

Universität Osnabrück · FB 10 · D-49069 Osnabrück

Enquetekommission „Norddeutsche Kooperation“
Schleswig-Holsteinischer Landtag
Postfach 71 21
24171 Kiel

vorab per E-Mail

Institut für Kommunalrecht
Direktor:
Professor Dr. Jörn Ipsen

Universität Osnabrück
49069 Osnabrück
Tel.: (0541) 969-6169 / 6158
Telefax: (0541) 969-6170
e-mail: instkr@uos.de

9. Mai 2011/pr

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Kommissionsvorlage 17/105

Sehr geehrter Herr Matthiesen,

mit Schreiben vom 19. April haben Sie mich gebeten, zu den in der Anlage des Schreibens aufgeführten konkretisierten Fragen schriftlich Stellung zu nehmen. Ich komme dieser Aufforderung gerne nach, bitte aber um Verständnis, dass ich angesichts des knappen Zeitraums die mir gestellten Fragen nur thesenartig beantworte. Die Antworten finden Sie in der beigefügten Anlage.

Mit freundlichen Grüßen
gez. Professor Dr. Jörn Ipsen

Institut für Kommunalrecht

**Direktor:
Professor Dr. Jörn Ipsen**

Universität Osnabrück
49069 Osnabrück
Tel.: (0541) 969-6169 / 6158
Telefax: (0541) 969-6170
e-mail: instkr@uos.de

Fragen und Antworten zum Themenfeld:

„Parlamentarische Kontrollrechte, Verwaltungskooperationen oder andere weitergehende Formen der Kooperation im norddeutschen Bereich“

1. Erste Frage:

In welchen Bereichen würden bei einer Fusion norddeutscher Bundesländer Staatsverträge überflüssig werden und welche Auswirkungen hätte dies auf die parlamentarische Kontrolle bzw. auf die parlamentarischen Rechte?

Antwort:

Durch die Zusammenlegung der Norddeutschen Bundesländer würde ein aus Schleswig-Holstein, Hamburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen bestehender „Nordstaat“ entstehen, der die Rechtsnachfolge aller in ihm aufgegangenen Bundesländer antreten würde. Die von den Vorgängerländern geschlossenen Staatsverträge würden nach allgemeinen Regeln der Staatsukzession für den Nordstaat weiterhin in Geltung bleiben, sodass dieser Vertragspartner würde.

Soweit Staatsverträge zwischen den Vorgängerländern geschlossen worden sind, - etwa der NDR-Staatsvertrag – würde die Notwendigkeit eines Vertragsabschlusses für die Zukunft entfallen. Stattdessen wären die entsprechenden Gegenstände *gesetzlich* zu regeln – etwa durch ein „NDR-Gesetz“ –, sodass dem Parlament des neu gegründeten Bundeslandes die *Gesetzgebungskompetenz* für die bisher vertraglich geregelten Gegenstände zukäme. Im Gegensatz zum *Staatsvertrag*, der nur von Landesregierungen geschlossen werden kann, könnten Gesetzesinitiativen hinsichtlich eines *Gesetzes* auch aus der Mitte des Parlaments eingebracht werden. Eine Zusammenlegung der Norddeutschen Bundesländer hätte damit eine Erweiterung der Gesetzgebungskompetenzen der Volksvertretung zur Folge.

2. **Zweite Frage:**

Wie kann man parlamentarische Einwirkungsmöglichkeiten vor dem Abschluss und während der Laufzeit eines Staatsvertrages auch in der bestehenden Länderstruktur erhöhen?

Antwort:

Nach Art. 30 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein vertritt der Ministerpräsident das Land. Verträge mit der Bundesrepublik oder mit anderen Ländern bedürfen der Zustimmung der Landesregierung (Art. 30 Abs. 2 Satz 1 VerfSH). Soweit sie Gegenstände der Gesetzgebung betreffen oder zu ihrer Durchführung eines Gesetzes bedürfen, muss auch der Landtag zustimmen (Art. 30 Abs. 2 Satz 2 VerfSH). Die Verfassung geht somit davon aus, dass das parlamentarische Zustimmungsverfahren – Art. 59 Abs. 2 GG vergleichbar – erst nach Vertragsschluss stattfindet, dem Landtag also vor Vertragsschluss keine Mitwirkung zukommt.

Die Problematik, dass die Exekutive die Legislative auf diese Weise vor vollendete Tatsachen stellen kann, ist seit langem bekannt und vor allem beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge diskutiert worden. Einen Sonderfall bilden Rechtsetzungsakte der Europäischen Union, denen die Bundesregierung zustimmen muss, die aber durch ein Bundesgesetz umgesetzt werden müssen.

Beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge schreibt Art. 32 Abs. 2 GG vor, dass vor dem Abschluss eines Vertrages, der die besonderen Verhältnisse eines Landes berührt, das Land rechtzeitig zu hören ist. Weitergehend ist in der Staatspraxis die „Ständige Vertragskommission der Länder“ gegründet worden, die im Bund als Gesprächspartner zur Verfügung steht, wenn dieser völkerrechtliche Verträge zu schließen beabsichtigt, die die Gesetzgebungskompetenzen der Länder berühren.

Hinsichtlich der Rechtsetzungsakte der Union bestimmt Art. 23 Abs. 3 GG, dass die Bundesregierung dem Bundestag Gelegenheit zur Stellungnahme *vor ihrer Mitwirkung* gibt. Hierzu ist ein Ausführungsgesetz ergangen.

Da es an einer verfassungsrechtlichen Bestimmung für die Mitwirkung des Landtags *vor* Vertragsabschluss fehlt, kommt eine gesetzliche Regelung nicht in Betracht. Denkbar wäre die Einrichtung eines Landtagsausschusses, der – in Parallele zur „Ständigen Vertragskommission der Länder“ – vor dem Vertragsabschluss durch die Landesregierung zu beteiligen wäre. Allerdings könnten gegen die Einrichtung eines solchen Ausschusses Bedenken aus Art. 30 VerfSH hergeleitet werden. Die Frage bedürfte näherer Untersuchung.

3. Dritte Frage:

Gibt es andere Formen der verbindlichen Kooperation, außer Staatsverträge, die die gleiche oder eine höhere parlamentarische Kontrolle bzw. Einwirkung ermöglichen?

Antwort:

Eine (rechts-)*verbindliche* Kooperation zwischen Bundesländern bedarf stets der Vertragsform, möge man diese als „Staatsvertrag“, „Regierungsabkommen“ oder „Verwaltungsabkommen“ bezeichnen. Der Vertragsform ist wesenseigen, dass sie wechselseitige Rechte und Pflichten festlegt, deren Einhaltung gegebenenfalls durch Anrufung der Gerichte erzwungen werden kann. § 50 Abs. 1 Nr. 1 VwGO sieht eine erst- und letztinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts in öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art zwischen dem Bund und den Ländern und zwischen verschiedenen Ländern vor.

Nach Art. 30 Abs. 2 Satz 2 VerfSH muss der Landtag Verträgen mit der Bundesrepublik oder mit anderen Ländern zustimmen, „soweit sie Gegenstände der Gesetzgebung betreffen oder zu ihrer Durchführung eines Gesetzes bedürfen“. Eine weitere Mitwirkung sieht die Verfassung nicht vor. Die Frage ist deshalb dahingehend zu beantworten, dass es *verbindliche* Kooperationsformen außerhalb der Vertragsform nicht gibt und – sollte es sie geben – eine höhere parlamentarische Kontrolle bzw. Einwirkung nicht gegeben wäre.

4. Vierte Frage:

Könnte die Zustimmungsbedürftigkeit des Landtages auf alle Verträge ausgedehnt werden? Welche Vor- und Nachteile würden sich aus einer solchen Regelung ergeben?

Antwort:

Art. 30 Abs. 2 VerfSH ist Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG nachgebildet, nach dem „Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, (...) der Zustimmung oder der Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes“ bedürfen. Für Verwaltungsabkommen gelten die Vorschriften über die Bundesverwaltung entsprechend (Art. 59 Abs. Satz 2 GG).

Eine Differenzierung zwischen „Staatsverträgen“ und „Verwaltungsabkommen“ liegt auch Art. 30 VerfSH zugrunde. Verwaltungsabkommen sind solche Verträge, die Verwaltungsangelegenheiten berühren, regelmäßig von den Ressorts abgeschlossen werden und deshalb nicht den Aufwand eines parlamentarischen Zustimmungsverfahrens rechtfertigen. Für den Abschluss von Verwaltungsabkommen kann der Ministerpräsident seine Vertragsabschlusskompetenz übertragen (Art. 30 Abs. 1 Satz 2 VerfSH).

Durch Änderung des Art. 30 Abs. 2 Satz 2 VerfSH könnte die Zustimmungsbedürftigkeit auf sämtliche vom Land geschlossenen Verträge erweitert werden. Hiermit könnte eine Gewichtsverschiebung zugunsten des Parlaments verbunden sein und verhindert werden, dass die Landesregierung – bzw. einzelne Ressorts – Abkommen schließen, die politisch kontrovers sind, andererseits aber nach Art. 30 Abs. 2 Satz 2 VerfSH nicht der Gesetzesform bedürfen. Ein nicht zu übersehender Nachteil bestünde darin, dass der Landtag einer unübersehbaren Fülle von Abkommen zustimmen müsste, denen fraglos *keine* politische Bedeutung zukommt, sondern die sich in der Regelung technischer Einzelheiten erschöpft. Fraglos würde das Zustimmungsverfahren hierdurch überfordert und der Landtag von wichtigeren Aufgaben abgehalten. In Betracht käme indessen eine Ergänzung des Art. 30 Abs. 2 Satz 2 VerfSH in Anlehnung an Art. 59 Abs. 2 GG, mit der auch politisch bedeutsame Verträge einbezogen würden. Da die „politischen Verträge“ des Bundes eine andere Dimension aufweisen als die eines Bundeslandes, bleibt fraglich, ob sich hierfür der Aufwand einer Verfassungsänderung rechtfertigen würde.