

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 149

Die Bestandskraft von Verträgen zwischen Bund und Ländern

Von

Ernst Bauer



Duncker & Humblot · Berlin

ERNST BAUER

Die Bestandskraft von Verträgen zwischen Bund und Ländern

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 149

Die Bestandskraft von Verträgen zwischen Bund und Ländern

Von

Dr. Ernst Bauer



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1971 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1971 bei Alb. Sayffaerth, Berlin 61
Printed in Germany
ISBN 3 428 02403 6

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Jahre 1970 von der Juristischen Fakultät der Universität Heidelberg als Dissertation angenommen.

Für die Betreuung der Arbeit und für wertvolle Anregungen danke ich meinem verehrten Lehrer, Herrn Professor Dr. Karl Doehring.

Mein Dank gilt auch Herrn Ministerialrat a. D. Dr. Johannes Broermann, der die Veröffentlichung ermöglichte.

Heidelberg, im Dezember 1970

Ernst Bauer

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	11
1. Das Vertragswesen zwischen Bund und Ländern	11
2. Die Frage nach der Bestandskraft des Vertrages	16
<i>Erster Teil</i>	
Bestandsaufnahme	19
I. Die herrschende Lehre	19
1. Die Entstehung des Problems	19
2. Die Lehre zur Reichsverfassung	21
3. Die Lehre zur Weimarer Verfassung	22
4. Die Lehre zum Bonner Grundgesetz	25
II. Ansätze einer Gegenmeinung	27
1. Literatur	27
2. Rechtsprechung	29
III. Würdigung	32
1. Die These der herrschenden Lehre	32
2. Die Gegenthese	35
<i>Zweiter Teil</i>	
Die Antinomie von Vertrag und Gesetz	38
A. <i>Gesetz und Vertrag</i>	38
I. Das Gesetz	38
II. Der Vertrag	39
1. Die verfassungsrechtliche Bedeutung des Vertrages	39
2. Staatsvertrag und Verwaltungsabkommen	41
3. Die Relevanz des Staatsvertrages	43
III. Der Widerspruch zwischen Vertrag und Gesetz	44
B. <i>Die Geltung des Gesetzes</i>	47
I. Vorrang des Gesetzes?	48

1. Die Relativierung des Vertrages	48
2. Die Relativierung der Bindungsnorm	50
3. Die Beseitigung des Vertrages durch das Gesetz	51
a) Vertrag, Vertragsgesetz und Vertragsanordnung	52
b) Konsumtion des Vertrages durch die Vertragsnorm?	55
c) Aufhebung des Vertrages durch das vertragswidrige Gesetz? ..	56
4. Folgerungen	58
II. Die Geltungskraft des Gesetzes	59
1. Die Geltung des Vertragsgesetzes bzw. der Vertragsanordnung ...	59
2. Die Geltung des vertragswidrigen Gesetzes	60
3. Folgerungen	63
III. Ergebnis	64
<i>C. Die Geltung des Vertrages</i>	65
I. Die Geltungskraft des Vertrages	65
1. Die Verbindlichkeit des Vertrages	67
2. Die Vertragsautonomie	70
3. Die Vertragsgarantie	72
4. Folgerungen	75
II. Vorrang des Vertrages?	76
1. Pacta sunt servanda	77
2. Folgerungen	79
III. Ergebnis	79

Dritter Teil

Die Synthese von Vertrag und Gesetz	81
<i>A. Die funktionale Lösung</i>	81
I. Die abstrakte Evidenz	81
II. Die allgemeine Existenz	84
1. Zivilrecht	84
2. Verwaltungsrecht	86
3. Staatsrecht	87
4. Völkerrecht	89
III. Das potentielle Schema	90
<i>B. Die Bestandskraft des Vertrages</i>	93
I. Der Lösungstatbestand	93
1. Die gesetzliche Lösung	93

2. Die vertragliche Lösung	95
3. Der konkrete Tatbestand	96
4. Ergebnis	101
II. Die Legitimation der Bestandskraft	101
1. Die systematische Logik	102
2. Die Vertragsadäquanz	104
3. Die verfassungsrechtliche Stringenz	107
III. Ergebnis	112
<i>C. Die Bestandskraft des Vertrages und die Geltung des Gesetzes</i>	<i>113</i>
I. Die formelle Bestandskraft des Vertrages	114
1. Die formelle Bindung	114
2. Die Grenzen der Bindung	115
3. Ergebnis	117
II. Die materielle Bestandskraft des Staatsvertrages	117
1. Die Bindungswirkung des Vertrages	117
2. Die Grenzen der vertraglichen Bindung	119
a) Die vertragschließende Gewalt	119
b) Vorbehalt und Vorrang der Verfassung	121
3. Ergebnis	122
III. Die materielle Bestandskraft des Verwaltungsabkommens	123
1. Die Bindungswirkung des Vertrages	124
a) Der Vorrang des Gesetzes	124
b) Die Grenzen der legislativen Gewalt	125
c) Die Funktion der exekutiven Gewalt	126
2. Die Grenzen der vertraglichen Bindung	130
a) Die vertragschließende Gewalt	130
b) Der Vorbehalt des Gesetzes und die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	132
c) Die Erweiterung des Gesetzesvorbehaltes	136
3. Ergebnis	139
Schluß	141
1. Zusammenfassung	141
2. Würdigung	142
Literaturverzeichnis	145

Abkürzungsverzeichnis

AÖR (N.F.)	= Archiv des öffentlichen Rechts (Neue Folge)
BayVerfGH	= Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BGB	= Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	= Bundesgesetzblatt
BGHZ	= Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen, Amtliche Sammlung
BVerfGE	= Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Amtliche Sammlung
BVerfGG	= Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwGE	= Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts, Amtliche Sammlung
Diss.	= Dissertation (soweit nicht anders angegeben, handelt es sich um juristische Dissertationen)
DJZ	= Deutsche Juristen-Zeitung
DÖV	= Die öffentliche Verwaltung
DVBl.	= Deutsches Verwaltungsblatt
GG	= Grundgesetz
GMBI.	= Gemeinsames Ministerialblatt, hrsg. vom Bundesministerium des Innern
HBDSr I, II	= Handbuch des Deutschen Staatsrechts, hrsg. von Gerhard Anschütz und Richard Thoma, Tübingen, Erster Band 1930, Zweiter Band 1932
HBVöR	= Handbuch des Völkerrechts, hrsg. von Fritz Stier-Somlo, Stuttgart
JöR	= Jahrbuch des öffentlichen Rechts
Jus	= Juristische Schulung
JZ	= Juristenzeitung
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
RGBl.	= Reichsgesetzblatt
RGZ	= Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen, Amtliche Sammlung
RHO	= Reichshaushaltsordnung
RV	= Reichsverfassung
StGH	= Staatsgerichtshof
VA	= Verwaltungsarchiv
Verw.Rspr.	= Verwaltungsrechtsprechung
VGHE	= Entscheidungen des Verwaltungsgerichtshofs. Amtliche Sammlung des bayerischen bzw. des hessischen und baden-württembergischen Verwaltungsgerichtshofs
VVDStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WissR	= Wissenschaftsrecht, Wissenschaftsverwaltung, Wissenschaftsförderung. Zeitschrift für Recht und Verwaltung der wissenschaftlichen Hochschulen und der wissenschaftspflegenden und -fördernden Organisationen und Stiftungen, Tübingen

Einleitung

„Niemand wird darüber streiten, daß Verträge gehalten werden müssen¹.“ Auch bei Verträgen zwischen Bund und Ländern gibt es über diese Frage keinen Streit. Dies allerdings nur deshalb, weil man sich hier darin einig ist, daß solche Verträge nicht gehalten werden müssen, jedenfalls nicht vom Bund.

Diese etwas polemisch formulierte „herrschende Lehre“ soll in der vorliegenden Arbeit dargestellt und kritisch untersucht werden. Es wird sich zeigen, daß das Ergebnis dieser Lehre verfassungsrechtlich nicht nur nicht zwingend, sondern darüber hinaus auch widerspruchsvoll und suspekt ist. So drängt sich die Frage auf, ob man das Institut des bundesstaatlichen Vertrages nicht besser und frei von Widersprüchen in die bundesstaatliche Rechtsordnung integrieren kann.

Einleitend ist zunächst das Vertragswesen in seiner praktischen und theoretischen Bedeutung kurz zu kennzeichnen. Diese Darstellung verdeutlicht die Problematik der vertraglichen Bestandskraft. Alsdann läßt sich die zu lösende Aufgabe klar formulieren.

1. Das Vertragswesen zwischen Bund und Ländern

Für die Max-Planck-Gesellschaft zum Beispiel ist die Antwort auf die Frage nach der Bestandskraft des bundesstaatlichen Vertrages von lebenswichtiger Bedeutung. Zuschüsse des Bundes und der Länder bilden die wesentliche Grundlage zur Finanzierung der Gesellschaft. Die Finanzierung ist damit keineswegs gesichert, denn diese Zuwendungen müssen jedes Jahr aufs neue ausgehandelt und bewilligt werden, diese Beträge wachsen von Jahr zu Jahr an und konfrontieren schließlich immer wieder die Beteiligten mit dem Problem der unzureichenden und ungewissen Finanz- und Kulturverfassung des deutschen Bundesstaates, das auch durch die „Große Finanzreform“ noch nicht endgültig gelöst werden konnte². Grund genug für alle Beteiligten sich zu über-

¹ Schmitt, Carl, Verfassungslehre, 3. Aufl., (unveränderter Neudruck) Berlin 1957, S. 70.

² Vgl. die drei Gesetze zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes vom 12. 5. 1969, BGBl. I, S. 357 ff. Im Rahmen dieser Untersuchung sind die neuen Art. 91 a (Gemeinschaftsaufgaben) und 91 b (Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern) von besonderer Bedeutung. Vgl. hierzu Goroncy, Robert, Der Mitwirkungsbereich des Bundes bei den Gemeinschaftsaufgaben nach

legen, auf welchen Boden das finanzielle Fundament der Gesellschaft gebaut ist. Was könnte geschehen, wenn der Bund ein Gesetz erläßt, wonach nur noch bundeseigene Forschungsanstalten aus Bundesmitteln unterstützt werden oder wenn der Bund im nächsten Haushaltsjahr den Zuschuß an die Max-Planck-Gesellschaft streicht oder kürzt und die Gesellschaft auf die gänzliche oder überwiegende Finanzierung durch die Länder verweist? Diese Problematik aufwerfen, das heißt die Frage stellen nach der Bestandskraft von Verträgen zwischen Bund und Ländern. Denn: die Verpflichtung des Bundes zur finanziellen Unterstützung der Max-Planck-Gesellschaft beruht auf dem zwischen Bund und allen Ländern abgeschlossenen „Verwaltungsabkommen zur Förderung von Wissenschaft und Forschung“ vom 8. Februar 1968³. Hiernach tragen Bund und Länder für die Dauer des zwischen den Ländern abgeschlossenen sogenannten „Königsteiner Abkommens“ vom 19. 2. 1959 den Zuschußbedarf der Max-Planck-Gesellschaft je zur Hälfte. Man kann sich genügend Gründe vorstellen, die den Bund zu der erwähnten „gesetzlichen“ Vertragsauflösung — sofern sie zulässig sein sollte — bewegen könnten. Im Schlußprotokoll zu dem Bund-Länderabkommen vom gleichen Tage⁴ stellen die Vertragspartner fest, das Abkommen werde geschlossen unter dem Vorbehalt der Auffassungen von Bund und Ländern über ihre Kompetenzen und die Finanzverantwortlichkeit nach dem Grundgesetz sowie vorbehaltlich einer Neuregelung der finanziellen Beziehungen von Bund und Ländern. Das Abkommen soll deshalb nur bis zu dieser Neuregelung gelten, es ist frühestens zum 31. Dezember 1970 kündbar⁵. Das Schlußprotokoll

Artikel 91 a und 91 b des Grundgesetzes, DÖV 1970, S. 109 ff. sowie *Goroncy*, Robert, Das Zusammenwirken von Bund und Ländern bei den Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91 b des Grundgesetzes. Zugleich ein Beitrag zu Art. 91 a GG, DVBl. 1970, S. 310 ff. Dazu auch *Tiemann*, Burkhard, Die neuen Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91 a, b GG) im System des Grundgesetzes, DÖV 1970, S. 161 ff.

³ Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1968, S. 137 f.; anschließend an das gleichnamige Abkommen vom 4. 6. 1964 (GMBl. 1964, S. 315).

⁴ Bulletin 1968, S. 138; ebenfalls anschließend an das Schlußprotokoll vom 4. 6. 1964 (GMBl. 1964, S. 315/316).

⁵ Durch die Änderung des Grundgesetzes wurde das Abkommen nicht hinfällig, sondern „sanktioniert“. Nach Art. 91 b GG i. d. F. des 21. Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz) vom 12. 5. 1969, BGBl. I, S. 359 (in Kraft ab 1. 1. 1970) können Bund und Länder aufgrund von Vereinbarungen bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung zusammenwirken.

Bund und Länder haben am 11. 6. 1969 ein neues Verwaltungsabkommen über die Förderung der Sonderforschungsbereiche unterzeichnet. Das Abkommen ist abgedruckt bei *Grellert*, Volkert, Verwaltungsabkommen Bund/Länder über die Förderung der Sonderforschungsbereiche, WissR. Bd. 3, Heft 1 (1970), S. 56 ff. In diesem Abkommen modifizieren und ergänzen die Vertragspartner das Abkommen von 1968 und gehen expressis verbis von der Weitergeltung dieses Abkommens aus (vgl. Präambel sowie § 5 und § 9 des Vertrages). Bemerkenswert ist, daß im neuen Abkommen keine Verlänge-

zeigt, auf welchem schwankendem verfassungsrechtlichen Boden das Abkommen steht, und wie vorsichtig die Partner paktieren. Was bedeutet dieser Vorbehalt? Legt er nicht den Verdacht nahe, die Parteien hielten die vereinbarte Regelung eventuell für grundgesetzwidrig? Soll er den Parteien die Möglichkeit lassen, sich jederzeit auf ihre Auffassung von der Kompetenz und Finanzverantwortlichkeit zurückzuziehen und das Abkommen platzen zu lassen⁶? Dagegen spricht vielleicht die vorgesehene Kündigung. Aber auch hier ergeben sich neue Fragen: Soll die Kündigung jederzeit zulässig sein oder ist hierzu ein besonderer Kündigungsgrund erforderlich? Das Schlußprotokoll, das verfassungsrechtliche Streitpunkte ausklammern will, wirft neue Probleme auf, die nicht gelöst, sondern — in der Hoffnung beiderseitigen Wohlverhaltens — umgangen werden.

Nicht nur für die Max-Planck-Gesellschaft ist die Antwort auf diese Fragen von lebenswichtiger Bedeutung. Aufgrund des gleichen Abkommens hat sich der Bund auch zur finanziellen Beteiligung am weiteren Ausbau wissenschaftlicher Hochschulen verpflichtet⁷. Außerdem trägt der Bund nach dieser Vereinbarung noch die Hälfte des Zuschußbedarfs zur Deutschen Forschungsgemeinschaft und die Hälfte der zur Studienförderung nach dem Honnefer Modell erforderlichen Mittel⁸. Wie man sieht, immense Summen, die auf diesem Wege verteilt werden! Dürfen sich die so Bedachten dieser Leistungen sicher sein? Die Neuregelung des Grundgesetzes durch die große Finanzreform hat den Vertrag zwischen Bund und Ländern vielleicht auf eine etwas festere verfassungsrechtliche Grundlage gestellt, möglicherweise diese Grundlage auch erst geschaffen⁹, sie hat aber die entscheidende Frage

rungsklausel vorgesehen ist, sondern daß der Vertrag am 31. 12. 1972 außer Kraft tritt, sofern er nicht verlängert wird. Bedenken gegen diese Regelung bei *Grellert*, a.a.O., S. 59.

⁶ Zur nachträglichen „Legitimation“ des Abkommens s. Anm. 7 und 8.

⁷ Gegen diese Praxis des Bundes bestanden erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken, solange der Bund keine Zuständigkeit auf diesem Gebiet hatte. Nunmehr handelt es sich um eine „Gemeinschaftsaufgabe i. S. des Art. 91 a GG“. (Ebenfalls i. d. F. des Finanzreformgesetzes. In Kraft ab 1. 1. 1970.)

Insoweit dürfte das Abkommen inzwischen gegenstandslos geworden sein, da aufgrund des Ausführungsgesetzes zu Art. 91 a vom 1. 9. 1969 (Hochschulbauförderungsgesetz, BGBl. I, S. 1566 ff.) diese Gemeinschaftsaufgabe dem gemeinsamen Planungsausschuß übertragen wurde.

⁸ Auch die verfassungsrechtlichen Bedenken gegen diese Regelung (vgl. z. B. E.-W. *Böckenförde*, Der Honnef-Fall, Klausurbesprechung, Jus 68, 375 ff., 378) sind nunmehr gegenstandslos, nachdem der Bund durch die Neufassung des Art. 74 Nr. 13 GG eine konkurrierende Zuständigkeit auf dem Gebiet der Ausbildungsförderung erhalten hat (22. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 12. 5. 69, BGBl. I, S. 363).

⁹ Vgl. auch *Tiemann*, DÖV 1970, S. 161 ff., 162: Art. 91 b solle die teilweise schon bisher erfolgte Zusammenarbeit von Bund und Ländern auf eine gesicherte verfassungsmäßige Grundlage stellen.