

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 57

**Verwaltungsabkommen  
zwischen Bund und Ländern  
in der Bundesrepublik Deutschland**

Eine kritische Untersuchung der gegenwärtigen  
Staatspraxis mit einer Zusammenstellung der zwischen  
Bund und Ländern abgeschlossenen Abkommen

Von

**Rolf Grawert**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**ROLF GRAWERT**

**Verwaltungsabkommen zwischen Bund  
und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland**

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

**Band 57**

# Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland

Eine kritische Untersuchung der gegenwärtigen  
Staatspraxis mit einer Zusammenstellung der zwischen  
Bund und Ländern abgeschlossenen Abkommen

Von

Rolf Grawert



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

**Alle Rechte vorbehalten**  
**© 1967 Duncker & Humblot, Berlin 41**  
**Gedruckt 1967 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65**  
**Printed in Germany**

*Meinen Eltern*



## Vorwort

Der Bundesstaat ist ein komplexes, kompliziertes und damit störungsanfälliges Staatsgebilde. Seine Funktionsfähigkeit und Effektivität in der Spannungslage zwischen Gesamt- und Gliedstaaten sicherzustellen, bedarf deshalb ständiger Bemühungen. Die Staatspraxis des Bundes und der Länder bedient sich zu diesem Zweck in steigendem Maße des Abkommens als eines Mittels bundesstaatlicher Zusammenarbeit. Die zunehmende Zahl, sachliche und funktionelle Bedeutung derartiger Abkommen gebieten jedoch die Frage nach ihrer verfassungsrechtlichen Einordnung, die nicht schon mit dem Hinweis auf die praktisch-politische Reibungslosigkeit befriedigt ist. Die vorliegende Arbeit soll einen Beitrag zu ihrer Beantwortung leisten.

Sie hat der Juristischen Fakultät der Ruprecht-Karl-Universität Heidelberg im Sommer 1966 als Dissertation vorgelegen. Für die Drucklegung wurde sie überarbeitet; Literatur und Rechtsprechung sind bis April 1967 nachgetragen.

Die Untersuchung wurde unter der fachlichen und persönlichen Fürsorge meines verehrten Lehrers, Herrn Professor Dr. Dr. Otto Gönnenwein, begonnen. Des vorzeitig und unerwartet Verstorbenen gedenke ich in tiefer Dankbarkeit. Dank schulde ich vor allem meinen verehrten Lehrern, Herrn Professor Dr. Ernst Forsthoff, der die Betreuung der Abhandlung trotz großer Arbeitsbelastung übernahm und sie mit Ratschlägen und steter Anteilnahme verfolgte und förderte, sowie Herrn Professor Dr. Dr. Ernst-Wolfgang Böckenförde, der mir neben der Tätigkeit als Assistent die Zeit zur Fertigstellung beließ und als Korreferent zahlreiche fördernde Hinweise und Anregungen gab.

Nicht zuletzt gebührt mein Dank Herrn Ministerialrat a. D. Dr. Johannes Broermann, der die Abhandlung mit großem Entgegenkommen in sein Verlagsprogramm aufnahm.

Sandhausen, im Juli 1967

*Rolf Grawert*



# Inhaltsverzeichnis

## *Einleitung*

<b>Motive und Funktionen von Abkommen im Verhältnis von Bund und Ländern</b>	21
1. Die Erscheinung des Vertrages im Bundesstaat .....	21
2. Bundesstaatliche Aufgabenteilung und Aufgabenverschränkung	21
3. Politischer Föderalismus und gesellschaftlicher Unitarismus ....	23
4. Aufgabenverantwortung und Finanzkraft .....	23
5. Organisatorische Verbundenheit von Bund und Ländern .....	24
6. Einheitsstaatliche Regelung als Vorbild .....	25
7. Vertragliche Beilegung verfassungsrechtlicher Meinungsverschiedenheiten .....	25
8. Übergangsregelungen .....	26
9. Vor- und Nachteile des Vertrages als Regelungsmittel der Staatspraxis .....	27
10. Institutionalisierung des Vertrages .....	28
11. Abgrenzung des Themas .....	29

## *Erster Abschnitt*

<b>Begriff und Struktur des Verwaltungsabkommens</b>	31
§ 1 <i>Verwaltungsabkommen und Staatsvertrag</i> .....	31
1. Gegenüberstellung von Verwaltungsabkommen und Staatsvertrag. Rückgriff auf die Vertragspraxis .....	31
2. Unterscheidungen des Landesverfassungsrechts .....	32
3. Abgrenzungen der Vertragspraxis .....	35
a) Unmaßgebliche Kriterien: Bezeichnung, Partner, Abschlußorgan .....	36
b) Zustimmungsbedürftigkeit .....	36
c) Staatsvertrag und zustimmungsbedürftiger Vertrag .....	41
d) Zusammenfassung .....	41
4. Unterscheidungen des Bundesrechts und der Praxis des Bundes	41

5. Ergebnis nach Verfassungsrecht und -praxis .....	44
6. Stellungnahmen der Literatur .....	44
a) Die Literatur zu Art. 59 Abs. 2 GG .....	44
b) Politische Landesverträge .....	46
c) Schrifttum zu Bund-Länder- und Länder-Verträgen .....	46
d) Abgrenzung nach der Verteilung der Abschlußbefugnis .....	48
7. Stellungnahmen der Rechtsprechung .....	49
8. Abgrenzung von Staatsvertrag und Verwaltungsabkommen bei Bund-Länder-Abkommen .....	50
9. Verordnungsabkommen .....	53
a) Ansicht der herrschenden Lehre .....	53
b) Verordnungsabkommen als Staatsverträge .....	54
10. Finanzierungsabkommen .....	57
 § 2 <i>Verwaltungsabkommen als Vertrag</i> .....	 59
1. Verwaltungsabkommen als unverbindliche Absprache oder als verbindlicher Vertrag .....	59
2. Verbindlichkeitskriterien für Verwaltungsabkommen .....	61
3. Richtlinien- und Normenverträge .....	62
 § 3 <i>Die Vertragssubjekte der Verwaltungsabkommen</i> .....	 66
1. Eindeutig Bund und Länder als Vertragspartner ausweisende Abkommen .....	66
2. Die Bedeutung der Bezeichnungen „Bund“ und „Bundesrepublik Deutschland“ in Verwaltungsabkommen: Zwei- oder Drei- gliedrigkeit des Bundesstaates .....	66
3. Organ-Verwaltungsabkommen .....	68
4. Schlüssigkeit der Lehre von Verwaltungsabkommen zwischen Staatsorganen .....	70
5. Vertragsfähigkeit von und Vertragsbeziehungen zwischen Staatsorganen .....	72
a) Voll- und Teilrechtsfähigkeit .....	73
b) Teilrechts- und Vertragsfähigkeit von Staatsorganen .....	73
c) Vertragsfähigkeit kraft Sachgemäßheit oder als Komplen- tärfähigkeit .....	76
d) Deutung des Auftretens mehrerer Staatsorgane bei Verständ- igungen und Vertragsschlüssen .....	78
6. Bilaterale und multilaterale Verwaltungsabkommen .....	80
7. Beteiligung nichtstaatlicher Partner an Bund-Länder-Abkom- men .....	81
 § 4 <i>Zur Abgrenzung der Verwaltungsabkommen zwischen Bund und     Ländern von privatrechtlichen und verwaltungsrechtlichen Ver-     trägen</i> .....	 82

Inhaltsverzeichnis	11
1. Verwaltungsabkommen als staatsrechtlicher Vertrag .....	82
2. Abgrenzung zum privatrechtlichen Vertrag .....	82
3. Abgrenzung zum Verwaltungsvertrag: Inhaltliche Abgrenzungskriterien .....	84
4. Abgrenzung zum Verwaltungsvertrag: Staatsqualität als Abgrenzungskriterium .....	88
5. Besonderheiten des Verwaltungsabkommens nach der Rechtsqualität der Abkommenspartner .....	89

### *Zweiter Abschnitt*

<b>Abschluß, Inkrafttreten, Inkraftsetzung und Beendigung von Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern</b>	91
§ 5 <i>Die Vertretung des Bundes beim Abschluß von Verwaltungsabkommen mit den Ländern</i> .....	91
1. Abschluß- und Vertretungspraxis des Bundes .....	91
2. Vertretungskompetenz des Bundespräsidenten im Bund-Länderverhältnis .....	92
3. Konzentration oder Aufspaltung der Vertretungsbefugnis .....	94
4. Vertretungsbefugnis der Regierungsorgane .....	95
5. Vertretungsbefugnis anderer Bundesorgane .....	97
6. Vertretungs- und Unterzeichnungsformeln der Abkommen. Kritik der Praxis .....	98
7. Vertretung des Bundes durch ein Land .....	100
8. Überschreitung der Vertretungsmacht .....	101
§ 6 <i>Die Vertretung der Länder beim Abschluß von Verwaltungsabkommen mit dem Bund</i> .....	105
1. Die in den Abkommen genannten Landesorgane .....	105
2. Die verfassungsmäßigen Vertretungsorgane .....	105
3. Delegation der Vertretungsbefugnis .....	108
4. Vertretung der Länder durch die Gemeinsame Konferenz der Kultus- und Finanzminister der Länder der Bundesrepublik Deutschland .....	110
5. Besonderheiten interner Willensbildung vor dem Abschluß von Verwaltungsabkommen .....	111
6. Überschreitung der Vertretungsmacht. Mängel interner Willensbildung .....	113
§ 7 <i>Das Inkrafttreten des Verwaltungsabkommens, die Inkraftsetzung seiner Vorschriften und seine Veröffentlichung</i> .....	114
1. Das Inkrafttreten für die Partner .....	114
2. Die Inkraftsetzung für staatliche Verwaltungsstellen und Dritte	114

3.	Veröffentlichung und Bekanntgabe der Verwaltungsabkommen	118
§ 8	<i>Die Beendigung von Bund-Länder-Verwaltungsabkommen</i>	122
1.	Erfüllung und Zweckerledigung	122
2.	Kündigung	123
3.	Befristung und auflösende Bedingung	124
4.	Vertragliche Aufhebung	125
5.	Veränderung der Umstände	125
6.	Beendigung durch Gesetz	125
a)	Stellungnahmen in Literatur und Rechtsprechung	126
b)	Vorrang des Gesetzes. Vertragswidrige Gesetze	127

### *Dritter Abschnitt*

#### **Die Zulässigkeit von Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern und ihre Grenzen** 131

§ 9	<i>Allgemeine Zulässigkeit von Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern</i>	131
1.	Möglichkeiten bundesverfassungsrechtlicher Kooperations- und Koordinationsformen und -mittel	131
2.	Positives Verfassungsrecht und Bund-Länder-Abkommen	132
3.	Historischer Rückblick und rechtsvergleichender Überblick	133
4.	Zulässigkeitsgründe aus der bundesstaatlichen Staatsordnung	134
5.	Die Gleichordnung der Partner	135
6.	Zusammenfassung	137
§ 10	<i>Pflichtabkommen zwischen Bund und Ländern</i>	138
1.	Fragestellung	138
2.	Abschlußpflicht aus dem Grundsatz der Bundestreue	138
3.	Abschlußpflicht für den Bund aufgrund der rechtlichen Gleichstellung der Länder	141
4.	Abschlußpflicht aus dem Homogenitätsgebot	142
5.	Abschlußpflicht aufgrund Art. 3 Abs. 1 GG	142
6.	Abschlußpflicht aus Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 GG	143
7.	Gesetzliche Pflichtabkommen	144
8.	Motive für die Versuche, die Freiwilligkeit des Vertragsschlusses zu einer Pflichtigkeit zu verstärken	144
§ 11	<i>Methodische und interpretatorische Grundsätze und Bedenken für eine Bestimmung von Zulässigkeitsgrenzen bei Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern</i>	147

1. Bestimmung allgemeiner Zulässigkeits- und Unzulässigkeitsbereiche .....	147
a) Bisherige Beschreibungsversuche für positive oder negative Zulässigkeitsbereiche .....	147
b) Kritik dieser Beschreibungsversuche .....	148
2. Eigene Methode der Zulässigkeitsprüfung .....	149
3. Zulässigkeitsprüfung und Verfassungsinterpretation .....	150
4. Kritik einer Zulässigkeitsprüfung an Hand verfassungspolitischer Programmbegriffe oder verfassungshistorischer Leitbilder .....	154
5. Verfassungspolitische Erwägungen für eine Einschränkung der Vertragspraxis .....	158
§ 12 <i>Verfassungseinwirkende Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern</i> .....	164
1. Verfassungsändernde, -ergänzende, -erweiternde, -aufhebende und -suspendierende Verwaltungsabkommen .....	164
2. Verfassungslückenfüllende Verwaltungsabkommen .....	165
3. Verfassungskonkretisierende Verwaltungsabkommen .....	166
4. Verfassungsinterpretierende Verwaltungsabkommen .....	167
§ 13 <i>Zulässigkeitsprobleme im Verhältnis von Verwaltungsabkommen und Gesetz</i> .....	169
1. Vorbemerkung zum Verhältnis von Gesetz und Verwaltungsabkommen .....	169
2. Der Vorrang des Gesetzes als Zulässigkeitsgrenze .....	170
a) Gesetzeswidersprechende Verwaltungsabkommen .....	170
b) Gesetzesdurchführende und ermessensbeschränkende Verwaltungsabkommen .....	172
c) Gesetzesinterpretierende Verwaltungsabkommen .....	174
3. Allgemeinheit des Gesetzes und Verwaltungsabkommen .....	175
§ 14 <i>Zuständigkeitsvereinbarungen</i> .....	177
1. Vorkommen. Begriff .....	177
2. Häufigkeit und Wichtigkeit der Übertragungsabkommen .....	177
3. Umdeutung von Übertragungs- in Vergleichs- oder Interpretationsabkommen .....	178
4. Beispiele für Übertragungsabkommen .....	180
5. Intensitätsstufen der Übertragung .....	181
a) Übertragung quoad substantiam .....	182
b) Übertragung quoad usum .....	183
6. Rechtsstaatliche Bedenken gegen Ausübungsübertragungen ...	183
7. Bundesstaatliche Bedenken gegen Ausübungsübertragungen ...	186

a)	Grundsatz der Eigenwahrnehmung bundesstaatlicher Zuständigkeiten .....	186
b)	Geschlossenheit der bundesstaatlichen Verwaltungstypen ..	190
8.	Vertragliche Zuständigkeitsübertragungen zur Wahrnehmung im fremden Namen .....	193
9.	Verwaltungsabkommen zur Einrichtung einer Bundesauftragsverwaltung .....	196
10.	Verwaltungsabkommen, die Gesetzgebungszuständigkeiten und Zuständigkeiten der am Gesetzgebungsverfahren Beteiligten betreffen .....	198
a)	„Paktierte Gesetzgebung“ .....	198
b)	Vertragliche Bindung des Gesetzesinitiativrechts .....	199
c)	Ausschluß des Gesetzgebungsbedürfnisses im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG durch Verwaltungsabkommen .....	202
§ 15	<i>Vertraglich begründete Mischverwaltung und Ingerenzrechte</i> .....	205
1.	Überblick .....	205
2.	Bundesstaatliche Ingerenzen .....	205
3.	Vertragsbegründete Ingerenzrechte des Bundes auf die Landesverwaltung .....	208
a)	Selbstbeschränkungsfreiheit der Länder .....	208
b)	Die Abkommen über die Besatzungslastenverwaltung .....	208
c)	Die Abkommen über die Bereitschaftspolizeien der Länder	211
d)	Der Verfügungsspielraum der Länder über Selbständigkeit und Eigenverantwortlichkeit ihrer Verwaltungsführung ...	212
e)	Möglichkeiten zulässiger Einflußnahme des Bundes auf die Landesverwaltung aufgrund von Abkommen .....	214
4.	Vertragsbegründete Ingerenzrechte der Länder auf die Bundesverwaltung .....	216
5.	Vereinbarte Verwaltungsvorschriften und -richtlinien .....	219
6.	Vereinbarte Mitwirkung bei der Beamtenbestellung .....	222
§ 16	<i>Vertraglich begründete Beteiligungsverwaltung und Gemeinschaftsorganisation von Bund und Ländern</i> .....	225
1.	Arten vertraglich begründeter, institutionalisierter Gemeinschaftsverwaltung .....	225
2.	Bestandsaufnahme der institutionalisierten Bund-Länder-Beteiligungsverwaltung .....	227
3.	Institutionelle Einordnung verdeckter Gemeinschaftseinrichtungen .....	229
4.	Stellungnahmen der Literatur. Kritik .....	230
5.	Funktionelle Umdeutung institutionalisierter Beteiligungsverwaltung .....	232
6.	Zulässigkeitschranken einer Beteiligungsverwaltung .....	234

7. Verkürzung der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Exekutive .....	235
8. Vereinbarte Gemeinschaftsorganisation .....	237
9. Umgliederung einzelstaatlicher Verwaltungseinheiten .....	238
<b>§ 17 Echte Gemeinschaftseinrichtungen des Bundes und der Länder aufgrund von Verwaltungsabkommen .....</b>	<b>239</b>
1. Vorbemerkung .....	239
2. Bestandsaufnahme .....	239
a) Allgemein eingrenzende Charakteristika echter Gemeinschaftseinrichtungen .....	239
b) Übersicht über bestehende Gemeinschaftseinrichtungen ...	240
c) Kriterien für eine institutionell-organisatorische Gemeinsamkeit der bisherigen Einrichtungen .....	247
d) Delegiertenkonferenzen .....	248
3. Verfassungsrechtliche Fragestellungen .....	249
4. Verwaltungsabkommen als vertraglicher Gemeinschaftsorganisationsakt im Bundesstaatsrecht .....	250
5. Zulässigkeitsbeschränkungen durch Gesetzesvorbehalte .....	254
6. Unvereinbarkeit öffentlicher, institutionell-organisatorisch gemeinsamer Einrichtungen mit den Ordnungsvorstellungen des Grundgesetzes .....	258
a) Bedeutung institutionell-organisatorischer Gemeinsamkeit: Institutionelle Neutralität oder Organisationsverbund .....	258
b) Vertragskooperation und Organisationskooperation .....	261
c) Unvereinbarkeit gemeinschaftlicher Einrichtungen mit dem Wesen des Institutionell-Öffentlichen .....	261
d) Unvereinbarkeit gemeinschaftlicher Einrichtungen mit dem organisatorischen Trennungsprinzip des Grundgesetzes ...	264
e) Unvereinbarkeit gemeinschaftlicher Einrichtungen mit den an den institutionellen Status einer Einrichtung anknüpfenden Grundgesetznormen .....	265
f) Unvereinbarkeit gemeinschaftlicher Einrichtungen mit landesverfassungsrechtlichen Ordnungsvorstellungen .....	268
g) Zwischenergebnis .....	269
7. Vergemeinschaftung von Aufgaben und Befugnissen des Bundes und der Länder in Gemeinschaftseinrichtungen .....	269
a) Bedenken gegen eine Aufgabenübertragung auf Gemeinschaftseinrichtungen .....	269
b) Insbesondere: Gemeinschaftsregierung, Kulturräte .....	273
8. Demokratiegebot und parlamentarische Kontrolle .....	277
a) Demokratische Legitimität von Gemeinschaftseinrichtungen	277
b) Parlamentarische Kontrolle der Organtätigkeit .....	278
9. Ergebnis .....	282

*Vierter Abschnitt*

<b>Vertragsdurchsetzung und Entscheidung von Rechtsstreitigkeiten</b>	<b>283</b>
§ 18 <i>Außergerichtliche Vertragsdurchsetzung</i> .....	283
1. Vorbemerkung .....	283
2. Bundesaufsicht und Bundeszwang als Durchsetzungsmittel .....	283
a) Bundesaufsicht .....	283
b) Bundeszwang .....	284
3. Bundesaufsicht und Bundeszwang zur Durchsetzung abkom- mensparalleler Verfassungs- oder Bundesrechtspflichten .....	285
§ 19 <i>Der Rechtsweg zu den staatlichen Gerichten bei Abkommenstreitig- keiten</i> .....	287
1. Inzidentkontrolle, Organstreitigkeiten .....	287
2. Historische Vorbilder .....	288
3. Zuständigkeiten des Bundesverfassungsgerichts und des Bun- desverwaltungsgerichts .....	288
a) Gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG .....	288
b) Gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 und 4 GG .....	288
c) Gemäß § 50 Abs. 1 Nr. 1 VwGO .....	289
d) Zuständigkeiten für typische Abkommensstreitigkeiten .....	290
§ 20 <i>Vereinbarte Schiedsgerichtsbarkeit</i> .....	291
1. Der Schiedsvertrag über die Regelung von Abkommensstreitig- keiten aus dem Abkommen über das Polizei-Institut Hilstrup ...	291
2. Schiedsgerichtsbarkeit und Zuständigkeit des Bundesverfas- sungsgerichts .....	291
3. Schiedsgerichtsbarkeit und Zuständigkeit des Bundesverwal- tungsgerichts .....	292
 <b>Zusammenfassende und abschließende Bemerkungen</b>	 <b>295</b>
<i>Anhang</i>	
<b>Zusammenstellung der zwischen Bund und Ländern abgeschlossenen Abkommen</b>	<b>299</b>
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>343</b>
<b>Sachverzeichnis</b> .....	<b>367</b>

## Abkürzungsverzeichnis

(Die Abkürzungen halten sich an *Kirchner*, Hildebert, Abkürzungsverzeichnis der Rechtsprache, Berlin 1957. Das folgende Verzeichnis enthält dort nicht oder mehrdeutig angegebene Abkürzungen.)

ALR	= Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten
AMBl.	= Amtsblatt des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit und soziale Fürsorge
Annalen des Deutschen Reiches	= Annalen des Deutschen Reiches für Gesetzgebung, Verwaltung und Statistik, Leipzig
ARD	= Arbeitsgemeinschaft der öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
AS	= Amtliche Sammlung von Entscheidungen der Obergerverwaltungsgerichte Rheinland-Pfalz und Saarland, Koblenz
AS RP	= Amtliche Sammlung von Entscheidungen des Obergerverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz Koblenz, Koblenz
AV	= Allgemeinverfügung
AVR	= Abhandlungen aus dem Seminar für Völkerrecht, Diplomatie und Außenpolitik an der Universität Göttingen, Göttingen
BAM	= Bundesanstalt für Materialprüfung (Berlin-Dahlem)
Bay BS I—V	= Bereinigte Sammlung des Bayerischen Landesrechts 1802—1956, München 1957, Erster—Fünfter Band
Bay BSVJu I—VII	= Bereinigte Sammlung der Bayerischen Justizverwaltungsvorschriften 1863 — 30. 6. 1957, München 1957, Erster—Siebenter Band
BK	= Bonner Kommentar, Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Hamburg 1950 ff.
BMABl.	= Ministerialamtsblatt der bayerischen inneren Verwaltung, München
BS	= Bereinigte Sammlung
BStMdf	= Bayerischer(s) Staatsminister(ium) der Finanzen
BStMdJ	= Bayerischer(s) Staatsminister(ium) der Justiz
BStMfAusF	= Bayerischer(s) Staatsminister(ium) für Arbeit und soziale Fürsorge
BStReg.	= Bayerische Staatsregierung
BVerfGG	= Gesetz über das Bundesverfassungsgericht vom 12. 3. 1951 (BGBl. I S. 243) mit Änderungen (BGBl. III 1104—I)
BVerwGG	= Gesetz über das Bundesverwaltungsgericht vom 23. 9. 1952 (BGBl. I S. 625)
By	= Bayern, bayerisch
DAA	= Deutscher Akademischer Austauschdienst e. V., Bonn
DAR	= Deutsches Autorecht, München
Die Justiz	= Die Justiz. Amtsblatt des Justizministeriums Baden-Württemberg

DJ	= Deutsche Justiz. Rechtspflege und Rechtspolitik, Berlin
ElWirtschRBeil.	= Rechtsbeilage der Elektrizitätswirtschaft. Zeitschrift der Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke, Frankfurt
Entschl.	= Entschließung
FMBl.	= Amtsblatt des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen
Gem. Bek.	= Gemeinsame Bekanntmachung
GGO BMin II	= Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien. Besonderer Teil (GGO II)
GGO NRW	= Gemeinsame Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Nordrhein-Westfalen vom 22. 5. 1962
GGO RMin II	= Gemeinsame Geschäftsordnung der Reichsministerien. Besonderer Teil vom 1. 5. 1924
GO BReg.	= Geschäftsordnung der Bundesregierung vom 11. 5. 1951 (GMBl. S. 137)
GO BT	= Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages i. d. F. vom 28. 1. 1952 (BGBl. II S. 389), mit Änderungen (BGBl. III 1101—1)
GO BStReg.	= Geschäftsordnung der Bayerischen Staatsregierung vom 19. 12. 1956 (StAnz. 1957 Nr. 1)
GO LT BW	= Geschäftsordnung für den Landtag von Baden-Württemberg vom 1. 9. 1957 i. d. F. vom 10. 11. 1960
GO LT By	= Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag vom 13. 12. 1954 i. d. F. vom 4. 12. 1958
GO LT Hs	= Geschäftsordnung des Hessischen Landtags vom 10. 9. 1952 i. d. F. vom 19. 12. 1962
GO LT NRW	= Geschäftsordnung des Landtags Nordrhein-Westfalen vom 8. 7. 1952 i. d. F. vom 28. 7. 1954 und vom 23. 7. 1962
GO LT NS	= Geschäftsordnung für den Niedersächsischen Landtag der Vierten Wahlperiode vom 12. 6. 1963 (MBl. S. 534)
GO LT RP	= Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz vom 18. 5. 1963
GO LT SH	= Geschäftsordnung des Schleswig-Holsteinischen Landtags vom 17. 12. 1956 (GVBl. 1957 S. 1) i. d. F. vom 17. 12. 1958 (GVBl. S. 305)
GO NS LReg.	= Geschäftsordnung der Niedersächsischen Landesregierung vom 29. 11. 1951 (MBl. S. 485)
GO SH LReg.	= Geschäftsordnung der Landesregierung von Schleswig-Holstein vom 24. 9. 1951 (GVBl. S. 165)
GO Sen. Bln.	= Geschäftsordnung des Senats von Berlin vom 11. 7. 1951 (Dienstblatt I/1951 Nr. 91)
GS	= Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preußischen Staaten
HBDSr I, II	= Handbuch des Deutschen Staatsrechts, herausgegeben von Gerhard Anschütz und Richard Thoma, Tübingen, Erster Band 1930, Zweiter Band 1932
HChE	= Herrenchiemseer Entwurf (Verfassungsausschuß der Ministerpräsidentenkonferenz der Westlichen Besatzungszonen. Bericht über den Verfassungskonvent)
JöR	= Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Tübingen
JuS	= Juristische Schulung, München-Berlin
JVBl.	= (Hanseatisches) Justizverwaltungsblatt

LV	= Landesverfügung
MdJ	= Minister der Justiz
MfArbSozuVertr. (MfASuVt.)	= Minister für Arbeit, Soziales und Vertriebene
MfAusF	= Minister(ium) für Arbeit und soziale Fürsorge
MfBfVuF	= Minister für Bundesangelegenheiten, für Vertriebene und Flüchtlinge
MfWiedera	= Minister für Wiederaufbau
MfWiuVerk.	= Minister für Wirtschaft und Verkehr
MilReg.	= Militärregierung
MOP	= Mitteilungsblatt des Oberprüfungsamtes für die höheren technischen Verwaltungsbeamten
NBl. Schulw.	= Nachrichtenblatt für das Schleswig-Holsteinische Schulwesen
NS	= Niedersachsen, niedersächsisch
NWDR	= Nordwestdeutscher Rundfunk
ÖTV	= Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr
O.P.A.	= Oberprüfungsamt für die höheren technischen Verwaltungsbeamten
p.	= page
RdNr.(n.)	= Randnummer(n)
RHO	= Reichshaushaltsordnung vom 31. 12. 1922 (RGBl. 1923 II S. 17) i. d. F. vom 14. 4. 1930 (RGBl. II S. 693) mit Änderungen (BGBl. III 63—1)
RP	= Rheinland-Pfalz, rheinland-pfälzisch
RV 1871	= Verfassung des Deutschen Reichs vom 16. 4. 1871
sect.	= section
Sen.	= Senat
Sen. f. J.	= Senator für Justiz
SH	= Schleswig-Holstein, schleswig-holsteinisch
SHA	= Schleswig-Holsteinische Anzeigen
SH LS	= Landessatzung für Schleswig-Holstein vom 13. 12. 1949 (GVBl. 1950 S. 3)
SL	= Saarland, saarländisch
SMBL. NRW	= Sammlung des bereinigten Ministerialblattes für das Land Nordrhein-Westfalen
StMfAusF	= Staatsminister(ium) für Arbeit und soziale Fürsorge
StReg.	= Staatsregierung
Stzg.	= Sitzung
Tgb.-Nr.	= Tagebuch-Nummer
Verf. Bln.	= Verfassung von Berlin vom 1. 9. 1950 (VOBl. I S. 433)
Verf. Brem.	= Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 21. 10. 1947 (GVBl. S. 251)
Verf. BW	= Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11. 11. 1953 (GBl. S. 173)
Verf. By	= Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. 12. 1946 (GVBl. S. 333)
Verf. Hbg.	= Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. 6. 1952 (GVBl. S. 117)

Verf. Hs	=	Verfassung des Landes Hessen vom 1. 12. 1946 (GVBl. S. 229)
Verf. NRW	=	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28. 6. 1950 (GVBl. S. 127)
Verf. RP	=	Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. 5. 1947 (VOBl. S. 209)
Verf. SL	=	Verfassung des Saarlandes i. d. F. vom 20. 12. 1956 (Abl. S. 1657)
Vol.	=	Volume
VO Nr. 165	=	Verordnung Nr. 165 betr. Verwaltungsgerichtsbarkeit in der britischen Zone vom September 1948 (Abl. MilReg. S. 799)
Vorl. Verf. NS	=	Vorläufige Niedersächsische Verfassung vom 13. 4. 1951 (GVBl. S. 103)
VwGO	=	Verwaltungsgerichtsordnung vom 21. 1. 1960 (BGBl. I S. 17) mit Änderungen (BGBl. III 340—1)
WP	=	Wahlperiode
WRV	=	Die Verfassung des Deutschen Reiches (Weimarer Verfassung) vom 11. 8. 1919
ZfGesStW	=	Zeitschrift für die Gesamte Staatswissenschaft, Tübingen

## *Einleitung*

# **Motive und Funktionen von Abkommen im Verhältnis von Bund und Ländern**

## **1. Die Erscheinung des Vertrages im Bundesstaat**

Mit der Entscheidung des Grundgesetzes zugunsten eines Bundesstaates, dessen wesentliche Strukturprinzipien die Garantie verfassungsrechtlicher Unantastbarkeit erhalten haben, ist für das Wesen des so umschriebenen Staatsgebildes nur ein Anknüpfungspunkt gegeben. Das angesprochene Staatsmodell kann eine nähere Charakterisierung erst aus der Betrachtung der konkreten historischen Situation und des Funktionierens im einzelnen erfahren, dessen Ablauf, im wesentlichen in der Verfassung selbst vorgezeichnet, nicht zuletzt aus der Staatspraxis ersichtlich wird.

In diesem Rahmen ist die Erscheinung von Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern zu sehen. Im Laufe der achtzehn Jahre, in denen das Grundgesetz das Verfassungsleben der Bundesrepublik Deutschland bestimmt, hat der in der Verfassung *expressis verbis* nicht vorgesehene Vertrag im Verhältnis der Länder zueinander als auch zum Bund eine bedeutungsvolle Rolle erhalten. In einem Bundesstaat, dessen bündisch-vertragliche Grundlage einer dem Gesamtvolk zugeordneten Grundordnung gewichen ist, erscheint der Vertrag in verfassungsimmanenter Funktion. Ob er insoweit ein Fremdkörper in unserem Bundesstaatssystem ist oder ein diesem adäquates Mittel, bedarf eingehender Überlegung.

## **2. Bundesstaatliche Aufgabenteilung und Aufgabenverschränkung**

Wie ein Überblick über die im Anhang zusammengestellten Abkommen zeigt, bedient sich die Bund-Länder-Praxis des Vertrages vorwiegend zur Regelung von Verwaltungsfragen. Hinsichtlich der seit jeher als Domäne der Ländereigenstaatlichkeit angesehenen Verwaltung und im Hinblick auf den Grundsatz von der Trennung der Verwaltungsräume mutet dieser Befund befremdlich an.

Das Grundgesetz geht, dem Schema herkömmlicher bundesstaatlicher Organisation folgend, von einer Aufteilung der Staatsfunktionen unter Bund (Gesamtstaat) und Länder (Gliedstaaten) aus. Es verbindet dabei den Bundesstaatsgedanken mit dem Gewaltenteilungsprinzip in der Weise, daß das Schwergewicht der Gesetzgebung beim Bund, das der Verwaltung bei den Ländern liegt. Die Justiz sei in diesem Rahmen wegen ihrer politischen Indifferenz und ihres herkömmlicherweise unitarischeren Charakters aus der Betrachtung ausgeklammert. Die Erfüllung der staatlichen Aufgaben steht entweder dem Bund oder den Ländern zu, wobei die verfassungsrechtliche Vermutung für letztere spricht (Art. 30 GG). Eine „Gemengelage“ von Verwaltungszuständigkeiten erscheint danach systemwidrig.

Eine haarscharfe Trennung setzt freilich die Möglichkeit einer eindeutigen Zuordnung voraus, die sich vielfach als äußerst schwierig erweist<sup>1</sup>. Der in die Diskussion eingebrachte Begriff der „Gemeinschaftsaufgabe“ beweist das, wie immer man ihn auch fassen mag<sup>2</sup>. Zwar bezieht sich nach der Rechtsprechung des *Bundesverfassungsgerichts*<sup>3</sup> Art. 30 GG auf die gesetzesakzessorische und gesetzesfreie Verwaltung, zwar soll die Gesetzgebungskompetenz des Bundes zugleich die äußerste Grenze seiner Verwaltungskompetenz sein, doch sind die Schwierigkeiten einer Grenzziehung damit nicht behoben. Enthält das Grundgesetz für eine Verwaltungsmaterie keinen speziellen Titel, so hat die Auslegung oft zwischen einer die Zuständigkeit des Bundes fordernden Sachlogik und der Vermutung des Art. 30 GG zu entscheiden. Es gibt zahlreiche Aufgaben, die formalrechtlich in die Kompetenz der Länder fallen, ihrem Wesen nach jedoch nach bundeseinheitlichen Regelungen verlangen; es gibt Aufgabenkomplexe, von denen ein Teil in die Zuständigkeit des Bundes, ein anderer in die der Länder fällt, deren Sachzusammenhang differenzierte Lösungen aber nicht zuläßt; es gibt schließlich für die Bundes- und Landesverwaltung parallele Sachprobleme, deren Logik auf gleichartige Lösungen weist. Die hierdurch entstehenden Schwierigkeiten haben zum Teil ihre verfassungsrechtliche Ursache in der Tatsache, daß das Grundgesetz die Verteilung der Verwaltungsaufgaben nicht prinzipiell an der Notwendigkeit einheitlicher Gestaltung ausgerichtet oder eine solche Notwendigkeit nicht richtig vorausgesehen hat. Dem Art. 30 GG steht keine allgemeine Kompetenznorm zugunsten des Bundes etwa im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG — der nur die Voraussetzungen einer Bundesgesetzgebungskompetenz normiert — gegenüber.

<sup>1</sup> Köttgen, JÖR N. F. 11, S. 199.

<sup>2</sup> Vgl. die weite Auslegung von Kölblle u. Klein in: „Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden“, S. 17 f., u. 125 f., einerseits und die engere von Becker, ebd., Vorwort, S. 6, u. Köttgen, JÖR N. F. 11, S. 304 f.

<sup>3</sup> BVerfGE 12, S. 205 ff. (229, 246 ff.). Ebenso BVerwGE 13, S. 271 ff. (273).

### 3. Politischer Föderalismus und gesellschaftlicher Unitarismus

Der Antrieb für den zunehmenden Drang zur „Harmonisierung“<sup>4</sup>, für Abstimmung und Entschärfung von Reibungen liegt in der häufig beschworenen Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse des im industriellen Zeitalter lebenden Menschen und in der nivellierenden Gleichheit seiner Bedürfnisse und damit auch seiner Forderungen und Erwartungen an den Staat.

Die größere Bevölkerungsmobilität und die unitarisierende Wirkung der technischen Errungenschaften üben ihren Einfluß auch auf das praktische Funktionieren eines Bundesstaates aus. Diesem gesellschaftlichen Unitarismus muß, wie als erster wohl Heckel<sup>5</sup> erkannte, ein politischer Föderalismus widersprechen, der auf der Besonderheit und Verschiedenheit der einzelnen Glieder aufbaut.

Diese Entwicklung wird auch von Seiten der Länder nicht bestritten<sup>6</sup>. Allein die Tätigkeit der Kultusministerkonferenz wirkt — mit Ausnahme konfessioneller Fragen — unitarisierend über landsmannschaftliche und regionale Besonderheiten hinweg.

Bereits im Jahre 1907 konnte *Triepel*<sup>7</sup> feststellen, daß die wegen der Kompetenzregelung durch Gesetz nicht mögliche, sachlich aber notwendige Vereinheitlichung von Rechts- und Verwaltungsgrundsätzen auf dem föderativen Umweg über Vereinbarungen der Länder untereinander oder mit dem Reich von beiden Seiten erstrebt und auf diese Weise ein Unitarismus erreicht wurde. Fünfundfünfzig Jahre später gab nicht zuletzt der Tatbestand der weitgehenden Selbstkoordinierung von Bund und Ländern den Anlaß zu der Formulierung vom „unitarischen Bundesstaat“<sup>8</sup>.

### 4. Aufgabenverantwortung und Finanzkraft

Ein zweiter Grund rückt Länderaufgaben aus ihrer partikularistischen Besonderung heraus. Die Komplexheit der Lebensverhältnisse und die sachliche Verflochtenheit der Aufgabenkreise verlangen nach umfassenden Regelungen, deren Kosten oft die Finanzkraft des einzelnen

---

<sup>4</sup> Ausdruck von Hans *Schneider*, VVDStRL 19, S. 20, statt der mißdeutigen „Vereinheitlichung“.

<sup>5</sup> AÖR N. F. 12, S. 424.

<sup>6</sup> Vgl. z. B. NRW KultMin. *Luchtenberg*, StenBer. der 67. Stzg. des NRW LT am 6. 11. 1957 (S. 2245); ferner *Altmeier*, S. 21.

<sup>7</sup> Unitarismus, S. 72 ff.

<sup>8</sup> Konrad *Hesse*, Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe 1962, pass., bes. S. 19.