

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 11

Gemeinschaftsaufgaben
zwischen Bund, Ländern
und Gemeinden



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

**Gemeinschaftsaufgaben
zwischen Bund, Ländern und Gemeinden**

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 11

Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden

Vorträge und Diskussionsbeiträge
des 29. Staatswissenschaftlichen Fortbildungskursus
der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer
1961



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1961 Duncker & Humblot, Berlin
Gedruckt 1961 bei Hans Winter Buchdruckerei, Berlin SW 61
Printed in Germany

Vorwort

Mit dem Thema „*Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden*“ hat die Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer bei ihrem 29. Staatswissenschaftlichen Fortbildungskursus vom 22. bis 24. März 1961 vor 320 Verwaltungsbeamten des höheren Dienstes aus der Bundesrepublik ein Problem zur Diskussion gestellt, das noch in mancher Hinsicht der Klärung bedarf. Die hier vorgelegten Vorträge und der Bericht über die Diskussionsbeiträge sind darauf abgestellt, mit den vielfältigen Fragen, die sich aus dem Gesamtthema ergeben, vertraut zu machen, um so einer Lösung der Probleme näher zu kommen. Die Erörterung der „Gemeinschaftsaufgaben“ hat gezeigt, daß die zur Begriffsbestimmung, Wirksamkeit und verfassungsrechtlichen Begrenzung gemachten Ausführungen die Problemstellung gefördert, aber noch nicht vollständig gelöst haben. Die Fragen des hier behandelten Themas sind bisher noch viel zu wenig unter den angedeuteten Gesichtspunkten untersucht worden, obwohl es weder an einer Bestandsaufnahme noch an Beiträgen über Teilbereiche fehlt. So kommt es, daß die in einigen Bundesministerien vertretenen Auffassungen über die „Gemeinschaftsaufgaben“ in der Verwaltungspraxis der Länder und Gemeinden nicht in allen Punkten geteilt werden. Soweit man sich wissenschaftlich bisher mit dem Thema befaßt hat, sind recht abweichende Meinungen erkennbar geworden, die weitere Bemühungen unerlässlich machen. Mit Absicht ist auf die naheliegende Vergleichung supranationaler Aufgaben mit supraföderalen und suprakommunalen Aufgaben nicht eingegangen worden, weil eine solche Gegenüberstellung den Rahmen unserer Veranstaltung gesprengt hätte. Die in dieser Publikation vertretenen Auffassungen sind persönliche Ansichten der Autoren; es gibt weder eine Legaldefinition noch eine herrschende Lehre über die charakteristischen Merkmale der Gemeinschaftsaufgaben öffentlicher Gemeinwesen.

Seitdem Paul Laband die öffentlichen Aufgaben (in der Besprechung der „Theorie des französischen Verwaltungsrechts“ von Otto Mayer [ArchöffR 1887]) aus der Dogmatik des öffentlichen Rechts ausgeklammert hat, wird nur noch selten danach gefragt, welche Aufgaben der Staat nach Maßgabe der Rechtsordnung erfüllt, was Richard Thoma ausdrücklich als zulässig anerkannt hat. Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch öffentliche Gemeinwesen steht aber unter den

Bedingungen des öffentlichen Rechts, insbesondere auch des Verfassungsrechts, einerlei ob es sich um gesetzesakzessorische oder nicht-gesetzesakzessorische Aufgabenerfüllung handelt und einerlei ob öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Formen und Mittel zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben verwendet werden. Die öffentlichen Aufgaben müssen nicht nur in der Staats- und Verwaltungslehre und nicht nur in der Staats- und Verwaltungspolitik, sondern auch unter den Gesichtspunkten des Staats- und Verwaltungsrechts erörtert werden.

Einen höchst bedeutsamen Ausschnitt aus dem Gesamtproblem der öffentlichen Aufgaben stellen die „Gemeinschaftsaufgaben“ dar, deren Qualität und Quantität schon längst nach grundsätzlichen Untersuchungen verlangen, bevor die Rechtsfragen um die Gestaltung des zweiten Fernsehprogramms durch eine Anstalt des öffentlichen Rechts, die von den Ländern insgesamt (mit dem Bund oder ohne ihn) errichtet werden soll, dem Fragenkomplex eine ganz besondere Aktualität verliehen haben. Man wird sicher gut daran tun, die „Gemeinschaftsaufgaben“ zunächst einmal von der „Mischverwaltung“ und dem „Verwaltungsverbund“ zu unterscheiden. Dann wird man m. E. sehr bald erkennen, daß zu den „Gemeinschaftsaufgaben“ nur solche öffentliche Aufgaben gerechnet werden können, die als eigene Angelegenheiten der beteiligten Aufgabenträger im Wege der Koordinierung mehrerer Gemeinwesen entweder auf Grund eines Verwaltungsabkommens durch eine gemeinsam getragene Verwaltungseinheit oder entsprechend einer Vereinbarung durch ein Gemeinwesen zugleich für andere Gemeinwesen erfüllt werden. Im ersten Fall tritt an die Stelle einer eigenverantwortlichen Alleinentscheidung eine nicht aufhebbare Mitverantwortung, die den Anteilen der Aufgabenverantwortung entspricht, der die Ausgabenverantwortung folgen muß. Das Merkmal der Koordinierung schließt die Einbeziehung von Subordinationsverhältnissen begrifflich aus den „Gemeinschaftsaufgaben“ aus. Die gemeinschaftliche Erfüllung der gleichen Aufgabe mehrerer Gemeinwesen setzt also eine entsprechende Sonderung eines Teiles ihrer Verbandskompetenz voraus, der fortan nicht mehr allein, sondern in Gemeinschaft mit anderen (oder zugleich für andere) besorgt werden soll. Anlaß und Ziel lassen sich vielseitig durch gemeinsame Interessen, Gründe der Rationalisierung u. a. m. begründen. Damit ist jedoch noch nichts über die (verfassungs-) rechtlichen Grenzen solcher Vorgänge gesagt; die Praxis, die in dieser Weise verfährt, fordert gerade zu einer Überprüfung heraus, die im Falle eines negativen Ergebnisses zu einer Änderung der praktischen Gepflogenheiten oder zu einer Verfassungsänderung führen könnte. Soweit aber die Erfüllung gemeinschaftlicher Aufgaben für verfassungsrechtlich zulässig

erkannt wird, bleiben jedoch Einflußnahmen „ohne Sachzuständigkeit“, Schmälerungen der Verbandskompetenz durch sog. „Entlastungen“ sowie Widersprüche zum verfassungsrechtlichen Sinngehalt durch „Ausweitung der zentralen Fondswirtschaft“ mit der verfassungsmäßigen Ordnung unvereinbar. Ein besonders kennzeichnendes Merkmal der „Gemeinschaftsaufgaben“ ist also *nicht* eine irgenwie geordnete, verwaltungstechnische Zuordnung mehrerer Aufgabenträger im Wege der Unterwerfung, sondern die gemeinsame Aufgabenerfüllung unter Beachtung der Verbandskompetenz, der Koordinierung und der eigenen Verantwortung im Rahmen der Gesetze.

Im Hinblick auf die vielfältigen Auffassungen, die in den Meinungsäußerungen der Speyerer Tagung zum Ausdruck kommen, soll die hier skizzierte Problemstellung Anlaß zu einer erneuten Überprüfung der Maßnahmen der Praxis und zu einer weiteren, wissenschaftlichen Untersuchung bieten, nachdem die Materialien hinreichend dargeboten und die widerstreitenden Gesichtspunkte in Fülle aufgezeigt worden sind. Die Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer strebt eine weitergehende Klärung an und hat deshalb über eine Spezialfrage unter ihren 3500 ehemaligen Referendaren ein Preisausschreiben über „Die gemeinschaftlichen Aufgaben der Länder in der Bundesrepublik“ eröffnet.

Speyer, den 12. Mai 1961

Professor Dr. Dr. *Erich Becker*

Inhalt

Ministerialdirektor <i>Fritz Duppré</i> , Chef der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, Mainz:	
Auszug aus der Eröffnungsansprache	11
Ministerialrat Dr. <i>Josef Kölbl</i> , Bundesministerium des Innern, Bonn:	
Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern. Arten, Formen und Ziele	17
Präsident Dr. <i>Wilhelm Henle</i> , München:	
Die Förderung von Landesaufgaben aus Bundesmitteln	63
Staatssekretär <i>Heinrich Junker</i> , Bayerisches Staatsministerium des Innern, München:	
Gemeinschaftsaufgaben zwischen Staat und Gemeinden (Gemeindeverbänden) unter der Selbstverwaltungsgarantie	79
Ministerialdirektor a. D. <i>Hans-Georg Wormit</i> , Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Landkreistages, Bonn:	
Ausgleichende Aufgaben der Landkreise	95
Ministerialdirigent <i>Albert Nouvortne</i> , Niedersächsisches Ministerium des Innern, Hannover:	
Interkommunale Zusammenarbeit — insbesondere zwischen Großstädten und Umland	109
Professor Dr. <i>Friedrich Klein</i> , Münster:	
Verfassungsrechtliche Grenzen der Gemeinschaftsaufgaben	125
Dr. <i>Hans Heinrich Rupp</i> , Universität Tübingen:	
Bericht über die Diskussionsbeiträge zu den Vorträgen über „Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden“	175

Auszug aus der Eröffnungsansprache des Chefs der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz

Von Ministerialdirektor *Fritz Duppré*, Mainz

Zunächst möchte ich nicht von den *Aufgaben*, sondern von den *Ausgaben* sprechen und deshalb auf das Kernstück der Finanzverfassung, nämlich Art. 106 Abs. 4 des Grundgesetzes, hinweisen.

Dort lesen wir, daß der Bund und die Länder gesondert die Ausgaben tragen, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, und daß sie im Rahmen der ordentlichen Einnahmen gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben haben. Daraus ergibt sich zunächst die *Konnexität* zwischen Ausgaben- und Aufgabenverantwortung, die sich aus der Regierungsvorlage des Finanzverfassungsgesetzes vom 29. April 1954 noch viel eindeutiger ergeben hatte. „Die Ausgabenverantwortung“ — so führt der Bundesfinanzminister aus —, „deren Grenzen durch die Kompetenz zur Wahrnehmung der korrespondierenden Befugnisse und Aufgaben bestimmt werden, beschränkt sich nicht auf die Kosten des behördlichen Vollzugs, die sogenannten Personal- und Sachausgaben; sie erstreckt sich auch auf die allgemeinen Haushaltsausgaben. Die so umgrenzte Ausgabenverantwortung einer Gebietskörperschaft bezieht sich somit nicht auf den behördlichen Vollzug im rein technisch-administrativen Sinn; unter Wahrnehmung einer Befugnis oder Aufgabe ist jede Form der Verwaltungstätigkeit zu verstehen, insbesondere auch die Förderung von Staatszwecken im gesetzesfreien Raum“. So viel zum Grundsatz der Konnexität.

Art. 106 Abs. 4 enthält aber auch den Grundsatz der *Gleichwertigkeit* der Aufgaben mit der Maßgabe, daß die Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder aufeinander abzustimmen sind. Diese tragenden Grundsätze unserer Finanzverfassung wollte ich Ihnen in Erinnerung rufen, weil sie gewissermaßen das Fundament für unsere heutige Diskussion darstellen; denn „das Spannungsverhältnis zwischen der geschriebenen und der gelebten Verfassung, zwischen Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit wird im Bereich der Finanzverfassung besonders deutlich. Die Kategorien des Geldlichen pflegen höchst real zu sein“, sagt Hettlage im Staatslexikon für Recht, Wirtschaft und Gesellschaft.

Und nun wollte ich mich eigentlich auf die Suche nach einer handfesten Definition der Gemeinschaftsaufgaben begeben. Nehmen Sie es mir nicht übel, wenn ich zunächst *nicht* auf die bereits zitierte amtliche Begründung der Regierungsvorlage des Finanzverfassungsgesetzes zurückgreife, obwohl die dort eingeführte Terminologie bereits Schule zu machen beginnt.

Gehen wir vom blanken Wortsinn aus, dann vermag doch das Wort Gemeinschaftsaufgaben nichts anderes zu bezeichnen, als Aufgaben, die den genannten Trägern öffentlicher Verwaltung gemeinsam sind und um der Gemeinsamkeit willen koordiniert wahrgenommen werden sollten. Ich denke an die *Raumordnung*, bei der der Bundesgesetzgeber von seiner Rahmenkompetenz keinen Gebrauch macht und aus guten Gründen in einem Bund-Länder-Abkommen die Zusammenarbeit in einer administrativen Lösung sichergestellt hat. Die Länder haben sich ihrerseits verpflichtet, die Durchführung raumbedeutsamer Maßnahmen des Bundes innerhalb ihres Bereichs zu gewährleisten, wobei wiederum bemerkenswert ist, daß die Mehrzahl der Länder sich administrativer und nicht gesetzlicher Mittel bedient. Diese Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Gemeinden soll die harmonische Einfügung der Regionalpläne in den Raumordnungs- oder Entwicklungsplan des Landes und dessen Abstimmung mit dem Leitbild des Bundes gewährleisten, an dem der sogenannte SARO schon seit Jahren arbeitet.

Ich denke — weil es sich im Zusammenhang aufdrängt — an Maßnahmen zur *Strukturverbesserung*. Dem seit Jahren laufenden regionalen Förderungsprogramm des Bundes hat beispielsweise die Landesregierung von Rheinland-Pfalz aus eigener Initiative und mit eigenen Mitteln ein Landesergänzungsprogramm angefügt. Daß auch die Landkreise sich im Rahmen ihrer Zuständigkeit an derartigen Maßnahmen beteiligen, zeigt ein Blick in die Haushaltspläne.

Ich denke weiterhin an den *Straßenbau*, eine Aufgabe, die allen Baulastträgern bei den rapide gestiegenen Anforderungen große Lasten auferlegt und die gebotene Koordinierung von Maßnahmen der Unterhaltung, des Umbaus und des Ausbaus zwischen allen Lastenträgern ganz offensichtlich werden läßt. Ähnliches wäre von Wasserhaushalt und Wasserwirtschaft zu sagen. Ich glaube, Ihnen damit einige Aufgaben insbesondere *nichtgesetzesakzessorischer* Art aufgewiesen zu haben, die Bund, Länder und Gemeinden gemeinschaftlich wahrnehmen sollen.

Was die Wahrnehmung gemeinschaftlicher Aufgaben durch die Bundesländer in ihrer Gesamtheit oder durch Gruppen von Bundesländern betrifft, so gibt es eine außerordentliche Vielfalt von Ab-

sprachen, Vereinbarungen, Abkommen und Staatsverträgen, wobei ich zur Vermeidung einer außerordentlich umständlichen Enumeration lediglich auf die Zusammenstellung verweisen möchte, die Schneider anlässlich der Behandlung des Thema „Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat“ auf der Jahrestagung der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer am 13. Oktober 1960 in Köln vorgelegt hat.

Im Bund-Länder-Verhältnis ist insbesondere das Abkommen über den Wissenschaftsrat bekannt geworden, das am 5. September 1957 geschlossen und im August 1960 um drei weitere Jahre verlängert wurde und die gemeinsame Förderung von Forschung und Wissenschaft zum Gegenstand hat. Ob es allerdings zu dem seit zwei Jahren behandelten Rahmenabkommen zwischen Bund und Ländern über die Abgrenzung finanzieller Förderung kultureller Aufgaben kommen wird, dürfte in Auswirkung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 28. Februar 1961 außerordentlich fraglich sein.

Daß es sich bei einer derartigen auf konkrete Abmachungen und Verträge gegründeten Zusammenarbeit der Länder untereinander oder mit dem Bund nicht um Wildwuchs innerhalb der Verfassungswirklichkeit handelt, hat gerade Geiger dieser Tage mit dem Hinweis auf das Gebot bundesfreundlichen Verhaltens dargetan, denn dieser Grundsatz — so führte er aus — „begründet weiterhin ungeschriebene verfassungsrechtliche Nebenpflichten, eine Pflicht zur Zusammenarbeit, zur Unterrichtung, zur Vertraulichkeit, zur gemeinsamen Beratung, zur Mitwirkung bei notwendigen Entscheidungen, die nur einheitlich ergehen können. Hierher gehört auch unter Umständen die Pflicht zum Abschluß von Verwaltungsvereinbarungen“.

Sollten Sie mich jetzt darüber befragen, was ich unter Gemeinschaftsaufgaben von Bund, Ländern und Gemeinden verstehe, so würde ich etwa sagen:

Gemeinschaftsaufgaben sind dort gegeben, wo Bund, Länder und Gemeinden *eigene* Aufgaben unter *eigener* Verantwortung erfüllen, deren Wahrnehmung und Durchführung im Hinblick auf den im Interesse des Gemeinwohls zu erzielenden optimalen Effekt koordiniert werden soll. Prima vista scheint die von mir bereits erwähnte Definition des Bundesfinanzministers in der Begründung zum Finanzverfassungsgesetz damit übereinzustimmen. In Ziff. 64 werden als Gemeinschaftsaufgaben jene Sachbereiche bezeichnet, „in denen Bund und Länder zusammenwirken und sich in die Verwaltungsbefugnis teilen“. In ähnlicher Weise heißt es in Ziff. 53: „Wird die Verantwortung für die Wahrnehmung bestimmter Aufgaben von mehreren Gebietskörperschaften verschiedener Ordnung gemeinsam getragen (Gemeinschaftsaufgaben), so entspricht es der Regel, daß die be-