⁷.

Dem verfassungsrechtlichen Dilemma der Übertragung von Hoheitsrechten auf eine grenzübergreifende Institution hilft der neue Art. 24 Abs. 1 a GG möglicherweise ab. Diese Norm wirft jedoch – wie sich gleich zeigen wird – ihrerseits schwierige Auslegungsfragen auf.

2. Auslegung des Art. 24 Abs. 1 a GG

Diese Vorschrift ist ähnlich lapidar formuliert wie Art. 24 Abs. 1 GG; sie lautet:

“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”.

⁴⁵ Beyerlin/Lejeune (Anm. 9), 220.

⁴⁶ Vgl. Anm. 38.

⁴⁷ Jeweils Art. 5 der unveröffentlichten Entwürfe. – Hingegen geht der von der Arbeitsgruppe Woehrling erstellte (unveröffentlichte) “Alternativentwurf” davon aus, daß “Einrichtungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit” selbst Hoheitsakte gegenüber dritten Personen vornehmen können (vgl. insbesondere Art. 10 dieses Entwurfs). Gleiches gilt für die Europaratsentwürfe für ein Zusatzprotokoll zum Europäischen Rahmenübereinkommen von 1980 bzw. für eine neue Konvention über die interterritoriale Zusammenarbeit, die beide den “organismes de coopération permanents” Rechtsfähigkeit im jeweiligen innerstaatlichen Recht der Vertragspartner zuerkennen und den von diesen Organismen erlassenen Rechtsakten “la même valeur juridique et les mêmes effets que s’ils avaient pris dans cet ordre juridique par les collectivités ou autorités qui ont conclu l’accord” beimessen (Art. 3 Abs. 2 des Protokollentwurfs bzw. Art. 5 Abs. 3 des Konventionsentwurfs).

Die einzelnen Merkmale dieser Norm sind ebenso wie deren Regelungszweck, Rechtswirkung und praktische Bedeutung in der Literatur bislang noch wenig beleuchtet worden⁴⁸.

(1) Klar ist zunächst einmal, daß Art. 24 Abs. 1 a erstmalig den deutschen Ländern neben dem Bund ausdrücklich eine eigene – sachlich und räumlich beschränkte – *Verbandskompetenz* zur Übertragung von Hoheitsrechten verleiht.

Art. 24 Abs. 1 weist mit der Formulierung “Übertragung von Hoheitsrechten” nicht etwa auf einen “dinglichen” Übertragungsvorgang hin, sondern ermöglicht nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine *Öffnung der nationalen Rechtsordnung* dergestalt, “daß 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 Handlungsbereichs Raum gelassen wird”⁴⁹. Dasselbe bewirkt nunmehr Art. 24 Abs. 1 a in bezug auf die Länder. Dieser neue Absatz, der offenkundig in engem sachlichem und systematischem Zusammenhang mit Abs. 1 steht, stellt klar, daß sich kraft der Öffnung der deutschen Rechtsordnung “nach außen” künftig auch fremde Hoheitsmacht in Gestalt einer “*grenznachbarschaftlichen Einrichtung*” unmittelbar gegenüber inländischen Individuen zu entfalten vermag.

(2) Eine fast schon selbstverständliche *Begrenzung der Befugnis* der Länder zu Hoheitsrechtsübertragungen *ratione materiae* nimmt Art. 24 Abs. 1 a mit dem ersten Halbsatz vor, der die in Art. 30 GG gebrauchte Formulierung aufgreift. Damit ist klargestellt, daß sich die Länder bei der Ausübung ihrer Handlungskompetenz aus Art. 24 Abs. 1 a im Rahmen der ihnen von der Verfassung zugewiesenen Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeiten zu halten haben⁵⁰.

⁴⁸ C.J. Autexier, *Gemeinsame lothringisch-saarländische administrative Einrichtungen und Verfahrensweisen*, *Etudes et documents du Centre d'Etudes Juridiques Françaises*, Nr. 6 (1993), 83 ff.; A. Randelzhofer, in: T. Maunz/G. Dürig [u.a.], *Kommentar zum Grundgesetz*, Abs. 1 Art. 24, Rdnr. 195 ff.; R. Rixecker, *Grenzüberschreitender Föderalismus – eine Vision der deutschen Verfassungsreform zu Artikel 24 Abs. 1 des Grundgesetzes*, in: K. Bohr (Hrsg.), *Föderalismus. Demokratische Struktur für Deutschland und Europa* (1992), 201 ff.; T. Stein, *Europäische Union: Gefahr oder Chance für den Föderalismus in Deutschland, Österreich und der Schweiz*, in: *VVDStRL* 53 (1994), 26 ff.

⁴⁹ Vgl. *BVerfGE* 37, 271 (280); 58, 1 (28); 68, 1 (90f.); 73, 340 (374).

⁵⁰ Demgegenüber wurde in dem von der Verfassungskommission des Bundesrates vorgeschlagenen Art. 24 Abs. 4 (Entwurf vom 14.5.1992, BR-Drs. 360/92) insoweit allein auf die Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder abgehoben.

Art. 24 Abs. 1 a bietet den Ländern – wie schon angedeutet – lediglich im Grenznachbarschaftsbereich einen “Integrationshebel”. Dieser kann von den Ländern also nur räumlich begrenzt eingesetzt werden. Jedenfalls dürfen die Länder “Einrichtungen” im Sinne des Art. 24 Abs. 1 a nicht mit ausländischen Partnern schaffen, die keine gemeinsame Grenze mit ihnen aufweisen⁵¹. Andererseits folgt aus dem Merkmal der “Grenznachbarschaft” nicht zwingend, daß eine solche “Einrichtung” nur in unmittelbarer Grenznähe entstehen darf. Vielmehr dürfte ihre örtliche Zuständigkeit nach der jeweiligen Reichweite der grenznachbarschaftlichen Sachprobleme zu bestimmen sein, die sie nach ihren Statuten bewältigen soll.

(3) Für eine insoweit eher großzügige Interpretation des Begriffs “grenznachbarschaftlich” spricht auch, daß die Länder von ihrer Kompetenz nach Art. 24 Abs. 1 a stets nur mit Zustimmung der Bundesregierung Gebrauch machen können. Dieses Zustimmungserfordernis ist offenkundig dem in Art. 32 Abs. 3 GG nachgebildet. Es räumt der Bundesregierung also ein weites politisches Versagungsersessen ein, das freilich nicht bundestreuwidrig und willkürlich ausgeübt werden darf. Damit hat der Bund eine sichere Handhabe, um zu verhindern, daß ihm ein Land in die Quere kommt, wenn er selbst von seiner Integrationsgewalt Gebrauch machen will.

(4) Nicht ganz leicht ist die Frage zu beantworten, ob eine “grenznachbarschaftliche Einrichtung” notwendigerweise durch völkerrechtlichen Vertrag geschaffen werden muß. Ein entsprechendes Erfordernis findet sich im Abs. 1 a ebensowenig wie im Abs. 1 des Art. 24. Für die Schaffung “zwischenstaatlicher Einrichtungen” im Sinne des Abs. 1 wird jedoch nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts⁵² und ganz überwiegender Literaturmeinung⁵³ eine Willenseinigung der betreffenden Staaten in Form eines (schriftlichen) völkerrechtlichen Vertrages verlangt⁵⁴. Eine Willenseinigung wird von Verfassungs wegen auch für die Bildung einer “grenznachbarschaftlichen Einrichtung” im Sinne des Art. 24 Abs. 1 a zu fordern sein – freilich nicht unbedingt eine völkerrechtli-

⁵¹ Diese Beschränkung mag man aus der Sicht der Länder bedauern. Angesichts des Primats des Bundes bei der Pflege der auswärtigen Beziehungen (Art. 32 Abs. 1 GG) ist sie jedoch verfassungspolitisch begrifflich.

⁵² Vgl. nur etwa BVerfGE 68, 1 (97).

⁵³ So z.B. Randelzhofer (Anm. 48), Rdnr. 61, und Rauser (Anm. 42), 28 ff. mit weiteren Nachweisen.

⁵⁴ Das für den Übertragungsakt ausdrücklich geforderte Bundesgesetz ist im jeweiligen Zustimmungsgesetz zum völkerrechtlichen Gründungsvertrag zu erblicken.

che. So wäre z.B. eine auf Art. 30 GG gestützte nichtvölkerrechtliche "Gründungsvereinbarung" zwischen Baden-Württemberg und dem Elsaß aus deutscher Sicht verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, da mit Rücksicht auf die spezifische Natur "grenznachbarschaftlicher" Institutionen an deren Entstehungsakte nicht notwendigerweise genau die gleichen verfassungsrechtlichen Anforderungen zu stellen sind wie an diejenigen "zwischenstaatlicher" Einrichtungen. Nicht zu verkennen ist aber, daß etwa das Elsaß – wie viele andere europäische Regionen auch – über keine verfassungsrechtliche Befugnis zur Öffnung der französischen Rechtsordnung entsprechend Art. 24 Abs. 1 a verfügt und schon deshalb nicht als Partner einer entsprechenden Willenseinigung fungieren könnte. Baden-Württemberg müßte also, wenn es von seiner Befugnis gemäß Art. 24 Abs. 1 a Gebrauch machen will, schon Frankreich zum Partner wählen, also mit dem allein übertragungsbefugten französischen Staat einen entsprechenden Völkerrechtsvertrag schließen.

Der Gründungsakt braucht nicht notwendigerweise ein Staatsvertrag zu sein, dem der betreffende Landesgesetzgeber zustimmen muß, sondern kann unter Umständen auch ein (völkerrechtliches) Verwaltungsabkommen sein, das ohne landesgesetzliche Zustimmung innerstaatlich wirksam wird. Deshalb fragt sich, ob für die Schaffung einer "Einrichtung" im Sinne des Art. 24 Abs. 1 a auf Grund eines bloßen Verwaltungsabkommens zusätzlich eine landesgesetzliche Ermächtigung zu verlangen ist.

Der Wortlaut und die Entstehungsgeschichte des Art. 24 Abs. 1 a scheinen eher darauf hinzudeuten, daß hier keine landesgesetzliche Zustimmung notwendig ist. Im Gegensatz zu Abs. 1 fehlt nämlich ein entsprechendes Erfordernis in Abs. 1 a, was umso mehr ins Gewicht fallen könnte, als in dem von der Kommission Verfassungsreform des Bundesrates ursprünglich zur Einfügung ins Grundgesetz empfohlenen Art. 24 Abs. 4 ausdrücklich eine Übertragung "durch Gesetz" vorgesehen war⁵⁵. Den Materialien des Grundgesetz-Änderungsgesetzes vom 21. Dezember 1992 läßt sich allerdings nicht entnehmen, warum dieser Zusatz nicht in den heute geltenden Art. 24 Abs. 1 a übernommen worden ist. Durchaus denkbar ist, daß der Bundesgesetzgeber wegen des unbestreitbar engen Zusammenhangs zwischen Abs. 1 und Abs. 1 a des Art. 24 die nochmalige ausdrückliche Normierung eines Gesetzesvorbehaltes im letzteren Absatz für verzichtbar gehalten hat.

⁵⁵ Vgl. den Bericht der Kommission in BR-Drs. 360/92, Rdnr. 3. Eine Begründung für die Aufnahme des Gesetzesvorbehalts findet sich dort nicht.

Entscheidend für die Notwendigkeit der Einschaltung des Landesgesetzgebers spricht freilich, daß ein Land, das sich mit einem fremden Staat auf die Schaffung einer "grenznachbarschaftlichen Einrichtung" mit hoheitlicher Durchgriffsbefugnis verständigt, immerhin ein – wenn auch vielleicht nur marginales – Stück deutscher Hoheitsmacht aufgibt. Nach Art. 20 Abs. 2, 1 Abs. 2 GG muß jedoch alle Staatsgewalt, die im Geltungsbereich des Grundgesetzes inländischen Individuen gegenübertritt, auf das Volk als Träger dieser Gewalt rückführbar sein. Daraus folgt, daß das Staatsvolk nur ausnahmsweise und nur dann mit fremder Hoheitsgewalt konfrontiert werden darf, wenn diese ihrerseits durch einen entsprechenden innerstaatlichen Gesetzesakt demokratisch legitimiert ist⁵⁶. Daß dies lediglich für Übertragungsakte nach Art. 24 Abs. 1, nicht aber für solche nach Abs. 1 a zu gelten hat, läßt sich verfassungsrechtlich schwerlich begründen. Nach allem ist immer dann, wenn die landesgesetzliche Ermächtigung zur Hoheitsrechtsübertragung nicht bereits im Zustimmungsgesetz zu dem betreffenden völkerrechtlichen Gründungsvertrag (Staatsvertrag) liegt, eine Ermächtigung durch das Landesparlament erforderlich, die nicht notwendigerweise *ad hoc* zu jedem Übertragungsakt, sondern auch generell für Akte solcher Art erteilt werden kann.

(5) Zu klären ist auch noch, ob die Länder kraft des Art. 24 Abs. 1 a nur selbst hoheitsbefugte "grenznachbarschaftliche Einrichtungen" schaffen bzw. sich an diesen beteiligen dürfen oder ob sie ihre lokalen Gebietskörperschaften dazu ermächtigen dürfen, solchen Einrichtungen als Mitglieder anzugehören.

Für die letztere Annahme spricht vielleicht schon die Verwendung des Begriffs "grenznachbarschaftlich" in Art. 24 Abs. 1 a, der – im Gegensatz zu dem von der Kommission Verfassungsreform des Bundesrates ursprünglich vorgeschlagenen alternativen Begriffspaar "zwischenstaatlich oder interregional" – lediglich eine raumbezogene Aussage trifft, nicht aber eine bestimmte Handlungsebene vorgibt. Mehr Gewicht kommt freilich dem Umstand zu, daß die deutschen lokalen Gebietskörperschaften trotz ihrer Selbstverwaltungsbefugnis voll in die Staatsorganisation der Länder integriert sind. Wenn sie auch nur einen kleinen Teil ihrer hoheitlichen Befugnisse an eine "grenznachbarschaftliche Einrichtung" abgeben, so wird dadurch nicht etwa nur ihr Selbstverwaltungsbereich berührt, sondern zugleich die Rechtsordnung des betreffenden Landes fremder Rechtsmacht geöffnet. Deshalb dürfen auch nicht die lokalen Aufgabenträger selbst kraft eigenen Rechts eine entsprechende Gründungsvereinba-

⁵⁶ Vgl. hierfür vor allem Rauser (Anm. 42), 65 ff., 402.

rung mit ausländischen Partnern treffen; vielmehr ist es Sache des betreffenden Landes, mit dem Nachbarstaat einen entsprechenden völkerrechtlichen Vertrag zu schließen, in dem nachgeordnete Gebietskörperschaften diesseits und jenseits der Grenze zur Mitwirkung an der zu schaffenden "grenznachbarschaftlichen Einrichtung" ermächtigt werden⁵⁷.

(6) Besonders schwer ist die Frage zu beantworten, ob die Länder und ihre lokalen Gebietskörperschaften gemäß Art. 24 Abs. 1 a lediglich zur Schaffung einer "grenznachbarlichen Einrichtung" international-autonomen Rechts oder auch zur Mitwirkung in einem grenznachbarschaftlichen Verband befugt sind, der seinen Sitz im Nachbarstaat hat und sonach dessen Recht unterliegt.

Der Wortlaut dieser Norm gibt in dieser Frage selbst keinen Aufschluß. Wenig erhellend ist insoweit auch deren Entstehungsgeschichte⁵⁸. In den Beratungen der Gemeinsamen Verfassungskommission wurden zwar eine Reihe von Sachproblembereichen genannt, die in den Anwendungsbereich fallen könnten⁵⁹; ferner wurde ausdrücklich darauf aufmerksam gemacht, "daß schon heute in einer Reihe von Fällen durch internationale Verträge dauerhafte und fachübergreifende Verwaltungsstrukturen geschaffen wurden"⁶⁰; die in diesem Zusammenhang erwähnten Instrumente – das Isselburg-Abkommen von 1991 und das angebliche Abkommen zur Gründung einer Regionalexekutive Saarland-Lothringen von 1991⁶¹ – sind jedoch im Zusammenhang des Art. 24 Abs. 1 a nicht passend⁶².

⁵⁷ Diese Ermächtigung erlangt mit der Zustimmung des Landesgesetzgebers dann auch die notwendige innerstaatliche Geltung.

⁵⁸ Siehe den Bericht der Kommission Verfassungsreform des Bundesrates in BR-Drs. 360/92, 4f., und die amtliche Begründung des Gesetzesentwurfs in BR-Drs. 501/92, 7 und 25, auch wenn sich dort (S. 7) der Hinweis findet, daß den Ländern durch Art. 24 Abs. 1 a die verfassungsrechtliche Möglichkeit eröffnet werden solle, eigene Hoheitsrechte "auf zwischenstaatliche Einrichtungen im grenznachbarschaftlichen Bereich" zu übertragen. Da diese Aussage jegliche Begründung vermissen läßt, dürfte sie wenig beweiskräftig sein.

⁵⁹ Siehe Autexier (Anm. 48), 86.

⁶⁰ So die bayerische Ministerin Berghofer-Weichner in der 2. Sitzung der GVK, Stenogr. Berichte, 36.

⁶¹ In Wirklichkeit handelt es sich um die "Gemeinsame Erklärung über die Gründung eines Gemeinsamen Organs des Regionalrates von Lothringen und der Regierung des Saarlandes" vom 14.6.1991 (unveröffentlicht), die lediglich die Errichtung einer "Regionalexekutive" vorsieht, deren Aufgabe sich auf die "konzertierte Abstimmung der gemeinsamen Interessen" beschränkt.

⁶² Beide Instrumente sind so konzipiert, daß es zu keinen Hoheitsrechtsübertragungen im Sinne des Art. 24 Abs. 1 a kommen kann.

Schon eher einen Fingerzeig für die Auslegung des Begriffs "Einrichtungen" könnte wiederum die systematische Stellung des Art. 24 Abs. 1 a geben, zumal in Abs. 1 gleichfalls von "Einrichtungen" die Rede ist. Dies könnte es nahelegen, in beiden Absätzen als "Einrichtungen" lediglich solche zu begreifen, die einem autonomen, d.h. von den nationalen Rechtsordnungen der beteiligten Staaten losgelösten, Rechtsregime unterliegen. In der Tat wird man für die "zwischenstaatlichen Einrichtungen" im Sinne des Art. 24 Abs. 1 verlangen müssen, daß diese dem internationalen bzw. supranationalen Recht entspringen⁶³, obwohl das Bundesverfassungsgericht bei der Deutung dieser Norm lediglich von der Geltung eines "Rechts aus anderer Quelle" bzw. der Zurücknahme des Herrschaftsanspruchs zugunsten "nichtdeutscher Hoheitsgewalt"⁶⁴ spricht. Wenn andererseits Art. 24 Abs. 1 a gerade nicht von "zwischenstaatlichen", sondern von "grenznachbarschaftlichen" Einrichtungen spricht, so könnten diese beiden kontrastierenden Begriffe gerade in diesem Punkt die Möglichkeit zur Differenzierung eröffnen⁶⁵, sofern dies nach Sinn und Zweck der Norm des Art. 24 Abs. 1 a angezeigt erscheint.

Zweifellos will diese Verfassungsnorm dem Bedürfnis der Praxis, regionale und lokale grenzüberschreitende Institutionen mit eigener Entscheidungsmacht zu schaffen, Rechnung tragen. Der rheinland-pfälzisch/luxemburgische Staatsvertrag, das Isselburg-Abkommen und die Entwürfe für einen Vertrag über grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit Frankreich (und der Schweiz)⁶⁶ zeigen, daß vor allem die lokalen Aufgabenträger an der Gründung von grenzüberschreitenden öffentlich-rechtlichen Verbänden, die dem Recht der einen oder anderen Seite unterliegen, in hohem Maße interessiert sind. Solche Verbandslösungen dürften nämlich

⁶³ Siehe insbesondere das *Kehler Hafen*-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30.6.1953 (BVerfGE 2, 347 [378]); Ch. Tomuschat, Bonner Kommentar, Art. 24 (Zweitbearbeitung 1981), Rdnr. 39 ff.; Randelzhofer (Anm. 48), Rdnr. 43 ff.

⁶⁴ BVerfGE 68, 1 (91). Vgl. im übrigen Anm. 49.

⁶⁵ Das Bundesverfassungsgericht hat zwar im *Kehler Hafen*-Urteil (BVerfGE 2, 347) schon sehr früh festgestellt, daß durch die "Einräumung von ausländischem Einfluß auf die Willensbildung einer dem deutschen Rechtskreis angehörenden öffentlich-rechtlichen Körperschaft ... diese Körperschaft nicht zu einer zwischenstaatlichen Einrichtung (wird), zu deren Wesensmerkmalen es gerade gehört, daß sie nicht dem Recht des einzelnen Staates untersteht" (*ibid.*, 378). Diese Aussage darf aber nicht unbesehen auf "grenznachbarschaftliche Einrichtungen" im Sinne des Art. 24 Abs. 1 a übertragen werden. So aber die schriftliche Stellungnahme des baden-württembergischen Justizministeriums vom 30.8.1993 zum Rechtsgutachten von Autexier (vgl. Anm. 48), 13 f.

⁶⁶ Vgl. Anm. 10.

den kommunalen Kooperationspartnern vertrauter und rechtlich leichter handhabbar sein als internationale Verbandsformen autonomen Rechts, d.h. "internationale Organisationen im kleinen", die im nationalen Recht eher als Fremdkörper wirken und dementsprechend neue schwierige Rechtsfragen aufwerfen können. Daß der verfassungsändernde Gesetzgeber gleichwohl mit dem Art. 24 Abs. 1 a den Ländern (und deren lokalen Gebietskörperschaften) nur diesen "Königsweg" eröffnen wollte, erscheint eher fraglich. Im Ergebnis dürfte daher viel für die Auslegung sprechen, daß zu den "grenznachbarschaftlichen Einrichtungen" auch solche gehören, auf die jeweils das nationale Recht einer Seite Anwendung findet. Allerdings darf sich die deutsche Seite auf die Übertragung bestimmter Hoheitsrechte auf einen ausländischen Verband und damit auf die partielle Zurücknahme des staatlichen Ausschließlichkeitsanspruches zugunsten der (räumlich und sachlich begrenzten) Anwendung ausländischen Rechts nur dann einlassen, wenn dieser Verlust an eigener Hoheitsmacht durch eine angemessene⁶⁷ Teilhabe der deutschen Mitglieder am internen Entscheidungsprozeß des jeweiligen Verbandes zumindest teilweise kompensiert wird⁶⁸. Dies kann aber bei grenzüberschreitend organisierten Verbänden nationalen Rechts ebenso gewährleistet werden wie bei entsprechenden Einrichtungen international-autonomen Rechts⁶⁹.

Mit Rücksicht auf den "grenznachbarschaftlichen" Charakter eines Verbandes, auf den das Recht des Sitzstaates anwendbar sein soll, wird

⁶⁷ Die Beteiligung muß nicht notwendigerweise paritätisch, jedenfalls aber proportional zum Gewicht des jeweiligen Kooperationsbeitrages sein, den die Mitglieder beisteuern. Vgl. etwa die Regelung in der Verbandssatzung des "internationalen Abwasserklärwerkes Echternach-Weilerbach" von 1980/81 (Text bei Beyerlin [Anm. 2], 518ff.).

⁶⁸ Insoweit gilt also für die "grenznachbarschaftlichen" Einrichtungen das Gleiche wie für die "zwischenstaatlichen" nach Art. 24 Abs. 1. In diesem Sinne auch Stein (Anm. 48), 44. Vgl. zum Kompensationserfordernis im Rahmen des Art. 24 Abs. 1 vor allem Tomuschat (Anm. 63), Rdnr. 44.

⁶⁹ Demgegenüber glaubt das baden-württembergische Justizministerium den Art. 24 Abs. 1 a eng im dem Sinne auslegen zu müssen, daß die "grenznachbarschaftlichen Einrichtungen" kein *aliud* im Vergleich zu den "zwischenstaatlichen Einrichtungen" des Art. 24 Abs. 1 darstellen, also notwendigerweise Einrichtungen international-autonomen Rechts sein müssen. Vgl. Stellungnahme (Anm. 65), 47ff., insbesondere 55. – Durch Art. 24 Abs. 1 a nicht gedeckt wäre hingegen eine grenzüberschreitende Vereinbarung, durch die Hoheitsrechte einer inländischen lokalen Gebietskörperschaft auf eine ausländische übertragen werden, da dieser mit der Übertragung die alleinige Entscheidungsgewalt kompensationslos eingeräumt wird (vgl. Stein [Anm. 48], 43f.). Sie läßt sich wohl auch nicht mit dem Prinzip demokratischer Volkssouveränität gemäß Art. 20 Abs. 2 Satz 1, Abs. 1 GG rechtfertigen.

zudem zu verlangen sein, daß der Sitzstaat die Aufsicht über diesen Verband zusammen oder im Einvernehmen mit dem Nachbarstaat ausübt und sich so beide Staaten die Möglichkeit einer gewissen fortwährenden Einflußnahme auf die Verbandstätigkeit erhalten⁷⁰.

Wer entgegen der hier vertretenen Ansicht meint, Art. 24 Abs. 1 a in dem Sinne eng auslegen zu müssen, daß sich die Länder lediglich an Verbänden international-autonomen Rechts sollen beteiligen dürfen, muß sich freilich die Frage vorlegen, ob Art. 24 Abs. 1 a für alle von ihm nicht gedeckten Formen der Übertragung von Hoheitsrechten auf ausländischem Recht unterworfenen Körperschaften eine Sperrwirkung entfaltet, diesen also den Stempel der Verfassungswidrigkeit aufdrückt.

Eine solche Sperrwirkung mißt Rauser dem Art. 24 Abs. 1 in bezug auf die Übertragung von Hoheitsrechten auf einen ausländischen Staat bzw. eine ausländische Körperschaft dann nicht zu, wenn

(a) die fremde Hoheitsgewalt in ausreichendem Maße demokratisch legitimiert ist und damit wie eigene Staatsgewalt wirkt; und

(b) die "Ausübung fremder staatlicher Macht in materieller Hinsicht umfassend und in Entsprechung zum grundgesetzlichen Standard rechtlich gebunden werden kann", so daß der inländische Bürger über ausreichende Garantien gegenüber dem ausländischen Staat verfügt⁷¹.

Wenn Rauser den staatlichen Ausschließlichkeitsanspruch "als dogmatischen Ausdruck des Prinzips demokratischer Volkssouveränität gemäß Art. 20 II 1, I GG" wertet und demnach als entscheidende verfassungsrechtliche Zulässigkeitsvoraussetzung für die Einwirkung fremder Hoheitsgewalt deren Rückführbarkeit auf die Legitimationsbasis "Staatsvolk" verlangt⁷², so mag diese Aussage als solche zutreffen. Problematisch erscheint es jedoch, wenn er hieraus ableitet, daß jede demokratisch legitimierte Hoheitsrechtsübertragung auf einen ausländischen Staat bzw. dessen Gebietskörperschaften verfassungsrechtlich unbedenklich sei. Damit negiert er nämlich den sowohl in Abs. 1 als auch in Abs. 1 a des Art. 24 unmißverständlich zum Ausdruck gebrachten Willen des Verfassungsgebers, mit Rücksicht auf das Gebot internationaler Zu-

⁷⁰ Beispielhaft ist insoweit der luxemburgisch/rheinland-pfälzische Staatsvertrag von 1974 (Text [Anm. 41]), wenn die Verbandsbildung und -auflösung sowie Satzungsänderungen und bestimmte Beschlüsse der Verbandsversammlung der beiderseitigen Genehmigung bzw. Einwilligung bedürfen (vgl. Art. 3 Abs. 2, 6 Abs. 2, Art. 10) und auch sonstige aufsichtsbehördliche Maßnahmen im gegenseitigen Einvernehmen ergehen müssen (Art. 9).

⁷¹ Rauser (Anm. 42), 61 ff., 268 f., 365, 397 ff. Vgl. zu dem zweiten Erfordernis Näheres unter III.3.

⁷² *Ibid.*, 269.

sammenarbeit den staatlichen Ausschließlichkeitsanspruch ausnahmsweise und eben nur zugunsten solcher "zwischenstaatlicher" bzw. "grenznachbarschaftlicher" Einrichtungen zurückzunehmen, die ihre Mitglieder diesseits und jenseits der Grenze – proportional zu deren jeweiligen Kooperationsbeiträgen – an ihrer Entscheidungsmacht teilhaben lassen⁷³. Lediglich dann, wenn einem ausländischem Recht unterworfenen grenzüberschreitenden Verband, dessen Entscheidungen die deutschen Mitglieder mittragen können, ein Stück deutscher Hoheitsgewalt übertragen wird, behält daher die Aussage Rausers Gültigkeit, daß dieser Vorgang nicht mit dem staatlichen Ausschließlichkeitsanspruch in Konflikt kommt, wenn er demokratisch legitimiert, also vom inländischen Gesetzgeber gebilligt worden ist. In diesem Falle erzeugt also Art. 24 Abs. 1 a ebenso wenig wie Art. 24 Abs. 1 eine Sperrwirkung.

3. Rechtsschutz deutscher Bürger durch fremde Gerichte?

Abschließend fragt sich, ob es in Fällen, in denen etwa einem grenzüberschreitenden Verband das Recht zum unmittelbaren Durchgriff auf die Bürger sämtlicher Mitgliedsgemeinden eingeräumt wird, mit dem Grundgesetz vereinbar wäre, deutsche Bürger, die von einem Akt dieses Verbandes in ihren Rechten betroffen sind, an ein fremdes Gericht zu verweisen. Geht es dabei um den Rechtsschutz gegen Akte eines Verbandes, auf den das Recht des ausländischen Sitzstaates angewandt wird, so hätte sich der deutsche Bürger an das zuständige Verwaltungsgericht des Sitzstaates zu wenden. Akte eines Verbandes international-autonomen Rechts müßte er gar vor einem internationalen Schiedsgericht angreifen.

Wie schon anderweitig näher zu zeigen versucht wurde⁷⁴, können solche Rechtsschutzverweisungen nur auf Grund einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung, die im Zustimmungsgesetz zu einem entsprechenden völkerrechtlichen Vertrag des Bundes oder des betreffenden Landes zu finden wäre, eröffnet werden. Zusätzlich ist freilich zu verlangen, daß das Verfahren vor dem fremden Gericht den "aus Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG entspringenden Mindestanforderungen ... an die institutionelle und ver-

⁷³ Dies entspricht – jedenfalls für Art. 24 Abs. 1 – der herrschenden Literaturauffassung. Siehe nur etwa Randelzhofer (Anm. 48), Abs. I Art. 24, Rdnr. 52f.

⁷⁴ Siehe hierzu ausführlich Beyerlin (Anm. 2), 257ff.; vgl. auch Rauser (Anm. 42), 237ff., 269, 278ff., und Rixecker (Anm. 48), 212.

fahrensmäßige Ausgestaltung des Rechtsschutzes⁷⁵ genügt. Obschon danach die Verweisung rechtsschutzsuchender deutscher Bürger an ein fremdes Gericht keine unüberwindlichen verfassungsrechtlichen Bedenken weckt, ist nicht zu verkennen, daß sie für den betroffenen Bürger eine nicht unerhebliche tatsächliche Erschwernis bedeuten würde.

Diese Einsicht hat denn auch den Europarat veranlaßt, bereits für seine Modellvereinbarungen im Anhang zum Europäischen Rahmenübereinkommen von 1980⁷⁶ ein alternatives Rechtsschutzverfahren vorzuschlagen, das mit Hilfe der Fiktion, daß die Leistungsverpflichtung der Gemeinde trotz deren Übernahme durch einen fremden Verband fortbesteht, den betroffenen Bürgern den normalen inländischen Rechtsschutz gegenüber ihrer Gemeinde in vollem Maße erhält. Diesen Ausweg suchen denn auch das Benelux-Übereinkommen von 1986⁷⁷ und das Isselburg-Abkommen von 1991⁷⁸ sowie im Ergebnis, wenn auch mit anderer Konstruktion, die Europaratsentwürfe für ein Zusatzprotokoll zum Rahmenübereinkommen von 1980⁷⁹ und für eine Konvention über die interterritoriale Zusammenarbeit⁸⁰.

⁷⁵ BVerfGE 63, 343 (378).

⁷⁶ Vgl. insbesondere Art. 8 des Modells 1.5 im Anhang zu diesem Übereinkommen; dort heißt es: "Diese (d.h. 'Benutzer und Dritte') behalten jedoch gegenüber den örtlichen Behörden, zu deren Gunsten und in deren Namen die Lieferungen oder Leistungen durchgeführt werden, alle Klage- und Beschwerderechte, die ihnen gegenüber den genannten Behörden zustünden, wenn diese weiterhin verpflichtet wären, die Lieferungen oder Leistungen vorzunehmen. Den Behörden, gegen die eine solche Klage erhoben oder eine solche Beschwerde eingelegt worden ist, steht ein Rückgriffsanspruch gegenüber ... dem Verband zu" (BGBl. 1981 II, 965 [982, 986]).

⁷⁷ Vgl. Anm. 8.

⁷⁸ Siehe Art. 10 dieses Abkommens (Text bei Beyerlin/Lejeune [Anm. 9], 222f.), der im Wortlaut auch in die Entwürfe für einen deutsch-französischen bzw. deutsch-französisch-schweizerischen Vertrag über grenzüberschreitende Zusammenarbeit übernommen worden ist (siehe jeweils Art. 10 dieser Entwürfe [Anm. 10]). Diese Lösung drängte sich für das Isselburg-Abkommen und die ihm folgenden Entwürfe geradezu auf, weil es bei keinem der von ihnen vorgesehenen Kooperationsinstrumente zu "echten" Hoheitsrechtsübertragungen kommen kann.

⁷⁹ Siehe Art. 3 Abs. 2 dieses Protollentwurfs, wo es heißt: "... si l'organisme (de coopération permanent) a une nature de droit public, ses actes ont, dans l'ordre juridique de chacune des Parties contractantes, la même valeur juridique et les mêmes effets que s'ils avaient été pris dans cet ordre juridique par les collectivités qui ont conclu l'accord. Toutefois, l'accord peut prévoir que l'exécution des actes incombe aux collectivités ou autorités qui ont conclu l'accord, spécialement lorsque ces actes sont susceptibles d'affecter les droits, libertés et intérêts des individus" (Dokument des Europarates [Anm. 5]).

⁸⁰ Art. 5 Abs. 3 dieses Entwurfs bestimmt, daß die Akte des Ständigen Kooperationsorgans "... ont, dans le droit interne de chaque Partie, la même valeur juridique et les mêmes effets qu'ils auraient s'ils avaient été pris dans le cadre de cet ordre juridique par la collecti-

4. Schlußfolgerungen

Art. 24 Abs. 1 a versetzt die deutschen Länder und lokalen Gebietskörperschaften in die Lage, die Zusammenarbeit mit ausländischen Partnern intensiver und effektiver als bisher zu gestalten. War bis dahin jede Bildung eines mit Hoheitsrechten ausgestatteten grenzüberschreitenden Verbandes ohne bundesgesetzliche Ermächtigung verfassungsrechtlich zumindest suspekt, so gibt die neue Verfassungsnorm den Ländern gerade für diese intensivste Form der Zusammenarbeit nunmehr ausdrücklich "grünes Licht".

Mit dem Schlüsselbegriff "grenznachbarschaftliche Einrichtungen" umschreibt Art. 24 Abs. 1 a die Adressaten der Hoheitsrechtsübertragung nur sehr vorsichtig; er gibt insbesondere die Organisationsform und das Rechtsregime solcher Einrichtungen nicht zwingend vor. Damit dürfte einer weiten, praxisorientierten Auslegung, wonach die Kooperationspartner nach Art. 24 Abs. 1 a die Wahl haben zwischen einer "grenznachbarschaftlichen Einrichtung" international-autonomen Rechts und einer solchen, die dem Recht des einen oder anderen Nachbarstaats unterstellt ist, nichts im Wege stehen⁸¹. Unabdingbare Voraussetzung hierfür ist freilich nach dieser Norm, daß demjenigen, der ein Stück seiner Hoheitsmacht der grenznachbarschaftlichen Einrichtung überträgt, ein substantielles Mitentscheidungsrecht in dieser Einrichtung zuwächst.

Darüber hinaus eröffnet Art. 24 Abs. 1 a künftig jedem deutschen Grenzland die Möglichkeit, mit einem Nachbarstaat einen völkerrechtlichen Vertrag zu schließen, in dem die lokalen Gebietskörperschaften beider Seiten zur verbandsförmigen Zusammenarbeit mit Durchgriffeffekt ermächtigt werden⁸².

tivité ou autorité territoriale membre de l'accord. Il en est de même des recours que toute personne pourrait exercer à leur égard, à l'exception des relations internes de l'organisme qui sont régies par le droit désigné dans son statut" (Dokument des Europarates [Anm. 7]).

⁸¹ So im Ergebnis auch Autexier (Anm. 48), 89f. Demgegenüber sieht Rixecker die Funktion des Art. 24 Abs. 1 a wohl lediglich darin, "die Aufgabe grenzüberschreitender Daseinsvorsorge in benachbarten Regionen oder Kommunen ohne Verweisung auf eine bestimmte nationale Rechtsordnung zu ermöglichen" ([Anm. 48], 217).

⁸² Von Art. 24 Abs. 1 a grundsätzlich gedeckt wäre danach etwa ein völkerrechtlicher Vertrag Baden-Württembergs mit Frankreich, in dem die lokalen Gebietskörperschaften beiderseits ermächtigt werden, gemeinsame Zweckverbände zu bilden, auf die das Recht des jeweiligen Sitzstaates Anwendung findet; Voraussetzung ist freilich, daß die Mitglieder diesseits und jenseits der Grenze an den Verbandsentscheidungen angemessen beteiligt sind. – Was das französische Recht betrifft, so ist den französischen Gebietskörperschaften und deren Verbänden durch Art. 131 I Abs. 1 des Loi Joxe/Marchand vom 6.2.1992 ausdrücklich ein *ius contrahendi* mit den entsprechenden ausländischen Stellen zugestanden

Nicht zu verkennen ist schließlich, daß Art. 24 Abs. 1 a mit seiner einseitigen Entscheidung für die "Verbandslösung" dem Abschluß grenznachbarschaftlicher Vereinbarungen, die die Übertragung von Hoheitsrechten auf eine ausländische Gebietskörperschaft implizieren, künftig entgegensteht. Anders als bei der Verbandslösung könnte nämlich etwa eine deutsche Gemeinde, die einer ausländischen Gemeinde durch Vereinbarung bestimmte hoheitliche Aufgaben überträgt, auf deren Erfüllung keinerlei Einfluß mehr nehmen. Art. 24 Abs. 1 a gebietet es sonach den deutschen Akteuren der dezentralen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit geradezu, ihre ausländischen Partner immer dann für eine Verbandslösung zu gewinnen, wenn Hoheitsrechte übertragen werden sollen.

Die den deutschen Ländern durch Art. 24 Abs. 1 a eröffneten Möglichkeiten grenznachbarschaftlicher Verbandsbildung gehen weit über das hinaus, was insoweit das Isselburg-Abkommen als Verbandslösung anbietet. Wenn gleichwohl der gegenwärtige Entwurf der Länder Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Saarland für einen entsprechenden Vertrag mit Frankreich dem Isselburg-Modell folgt, so haben die Länder die Chance, die ihnen Art. 24 Abs. 1 a bietet, offenbar leider nicht erkannt.

Summary⁸³

On the Transfer of Sovereign Powers in the Context of Low-level Transfrontier Co-operation

An Analysis to Article 24, para. 1 (a) of the Basic Law

Article 24, para. 1 (a) of the Basic Law provides: "Where the Länder have the right to exercise governmental powers and discharge governmental functions, they may with the consent of the Federal Government transfer sovereign powers to transfrontier institutions in neighbouring regions". This provision raises a

worden; vgl. hierzu eingehend Autexier, *ibid.*, 58ff. Als weitere Formen des grenzüberschreitenden Zusammenschlusses bieten sich nach französischem Recht die öffentlichen Interessenvereinigungen sowie die lokalen gemischtwirtschaftlichen Gesellschaften an, die freilich privatrechtlich organisiert sind (Aktiengesellschaften) und handeln (vgl. zu beiden im einzelnen wiederum Autexier, *ibid.*, 72ff. bzw. 61ff.).

⁸³ Summary by the author.

number of questions regarding its interpretation. In the view of the author, the article should be read in the following sense:

Article 24, para. 1 (a) Basic Law is silent as to the question whether each transfer of sovereign powers to “transfrontier institutions in neighbouring regions” has to be based on a treaty under international law concluded by the Land concerned with a neighbour State. However, due to the close inter-relationship between para. 1 (regarding the transfer of sovereign powers to inter-governmental institutions) and the new para. 1 (a) of Article 24, such a treaty-making appears to be required. Moreover, it seems to be clear that a Land may only make a transfer of sovereign powers under Article 24, para. 1 (a) if such a transfer is endorsed by legislation of the Land’s parliament, which may be found in the latter’s approval of the treaty concerned.

The key notion of “transfrontier institutions in neighbouring regions” in Article 24, para. 1 (a) only vaguely describes the addressees of the transfer of sovereign powers. Most of all, the new para. 1 (a) does not prescribe how such institutions have to be organised and does not indicate what is their legal regime. In the author’s view, the notion of “transfrontier institutions in neighbouring regions” differs considerably from that of “inter-governmental institutions” used in Article 24 para. 1. In any case, there seems to be no obstacle to a wide and practice-oriented reading of the notion of “transfrontier institutions in neighbouring regions”, according to which the co-operating parties may make their choice between establishing such an institution governed either by autonomous international law, or by the domestic law of one or the other State. However, as a prerequisite it must be guaranteed that the party transferring a sovereign power to a “transfrontier institution in neighbouring regions” gains, as a member of the latter, a substantial right of co-decision in that institution.

Apart from that, Article 24, para. 1 (a) enables all Länder adjacent to the State border to conclude an international treaty with any neighbour State empowering the local territorial authorities of both sides to establish a transfrontier institution which may take binding decisions with immediate legal effect on third persons, namely individuals, in both territories.

Finally, it should be pointed out that henceforth Art. 24, para. 1 (a) prevents the conclusion of local transfrontier agreements by which sovereign powers would be transferred to foreign territorial authorities, because in such a case the transferring authority loses any influence on how the transferred power will be exercised by the foreign party to the agreement concerned. Thus, the new constitutional provision urges the German authorities to establish a “transfrontier institution in neighbouring regions” in all cases where the envisaged transfrontier co-operation implies a transfer of sovereign powers.

In conclusion, Article 24, para. 1 (a) of the Basic Law enables the German Länder and its local territorial authorities to organise their co-operation with

foreign entities much more effectively than before. Whereas hitherto any establishment of a transfrontier institution empowered with sovereign powers was rather suspect under the federal constitution, now the new provision gives a “green light” to the Länder to make use of this most intensive instrument of transfrontier co-operation.