

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 240

**Die Gemeinschaftsaufgaben
des Art. 91 a GG als Versuch einer
verfassungsrechtlichen Institutionalisierung
der bundesstaatlichen Kooperation**

**Eine verfassungsrechtliche und
verfassungspolitische Untersuchung**

Von

Siegfried Marnitz



Duncker & Humblot · Berlin

SIEGFRIED MARNITZ

**Die Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91 a GG
als Versuch einer verfassungsrechtlichen
Institutionalisierung
der bundesstaatlichen Kooperation**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 240

**Die Gemeinschaftsaufgaben
des Art. 91 a GG als Versuch einer
verfassungsrechtlichen Institutionalisierung
der bundesstaatlichen Kooperation**

Eine verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Untersuchung

Von

Dr. Siegfried Marnitz



D U N C K E R & H U M B L O T / B E R L I N

Alle Rechte vorbehalten
© 1974 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1974 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61
Printed in Germany

ISBN 3 428 03150 4

Vorwort

Die Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91 a GG sollen nach einer relativ kurzen Anlaufzeit wieder abgeschafft oder doch in dem Kernbestand ihrer Struktur verändert werden. In dieser Situation ist es unerlässlich, sich die historische Entwicklung, die Struktur und die Funktionsweise des seit 1969 bestehenden verfassungsrechtlichen Instituts zu vergegenwärtigen. Es gilt, der Gefahr zu begegnen, ein vermeintlich unausgereiftes und zu Fehlentwicklungen führendes Institut durch ein anderes zu ersetzen, das gleichermaßen unvollkommen wäre. Der Weg, der gegangen werden muß, kann nur der einer Reform sein. Er hat die wissenschaftliche Analyse des Bestehenden zur Voraussetzung, die über Ansätze bisher noch nicht wesentlich hinausgekommen ist. Die vorliegende Schrift soll dazu einen Beitrag leisten. Sie untersucht insbesondere auch die verfassungsrechtliche Stellung und die verfassungspolitische Funktion der Planungsausschüsse. Die in einem Zwischenbericht veröffentlichten Vorstellungen der Enquête-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages werden, soweit sie Art. 91 a, 91 b und 104 a Abs. 4 GG betreffen, berücksichtigt.

Die Arbeit ist in den Jahren 1970, 1971 und 1972 — unter Einbeziehung von Schrifttum, Rechtsprechung und bundesstaatlicher Praxis bis August 1972 — entstanden. Sie hat der Juristischen Fakultät der Universität Freiburg im Breisgau als Dissertation vorgelegen und wurde im Herbst 1973 für die Drucklegung überarbeitet. Hierbei konnten Schrifttum und Rechtsprechung sowie die bundesstaatliche Praxis noch bis November 1973 berücksichtigt werden.

Mein besonderer Dank gilt Herrn Professor Dr. Konrad Hesse, der das Thema dieser Arbeit angeregt hat und in dessen staatsrechtlichem Seminar mir wertvolle Gedanken für die Behandlung verfassungsrechtlicher Probleme vermittelt wurden, und Herrn Professor Dr. Martin Bullinger, der die Erstattung des Zweitberichtes übernommen hat. Herrn Ministerialdirektor Professor Dr. Paul Feuchte habe ich zu

danken für seine Unterstützung bei der Materialbeschaffung über die Entstehungsgeschichte der Finanzreformgesetzgebung; ebenso den Damen und Herren der Bundes- und Länderministerien für die Vermittlung wichtiger Informationen. Herrn Ministerialrat a. D. Dr. Johannes Broermann bin ich für die bereitwillige Aufnahme der Arbeit in sein Verlagsprogramm zu Dank verpflichtet. Schließlich möchte ich meiner Frau für ihre Hilfsbereitschaft und steten Ermutigungen danken.

Freiburg i. Br., im Dezember 1973

Siegfried Marnitz

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil

| | |
|---|-----------|
| Einleitung und Problemstellung | 17 |
| I. Einleitung | 17 |
| II. Die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes im Spannungsverhältnis zu der modernen Aufgabenentwicklung | 21 |

Zweiter Teil

| | |
|--|-----------|
| Die Geschichte der verfassungsrechtlichen Institutionalisierung der Kooperation zwischen Bund und Ländern | 28 |
| I. Die Forderung nach einer Verfassungsreform und die Beauftragung von Kommissionen zur Ausarbeitung von Reformvorschlägen | 28 |
| II. Die Erstellung von Gutachten durch die Kommissionen und die Reformkonzeptionen von Bund und Ländern | 30 |
| 1. Das Troeger-Gutachten | 30 |
| 2. Der Bericht der „Flurbereinigungs-Kommission“ | 34 |
| 3. Das Erste Finanzreformprogramm der Bundesregierung | 35 |
| III. Die Verhandlungen zwischen den Regierungen von Bund und Ländern | 36 |
| 1. Die Verhandlungsgremien | 36 |
| 2. Die unterschiedlichen Positionen von Bund und Ländern | 37 |
| 3. Die Verhandlungsergebnisse | 39 |
| a) Die Lösung der Probleme des geplanten Art. 91 a GG | 39 |
| (1) Die Legaldefinition | 39 |
| (2) Die gemeinsame Planung | 39 |
| (3) Die gemeinsame Finanzierung | 42 |
| (4) Die Beteiligung der Parlamente | 43 |

| | |
|--|----|
| (5) Die Durchführung der Gemeinschaftsaufgaben und die Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes | 45 |
| (a) Umfassendes Aufsichtsrecht oder lediglich Unterrichtsrecht? | 45 |
| (b) Allgemeine Richtlinien für die Durchführung der Gemeinschaftsaufgaben? | 47 |
| b) Die Investitionshilfekompetenz des Bundes | 49 |
| c) Der geplante Art. 91 b GG | 51 |
| IV. Das Gesetzgebungsverfahren | 52 |
| V. Kritische Anmerkungen zur Entstehungsgeschichte | 52 |

Dritter Teil

| | |
|---|----|
| Die verfassungsrechtliche Ausgestaltung der bundesstaatlichen Kooperation durch die Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91 a GG | 55 |
| I. Die verfassungstheoretische und verfassungspolitische Problemstellung | 55 |
| II. Die verfassungsrechtliche Normierung des Bereiches gemeinsamer Tätigkeit von Bund und Ländern | 63 |
| 1. Gemeinschaftsaufgaben als Gegenstand der gemeinsamen Tätigkeit von Bund und Ländern | 64 |
| a) Bedeutung und Funktion der Legaldefinition (Art. 91 a Abs. 1 GG) | 64 |
| b) Legaldefinition und Enumeration der Sachgebiete | 67 |
| c) Der Rechtsbegriff der Gemeinschaftsaufgaben | 68 |
| 2. Die „gemeinsame Rahmenplanung“ als Auftrag an Bund und Länder zur Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben | 71 |
| a) Die Kompetenz zur Bestimmung von „allgemeinen Grundsätzen“ (Art. 91 a Abs. 2 S. 2 GG) durch den Gesetzgeber | 71 |
| b) Der Begriff der „gemeinsamen Rahmenplanung“ (Art. 91 a Abs. 3 GG) | 73 |
| c) Der Inhalt der Rahmenplanung | 77 |
| 3. Der den Ländern verbleibende Bereich autonomer Tätigkeit | 79 |
| a) Übersicht | 79 |
| b) Die Vorplanungen der Länder | 79 |

| | |
|---|-----|
| c) Aufgaben, die keine Gemeinschaftsaufgaben i. S. d. Art. 91 a Abs. 1 GG sind | 83 |
| d) Die Zulässigkeit autonomen Handelns im Bereich der „Gemeinschaftsaufgaben“ — das Problem der „Sperrwirkung“ | 84 |
| e) Die Detailplanung und der verwaltungsmäßige Vollzug der Planungen | 87 |
| f) Ergebnis | 88 |
| | |
| III. Die Einrichtung und das Verfahren der gemeinsamen Rahmenplanung | 88 |
| 1. Der Planungsausschuß als neuartiges verfassungsrechtliches Institut | 89 |
| a) Die verfassungsrechtliche Grundlage des Planungsausschusses | 89 |
| b) Die verfassungsrechtliche Stellung des Planungsausschusses .. | 90 |
| (1) Der Tätigkeitsbereich des Planungsausschusses | 90 |
| (2) Der Planungsausschuß als ein Gremium der Regierungen .. | 90 |
| (3) Die selbständige Entscheidungsbefugnis des Planungsausschusses | 92 |
| (a) Die gesetzliche Regelung der Entscheidungsbefugnis und deren verfassungsrechtliche Grundlage | 92 |
| (b) Die Bedeutung der selbständigen Entscheidungsbefugnis für die verfassungsrechtliche Stellung des Planungsausschusses | 94 |
| c) Anhang: Der Zusammenhang zwischen der selbständigen Entscheidungsbefugnis des Planungsausschusses und der Ergänzung des Grundgesetzes durch Art. 91 a GG | 95 |
| 2. Die Organisation des Planungsausschusses | 97 |
| a) Mitglieder und deren Vertretung | 97 |
| b) Unterausschüsse | 98 |
| c) Die Frage des Vorsitzes und der Geschäftsstelle | 100 |
| 3. Planungsausschuß und Sachverständige, insbes. die Beteiligung des Wissenschaftsrates nach § 9 HBFG | 103 |
| 4. Der Planungs- und Entscheidungsprozeß des Planungsausschusses | 106 |
| a) Die Bedeutung des Sitzlandvorbehaltes des Art. 91 a Abs. 3 S. 2 GG für den Planungs- und Entscheidungsprozeß | 106 |
| b) Die Anmeldungen der Länder und die Vorschläge des Bundes als Grundlage der Arbeit des Planungsausschusses | 107 |
| (1) Das Anmeldeerfordernis durch die Länder | 107 |
| (2) Das Verfahren der Anmeldung | 108 |
| (3) Das begrenzte Vorschlagsrecht des Bundes | 109 |
| c) Das Widerrufsrecht der Länder | 111 |
| d) Die Beschlußfassung des Planungsausschusses | 113 |

| | |
|---|-----|
| (1) Der Entscheidungsmodus des Planungsausschusses | 113 |
| (2) Die verfassungsrechtliche Grundlage der Mehrheitsentscheidung | 115 |
| (3) Die Relativierung der Mehrheitsentscheidung durch den Sitzlandvorbehalt des Art. 91 a GG | 116 |
| (4) Die Bedeutung des Entscheidungsprinzips des Planungsausschusses für das Planungsverfahren | 117 |
| (a) Die Bedenken gegenüber der Mehrheitsentscheidung .. | 117 |
| (b) Entscheidungsprinzip und Kooperationsprozeß unter den besonderen Bedingungen der Planung | 118 |
| (c) Die Auswirkungen von Einstimmigkeits- bzw. Mehrstimmigkeitsprinzip auf den Planungsprozeß | 122 |
| e) Ergebnis | 124 |
| IV. Die Finanzierung der Gemeinschaftsaufgaben | 125 |
| 1. Das Finanzierungssystem | 125 |
| 2. Die Auswirkungen des Systems der gemeinsamen Finanzierung auf die gemeinsame Planung | 127 |
| a) Die Bindung der Finanzierung an den gemeinsamen Rahmenplan durch Art. 91 a GG | 127 |
| b) Die Bedeutung der gemeinsamen Finanzierung für die Aufgabenplanung | 128 |
| c) Angemessene Finanzausstattung als Voraussetzung | 129 |
| d) Zur Berechtigung der Kritik an dem System der gemeinsamen Finanzierung | 130 |
| 3. Überleitung | 138 |
| V. Die Beteiligung der Parlamente | 138 |
| 1. Das Erfordernis der Parlamentseinschaltung | 138 |
| a) Zur Notwendigkeit einer Einschaltung der Landtage in bezug auf die Stellung der Länder im Planungsausschuß | 138 |
| b) Zur Notwendigkeit einer frühzeitigen Einflußnahme der Parlamente auf die Aufgabenwahrnehmung im Hinblick auf ihr Budgetrecht | 140 |
| c) Zur generellen Notwendigkeit der Parlamentseinschaltung im Hinblick auf das Demokratiegebot des Grundgesetzes | 141 |
| 2. Die mangelnde Berücksichtigung des Erfordernisses der Parlamentseinschaltung bei der Institutionalisierung der Gemeinschaftsaufgaben | 142 |
| 3. Die Bemühungen der Landtage und des Bundestages um die materielle Wahrnehmung ihres Budgetrechtes | 145 |
| a) Die Landtage und die Gemeinschaftsaufgaben | 145 |
| b) Der Bundestag und die Gemeinschaftsaufgaben | 148 |

| | |
|---|-----|
| Inhaltsverzeichnis | 11 |
| 4. Formen und Grenzen einer Parlamentseinschaltung | 150 |
| 5. Zur Frage einer gesetzlichen Absicherung der Mitwirkungsrechte der Parlamente | 156 |
| VI. Die Durchführung der Gemeinschaftsaufgaben und das Unterrichtsrecht von Bundesregierung und Bundesrat | 158 |
| 1. Vorbemerkung | 158 |
| 2. Die gesetzliche Regelung | 159 |
| 3. Die Bedeutung der getroffenen Regelung für die Position der Länder und für die Weiterentwicklung des Rahmenplans | 160 |

Vierter Teil

Perspektiven für eine verfassungsrechtliche Ausgestaltung der bundesstaatlichen Kooperation zur Bewältigung strukturpolitischer Planungsaufgaben

| | |
|--|-----|
| Vergleich zwischen Art. 91 a GG und Art. 104 a Abs. 4 GG und Schluß | 162 |
| I. Vorbemerkung | 162 |
| II. Der Regelungsgehalt des Art. 104 a Abs. 4 GG im Vergleich zu Art. 91 a GG | 165 |
| 1. Art. 104 a Abs. 4 GG als allgemeine verfassungsrechtliche Grundlage einer begrenzten Bundesbeteiligung im Bereich konjunkturpolitischer bzw. strukturpolitischer Aufgabenstellungen | 165 |
| 2. Das Problem der Zulässigkeit einer sachlichen Einflußnahme des Bundes auf die Aufgabenwahrnehmung der Länder im Bereich des Art. 104 a Abs. 4 GG | 166 |
| a) Die Fragestellung | 166 |
| b) Die Auseinandersetzung zwischen Bund und Ländern bei der Verabschiedung der ersten Bundesgesetze zu Art. 104 a Abs. 4 GG | 167 |
| c) Die in den ersten beiden Bundesgesetzen zu Art. 104 a Abs. 4 GG getroffenen Regelungen | 169 |
| d) Die in dem später verabschiedeten Krankenhausgesetz getroffene Regelung | 171 |
| 3. Die ungeklärte Frage der Planungskompetenz des Bundes nach Art. 104 a Abs. 4 GG als Ausdruck einer unzureichenden verfassungsrechtlichen Regelung | 174 |
| 4. Art. 104 a Abs. 4 GG und Art. 91 a GG in ihrer unterschiedlichen Schutzwirkung für die Länder | 177 |

| | |
|---|-----|
| III. Die Anforderungen an eine sachgerechte verfassungsrechtliche Ausgestaltung der bundesstaatlichen Kooperation und die Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91 a GG — Zusammenfassung und Schluß | 178 |
| 1. Die Konzeption des Art. 91 a GG als Grundlage eines differenzier- ten Kooperations- und Planungsprozesses | 178 |
| 2. Die Vorstellungen der Enquête-Kommission Verfassungsreform und Art. 91 a GG | 182 |
| 3. Ausblick | 187 |

Literaturverzeichnis

190

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|--------------|--|
| AöR | = Archiv des öffentlichen Rechts |
| AStrG | = Agrarstrukturgesetz — Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ v. 3. Sept. 1969 (BGBl. I S. 1573), geändert durch Gs. v. 23. Dez. 1971 (BGBl. I S. 2140) |
| BAnz. | = Bundesanzeiger |
| BayStZtg. | = Bayerische Staatszeitung |
| BayVBl. | = Bayerische Verwaltungsblätter |
| Begr. | = Begründung |
| BGBI. I | = Bundesgesetzblatt Teil I |
| BHO | = Bundeshaushaltsordnung v. 19. Aug. 1969 (BGBl. I S. 1284) |
| Bl. | = Blatt |
| BR | = Deutscher Bundesrat |
| BR-Drucks. | = Verhandlungen des Deutschen Bundesrates, Drucksachen |
| BReg. | = Bundesregierung |
| BT | = Deutscher Bundestag |
| BT-Drucks. | = Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Drucksachen |
| BVerfGE | = Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts |
| B.-W. | = Baden-Württemberg |
| DÖV | = Die Öffentliche Verwaltung |
| DStZ | = Deutsche Steuer-Zeitung |
| DUZ | = Die Deutsche Universitätszeitung, vereinigt mit Hochschul-Dienst |
| DVBl. | = Deutsches Verwaltungsblatt |
| EK | = Enquête-Kommission |
| Entw. | = Entwurf |
| FAG | = Finanzausgleichsgesetz — Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern v. 28. Aug. 1969 (BGBl. I S. 1432) |
| FAZ | = Frankfurter Allgemeine Zeitung |
| FinRefGEntw. | = Finanzreformgesetzentwurf — Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes v. 30. April 1968 (BT-Drucks. V/2861) |
| GBI. | = Gesetzblatt |
| GG | = Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland v. 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1) |
| GGO I | = Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, Allgemeiner Teil (hrsg. v. Bundesministerium des Innern 1958) |
| GMBI. | = Gemeinsames Ministerialblatt (hrsg. v. Bundesministerium des Innern) |
| GOBR | = Geschäftsordnung des Bundesrates |
| GOPIAAStrG | = Geschäftsordnung des Planungsausschusses nach dem Agrarstrukturgesetz |
| GOPIAHBFG | = Geschäftsordnung des Planungsausschusses nach dem Hochschulbauförderungsgesetz |

| | |
|--------------|--|
| GOPLAWStrG | = Geschäftsordnung des Planungsausschusses nach dem Wirtschaftsstrukturgesetz |
| Gs. | = Gesetz |
| GVBl. | = Gesetz- und Verordnungsblatt |
| GVFG | = Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz — Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden v. 18. März 1971 (BGBl. I S. 239), i. d. F. v. 13. März 1972 (BGBl. I S. 501) |
| Hb. | = Halbband |
| HBFG | = Hochschulbauförderungsgesetz — Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen“ v. 1. Sept. 1969 (BGBl. I S. 1556), geändert durch Gs. v. 3. Sept. 1970 (BGBl. I S. 1301) und durch Gs. v. 23. Dez. 1971 (BGBl. S. 2140) |
| hess. | = hessisch |
| HGRG | = Haushaltsgrundsätzegesetz — Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder v. 19. Aug. 1969 (BGBl. I S. 1273) |
| Hs. | = Halbsatz |
| HSchRG-Entw. | = Hochschulrahmengesetzentwurf — Entwurf der Bundesregierung zu einem Hochschulrahmengesetz v. 29. Aug. 1973 (BR-Drucks. 553/73) |
| i. d. F. | = in der Fassung |
| i. V. m. | = in Verbindung mit |
| JöR | = Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart |
| JR | = Juristische Rundschau |
| JZ | = Juristenzeitung |
| KE | = Kommissionentwurf |
| KHG | = Krankenhausgesetz — Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze v. 29. Juni 1972 (BGBl. I S. 1009) |
| Lfg. | = Lieferung |
| LHO | = Landeshaushaltsordnung |
| LT-Drucks. | = Verhandlungen des Landtages, Drucksachen |
| LV, LVerf. | = Landesverfassung |
| Ls. | = Leitsatz |
| m. w. Nachw. | = mit weiteren Nachweisen |
| Nds. | = Niedersachsen |
| NF | = Neue Folge |
| NJW | = Neue Juristische Wochenschrift |
| NRW | = Nordrhein-Westfalen |
| PIA | = Planungsausschuß |
| PIAAgrStr. | = Planungsausschuß für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ |
| PIAHSBau. | = Planungsausschuß für die Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen“ |
| PIAWStr. | = Planungsausschuß für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ |
| Prot. | = Protokoll |
| Randn. | = Randnummer |
| RHO | = Reichshaushaltsordnung v. 31. Dez. 1922 (RGBl. 1923 II S. 17) |
| Rh.-Pf. | = Rheinland-Pfalz |
| Schl.-H. | = Schleswig-Holstein |
| StabG | = Stabilitätsgesetz — Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft v. 8. Juni 1967 (BGBl. I S. 582) |

| | |
|--------------|---|
| StAnz. B.-W. | = Staatsanzeiger für Baden-Württemberg |
| StBauFG | = Städtebauförderungsgesetz — Gesetz über städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Gemeinden v. 27. Juli 1971 (BGBl. I S. 1125) |
| Sten.Ber. | = Stenographische Berichte |
| Tz. | = Textziffer |
| u. U. | = unter Umständen |
| VVDStRL | = Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer |
| WRV | = Die Verfassung des Deutschen Reichs (Weimarer Verfassung) vom 11. Aug. 1919 |
| WStrG | = Wirtschaftsstrukturgesetz — Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ v. 6. Okt. 1969 (BGBl. I S. 1861), geändert durch Gs. v. 5. Aug. 1971 (BGBl. I S. 1237) und durch Gs. v. 23. Dez. 1971 (BGBl. I S. 2140) |
| ZfParl. | = Zeitschrift für Parlamentsfragen |
| ZfPol. | = Zeitschrift für Politik |
| ZfSchweizR | = Zeitschrift für Schweizer Recht |
| ZRP | = Zeitschrift für Rechtspolitik |

Erster Teil

Einleitung und Problemstellung

I. Einleitung

Die Notwendigkeit einer verfassungsrechtlichen Ausgestaltung der Kooperation zwischen Bund und Ländern wird seit dem „Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland“¹ aus dem Jahre 1966 diskutiert. Auf dieser Grundlage hat der Gesetzgeber durch das Finanzreformgesetz vom 12. Mai 1969² einen neuen Abschnitt VIII a „Gemeinschaftsaufgaben“ in das Grundgesetz eingefügt. In dem neuen Art. 91 a GG wird der Weg einer institutionalisierten gemeinsamen Rahmenplanung von Bund und Ländern gewiesen, beschränkt auf drei Aufgabengebiete, zu denen jeweils Ausführungsgesetze ergangen sind³. Die Aufstellung eines gemeinsamen Rahmenplans für jedes Sachgebiet wird von sog. Planungsausschüssen vorgenommen.

Der Planungsausschuß ist das Gremium, in dem sich im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben die Kooperation zwischen Bund und Ländern und die gemeinsame Willensbildung bei der Planung zu vollziehen hat. Die Ausgestaltung des Kooperationsprozesses im Planungsausschuß wird daher zu Recht als das Kernstück der gesetzlichen Regelung angesehen⁴.

¹ Das Gutachten wurde von der 1964 einberufenen „Kommission für die Finanzreform“ unter dem Vorsitz des damaligen Bundesbankvizepräsidenten *Troeger* erarbeitet. Es wird im folgenden „Troeger-Gutachten“ genannt und nach Textziffern (Tz.) zitiert; die von der Kommission vorgeschlagenen Verfassungsbestimmungen werden durch den Zusatz „Kommissionsentwurf“ (KE) gekennzeichnet.

² BGBl. I S. 359.

³ Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen“ (Hochschulbauförderungsgesetz) v. 1. Sept. 1969 (BGBl. I S. 1556), geändert durch Gs. v. 3. Sept. 1970 (BGBl. I S. 1301) und durch Gs. v. 23. Dez. 1971 (BGBl. I S. 2140). — Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ v. 3. Sept. 1969 (BGBl. I S. 1573), geändert durch Gs. v. 23. Dez. 1971 (BGBl. I S. 2140). — Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ v. 6. Okt. 1969 (BGBl. I S. 1861), geändert durch Gs. v. 5. Aug. 1971 (BGBl. I S. 1237) und Gs. v. 23. Dez. 1971 (BGBl. I S. 2140). — Eine immer noch aktuelle Zusammenstellung dieser und auch anderer Gesetzestexte, die im Zuge der Finanz- und Haushaltsreform des Jahres 1969 verabschiedet wurden, findet sich bei *Franz Klein*, in: *Geschichte und Staat*, Bd. 150/151 (Taschenbuch), 1969.

⁴ Begr. der *BReg.* zum *FinRefGE*ntw. v. 30. Apr. 1968 (BT-Drucks. V/2861, Tz. 271); *W. Patzig*, DVBl. 1969, S. 892; *H. Ruhe*, DStZ 1969, S. 373.

Das Reformwerk der Gemeinschaftsaufgaben, mit dem die durch dasselbe Gesetz in die Verfassung eingefügten Art. 91 b GG (Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der Bildungsplanung und der Wissenschaftsförderung) und Art. 104 a Abs. 4 GG (Investitionshilfekompetenz des Bundes) in sachlichem Zusammenhang stehen, erhebt den Anspruch der Verfassungsfortbildung, d. h. der sachgerechten Weiterentwicklung der bundesstaatlichen Ordnung, der funktionsgerechten Einordnung der bundesstaatlichen Kooperation in die Systematik des Grundgesetzes — und zwar unter Wahrung der tragenden Werte des föderalistischen Staatsaufbaus⁵. Verfassungspolitisches Ziel des Finanzreformgesetzgebers ist es gewesen, den Anforderungen der modernen Strukturpolitik in einem hochindustrialisierten Massen- und Sozialstaat durch die verfassungsrechtliche Normierung von Voraussetzungen für ihre sachgemäße Wahrnehmung Rechnung zu tragen⁶.

Die Frage, ob dem Reformwerk die verfassungsrechtliche Weiterentwicklung der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes den modernen Erfordernissen entsprechend gelungen ist, wird sowohl in der wissenschaftlichen Diskussion als auch von seiten der bundesstaatlichen Praxis sehr unterschiedlich beantwortet. Fand das neue Institut anfangs fast ungeteilte Zustimmung⁷, so wurde schon bald in zuneh-

⁵ Begr. der BReg. zum FinRefGEntw. (BT-Drucks. V/2861, Tz. 80 u. 98).

⁶ Begr. der BReg. (a.a.O., Anm. 5).

⁷ In den Jahren 1969/1970 war der Meinungsstand folgender:

Zustimmend: B. Tiemann, DÖV 1970, S. 166; R. Goroncy, DÖV 1970, S. 109 („beträchtliche Fortentwicklung des Föderalismus“); W. Thieme, Föderalismus im Wandel (1970), S. 155 („Es läßt sich . . . prognostizieren, daß das Institut der Gemeinschaftsaufgaben eine große Zukunft haben wird.“); ferner G. Obert, Bulletin-BReg. (1969) Nr. 65, S. 555 u. S. 558. W. Henle meint 1968 zu der insoweit fast unverändert 1969 Verfassungsnorm gewordenen Regierungsvorlage, daß sie eine Lösung bringe, die ebenso elegant wie realistisch sei und vielleicht als „Patentlösung“ angesprochen zu werden verdiene (DÖV 1968, S. 401). — Auch die Länder waren anfangs recht optimistisch. So äußerte sich noch im Herbst 1970 der Ministerpräsident von B.-W., Dr. H. Filbinger — später einer der schärfsten Kritiker des neuen Instituts — äußerst positiv und vertrat die Ansicht, daß man nach den bisherigen Erfahrungen schon jetzt sagen könne, daß durch die Gemeinschaftsaufgaben „die Substanz der Länder als föderalistische Einheiten“ nicht berührt würde (81. Sitzung des LT v. B.-W. am 1. Okt. 1970 — Sten. Ber. S. 4656).

Abwartend: W. Patzig, DVBl. 1969, S. 892; H. Ruhe, DSStZ 1969, S. 373.

Zweifelnd: H. Schäfer, DVBl. 1969, S. 428; W. Weber, DVBl. 1969, S. 415; W. Leisner, ZRP 1969, S. 14.

Teilweise ablehnend: Von den Parlamenten, insbes. den Landtagen, wurde kritisiert, daß ihnen kaum Einflußmöglichkeiten auf die sachliche Wahrnehmung der Gemeinschaftsaufgaben eröffnet sind. Sie verlangten Regelungen, die dem abhelfen. Vgl. dazu den Bericht der „Kommission für Gemeinschaftsaufgaben“ der Konferenz der Präsidenten der deutschen Länderparlamente vom 11. Mai 1970, ungekürzt abgedr. bei A. Böhringer, ZfParl. 1970, S. 175 ff.

mendem Maße ablehnende Kritik geäußert⁸. Allerdings finden sich auch Stimmen, die zwar zu einzelnen Aspekten des neuen Instituts Kritik vortragen und entsprechende Abänderungen verlangen, die jedoch die Grundstruktur der Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91 a GG bejahen⁹.

Ablehnend: *H. Dichgans*, Vom Grundgesetz zur Verfassung (1970), S. 135, 139 u. 140 (S.139: „Beseitigung auch der Gemeinschaftsaufgaben, die nur eine Notlösung waren, aber keine gute.“).

⁸ *G. Kisker*, Kooperation im Bundesstaat (1971), S. 280 ff.; *Fr. Meyers*, Plädoyer wider die Gemeinschaftsaufgaben, in: FAZ Nr. 138 v. 19. Juni 1971, S. 10; *O. Barbarino*, Möglichkeiten einer Reform, in: BayStZtg. v. 24. Sept. 1971, S. 5 (Legalisierung der Fondsverwaltung durch die Verfassung); *ders.*, Entfaltung, in: Speyer-Schriftenreihe Bd. 47 (1971), S. 90 ff.; *ders.*, DÖV 1973, S. 19 ff.; *J. Depenbrock*, Überregionale Länderaufgaben, in: Hefermehl-Festsache (1972), S. 40; *Friedrich Klein*, Der Staat 1972, S. 308 ff.; *H. Soell*, Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a GG, in: Forsthoff-Festschrift (1972), S. 397 ff.; *Ch. Heinze*, „Kooperativer Föderalismus“, in: Forsthoff-Festschrift (1972), S. 119 ff. (S. 135 ff.); *P. Kistner*, Die Bundesstaatsproblematik der Regierungsprogramme und Regierungspläne, in: Speyer-Schriftenreihe Bd. 51 (1973), S. 73 f. u. S. 80 f. („systemfremd und störend“).

Zu den Reaktionen aus den Bundesländern vgl. die Zusammenstellung der Pressemeldungen in: „Bundesrat“ (Pressepiegel) Nr. 7/72. Vgl. außerdem insbes. die Stellungnahmen des MinPräs. v. B.-W., Dr. *H. Filbinger*, auf einer Pressekonferenz Anfang Juli 1971 (Bericht „Keine guten Erfahrungen mit Gemeinschaftsaufgaben“, in: StAnz. B.-W. Nr. 52 v. 3. Juli 1971, S. 1), in der Regierungserklärung v. 22. Juni 1972 („Die Gemeinschaftsaufgaben haben sich als Instrumente des kooperativen Föderalismus nicht bewährt. Die Regierung wird darauf hinwirken, daß bei klarer Trennung der Aufgaben eine bessere Form der Zusammenarbeit gefunden wird.“ [6. Wahlper., 4. Stzg. — Sten. Ber., S. 28]) und in dem auf der Jahreskonferenz der Ministerpräsidenten der Bundesländer am 19./20. Okt. 1972 in Stuttgart gehaltenen Referat (in Auszügen abgedr. im StAnz. B.-W. Nr. 86/72, S. 1 f.). Ein Beschluß, der die Abschaffung des Systems der Gemeinschaftsaufgaben zum Gegenstand haben sollte (dieses Ziel hatte der Ministerpräsident v. B.-W. bereits Ende Juni 1972 der Presse gegenüber angekündigt — Stuttgarter Nachrichten v. 1. Juli 1972, S. 5), wurde allerdings nicht gefaßt, weil „ein Teil meiner Kollegen der Auffassung war, daß es noch zu früh sei, um jetzt schon ein abschließendes Urteil über die Bewährung der Gemeinschaftsaufgaben zu fällen“ (MinPräs. Dr. *H. Filbinger* gegenüber der Presse — StAnz. B.-W. Nr. 86/72, S. 2).

Ausdrücklich für die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben ausgesprochen hatte sich hingegen bereits Anfang Juni 1971 die Konferenz der Fraktionsvorsitzenden der CDU und CSU im Bundestag und in den Landtagen auf ihrer Tagung in Saarbrücken. Sie hat die Rückkehr zu einem Trennsystem gefordert (FAZ Nr. 130 v. 8. Juni 1971, S. 4). Diese Forderung hat die Konferenz ein Jahr später in Kiel wiederholt [FAZ Nr. 126 v. 3. Juni 1972, S. 4, abgedr. in „Bundesrat“ (Pressepiegel) Nr. 7/72, S. 7]. Auch die *Länderkommission Verfassungsreform*, die die Länder zur Beratung und Unterstützung ihrer Vertreter in der Enquête-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages eingesetzt haben (vgl. dazu *W. Kewenig*, DÖV 1971, S. 527 Anm. 23), hat sich für die Abschaffung des Instituts der Gemeinschaftsaufgaben ausgesprochen, wenngleich sie im Grundsatz die Notwendigkeit einer Koordination der Aufgabenplanungen von Bund und Ländern, soweit sie für die Gesamtheit von Bedeutung sind, bejaht (FAZ Nr. 188 v. 16. Aug. 1972, S. 6).

⁹ *J. Köhble*, DÖV 1972, S. 123 zu den Bestrebungen, die Gemeinschaftsaufgaben wieder abzuschaffen; *ders.*, DVBl. 1972, S. 701 ff. in einem eingehenden, gut differenzierenden Beitrag; *U. Scheuner*, DÖV 1972, S. 589;