

Grundkurs Öffentliches Recht I

Freitag, den 21. Dezember 2001 / Donnerstag, den 10. Januar 2002

I. Art. 31 GG

Im Hinblick auf die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen dem Bund und Ländern ist noch zu klären, wie Widersprüche zwischen dem Bundesrecht und dem Landesrecht gelöst werden. Art. 31 GG enthält hierzu eine scheinbar einfache, jedenfalls kurze Lösung: Bundesrecht bricht Landesrecht. Das gilt aber nicht in jedem Fall. Es wäre nämlich widersinnig, wenn eine Verfassung durch Kompetenzregeln, im Wesentlichen die Art. 70 bis 75 GG, den Ländern bestimmte Materien zur Rechtsetzung vorbehält, gleichzeitig aber anordnet, dass Bundesrecht, das in diese Materien eingreift, Vorrang haben soll. Die Vorrangregel des Art. 31 GG setzt voraus, dass der Bund für die Regelung, die Vorrang beansprucht, überhaupt die Gesetzgebungskompetenz hat. Ist dies nicht der Fall, so ist die bundesrechtliche Regelung verfassungswidrig und nichtig und kann keinen Vorrang vor entgegenstehendem Landesrecht haben. Ähnlich verhält es sich mit Landesrecht. Überschreitet ein Landesgesetzgeber seine Kompetenz, so ist seine Regelung nicht erst deshalb nichtig, weil sie in einem Widerspruch zum Bundesrecht, also insbesondere zu einem konkreten Bundesgesetz, steht. Sie ist schon wegen Verstoßes gegen die allgemeinen Regeln der Art. 71 oder Art. 72 I GG nichtig.

Bedenkt man dies, so schrumpft der Anwendungsbereich von Art. 31 GG. Die Anwendbarkeit dieser Kollisionsnorm setzt nicht nur voraus, dass Bundesrecht und Landesrecht in einem inhaltlichen Widerspruch zueinander stehen, dass sie kollidieren. Sie setzt weiter voraus, dass sowohl das Bundesrecht als auch das Landesrecht kompetenzgemäß sind. Ist dies nicht der Fall, so liegt eine Kollision nur dem äußeren Anschein nach vor. In Wahrheit ist dann entweder die Regelung des Bundesrechts oder die Regelung des Landesrechts nichtig, weil sie gegen die Art. 70 ff. GG verstößt. Der Fall, dass eine Regelung des Bundesrechts und eine Regelung des Landesrechts kompetenzgemäß sind und dass beide Regelungen einander inhaltlich widersprechen, ist selten. Denn das Grundgesetz versucht in den Art. 70 ff. GG, die Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern randscharf abzugrenzen. Inhaltliche Überschneidungen müssen darum selten sein. Zum Teil ist sogar gesagt worden, Art. 31 GG sei überflüssig, weil allein schon die Art. 70 ff. GG eine Kollision von Bundesrecht und Landesrecht ausschließen. Dem entspricht, dass es in anderen Bundesstaaten, etwa in Österreich, eine Kollisionsregel wie den Art. 31 GG nicht gibt.

II. Die Verwaltungskompetenzen im Bundesstaat

Die meisten deutschen Gesetze werden vom Bund erlassen, nicht von den Ländern. An diese Feststellung knüpft die Frage an, wer diese Gesetze ausführt. Bundesstaatlich kommen zwei Antworten in Betracht: Es könnte erstens so sein, dass die Bundesgesetze von der Verwaltung des Bundes ausgeführt werden; der Gesetzgebungskompetenz entspräche dann eine Verwaltungskompetenz des Bundes. Es könnte aber auch so sein, dass die Bundesgesetze von den Verwaltungen der Bundesländer ausgeführt werden. Gesetzgebungskompetenz und Verwaltungskompetenz lägen dann in verschiedenen Händen.

Das Grundgesetz regelt diese Frage in den Art. 83 ff. Die Verwaltungskompetenz ist also gesondert von der Gesetzgebungskompetenz geregelt. Daraus folgt schon, dass die Verwaltungskompetenz nicht zwingend der Gesetzgebungskompetenz folgt. Die erste der oben gegebenen Antworten scheidet aus. Vielmehr entscheidet das Grundgesetz sich in Art. 83 für die

zweite der denkbaren Antworten. Art. 83 GG ordnet an, dass die Bundesgesetze von den Ländern als eigene Angelegenheit ausgeführt werden, soweit nichts Anderes bestimmt oder zugelassen ist. Für die Ausführung der Bundesgesetze sind danach in der Regel die Länder zuständig.

Zu dieser Zuständigkeit kommt hinzu, dass die Länder auch ihre eigenen Gesetze ausführen. Dies wird im Grundgesetz zwar nirgends ausdrücklich gesagt. Es folgt aber gemäß Art. 30 GG daraus, dass die Ausführung von Landesgesetzen Ausübung staatlicher Befugnisse und Erfüllung staatlicher Aufgaben ist, für die das Grundgesetz keine besondere Regelung trifft. Das Schweigen des Grundgesetzes zur verwaltungsmäßigen Ausführung von Landesgesetzen bedeutet nach dieser Vorschrift, dass dafür die Länder zuständig sind.

Hinsichtlich der Ausführung von Gesetzen ergibt sich insgesamt folgendes Bild:

1. Landesgesetze werden von den Bundesländern ausgeführt, niemals vom Bund (Art. 30 GG).
2. Bundesgesetze werden in der Regel von den Bundesländern als eigene Angelegenheit ausgeführt (Art. 83 und 84 GG). Von dieser Regel gibt es zwei Ausnahmen:
3. Bundesgesetze werden von den Ländern ausgeführt, aber nicht als eigene Angelegenheit, sondern im Auftrag des Bundes (Art. 85 GG); Bundesauftragsverwaltung.
4. Bundesgesetze werden vom Bund ausgeführt (Art. 86 ff. GG); bundeseigene Verwaltung.

Bei der Ausführung von Bundesgesetzen sind also drei bundesstaatliche Alternativen zu unterscheiden: die Ausführung der Bundesgesetze als eigene Angelegenheit der Länder, die Bundesauftragsverwaltung und die bundeseigene Verwaltung. Die Ausführung von Bundesgesetzen als eigene Angelegenheit der Länder ist die Regel. Die beiden anderen Formen der Ausführung von Bundesgesetzen kommen nur zur Anwendung, wenn dies ausdrücklich angeordnet ist. Bundeseigene Verwaltung ist dabei Verwaltung durch Behörden des Bundes. Bundesauftragsverwaltung dagegen ist, wie die Ausführung der Bundesgesetze als eigene Angelegenheit der Länder, Verwaltung durch Behörden der Länder. Der Unterschied zwischen der Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder als deren eigene Angelegenheit und der Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung liegt darin, dass der Bund bei der Bundesauftragsverwaltung einen größeren Einfluss auf die Verwaltungstätigkeit der Länder nehmen darf als bei der Ausführung von Bundesgesetzen als eigene Angelegenheit der Länder.

Die Regel, dass es die Bundesländer sind, welche die Gesetze des Bundes ausführen, hat auch einen ökonomischen Hintergrund. Auf diese Weise kann man nämlich den Aufbau einer Bundesverwaltung zur Ausführung von Bundesgesetzen einsparen. Der Bund bedient sich insoweit der in den Ländern ohnehin vorhandenen Verwaltungsstrukturen.

Bevor ich die drei Formen der Ausführung von Bundesgesetzen einzeln darstelle, möchte ich vorab die Bedeutung der Verwaltungszuständigkeiten hervorheben. Es wäre nämlich ein Missverständnis zu meinen, dass die Verwaltungszuständigkeiten nur eine geringe Bedeutung hätten, weil die Verwaltungstätigkeit durch die Gesetze so weit festgelegt sei, dass keine Spielräume mehr blieben. Dies ist nicht der Fall, weil viele Gesetze Interpretations- und Ermessensspielräume bieten. Die Verwaltungszuständigkeiten sind für die Länder Machtpositionen. Zwar bieten Gesetzgebungszuständigkeiten größere politische Gestaltungsmöglichkeiten. Das in Verwaltungszuständigkeiten liegende Potential sollte man aber nicht unterschätzen. So ist schon manches groß angekündigte Gesetzesvorhaben auf der Ebene des Verwaltungsvollzuges stecken geblieben.

1. Die Ausführung der Bundesgesetze als eigene Angelegenheit der Länder

a) Allgemeine Charakterisierung

Art. 83 GG bestimmt, dass die Bundesgesetze grundsätzlich von den Ländern als eigene Angelegenheit ausgeführt werden. Art. 84 GG ist zu entnehmen, was "Ausführung von Bundesgesetzen als eigene Angelegenheit der Bundesländer" heißt. Die Vorschrift ist relativ lang, weil sie die Einwirkungsrechte des Bundes auf die Verwaltung der Länder im Einzelnen regelt. Ihre Bedeutung erschließt sich aus einem Vergleich mit Art. 85 GG, der weitergehende Einwirkungsrechte für den Fall der Bundesauftragsverwaltung gibt.

Art. 84 und Art. 85 GG geben mit ihren Absätzen Antwort auf vier Fragen:

- Wer regelt Behördenorganisation und Verwaltungsverfahren?
- Wer erlässt allgemeine Verwaltungsvorschriften?
- Wer erlässt Einzelweisungen?
- In welchem Umfang darf der Bund die Länder im Übrigen beaufsichtigen?

Diese Fragen werden für die Ausführungen der Bundesgesetze als eigene Angelegenheit und für die Bundesauftragsverwaltung unterschiedlich beantwortet. "Ausführung der Bundesgesetze als eigene Angelegenheit der Länder" bedeutet, dass die Länder ein Bundesgesetz so ausführen als wäre es ein Landesgesetz, mit Ausnahme punktueller, abschließend in Art. 84 GG geregelter Einwirkungsrechte des Bundes. "Bundesauftragsverwaltung" dagegen bedeutet, dass die Länder nichts als verlängerte Arme des Bundes sind.

b) Behördenorganisation und Verwaltungsverfahren

Führen die Länder Gesetze des Bundes aus, so regeln sie, die Länder, die dafür erforderliche Behördenorganisation und das dafür erforderliche Verwaltungsverfahren. Dies ist Teil des Auftrags zur Ausführung von Bundesgesetzen. Der Bund bestimmt in den Fällen des Art. 84 GG grundsätzlich nur das "Was" der Verwaltungstätigkeit der Länder, nicht das "Wie". Sowohl das Organisations- als auch das Verfahrensrecht sind in einem umfassenden Sinne zu verstehen. Nicht nur die Schaffung neuer Behörden zählt zum Organisationsrecht, sondern auch die Erweiterung von Zuständigkeiten vorhandener Behörden und alle weiteren organisatorischen Vorkehrungen zur Ausführung eines Bundesgesetzes. Auch das "Verwaltungsverfahren" ist in einem umfassenden Sinne zu verstehen, so dass z.B. eine Pflicht zur Vorlage von Geschäftsbüchern im Rahmen der Sachverhaltsermittlung für eine Verwaltungsentscheidung hiervon erfasst wird.

Von dem Grundsatz, dass nach Art. 84 I GG die Länder die Regelungen für die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren treffen, darf der Bund abweichen. Der Bund darf in dem Gesetz, das von den Ländern als eigene Angelegenheit auszuführen ist, die Behörden-einrichtung und das Verwaltungsverfahren selbst regeln. Tut er dies, muss er dafür aber einen Preis zahlen. Ein Bundesgesetz, das von den Ländern nach Art. 84 I GG auszuführen ist und das Regelungen über die Einrichtung der Behörden oder über das Verwaltungsverfahren enthält, unterliegt der Zustimmung des Bundesrates. Bundesrechtliche Regelungen über die Einrichtung der Behörden oder über das Verwaltungsverfahren greifen in eine Zuständigkeit ein, die nach Art. 84 I GG bei den Ländern liegt; darum sind solche Regelungen nur zulässig mit Zustimmung des Bundesrates, d.h. der Interessenvertretung der Länder. Art. 84 I GG wird von der herrschenden Meinung als eine weitere Gesetzgebungskompetenz des Bundes angesehen, deren Ausübung mit einem Zustimmungsvorbehalt des Bundesrates verbunden ist. Der

Bund hat danach die Kompetenz zur Regelung der Behördenorganisation und des Verwaltungsverfahrens in bezug auf jene Materien, die im Übrigen seiner Gesetzgebungskompetenz unterfallen. Macht er von dieser Kompetenz Gebrauch, so wird dadurch das ganze Gesetz zustimmungspflichtig, nicht nur die Regelungen der Behördenorganisation und des Verwaltungsverfahrens.

c) Allgemeine Verwaltungsvorschriften

Eine weitere Möglichkeit der Einwirkung des Bundes auf die Ausführung der Bundesgesetze als eigene Angelegenheit der Länder besteht nach Art. 84 II GG darin, dass die Bundesregierung, wiederum mit Zustimmung des Bundesrates, allgemeine Verwaltungsvorschriften erlässt. Verwaltungsvorschriften sind Binnenrecht der Exekutive, also Recht, das nur innerhalb der Verwaltung, nicht für den Bürger und nicht für die Gerichte, verbindlich ist. Es handelt sich bei Verwaltungsvorschriften weder um formelle noch um materielle Gesetze. Verwaltungsvorschriften dienen insbesondere dem Zweck, die Interpretation der Gesetze durch die Verwaltung zu vereinheitlichen. So kann der Finanzverwaltung der Bundesländer die Interpretation des Begriffes "Vieheinheit" in § 13 EStG bundeseinheitlich vorgegeben werden. Dies ist in R 124a der Einkommensteuerrichtlinien geschehen. Dort steht genau, dass ein Ferkel mit einem bestimmten Gewicht 0,02 Vieheinheiten darstellt. Durch diese Regelung, die für alle Finanzbehörden der Länder verbindlich ist, welche das Einkommensteuergesetz auszuführen haben, wird sichergestellt, dass der Begriff der "Vieheinheit" bundeseinheitlich ausgelegt und angewendet wird. Es wird verhindert, dass das Finanzamt X des Bundeslandes X den Begriff so und das Finanzamt Y des Bundeslandes Y den Begriff anders auslegt.

d) Rechtsaufsicht des Bundes

Art. 84 III 1 GG gibt dem Bund das Recht, die Ausführung der Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten der Länder zu beaufsichtigen. Der Bund erhält insbesondere die Befugnis einzuschreiten, wenn die Länder das Gesetz rechtswidrig ausführen, insbesondere wenn die Länder von den Vorschriften des Gesetzes abweichen. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass die Exekutive der Länder mit der gesetzlichen Vorgabe des Bundes nicht selbstherrlich umgehen kann. Im Rahmen seiner Rechtsaufsicht hat der Bund gemäß Art. 84 III 2 GG die Befugnis, Beauftragte zu den obersten Landesbehörden zu entsenden. In dieser Befugnis ist die weitere Befugnis enthalten, von den Ländern Berichte und Stellungnahmen über die Ausführung der Bundesgesetze als eigene Angelegenheit der Länder zu verlangen. Kommt der Bund aufgrund dieser Informationsbefugnisse zu der Erkenntnis, dass ein Land die Bundesgesetze nur mangelhaft ausführt, so darf er eine Mängelrüge an das Land richten; so Art. 84 IV GG. Weder Art. 84 III noch Art. 84 IV GG haben heute eine allzu große Bedeutung. Zumeist sind es nämlich schon die Bürger, die gesetzwidriges Verwaltungshandeln der Länder durch die Inanspruchnahme gerichtlichen Rechtsschutzes unterbinden. Neben der Gerichtskontrolle der Länder ist die Bundesaufsicht ohne größere Bedeutung. Gleiches gilt auch für die Befugnis zu Einzelweisungen nach Art. 84 V GG. Es fällt schon schwer, Beispiele für solche Bundesgesetze zu finden (etwa § 65 II AuslG).

2. Die Bundesauftragsverwaltung

Bei der Darstellung des zweiten Verwaltungstyps, der Bundesauftragsverwaltung, geregelt in Art. 85 GG, gehe ich in drei Schritten vor. Erstens ist zu klären, in welchen Fällen es, abweichend von der Regel des Art. 83 GG, zur Bundesauftragsverwaltung kommt. Zweitens ist zu klären, wodurch sich die Bundesauftragsverwaltung von der Ausführung der Bundesgesetze als eigene Angelegenheit der Länder unterscheidet. Drittens werde ich mit Ihnen einen Fall

aus der Rechtsprechung des BVerfG besprechen, und zwar zu einer atomrechtlichen Weisung des Bundes.

a) Anwendungsbereich der Bundesauftragsverwaltung

Gemäß Art. 83 GG ist Bundesauftragsverwaltung nur möglich, wenn das Grundgesetz dies bestimmt oder zulässt. Dies geschieht in einer Reihe von Vorschriften, die leider über das Grundgesetz verstreut sind und die sich nicht auf einen gemeinsamen Grundgedanken zurückführen lassen. Ich kann diese Vorschriften darum auch hier nur aufzählen, wobei ich mich auf die wichtigen Fälle beschränke.

- Gemäß Art. 87c GG und dem AtomG wird dieses von den Ländern im Auftrag des Bundes ausgeführt.
- Gemäß Art. 89 II GG ist die Verwaltung der Bundeswasserstrassen Bundesauftragsverwaltung.
- Gleiches gilt gemäß Art. 90 II GG für die Bundesfernstraßenverwaltung. So sind die Autobahnmeistereien Behörden der Länder, die im Auftrag des Bundes tätig werden.
- Gemäß Art. 104a III 2 GG werden Geldleistungsgesetze, bei denen der Bund die Hälfte der Ausgaben oder mehr trägt, von den Ländern im Auftrag des Bundes ausgeführt. Dies trägt etwa für die BAföG zu. Die Ämter für Ausbildungsförderung sind Behörden der Länder, die im Auftrag des Bundes tätig werden.
- Gemäß Art. 108 III 2GG werden die Landesfinanzbehörden im Auftrag des Bundes tätig, wenn sie Steuern verwalten, die ganz oder teilweise dem Bund zufließen. Das trifft vor allem auf die Einkommen- und die Umsatzsteuer zu.

b) Einwirkungsrechte des Bundes

In allen diesen Fällen werden die Bundesgesetze von den Ländern ausgeführt, der Bund hat aber größere Einwirkungsrechte als bei der Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder als deren eigene Angelegenheiten.

Hinsichtlich der Einrichtung der Behörden, des Verfahrens und des Erlasses allgemeiner Verwaltungsvorschriften stimmen landeseigene Verwaltung und Bundesauftragsverwaltung noch überein, auch wenn das Verfahren in Art. 85 I GG nicht eigens genannt wird. Im Übrigen sind die Befugnisse des Bundes aber stärker. Nach Art. 85 II 2 GG kann der Bund die einheitliche Ausbildung der Beamten und Angestellten regeln. Nach Art. 85 II 3 GG sind die Leiter der Mittelbehörden im Einvernehmen mit der Bundesregierung zu bestellen. Nach Art. 85 IV 1 GG überwacht der Bund nicht nur die Rechtmäßigkeit, sondern auch die Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns der Länder. Im Rahmen dieser Aufsicht darf der Bund den Ländern nach Art. 85 III GG Weisungen erteilen; er muss sich nicht, wie bei Art. 84 IV GG, auf Mängelrügen beschränken.

Art. 85 IV 1 GG knüpft mit der Unterscheidung von Gesetzmäßigkeit und Zweckmäßigkeit an eine grundlegende Einteilung im Recht der Staatsaufsicht an. Dort wird allgemein zwischen der Rechtsaufsicht und der Fachaufsicht unterschieden. Bei der Rechtsaufsicht überwacht die Aufsichtsinstanz die Gesetzmäßigkeit des Handelns der beaufsichtigten Instanz. Bei der Fachaufsicht überwacht die Aufsichtsinstanz die Gesetzmäßigkeit und darüber hinaus auch die Zweckmäßigkeit des Handelns der beaufsichtigten Instanz.

c) Der Weisungsstreit

Aufsichtliche Weisungen des Bundes auf dem Gebiet des Atomrechts sind in der neueren Vergangenheit mehrfach Gegenstand von Verfahren vor dem BVerfG gewesen. Eine dieser Entscheidungen möchte ich Ihnen vorstellen. Dies ist die Kalkar-II-Entscheidung BVerfGE 81, 310.

Sachverhalt:

Zwischen der Bundesregierung und der Regierung des Bundeslandes X bestehen große Differenzen in der Energiepolitik. Die Regierung von X befürwortet einen Ausstieg aus der friedlichen Nutzung der Kernenergie und ist nicht bereit, einem Unternehmen der Nuklearindustrie die nach dem Atomgesetz erforderliche Genehmigung für die Erweiterung der Produktionsanlagen zu erteilen. Im zuständigen Bundesumweltministerium ist man hingegen von der Notwendigkeit und der Rechtmäßigkeit der Betriebserweiterung überzeugt. Das Bundesumweltministerium weist in dieser Situation das zuständige Ministerium des Landes X an, die Genehmigung zu erteilen. Hiergegen ruft das Land X das BVerfG an. Es ist der Ansicht, dass die Erteilung einer Genehmigung nach Maßgabe des AtomG rechtswidrig wäre.

Lösung:

Die Entscheidungszuständigkeit des BVerfG ist nach Art. 93 I Nr. 3 GG und den §§ 13 Nr. 7 und 68 ff. BVerfGG gegeben. Im Übrigen sei die Zulässigkeit unterstellt. Im Rahmen der Begründetheit ist festzustellen, dass die Weisung des zuständigen Bundesministers eine Grundlage in Art. 85 III GG findet. Fraglich kann allein sein, ob es auf die Frage der Rechtmäßigkeit der Weisung, gemessen am Maßstab des Atomgesetzes, ankommt. Dies wird vom BVerfG verneint. Das Gericht unterscheidet eine Wahrnehmungs- und eine Sachkompetenz. Die Sachkompetenz liegt beim Bund, nur die Wahrnehmungskompetenz liegt bei den Ländern. Wahrnehmungskompetenz bedeutet, dass die Länder nach außen hin die Entscheidungen zu treffen, insbesondere Genehmigungen zu erteilen oder zu versagen haben. Sachkompetenz bedeutet, dass der Bund den Inhalt des Verwaltungshandelns festlegen darf. Die Länder sind mithin nur für den formalen Akt der Genehmigung oder ihrer Versagung zuständig. Den Inhalt dieses Aktes festzulegen, ist Sache des Bundes. Dafür trägt er auch die alleinige Verantwortung. Eine Weisung des Bundes kann von den Ländern nicht mit dem Argument angegriffen werden, sie sei gesetzwidrig. Da ihnen nur die Wahrnehmungs-, nicht die Sachkompetenz zusteht, haben sie über die Gesetzmäßigkeit einer Weisung nicht zu befinden. Selbst wenn die Weisung rechtswidrig sein sollte, würden die Länder dadurch nicht in eigenen Rechten verletzt. Sie haben diese nach Art. 85 III 3 GG vielmehr auszuführen. Art. 85 III GG gibt dem Bund das Recht, seine Ansicht über den richtigen, insbesondere über den gesetzmäßigen Vollzug des Atomgesetzes gegen den Willen der Länder mit Weisung durchzusetzen. Die Aufspaltung in Wahrnehmungs- und Sachkompetenzen führt dazu, dass der Bund das Recht, den Inhalt der Verwaltungstätigkeit zu bestimmen, durch Weisung an sich ziehen kann. Die gegenteilige Ansicht würde darauf hinauslaufen, dass ein Beaufchtigter die Aufsichtsinstanz gerichtlich beaufsichtigen lassen könnte, was mit der Aufsichtshierarchie unvereinbar wäre.

3. Bundeseigene Verwaltung

Bei der Bundesauftragsverwaltung hat der Bund zwar starke Einwirkungsrechte auf die Länder. Bundesauftragsverwaltung bedeutet aber immer noch, dass es die Länder sind, welche die Bundesgesetze ausführen. Dies ist anders bei der bundeseigenen Verwaltung. Hier werden Bundesgesetze von Verwaltungseinheiten des Bundes ausgeführt. Dies ist gemäß Art. 83 GG die Ausnahme. Wenn auf der Ebene der Länder schon eine ausgebaute Verwaltung vorhanden ist, wäre es unökonomisch, parallel dazu eine Verwaltung des Bundes aufzubauen. Bundesverwaltungen sind deshalb die Ausnahme. Es handelt sich zumeist um Fachverwaltungen, die

so spezialisiert sind, dass sie in keine Konkurrenz zu den (allgemeinen) Verwaltungen der Länder treten. In welchen Fällen dem Bund Verwaltungszuständigkeiten zukommen, ist insbesondere in Art. 87 GG geregelt. Art. 86 GG ist hier nicht einschlägig, denn diese Norm setzt eine Verwaltungszuständigkeit des Bundes voraus.

Art. 87 GG unterscheidet mit seinen drei Absätzen drei Arten der bundeseigenen Verwaltung: erstens die bundeseigene Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau (Art. 87 I und III 2); zweitens die bundeseigene Verwaltung durch Bundesoberbehörden (Art. 87 III 1); drittens die bundeseigene Verwaltung durch Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts (des Bundes) (Art. 87 II, III 1). Um diese Aufgliederung zu verstehen, ist die Kenntnis von drei organisationsrechtlichen Unterscheidungen erforderlich, die ich in dieser Vorlesung schon behandelt habe und die ich hier wiederhole:

1) Es ist grundlegend zu unterscheiden zwischen der unmittelbaren und der mittelbaren Staatsverwaltung, wobei mit "Staat" sowohl der Bund als auch die Länder gemeint sein kann. Der Unterschied zeigt sich, wenn man nach der juristischen Person fragt, die hinter einer Verwaltungsstelle steht. Unmittelbare Staatsverwaltung ist Verwaltung durch die juristischen Personen "Bund" oder "Land". Mittelbare Staatsverwaltung ist Verwaltung durch selbstständige juristische Personen des öffentlichen Rechts. Alle diese verselbstständigten Personen des öffentlichen Rechts sind zwar entweder dem Bund oder einem Land zugeordnet. Durch die Verselbstständigung, die in der Rechtsfähigkeit zum Ausdruck kommt, erhalten sie aber Autonomie, d.h. sie können und sollen ihre Angelegenheiten selbst verwalten. Dies ist der Zweck der Konstruktion.

2) Die mittelbare Staatsverwaltung gliedert sich auf in Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Der Unterschied zwischen diesen drei Organisationsformen kommt prägnant in dem Satz zum Ausdruck, dass Körperschaften Mitglieder haben, Anstalten Benutzer und Stiftungen Destinatäre. Körperschaften sind mitgliederschaflich verfasst und auf die Selbstverwaltung der Mitglieder ausgerichtet; Beispiele sind die Gemeinden oder die Hochschulen. Anstalten sind auf einen bestimmten, spezialisierten Verwaltungszweck ausgerichtet, dem sie sich ausschließlich widmen; Beispiele sind die Bundesbank oder die Sozialversicherungsanstalten. Stiftungen dienen der Verwaltung eines Vermögens, ebenfalls zu einem bestimmten Zweck; ein Beispiel ist die Stiftung Preußischer Kulturbesitz.

3) Die unmittelbare Staatsverwaltung ist hierarchisch gegliedert in oberste Behörden, Oberbehörden, Mittelbehörden und Unterbehörden. Oberste Behörden sind Behörden, die für das ganze Staatsgebiet zuständig sind und keiner anderen Behörde untergeordnet sind. Dies trifft für die Ministerien zu, etwa das Bundesministerium der Finanzen, aber auch für den Bundesrechnungshof. Oberbehörden sind Behörden, die einer obersten Behörde untergeordnet sind, die örtlich für das ganze Staatsgebiet und sachlich für eine spezialisierte Verwaltungsaufgabe zuständig sind. Ein Beispiel aus dem Finanzressort ist das Bundesamt für Finanzen, das u.a. für die Kontakte zwischen deutschen und ausländischen Finanzbehörden zuständig ist. Mittelbehörden sind Behörden, die für einen Teil des Staatsgebiets zuständig und einer obersten Behörde (nicht einer Oberbehörde) untergeordnet sind. Ein Beispiel aus dem Finanzressort sind die Oberfinanzdirektionen, z.B. die OFD Berlin. Untere Behörden sind Behörden, die einer Mittelbehörde nachgeordnet sind und für einen Teil von deren Bezirk örtlich zuständig sind. Ein Beispiel aus der Finanzverwaltung des Bundes sind die Hauptzollämter, nicht dagegen die Finanzämter. Die Finanzämter sind Unterbehörden der Länder, nicht des Bundes. Die Unterbehörden sind es in der Regel, die die Verwaltungsarbeit gegenüber dem Bürger erledigen.

a) Bundesunmittelbare Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau

Geht man von diesen drei Einteilungen aus, so wird Art. 87 GG verständlich. Art. 87 I GG bestimmt die Verwaltung, die in unmittelbarer Bundesverwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau – also mit Ober-, Mittel- und Unterbehörden – geführt wird. Hier ist etwa die Bundesfinanzverwaltung einzuordnen, die ich eben genannt habe. Der Verwaltungsunterbau des BMF besteht aus dem Bundesamt für Finanzen, den Oberfinanzdirektionen und den Hauptzollämtern (Näheres im FVG). Art. 87 I ist nicht die einzige Regelung des GG über eine bundesunmittelbare Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau. So wird nach Art. 87b I 1 GG die Bundeswehrverwaltung als bundeseigene Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau geführt.

Gemäß Art. 87 III 2 GG kann der Bund weitere bundesunmittelbare Verwaltungen mit eigenem Verwaltungsunterbau aufbauen. Diese Möglichkeit ist jedoch an strenge Voraussetzungen gebunden: Der Bund muss die Gesetzgebungskompetenz haben; es muss ein dringender Bedarf vorliegen; die Mehrheit der Mitglieder des Bundestages muss zustimmen; der Bundesrat muss zustimmen. An diesen Voraussetzungen wird deutlich, dass bundesunmittelbare Verwaltungen mit eigenem Verwaltungsunterbau die Ausnahme bleiben sollen. Der Bund hat von der Möglichkeit des Art. 87 III 2 GG bisher keinen Gebrauch gemacht.

b) Bundesunmittelbare Verwaltung durch Bundesoberbehörden

Ein Minus gegenüber dem vorangegangenen Verwaltungstyp ist die bundesunmittelbare Verwaltung durch Bundesoberbehörden. Bei diesem Verwaltungstyp fehlen Behörden der Mittel- und der Unterstufe. Es kommt also nicht zu der unerwünschten Parallelität von Bundes- und Landesverwaltung. Bundesoberbehörden sind verwaltungsökonomisch, weil sie spezialisierte Belange, die auch nicht mehr als eine Behörde auslasten, an einer Stelle bundesweit wahrnehmen. Nach Art. 87 III 1 GG kann der Bund für Angelegenheiten, für die ihm die Gesetzgebung zusteht, selbstständige Bundesoberbehörden errichten. Von dieser Möglichkeit hat der Bund häufig Gebrauch gemacht. Beispiele für Bundesoberbehörden im Sinne von Art. 87 III 1 GG sind das Umweltbundesamt oder das Bundeskartellamt. Diese Behörden sind Bundesoberbehörden, weil sie einerseits obersten Bundesbehörden nachgeordnet sind – dem Bundesumwelt- oder dem Bundeswirtschaftsministerium –, weil sie andererseits für das ganze Bundesgebiet zuständig sind und weil es weitere Behörden, die ihnen nachgeordnet wären, nicht gibt. Umweltbundesamt und Bundeskartellamt sind weiterhin keine selbstständigen juristischen Personen, sondern Teile der juristischen Person "Bund". Das unterscheidet sie von den juristischen Personen der mittelbaren Staatsverwaltung, den Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts.

c) Mittelbare Bundesverwaltung durch Körperschaften, Anstalten und Stiftungen

Mittelbare Bundesverwaltung durch Körperschaften, Anstalten und Stiftungen findet gemäß Art. 87 II GG vor allem auf dem Gebiet der Sozialversicherung statt. Zu den sozialen Versicherungsträgern, deren Zuständigkeitsbereich sich über das Gebiet eines Landes hinaus erstreckt, gehören insbesondere die Rentenversicherungsträger der Angestellten. Weiterhin gehören hierher einige Ersatzkassen im Rahmen der gesetzlichen Krankenversicherung. Die Rentenversicherung der Arbeiter obliegt dagegen den Landesversicherungsanstalten und damit der mittelbaren Landesverwaltung. Das Beispiel der Rentenversicherung der Angestellten und der Rentenversicherung der Arbeiter zeigt noch etwas: Obwohl der Unterschied zwischen Arbeitern und Angestellten in der sozialen Wirklichkeit immer schwächer wird, hält das Recht daran fest, u.a. weil sich an diesem Unterschied eine bundesstaatliche Kompetenzaufteilung festmacht.

4. Die Finanzverwaltung

Die Finanzverwaltung hat in Art. 108 GG eine besondere Regelung gefunden, weil sie den Schöpfern des Grundgesetzes als besonders wichtig erschien. Ebenso wie die Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten im Steuerrecht nicht in den Art. 70 bis 75, sondern in Art. 105 GG geregelt ist, ist die Verteilung der Verwaltungszuständigkeiten auf diesem Gebiet nicht in den Art. 83 – 91b, sondern in Art. 108 GG geregelt. Art. 108 ist lex specialis zu den Art. 83 ff. GG. Man kann sich heute kaum noch vorstellen, dass an Art. 108 GG das Grundgesetz fast gescheitert wäre. Vorstellbar ist dagegen, dass auf dem Gebiet der Finanzverwaltung die Kompetenzaufteilung für den Bund und die Länder von besonderer Bedeutung ist.

Nach Art. 108 I und II ist zwischen den Bundesfinanzbehörden und den Landesfinanzbehörden zu unterscheiden. Die Bundesfinanzbehörden sind zuständig für die Zölle, die kaum noch vorkommenden Finanzmonopole, die bundesgesetzlichen Verbrauchsteuern wie die Tabaksteuer und die Abgaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften. Die Landesfinanzbehörden sind zuständig für alle übrigen Steuern. Soweit das Aufkommen aus diesen Steuern ganz oder zum Teil dem Bund zufließt, werden sie in Bundesauftragsverwaltung tätig, wie insbesondere bei der Einkommen- und der Umsatzsteuer. Soweit das Aufkommen aus bundesgesetzlich geregelten Steuern ausschließlich den Ländern zufließt, wie bei der Erbschaftsteuer, führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus.

Eine besondere Stellung in der Finanzverwaltung haben (noch; vgl. BRats-Drucks. 242(1)/01, 243/01) die Mittelbehörden. Diese werden sowohl in Abs. 1 Satz 3 als auch in Abs. 2 Satz 3 erwähnt. Dabei handelt es sich um dieselben Behörden, nämlich die Oberfinanzdirektionen. Deren Besonderheit besteht darin, dass sie sowohl Bundes- als auch Landesbehörden sind. Ansonsten herrscht im Bereich der Verwaltung, wie auch in demjenigen der Gesetzgebung, eine klare Trennung. In der Finanzverwaltung findet dagegen auf der Mittelstufe eine Verzahnung von Bundes- und Landesebene in den Oberfinanzdirektionen statt. Es gibt eine Bundesfinanzverwaltung und Landesfinanzverwaltungen. Die Bundesfinanzverwaltung besteht aus dem Bundesministerium der Finanzen als oberster Behörde, aus dem Bundesamt für Finanzen als Oberbehörde, aus den Oberfinanzdirektionen als Mittelbehörden und aus den Hauptzollämtern als Unterbehörden. Die Landesfinanzverwaltung umfasst die Landesministerien der Finanzen als oberste Behörden, die Rechenzentren als Oberbehörden, die Oberfinanzdirektionen als Mittelbehörden und die Finanzämter als Unterbehörden. Bund und Länder haben also jeweils eine Finanzverwaltung mit Verwaltungsunterbau. Beide Verwaltungen sind auf der Mittelstufe in den Oberfinanzdirektionen miteinander verflochten.

5. Das Verbot der Mischverwaltung

Die Oberfinanzdirektionen sind eine vom Grundgesetz ausdrücklich zugelassene Ausnahme von dem Verbot der Mischverwaltung. Mischverwaltung liegt vor, wenn eine Behörde sowohl dem Bund als auch einem Land zugeordnet ist oder wenn eine Landesbehörde Weisungen einer Bundesbehörde unterliegt. Dies ist wegen der Trennung der Kompetenzsphären von Bund und Ländern die Ausnahme, die einer Grundlage im Grundgesetz bedarf, weil die Trennung selbst dort angeordnet ist. Ein Beispiel für eine ausdrückliche Ausnahme von dem Verbot der Mischverwaltung ist Art. 108 I 3 und 108 II 3. Ein anderes Beispiel sind die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in Art. 91a und Art. 91b GG. So ist der Ausbau und Neubau der Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken gemäß Art. 91a I Nr. 1 GG eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern. Die Art. 91a und Art. 91b GG stammen aus der Zeit der sogenannten Planungseuphorie Ende der 60er, Anfang der 70er Jahre, also aus einer Zeit, in der man an die Effektivität staatlicher Planungsprozesse glaubte. Dieser

Glaube ist heute nachhaltig erschüttert. Heute hält man die Art. 91a und Art. 91b GG für sehr bürokratische Instrumente.

Im Übrigen ist eine Mischverwaltung zwischen dem Bund und den Ländern unzulässig. Das BVerfG spricht von einem Grundsatz der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung, der es verbiete, dass Landesbehörden den Weisungen von Bundesbehörden unterstellt werden, nur mit Zustimmung von Bundesbehörden tätig werden dürfen usw. (BVerfGE 63, 1, 38 ff.). Das Verbot der Mischverwaltung schützt besonders die Länder. Denn für den Bund wäre die Versuchung groß, zur Ausführung von Bundesgesetzen auf der unteren und der mittleren Ebene Landesbehörden einzusetzen und deren Verwaltungstätigkeit durch Bundesbehörden überwachen zu lassen.

6. Verwaltung in Privatrechtsform

Ein Sonderproblem ist die Verwaltung in Privatrechtsform, d.i. die Verwaltung durch juristische Personen des Privatrechts. Hierauf nehmen die Art. 83 ff. GG keine Rücksicht. Ein Beispiel sind die Goethe-Institute, mit denen der Bund auswärtige Kulturpolitik betreibt. Fraglich ist, was ihm hierfür im Verhältnis zu den Ländern die Verwaltungskompetenz gibt. Art. 87 I GG ist nicht einschlägig, denn die Goethe-Institute gehören nicht zum Auswärtigen Dienst. Es ist gerade der Zweck der Auslagerung der auswärtigen Kulturpolitik auf einen privatrechtlichen Verein, der Träger der Goethe-Institute ist, die auswärtige Kulturpolitik von der Außenpolitik im engeren Sinne abzukoppeln. Früher ist die Auffassung vertreten worden, dass für die Verwaltung in Privatrechtsform die Regeln über die bundesstaatliche Kompetenzverteilung, also auch die Regeln über die Abgrenzung von Verwaltungskompetenzen zwischen dem Bund und den Ländern, nicht gelten. Dem ist das BVerfG zu Recht entgegengetreten (E 12, 205). Aus bundesstaatlicher Sicht kann es keinen Unterschied machen, ob staatliche Aufgaben oder Befugnisse in Organisationsformen des öffentlichen Rechts oder des Privatrechts wahrgenommen werden. Deshalb sind die Goethe-Institute nur zulässig, wenn sie sich auf eine verfassungsrechtliche Grundlage stellen lassen. Die Art. 86 ff. GG sind insoweit unergiebig. Die h.M. sieht als Grundlage vielmehr eine Verwaltungskompetenz des Bundes kraft Natur der Sache an. Auswärtige Kulturpolitik sei eine Angelegenheit, die aus sachlichen und finanziellen Gründen nur bundeseinheitlich, d.h. durch den Bund wahrgenommen werden könne. Auf das Problem ungeschriebener Zuständigkeiten des Bundes im Allgemeinen wird noch gesondert einzugehen sein.

III. Die Verwaltung der Bundesländer

Über die Verwaltung in den Bundesländern sagt das Grundgesetz fast nichts. Dies entspricht dem Befund bei der Gesetzgebung, wo nur die Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes, nicht aber die Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder aufgelistet werden. Dies entspricht weiter der Grundthese, dass sowohl der Bund als auch die Länder Staaten sind. Zur Eigenstaatlichkeit der Länder gehört, dass sie selbst über ihre Verwaltungsorganisation entscheiden. Diese ist von Land zu Land unterschiedlich. Zwar lassen sich Strukturmerkmale ausfindig machen, die eine weitere Verbreitung haben. Doch haben regionale Besonderheiten hier ein starkes Gewicht. Besonders tiefgreifend ist der Unterschied zwischen den sogenannten Stadtstaaten und den Flächenbundesländern. In den Flächenbundesländern kann zwischen dem Land und den Kommunen unterschieden werden; in den Stadtstaaten ist das nicht der Fall.

1. Die kommunale Selbstverwaltung

In einer Hinsicht äußert das Grundgesetz sich zur Verwaltungsorganisation der Länder doch. Dies betrifft die kommunale Selbstverwaltung. Die Kommunen sind keine dritte Größe neben dem Bund und den Ländern, so wie im Bereich der Gesetzgebung die Europäische Union eine selbstständige Größe neben dem Bund und den Ländern darstellt. Das Grundgesetz geht davon aus, dass die Bundesrepublik Deutschland zweistufig aus dem Bund und aus den Ländern organisiert ist. Die Kommunen sind in diesem Organisationsschema keine dritte Stufe, sondern Teil der Länder. Genauer ausgedrückt: Die Kommunen sind Selbstverwaltungskörperschaften, die zur mittelbaren Staatsverwaltung der Länder gehören. Einer entlegenen Vorschrift im Grundgesetz kann das auch ausdrücklich entnommen werden: Gemäß Art. 106 IX GG gelten die Einnahmen und Ausgaben der Kommunen als Einnahmen und Ausgaben der Länder.

Dass die Kommunen Teil der Länder sind, sieht man auch an folgendem: (1) die Gesetzgebungszuständigkeit für das Kommunalrecht liegt bei den Ländern; (2) die Aufsicht über die Kommunen liegt bei Behörden der unmittelbaren Landesverwaltung; (3) im Behördenaufbau der Länder sind die Kommunen zumeist die untere Stufe; dieser Aufbau reicht typischerweise von den Ministerien als obersten Behörden zu den Regierungspräsidien als Mittelbehörden und den Landkreisen und kreisfreien Städten als unteren Behörden.

Die Zugehörigkeit der Kommunen zur Staatsorganisation der Länder hindert das Grundgesetz nicht an einschlägigen Regelungen. Die mit Abstand wichtigste ist Art. 28 II, die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung. Art. 28 II GG ist eine sogenannte institutionelle Garantie. Das bedeutet, dass eine Rechtsinstitution – die kommunale Selbstverwaltung – geschützt und der zuständige Gesetzgeber verpflichtet wird, das geltende Recht entsprechend auszugestalten. Art. 28 II GG wirkt insoweit in zwei Richtungen, als institutionelle Rechtssubjektsgarantie und als Rechtsinstitutionsgarantie. Institutionelle Rechtssubjektsgarantie bedeutet, dass es Gemeinden geben muss, dass der Gesetzgeber also die Gemeinden nicht abschaffen darf [was Maßnahmen der kommunalen Neugliederung nicht entgegen steht, weil diese Maßnahmen einzelne Gemeinden, nicht die Gemeinden als Institution betreffen]. Rechtsinstitutionsgarantie bedeutet, dass die Gemeinden das Recht haben müssen, ihre eigenen Angelegenheiten selbst zu verwalten. In einer abgeschwächten Form gelten diese Gewährleistungen nach Art. 28 II 2 GG auch für die Gemeindeverbände. Gemeindeverbände sind Gebietskörperschaften, die zwischen der Gemeinde und dem Land angesiedelt sind, typischerweise die Landkreise.

Auf Berlin lassen diese Erwägungen sich nicht übertragen. Berlin ist ein Stadtstaat, d.h. in Berlin fallen Land und Kommune in eins. Man kann insbesondere nicht sagen, dass in Berlin die Bezirke das wären, was anderenorts die Kommunen sind. Die jetzt 23 Bezirke werden in § 2 I BezVerwG als Selbstverwaltungseinheiten ohne Rechtspersönlichkeit qualifiziert. Sie sind kommunalen Selbstverwaltungsträgern in mancher Hinsicht angenähert, bleiben aber letztlich rechtlich unselbstständige Gliederungen des Landes Berlin. Diese staatsorganisationsrechtliche Besonderheit Berlins hat zahlreiche verwaltungsrechtliche Konsequenzen. Ein Kommunalrecht wie in den Flächenbundesländern gibt es in Berlin nicht; dies sollten Sie als einen Gesichtspunkt bei einem Studienortwechsel bedenken.

2. Der kooperative Föderalismus

Nicht im Grundgesetz geregelt ist die Zusammenarbeit der Bundesländer untereinander, die als kooperativer Föderalismus bezeichnet wird. Nicht überall, wo ein einzelnes Bundesland mit der Lösung eines Problems überfordert wäre, muss der Bund eintreten. Es ist auch denkbar, dass mehrere Länder sich zur Problemlösung zusammenschließen. Der Ruf nach neuen Bundeskompetenzen ist dann unbegründet.

Zusammenarbeit der Bundesländer untereinander gibt es in verschiedenen Formen. Abgestuft nach der Intensität der Zusammenarbeit lassen sich aufzählen:

- eine rechtlich nicht formalisierte Kooperation, etwa die Konferenz der Innen- und Justizminister der Länder;
- eine Zusammenarbeit in einem vertraglich institutionalisierten Rahmen, etwa in der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder (KMK) oder die Arbeitsgemeinschaft der Rundfunkanstalten in Deutschland (ARD);
- eine Zusammenarbeit in einer gemeinsamen Organisation, etwa der Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen (ZVS) oder des Zweiten Deutschen Fernsehens (ZDF).

Gegen diese Zusammenarbeit der Länder sprechen keine grundsätzlichen bundesstaatsrechtlichen Bedenken. Das Grundgesetz verpflichtet die Länder nicht, ihre Aufgaben und Befugnisse isoliert wahrzunehmen. Es errichtet nur zwischen dem Bund und den Ländern eine Trennlinie, nicht zwischen den Ländern untereinander. Kooperativer Föderalismus findet nicht nur auf dem Gebiet der Verwaltung statt; auch auf dem Gebiet der Gesetzgebung und der Rechtsprechung lassen bzw. ließen sich Beispiele finden. So können die Landtage sich bei der Gesetzgebung abstimmen, z.B. die jeweiligen Landesbauordnungen an einer Musterbauordnung orientieren. Weiterhin können die Länder gemeinsame Gerichte unterhalten. So war bis vor einiger Zeit das Obergerverwaltungsgericht Lüneburg das gemeinsame Obergerverwaltungsgericht für die Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein; zur Zeit wird überlegt, die Finanzgerichte von Berlin und Brandenburg zu einem gemeinsamen Finanzgericht mit Sitz in Cottbus zusammenzulegen.

3. Die Gemeinschaftsaufgaben und Art. 104a IV GG

Eine Kooperation des Bundes mit den Ländern ist dagegen nur unter engeren Voraussetzungen zugelassen. Das Verbot der Mischverwaltung setzt ihr Grenzen. Bund-Länder-Kooperationen bedürfen einer verfassungsrechtlichen Grundlage, die von diesem Verbot befreit. Die wichtigsten Normen, die in diesen Zusammenhang gehören, sind die Art. 91a und 91b sowie 104a IV GG. Daran, dass es sich um Artikel mit a-Buchstaben handelt, erkennt man: diese Artikel sind nachträglich, nämlich bei der Finanzreform des Jahres 1969 in das Grundgesetz eingefügt worden. Damals hat man mit ihnen große Erwartungen verbunden, die sich im Lauf der Zeit zerschlagen haben.

Bei den Gemeinschaftsaufgaben, die in Art. 91a und Art. 91b GG aufgezählt sind, handelt es sich von Haus aus um Aufgaben der Bundesländer. Der Hochschulneubau, die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, die Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes, die Bildungsplanung und die Forschungsförderung sind Aufgaben der Länder. Art. 91a und 91b dienen dem Zweck, den Bund an der Rahmenplanung und der Ausführung dieser Aufgaben zu beteiligen und ihm dafür auch einen Teil der Kosten aufzuerlegen. Die Überführung bestimmter Verwaltungsaufgaben der Länder in Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern dient dabei einem doppelten Zweck: Der Bund soll vereinheitlichenden Einfluss auf die Verwaltungstätigkeit der Länder ausüben dürfen; die Länder sollen von Kosten entlastet werden.

In der Praxis führt diese Konstruktion vielfach zu einer großen Bürokratie und zu einer Politik des goldenen Zügels. Der goldene Zügel wird vom Bund geführt. Indem der Bund seine finanzielle Beteiligung an Bedingungen knüpft, gewinnt er Einfluss auf die Verwaltungstätigkeit der Länder. Diese müssen sich den Vorgaben des Bundes anpassen, um in den Genuss

von Bundeszuschüssen zu kommen. Da die Bundeszuschüsse nur einen Teil der Kosten abdecken, kann der Bund das Verhalten der Länder auch in finanzieller Hinsicht steuern; durch seinen Zuschuss bindet er entsprechende Haushaltsmittel der Länder. Dadurch nimmt die Selbstständigkeit der Länder Schaden. Jedes Land wird sich schwer tun, Bundeszuschüsse auszuschlagen. Deren Preis, nämlich die Anpassung an die politischen Prioritäten des Bundes, wird man vielmehr zähneknirschend zu zahlen bereit sein.

Entsprechendes gilt für die Mitfinanzierungskompetenz des Bundes nach Art. 104a IV GG. Diese Vorschrift ermächtigt den Bund zu Finanzhilfen an die Länder zu den dort generalklauselartig umschriebenen Zwecken. Finanzhilfe bedeutet auch hier, dass der Bund Einfluss auf die Politik der Länder gewinnen, eine "Politik des goldenen Zügels" betreiben kann. Man kann sich heute fragen, welchen Sinn ein so kompliziertes Verfahren haben soll. Einfacher wäre es, den Ländern bei der Verteilung des Steueraufkommens zwischen ihnen und dem Bund einen größeren Anteil zu gewähren, nämlich die Mittel, die der Bund für Finanzhilfen nach Art. 104a IV GG erhält. Die Länder könnten über diese Mittel dann eigenständig verfügen. Ein solches Vorgehen hat den Vorteil, dass die Autonomie der Länder geschont wird. Es hat den Nachteil, dass die ohnehin finanzstärkeren Länder mehr erhielten und ein Ausgleich zugunsten der finanzschwächeren Länder durch den Bund nicht mehr möglich ist.