

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 131

**Gemeinschaftsaufgaben  
von Bund und Ländern  
in verfassungsrechtlicher Sicht**

Von

**Burkhard Tiemann**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**BURKHARD TIEMANN**

**Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern  
in verfassungsrechtlicher Sicht**

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

**Band 131**

# Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in verfassungsrechtlicher Sicht

Von

Dr. Burkhard Tiemann



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten  
© 1970 Duncker & Humblot, Berlin 41  
Gedruckt 1970 bei Alb. Sayffaerth, Berlin 61  
Printed in Germany

## Vorwort

Der Bundesstaat ist ein komplexes und labiles Gebilde; komplex in bezug auf das vielschichtige Übereinandergreifen der Kompetenzen, die komplementäre Überlagerung der Aufgaben, die enge Verzahnung der zwischen Bund und Gliedstaaten geteilten Sphären eigenständiger Verantwortung; labil durch die ständig neu auszulotende Balance des politischen Eigengewichts von Bund und Ländern, durch die Gefahr einseitiger Gewichtsverlagerungen im bundesstaatlichen Kräfteparallelogramm und der damit verbundenen Störungsanfälligkeit des bundesstaatlichen Systems.

Den Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern kommt für beide Charakteristika des Bundesstaats eine besondere Bedeutung zu. Sie sind Ausdruck der komplexen bundesstaatlichen Struktur, da sie die enge Verbindung gemeinsamer Aufgabenerfüllung im Bundesstaat der Gegenwart bezeichnen und anerkennen. Darüber hinaus stellen sie aber auch einen Stabilisator im bundesstaatlichen Kräftefeld dar, weil sie die gleichberechtigte Zusammenarbeit der föderativen Partialordnungen gewährleisten und damit eine einseitige Okkupation der Kompetenzen verhindern.

Die Staatspraxis von Bund und Ländern hat sich bereits in der Vergangenheit in steigendem Maße der Gemeinschaftsaufgaben zur Wahrnehmung gesamtstaatlicher Belange angenommen und sich dabei vielfältiger verfassungsrechtlicher Institute bedient oder auch parakonstitutionelle Formen föderaler Zusammenarbeit gefunden. Durch die Finanzreform im Jahre 1969 sind die Gemeinschaftsaufgaben im Grundgesetz verankert und auch in anderen verfassungsrechtlichen Neuregelungen anerkannt oder vorausgesetzt worden.

Die Vielfalt der Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern im bisherigen Sinn, ihr Bedeutungswandel durch die spezifische Einführung ins Grundgesetz und ihre weiterbestehenden vielgestaltigen Formen in teils hergebrachter, teils durch verfassungsrechtliche Änderungen abgesicherter Weise gebieten die Einordnung dieser verschiedenen Ebenen der Gemeinschaftsaufgaben in das übergeordnete System des Grundgesetzes, wobei sich insbesondere eine sachliche und funktionelle Überprüfung der Gemeinschaftsaufgaben am Maßstab der Verfassung als erforderlich erweist.

Die vorliegende Arbeit möchte vor allem einen Beitrag dazu leisten und darüber hinaus die Gemeinschaftsaufgaben in den übergreifenden Zusammenhang einer dem Wesen des Bundesstaats entsprechenden Entwicklungstendenz zum kooperativen Bundesstaat einordnen. Insofern verstehen sich ihre Ausführungen als Prolegomena einer neuen Theorie des Bundesstaates.

Die Untersuchung wurde von der Juristischen Fakultät der Universität München im Sommer 1969 als Dissertation angenommen. Bei ihrer Abfassung lag die grundgesetzliche Neuregelung der Gemeinschaftsaufgaben nur in Form von Kommissionsgutachten und Regierungsentwürfen vor, die allerdings in ähnlicher oder meistens sogar derselben Fassung in das Grundgesetz eingeführt wurden, so daß sich am Ergebnis der Arbeit nichts geändert hat. Für die Drucklegung wurde die Untersuchung überarbeitet. Das Schrifttum konnte noch bis April 1970 berücksichtigt werden.

Meiner Frau habe ich für aufopferungsvolle Mitarbeit bei der Überarbeitung und Durchsicht des Manuskripts zu danken.

Mein besonderer Dank gilt auch meinem verehrten Lehrer, Herrn Staatsminister a. D. Prof. Dr. Theodor Maunz, dem ich für seinen väterlichen Rat und die stets gewährte vielfältige Unterstützung zutiefst verpflichtet bin.

Dem deutschen Bundesrat und seinem Direktor, Herrn Ministerialdirektor Dr. Pfitzer, darf ich für eine finanzielle Unterstützung der Drucklegung, Herrn Ministerialrat a. D. Dr. Broermann für die bereitwillige Aufnahme der Arbeit in sein Verlagsprogramm meinen aufrichtigen Dank aussprechen.

München, im Mai 1970

*Burkhard Tiemann*

# Inhaltsverzeichnis

## Einleitung

I. Einführung in die verfassungsrechtliche Problematik der Gemeinschaftsaufgaben.....	19
II. Das Ziel der Untersuchung und Anmerkungen zur Methode .....	23

## *Erster Hauptteil*

### **Die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in der bisherigen Fassung des Grundgesetzes**

#### Abschnitt A

##### *Die Gemeinschaftsaufgaben als Rechtsbegriff*

<i>Erstes Kapitel:</i> Die finanzverfassungsrechtliche Theorie der Gemeinschaftsaufgaben .....	29
I. Aufgaben- und Ausgabenverantwortung in der älteren Staatsrechtstheorie .....	30
II. Gemeinschaftsaufgaben bei Konnexität von Verwaltungskompetenz und Ausgabenverantwortung .....	32
1. Die Theorie des Finanzverfassungsgesetzes von 1955 .....	32
2. Der kritische Standpunkt in der Literatur .....	33
III. Die finanzverfassungsrechtliche Theorie der Gemeinschaftsaufgaben bei Patzig und Henle .....	35
<i>Zweites Kapitel:</i> Der Begriff der Gemeinschaftsaufgaben als Koordinierung der Verwaltungsbefugnisse beim gemeinschaftlichen Gesetzesvollzug .....	39
I. Die vier Arten der Gemeinschaftsaufgaben nach Kölble .....	39



II. Die Körperschaftliche Definition Kleins .....	42
1. Der theoretische Ausgangspunkt .....	42
2. Die praktische Anwendung des Körperschaftsbegriffs auf den Gesetzesvollzug .....	43
III. Die begriffliche Einengung der Gemeinschaftsaufgaben durch Becker .....	46
IV. Die Identität von Gemeinschaftsaufgaben und Gemeinschaftseinrichtungen nach Köttgen .....	47
<i>Drittes Kapitel: Die Gemeinschaftsaufgaben als eigenverantwortlich wahrgenommene Aufgaben mit Vollzugskoordination und Gemeinschaftsfinanzierung .....</i>	<i>51</i>
I. Eigenverantwortlichkeit, Koordination und Gemeinschaftsfinanzierung als richtiger Ausgangspunkt der Begriffsbildung .....	51
II. Prüfung der begrifflichen Praktikabilitätsvoraussetzungen am Maßstab des Vollzugs von Bundesgesetzen .....	53
1. Kritik der Theorie Köttgens und des ihr zugrundeliegenden Bundesstaatsbegriffs .....	53
2. Die beschränkte Eignung der Körperschaftstheorie Kleins zur begrifflichen Erfassung der Gemeinschaftsaufgaben .....	57
III. Der materielle Begriff der Gemeinschaftsaufgaben und das Prinzip der Gleichordnung .....	62
IV. Die gemeinschaftliche Finanzierung als Wesenselement der Gemeinschaftsaufgaben .....	64
V. Die definitorische Erfassung des staatsrechtlichen Charakters der Gemeinschaftsaufgaben .....	66

## Abschnitt B

### *Die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern im System des Grundgesetzes und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen*

<i>Erstes Kapitel: Gemeinschaftsaufgaben bei der Ausführung von Bundesgesetzen .....</i>	<i>69</i>
I. Gemeinschaftsaufgaben bei der landeseigenen Ausführung von Bundesgesetzen nach Art. 84 GG .....	69
1. Die Eigenverantwortlichkeit der Verwaltungsführung .....	69
2. Die Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes durch die Organisationsbefugnisse nach Art. 84 Abs. 1 GG .....	72
3. Gemeinschaftsaufgaben und Mischverwaltung .....	74

4. Der Charakter des Art. 84 GG als Gemeinschaftsaufgabe in Bezug auf Art. 84 Abs. 1 GG .....	77
5. Die Grenzen der verfassungsrechtlich zulässigen Koordination im Bereich des Art. 84 GG .....	77
6. Die Vereinbarkeit von Gemeinschaftsaufgaben mit der Bundesaufsicht .....	81
7. Die Weisungsbefugnisse des Bundes als wesensfremdes Element im System der Gemeinschaftsaufgaben .....	82
II. Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern im Bereich der Auftragsverwaltung nach Art. 85 GG .....	83
1. Die Rechtsnatur der Auftragsverwaltung im Bezugssystem der essentiellen Kriterien materieller Gleichordnung .....	83
2. Der Grad funktioneller Eigenständigkeit im Bereich des Art. 85 GG .....	86
3. Die Gemeinschaftsaufgaben im Rahmen des Art. 85 Abs. 2 GG .....	88
4. Koordination statt Ingerenzen-Wahrnehmung in der Staatspraxis .....	89
5. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des faktischen Verzichts auf die Steuerungsmodalitäten des Art. 85 GG .....	90
III. Gemeinschaftsaufgaben bei der Errichtung von Bundesoberbehörden, bundesunmittelbaren Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts auf Gebieten der landeseigenen Verwaltung und der Bundesauftragsverwaltung .....	92
1. Verfassungsrechtliche Grenzen der Zulässigkeit einer Errichtung der in Art. 87 Abs. 3 GG normierten Institutionen .....	92
2. Das Vorliegen von Gemeinschaftsaufgaben bei Art. 87 Abs. 3 GG im Verhältnis zu Art. 84 GG .....	94
3. Die verfassungsrechtlichen Schranken bei bundeseigener Verwaltung in Bezug auf die Landeseigenverwaltung in Art. 84 GG, insbesondere das Problem des überregionalen Verwaltungsakts .....	95
4. Die Gemeinschaftsaufgaben des Art. 87 Abs. 3 GG im Bereich der Auftragsverwaltung nach Art. 85 GG .....	97

Abschnitt C

*Die durch Verwaltungsabkommen und Institutionalisierung der Zusammenarbeit koordinierten Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern*

I. Die verschiedenen Arten der Verwaltungsabkommen .....	100
1. Allgemeine Typisierung .....	100
2. Die Koordinierungsabkommen .....	102
3. Die Interpretationsabkommen .....	103
4. Die Mandats- und Delegationsabkommen .....	103
II. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern .....	104
1. Die Auffassung der älteren Staatsrechtslehre .....	104
2. Die Zulässigkeit der Abkommen im System des Grundgesetzes	106
III. Der Geltungsgrund der Verwaltungsabkommen .....	107
1. Die Willentheorie .....	107
2. Die normative Theorie .....	108
IV. Die Grenzen der Zulässigkeit von Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern .....	109
1. Der verfassungsrechtliche Prüfungsmaßstab .....	109
2. Die Schranke des bundesstaatlichen Aufbauprinzips .....	110
3. Die Grenze der grundgesetzlich statuierten Zuständigkeitsver- teilung .....	111
4. Die Beschränkung auf die verfassungsrechtlich fixierten Formen und Ausmaße der wechselseitigen Ingerenzrechte .....	114
<i>Zweites Kapitel: Die Institutionalisierung der Zusammenarbeit von Bund     und Ländern im Rahmen von Gemeinschaftsaufgaben .....</i>	<i>120</i>
I. Die Institutionalisierung aufgrund von Verwaltungsabkommen ..	120
1. Die Arten der institutionalisierten Kooperation in Form von Koordinierungsgremien .....	120
2. Mitwirkung des Bundes an Verwaltungseinrichtungen der Länder	121
3. Beteiligung der Länder an Verwaltungseinrichtungen des Bundes	122
4. Gemeinsame Institutionen auf dem Gebiete des Privatrechts ..	123
5. Öffentlich-rechtliche Gemeinschaftseinrichtungen von Bund und Ländern und ihre Verfassungsmäßigkeit .....	123
II. Die gesetzlich begründete Institutionalisierung gemeinsamer Wahr- nehmung von Gemeinschaftsaufgaben .....	125
1. Normativ errichtete Koordinierungsgremien auf verfassungs- rechtlicher Basis .....	125
2. Zwangsinkorporierte Länderbeteiligung an Bundesinstitutionen	127
3. Institutionalisierung der Zusammenarbeit auf Grund bundes- gesetzlicher Offerten .....	127
4. Gemeinschaftseinrichtungen durch gemeinsame Finanzzuwei- sungen nach der Reichshaushaltsordnung .....	128

## Abschnitt D

*Die gemeinschaftliche Finanzierung von Bund und Ländern  
als Element der Gemeinschaftsaufgaben*

<b>Erstes Kapitel: Die Finanzierung im Rahmen des gemeinschaftlichen Vollzugs von Bundesgesetzen</b> .....	130
I. Die Allgemeingültigkeit des Lastenverteilungsgrundsatzes .....	130
II. Ermittlung der Finanzierungsanteile von Bund und Ländern ....	131
1. Allgemeine Grundsätze zur Erfassung des richtigen Anknüpfungspunktes .....	131
2. Die Verbindung von Verwaltungs- und Ausgabenverantwortung	132
3. Das Veranlassungsprinzip als finanzverfassungsrechtlich adäquate Lösung .....	133
III. Die Abgrenzung der Kostenbeteiligung am gemeinschaftlichen Gesetzesvollzug .....	135
1. Der Beteiligungsgrad bei den Ausgaben im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben des Art. 84 GG .....	135
2. Die Lastentragung der Verwaltungs- und Zweckausgaben bei Art. 85 GG .....	137
<b>Zweites Kapitel: Die finanzielle Beteiligung des Bundes an der Erfüllung von Landesaufgaben</b> .....	139
I. Die Zuständigkeit des Bundes bei der Vergabe von Subventionen	139
1. Die allgemeinen Zuständigkeitsvoraussetzungen .....	139
2. Die ungeschriebene Fondszuständigkeit des Bundes .....	142
3. Ableitung einer Subventionierungskompetenz des Bundes aus der Gesetzgebungszuständigkeit .....	144
4. Die Beteiligung der Länder am Vollzug leistungsgewährender Bundesprogramme .....	146
II. Die gemeinschaftliche Finanzierung von Bund und Ländern durch zweckgebundene Bundeszuschüsse .....	149
1. Die allgemeinen Zulässigkeitsvoraussetzungen der Bundeszuschüsse an die Länder im Rahmen verwaltungsinterner Fondsverwaltung .....	149
2. Die verfassungsrechtlichen Schranken bei der internen Ausgestaltung interföderativer Finanzierung der Gemeinschaftsaufgaben .....	153
3. Die Dotationsauflagen im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben bei staatsinterner Fondsverwaltung .....	156

## Abschnitt E

*Die Abgrenzung der Gemeinschaftsaufgaben  
zwischen Bund und Ländern zu ihrer Verlagerung  
auf Bundes- oder Länderebene*

<i>Erstes Kapitel: Die alternative Zentralisierung der Gemeinschaftsaufgaben beim Bund</i> .....	160
I. Die allgemeine Problemstellung bei alternativer Aufgabenerfüllung	160
II. Der Gesichtspunkt des Sachzusammenhangs als Begründung einer Bundeszuständigkeit .....	161
III. Die Bundeszuständigkeiten aus der Natur der Sache .....	163
1. Die verfassungstheoretische Begründung des Prinzips der Natur der Sache .....	163
2. Die ungeschriebenen Verwaltungszuständigkeiten des Bundes aus der Natur der Sache im Verhältnis zu den Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern .....	164
IV. Die Annex-Kompetenz im Bereich der Bundeszuständigkeiten ..	166
V. Das ungeschriebene Organisationsmonopol des Bundes auf über-regionaler Ebene .....	168
 <i>Zweites Kapitel: Die Gemeinschaftsaufgaben ohne den Bund durch alternative Selbstkoordinierung der Länder</i> .....	 170
I. Die Selbstkoordinierung der Länder durch zwischengliedstaatliche Verträge .....	170
1. Die Zulässigkeit der Verträge zwischen den Ländern .....	170
2. Die Rechtsordnung der Länderverträge .....	171
3. Die verfassungsrechtlichen Grenzen der Länderverträge in bezug auf die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern ..	172
II. Die institutionalisierten Formen der Länderkooperation im Verhältnis zu den Gemeinschaftsaufgaben .....	174
1. Die Gemeinschaftseinrichtungen der Länder und die bundesstaatliche Struktur .....	174
2. Die Organisation der Zwischenländereinrichtungen .....	176
3. Die zwischengliedstaatlichen Finanzierungen .....	178
 <i>Zusammenfassung</i> .....	 182

*Zweiter Hauptteil*

**Die Gemeinschaftsaufgaben von Bund  
und Ländern in den Änderungsvorschlägen und  
der grundgesetzlichen Neufassung**

Abschnitt A

*Änderungsentwürfe zur grundgesetzlichen  
Verankerung von Gemeinschaftsaufgaben*

<i>Erstes Kapitel: Die Institutionalisierung der Gemeinschaftsaufgaben in Art. 85 a des Gutachtens zur Finanzreform</i> .....	185
I. Die Grundlagen des Kommissions-Entwurfes .....	185
II. Die Gemeinschaftsaufgaben als verfassungsrechtliches Institut in Art. 85 a des Kommissions-Entwurfes .....	187
III. Das Verfahren bei der Durchführung der von der Kommission vorgeschlagenen Gemeinschaftsaufgaben .....	191
1. Das Zustandekommen von Gesetzen über Gemeinschaftsaufgaben .....	191
2. Die Art der Gesetze über Gemeinschaftsaufgaben .....	192
3. Die Ausführung von Gemeinschaftsaufgaben .....	194
IV. Die Finanzierung der Gemeinschaftsaufgaben .....	196
V. Art. 85 a KE und bundesstaatliche Gewaltenteilung .....	197
1. Gemeinschaftsaufgaben und grundgesetzliches Trennsystem ..	197
2. Bundesstaatliche Gewaltenteilung und veränderte Stellung des Bundesrats .....	199
VI. Die Vereinbarkeit der Gemeinschaftsaufgaben in der Fassung des Kommissions-Entwurfes mit Art. 79 Abs. 3 GG .....	200
1. Wesen und Umfang der Bestandsgarantie nach Art. 79 Abs. 3 GG	200
2. Gemeinschaftsaufgaben im Verhältnis zu der Gesetzgebungszuständigkeit der Länder als Merkmal ihrer Staatsqualität .....	202
3. Die Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung .....	205
4. Art. 85 a KE und die formelle Sicherungsfunktion der Verfassung	205
5. Die Stärkung des Bundesrats als Legitimationsgrund der Gemeinschaftsaufgaben .....	207
 <i>Zweites Kapitel: Die Institutionalisierung der Gemeinschaftsaufgaben in den Änderungsvorschlägen der Bundesregierung</i> .....	 212
I. Stellungnahmen und Vorschläge der „Flurbereinigungskommission“	212
II. Art. 91 a, b in der Fassung des Finanzreformprogramms .....	216

## Abschnitt B

*Die neuen Gemeinschaftsaufgaben im Grundgesetz*

<i>Erstes Kapitel: Die Gemeinschaftsaufgaben in Art. 91 a und 91 b des Grundgesetzes</i> .....	219
I. Das verfassungsrechtliche Institut der Gemeinschaftsaufgaben in Art. 91 a GG .....	219
1. Der äußere Aufbau der Verfassungsvorschrift .....	219
2. Die Gemeinschaftsaufgaben als Rechtsbegriff .....	220
3. Die Vorzüge der enumerativen Regelung gegenüber einer Generalklausel .....	223
4. Die Ausführungsgesetze und der Mitwirkungsbereich des Bundes .....	224
5. Die Ermächtigung zum Erlaß allgemeiner Grundsätze .....	226
II. Die einzelnen Aufgabengebiete im Katalog der Gemeinschaftsaufgaben .....	227
1. Die Aufgaben nach Art. 91 a GG .....	227
2. Der Umfang der in Art. 91 b GG statuierten Gemeinschaftsaufgaben .....	230
III. Die gemeinsame Planung von Bund und Ländern als zentrales Instrument der Gemeinschaftsaufgaben .....	231
1. Das Zustandekommen der Planungsgesetze nach Art. 91 a GG ..	231
2. Die Rechtsnatur der Rahmenpläne .....	235
3. Der Planungsausschuß als verfassungsrechtliches Institut .....	240
IV. Die Durchführung der Gemeinschaftsaufgaben .....	242
V. Art. 91 b im System der Gemeinschaftsaufgaben .....	244
1. Die grundgesetzlich verankerte Verwaltungsvereinbarung als Instrument der Gemeinschaftsaufgaben .....	244
2. Möglichkeiten einer Institutionalisierung der Bildungsplanung und Forschungsförderung aufgrund Art. 91 b .....	246
3. Der Systemzusammenhang zwischen Art. 91 b und Art. 91 a ....	248
4. Integration und Koordination der Gemeinschaftsaufgaben ....	251
VI. Die gemeinsame Finanzierung der Gemeinschaftsaufgaben durch Bund und Länder .....	256
VII. Die verfassungsrechtliche Problematik der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a und 91 b GG .....	260
<i>Zweites Kapitel: Die übrigen Gemeinschaftsaufgaben in der Neuregelung der Finanzreform</i> .....	266
I. Die Abgrenzung der Finanzierungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern im Flurbereinigungsabkommen .....	266

1. Die Grundlagen eines neuen Instruments der Gemeinschaftsaufgaben .....	266
2. Die Verfassungsmäßigkeit der Förderungszuständigkeiten des Bundes .....	268
II. Die Neuregelung von Lastenverteilungsgrundsatz und Auftragsverwaltung als Teilbereiche von Gemeinschaftsaufgaben .....	271
1. Die Klarstellung des Lastenverteilungsgrundsatzes .....	271
2. Die Ausweitung der Bundesauftragsverwaltung .....	274
III. Die Investitionsbeteiligung des Bundes und Gemeinschaftsaufgaben	280
1. Die verfassungsrechtliche Grundlage der Investitionsbeteiligung des Bundes .....	280
2. Die Verfassungsmäßigkeit der Investitionskompetenz .....	282
IV. Die von der Finanzreform nicht betroffenen übrigen Gemeinschaftsaufgaben .....	288

*Dritter Hauptteil*

**Die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern im umfassenden System des kooperativen Föderalismus**

**Abschnitt A**

*Gemeinschaftsaufgaben und kooperativer Föderalismus  
in ausländischen Bundesstaaten*

<i>Erstes Kapitel: Die Republik Österreich</i> .....	291
I. Die staatsrechtliche Struktur der Republik Österreich .....	291
II. Gemeinschaftsaufgaben und Föderalismus im österreichischen Verfassungssystem .....	293
<i>Zweites Kapitel: Die Schweizerische Eidgenossenschaft</i> .....	297
I. Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen .....	297
II. Gemeinschaftsaufgaben und kooperativer Föderalismus im Schweizerischen Bundesstaat .....	300
<i>Drittes Kapitel: Die Vereinigten Staaten von Amerika</i> .....	304
I. Die staatsrechtliche Struktur der USA .....	304
II. Vom „dual federalism“ zum „cooperative federalism“ .....	306
III. Gemeinschaftsaufgaben im kooperativen Bundesstaat der USA ....	308



## Abschnitt B

*Die Wandlungen im Föderalismus der Bundesrepublik durch  
die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern*

<i>Erstes Kapitel: Sinnggebung und Legitimation der bundesstaatlichen Ordnung im Hinblick auf die Kooperation von Bund und Ländern</i> .....	314
I. Wesen und Rechtfertigung des Föderalismus .....	314
II. Die Bedeutung der Gemeinschaftsaufgaben für ein gewandeltes föderatives Verständnis .....	317
<i>Zweites Kapitel: Gemeinschaftsaufgaben und bundesstaatliche Struktur im kooperativen Föderalismus</i> .....	323
I. Der kooperative Bundesstaat als Alternative zum unitarisierten Bundesstaat .....	323
II. Die Auswirkungen der Gemeinschaftsaufgaben auf die bundesstaatliche Struktur .....	331
 <b>Literaturverzeichnis</b>	 <b>339</b>

## Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
Abg.	Abgeordneter
a. F.	alte Fassung
AVVFStr.	Allgemeine Verwaltungsvorschrift für Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen
AZ	Aktenzeichen
BAG Urt.	Urteil des Bundesarbeitsgerichts
BAnz.	Bundesanzeiger
BayBgm	Der Bayerische Bürgermeister
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGHZ	Entscheidung des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BR-Drucks.	Bundesratsdrucksache
BT-Drucks.	Bundestagsdrucksache
BV	Schweizerische Bundesverfassung
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung
BVerwGE	Bundesverwaltungsgerichtsentscheidung
B-VG	Österreichisches Bundesverfassungsgesetz
DAR	Deutsches Autorecht
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DUZ	Die Deutsche Universitätszeitung
DVBL	Deutsche Verwaltungsblätter
E	Entwurf
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
FGO	Finanzgerichtsordnung
FN.	Fußnote
GG	Grundgesetz
GMBI	Gemeinsames Ministerialblatt
GVBl	Gesetzes- und Verordnungsblatt
GWB	Gesetz über Wettbewerbsbeschränkungen
H	Heft
HdStR	Handbuch des deutschen Staatsrechts
h. M.	herrschende Meinung
i. d. F.	in der Fassung
i. S.	im Sinne
i. V. m.	in Verbindung mit

JÖR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JuS	Juristische Schulung
JWG	Jugendwohlfahrtsgesetz
KE	Kommissionsentwurf
LWG	Landwirtschaftsgesetz
N. F.	Neue Folge
Nds GVBl	Niedersächsisches Gesetzes- und Verordnungsblatt
NJW	Neue juristische Wochenschrift
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Oberverwaltungsgerichtsentscheidung
RHO	Reichshaushaltsordnung
RV	Reichsverfassung
Sec.	Section
SGG	Sozialgerichtsgesetz
Sp.	Spalte
Sten. Ber.	Stenographischer Bericht
Sten. Prot.	Stenographisches Protokoll
TZ	Textziffer
U.S.	United States (mit Zahlenzusatz: Entscheidungen des Supreme Court)
U.S.-Const.	the Constitution of the United States
v.	versus
Verw. Arch.	Verwaltungsarchiv
VV	Verwaltungsvereinbarung
VVdSt(R)L	Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer
WRV	Weimarer Reichsverfassung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

# Einleitung

## I. Einführung in die verfassungsrechtliche Problematik der Gemeinschaftsaufgaben

Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund und Ländern im umfassenderen System eines kooperativen Föderalismus stehen heute im Mittelpunkt der Diskussion um die Weiterentwicklung der föderativen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland.

Die staatsrechtliche Bedeutung der Gemeinschaftsaufgaben und die Grenzen ihrer Zulässigkeit berühren Grundfragen nach Inhalt, Wert und Ausgestaltung der bundesstaatlichen Struktur des Grundgesetzes. Dabei wird häufig, wenn von Gemeinschaftsaufgaben gesprochen wird, die verfassungspolitische Frage in den Vordergrund gestellt, welche Aufgaben dem Bund, welche den Ländern und welche beiden gemeinsam zustehen sollen. Für das Staatsrecht handelt es sich aber vor allem darum, welche Rechtssätze gelten, falls eine bestimmte Aufgabe durch das Grundgesetz zur Gemeinschaftsaufgabe erklärt wird oder von Bund und Ländern in sonstiger zulässiger Weise gemeinsam wahrgenommen wird<sup>1</sup>.

Es ist also unabhängig von föderalistischem oder unitarischem Wunschenken<sup>2</sup>, das die Auseinandersetzung um die bundesstaatliche Ordnung in einen — wie es *Scheuner*<sup>3</sup> ausgedrückt hat — „juristischen Stellungskrieg“ der Kompetenzabgrenzungen zwischen Bund und Ländern verwandelt hat, zu klären, wo das Grundgesetz überhaupt Gemeinschaftsaufgaben vorgesehen hat und in welchem Umfang eine Kooperation von Bund und Ländern verfassungsrechtlich zulässig sein kann.

Der Begriff der Gemeinschaftsaufgabe als notwendiger Kooperationsform im Bundesstaate ist frühzeitig nach Inkrafttreten des Grundgesetzes in der juristischen Diskussion herausgebildet worden. Ansätze finden sich bereits bei *Fischer-Menshausen*<sup>4</sup>, der darauf hingewiesen

<sup>1</sup> *Maunz*, BayVBL 1968, S. 62.

<sup>2</sup> Auf die ideologische Färbung solcher unfruchtbarer Auseinandersetzungen, die oft politische Intentionen mit verfassungsrechtlicher Argumentation verbrämen, weist *Herzog*, JuS 1967, S. 193, 198 hin.

<sup>3</sup> DÖV 1966, S. 519.

<sup>4</sup> DÖV 1952, S. 673.

hatte, eine Reihe staatlicher Aufgabengebiete sei so geartet, daß sich auf ihnen der Bund und die Länder gleichzeitig betätigen könnten. In den amtlichen Sprachgebrauch wurden die Gemeinschaftsaufgaben durch die sogenannten Finanzreformgesetze des Jahres 1955<sup>5</sup> eingeführt. In Ziffer 53 des Entwurfs zu diesen Gesetzen werden hierunter jene Aufgaben verstanden, bei denen die Verantwortung für die Wahrnehmung von mehreren Gebietskörperschaften verschiedener Ordnung gemeinsam getragen wird. In Ziffer 62 heißt es, die Regel, daß der Inhaber der Verwaltungskompetenz die aus der Kompetenzausübung resultierende finanzielle Last zu tragen habe, ergebe auf die Frage nach dem „richtigen“ Lastenträger dann keine zweifelsfreie Antwort, wenn im Einzelfall die Kompetenzfrage ihrerseits zweifelhaft sei: Es gebe Aufgabenbereiche, bei denen die Funktionen so verzahnt seien, daß eine trennscharfe Analyse der Zuständigkeitsverhältnisse nicht möglich erscheine. Ebenfalls im Jahre 1955 bereits bezeichnete Hettlage<sup>6</sup> die „neue verfassungsrechtliche Theorie“ der Gemeinschaftsaufgaben als von erheblichem finanziellem Gewicht. Eine systematische Untersuchung der Kooperationsformen zwischen Bund und Ländern nahmen Köble und Klein in ihren Vorträgen auf dem diesem Thema gewidmeten 29. Staatswissenschaftlichen Fortbildungskursus der Hochschule Speyer 1961<sup>7</sup> vor. Sie gingen dabei von anderen Prämissen aus als Patzig<sup>8</sup>, der in erster Linie die Gemeinschaftsaufgaben unter den finanzverfassungsrechtlichen Gesichtspunkten des Lastenverteilungsgrundsatzes in Art. 106 IV GG würdigte.

Parallel mit der Diskussion um die Gemeinschaftsaufgaben wurden Erörterungen darüber angestellt, inwieweit die Struktur unseres Grundgesetzes nicht einen kooperativen Bundesstaat statuiert. Es ist in erster Linie Scheuners Verdienst, den Gedanken des aus der amerikanischen Staatsrechtslehre stammenden Begriffs des cooperative federalism für unsere föderative Ordnung fruchtbar gemacht zu haben. So hat er 1962 ausgeführt<sup>9</sup>, es sei ein Kennzeichen der formalistischen Bundesstaatslehre, daß sie den Kern des Bundesstaats allein in der Kompetenzverteilung sehe, auf deren Probleme es ausschließlich aber nicht ankomme. Zwar gehöre zum Bundesstaat eine Teilung der Aufgaben, zugleich aber auch ein reiches Zusammenspiel des Ganzen und der Glieder. Gerade in den Formen der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern, aber auch in den Mitteln des indirekten Einflusses wie durch Finanzzuweisungen und finanzielle Hilfen werde das bundes-

<sup>5</sup> Entwurf eines Finanzverfassungs-, eines Finanzanpassungs- und eines Länderfinanzausgleichsgesetzes, BT-Drucks. II/480.

<sup>6</sup> VVDStRL 14 (1956), S. 19.

<sup>7</sup> Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 11 (1961).

<sup>8</sup> AÖR 86 (1961), S. 296.

<sup>9</sup> DÖV 1962, S. 641 f.

staatliche Leben besonders bewegliche Formen zeigen. Der kooperative Föderalismus statuiert also einen Föderalismus, der sich die Bewältigung der Staatsaufgaben durch ineinandergreifende Zusammenarbeit von Bund und Ländern angelegen sein läßt. Die Diskussion darüber, inwieweit dieses Ziel mit dem föderalistischen Prinzip des Grundgesetzes in Einklang steht, das Bund und Länder nicht wie der dualistische Föderalismus amerikanischer Provenienz (dual federalism) als streng getrennte Sphären betrachtet, hält noch an und wird noch eingehend zu erörtern sein.

In die Richtung eines sich wandelnden Selbstverständnisses unserer föderativen Organe im Hinblick auf kooperative Aufgabenerfüllung ging auch der Beschluß der Ministerpräsidentenkonferenz vom 10. bis 12. Juli 1963 in Saarbrücken, auf der einstimmig die EntschlieÙung<sup>10</sup> gefaÙt wurde, die unfruchtbare verfassungspolitische Auseinandersetzung mit dem Bund durch eine verfassungs- und sachgerechte Ordnung der Aufgaben und ihrer Finanzierung zu beenden und einen Verfassungsfrieden von Dauer herzustellen. Dazu bedürfe es der einwandfreien Klärung, welche Aufgaben nur gemeinschaftlich von Bund und Ländern wahrgenommen werden könnten, und welche Aufgaben eindeutig in die Zuständigkeit des Bundes oder der Länder fielen. Eine ähnliche Formulierung, nämlich die Klärung der Frage, in welchem Rahmen und nach welchen Regeln der Bund und die Länder für bestimmte Aufgaben gemeinsam die Verantwortung tragen und die Mittel aufbringen sollen (Gemeinschaftsaufgaben)<sup>11</sup>, wurde auch dem Auftrag der Bundesregierung und der Ministerpräsidenten der Länder an die Sachverständigenkommission für die Finanzreform zugrundegelegt. Diese Kommission, die ein Gutachten zur Vorbereitung einer umfassenden Finanzreform erstellen sollte, und die nach ihrem Vorsitzenden, dem Vizepräsidenten der Deutschen Bundesbank, Staatsminister a. D. *Troeger*, auch als *Troeger-Kommission* bezeichnet wurde, konstituierte sich am 20. März 1964 und legte Anfang 1966 ihr Gutachten vor, das als eines der wichtigsten Dokumente für innenpolitische Ordnung der Bundesrepublik in der Gegenwart bezeichnet wird<sup>12</sup>. Die Kommission hat nicht nur eine Konzeption zur Neugestaltung der institutionell-innenpolitischen Ordnung der Bundesrepublik vorgelegt, sie hat notwendigerweise auch eine Fülle von Problemen in die Diskussion

<sup>10</sup> Abgedruckt, in: *Meyers*, Klare Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern (1963), S. 21.

<sup>11</sup> Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland (Vorwort TZ 8). Im folgenden „Kommission“ und „Troeger-Gutachten“ genannt, wird nach Textziffern, abgekürzt „Tz“ zitiert; die von der Kommission vorgeschlagenen Verfassungsbestimmungen werden durch den Zusatz „Kommissionsentwurf“ abgekürzt „KE“ gekennzeichnet.

<sup>12</sup> Vgl. *Laufer*, Kooperativer Föderalismus, S. 31; *Wagner*, DÖV 1968, S. 608.