

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 Unterrich- tungsrecht 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 Grund- lage einer begrenzten Bundesbeteiligung im Bereich konjunktur- politischer 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 getrof- fene Regelung	171
3. Die ungeklärte Frage der Planungskompetenz des Bundes nach Art. 104 a Abs. 4 GG als Ausdruck einer unzureichenden verfas- sungsrechtlichen 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 städtebau- liche 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 Ver- fassung) vom 11. Aug. 1919
WStrG	= Wirtschaftsstrukturgesetz — Gesetz über die Gemein- schaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirt- schaftsstruktur“ v. 6. Okt. 1969 (BGBl. I S. 1861), ge- ändert 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. Köible*, 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;