

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 59

# Bundesgesetzliche Organisation landesunmittelbarer Selbstverwaltungskörperschaften

Formen und Zulässigkeit ihrer Einschaltung  
in die Ausführung von Bundesgesetzen  
durch den Bundesgesetzgeber

Von

Friedrich Hohrmann



Duncker & Humblot · Berlin

**FRIEDRICH HOHRMANN**

**Bundesgesetzliche Organisation  
landesunmittelbarer Selbstverwaltungskörperschaften**

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

**Band 59**

# Bundesgesetzliche Organisation landes- unmittelbarer Selbstverwaltungskörperschaften

Formen und Zulässigkeit ihrer Einschaltung in die Ausführung  
von Bundesgesetzen durch den Bundesgesetzgeber

Von

Dr. Friedrich Hohrmann



D U N C K E R & H U M B L O T / B E R L I N

**Gedruckt mit Unterstützung der Stiftung Volkswagenwerk**

**Alle Rechte vorbehalten**  
**© 1967 Duncker & Humblot, Berlin 41**  
**Gedruckt 1967 bei Alb. Sayffaerth, Berlin 61**  
**Printed in Germany**

***Meinen Eltern  
in Dankbarkeit  
gewidmet***



## Vorwort

Zu den wesentlichen Merkmalen einer freiheitlichen Verfassung im Bundesstaat gehört es, daß sie ein vielschichtiges Organisationssystem schafft, in dem die verschiedensten Kräfte ineinander verwoben sind, gegeneinander und miteinander wirken können und sich wechselseitig ausgleichen. Der Versuch, die einzelnen Kräfte gegeneinander abzugrenzen, ist daher mehr als ein kleinliches Ringen um Zuständigkeiten. Erst indem Raum und Grenzen der verschiedenen im Grundgesetz wirksamen Kräfte deutlich bestimmt werden, kann sich ein Ausgleich dieser Kräfte vollziehen und damit das vom Grundgesetz geschaffene Organisationssystem seinen Zweck erfüllen. Das Ziel dieser Arbeit ist, in einem Teilbereich bundesstaatlicher Organisation die vielfältigen Formen, in denen der Bundesgesetzgeber landesunmittelbare Selbstverwaltungskörperschaften zur Ausführung der Bundesgesetze heranzieht, näher in ihrer tatsächlichen und theoretischen Ausgestaltung darzustellen.

Die Arbeit wurde von der Juristischen Fakultät der Universität München Ende 1966 als Dissertation angenommen. Auf das inzwischen ergangene Urteil des Bundesverfassungsgerichts (vom 18. Juli 1967 — 2 BvF 3/62 u. a. — BGBl. Teil I Seite 896) in dem Rechtsstreit über die Verfassungsmäßigkeit von Vorschriften des Jugendwohlfahrts- und des Bundessozialhilfegesetzes, das zu einigen der nachfolgend erörterten Fragen eine teils abweichende Auffassung vertritt, kann daher nur noch hier hingewiesen werden. — Für die Anregung zu dieser Arbeit und ihre freundliche Förderung möchte ich meinem hochverehrten Lehrer, Herrn Professor Dr. Lerche, an dieser Stelle aufrichtig danken. Auch gilt mein besonderer Dank Herrn Professor Dr. Spanner. Der Stiftung Volkswagenwerk danke ich für die mir gewährte finanzielle Unterstützung ebenso wie Herrn Ministerialrat a. D. Dr. J. Broermann für die Aufnahme der Arbeit in die Reihe ‚Schriften zum Öffentlichen Recht‘.

Berlin, den 4. August 1967

*Friedrich Hohrmann*





# Inhaltsverzeichnis

<b>Einführung</b> .....	19
-------------------------	----

## *Erstes Kapitel*

### **Zum Begriff der Selbstverwaltungskörperschaft**

I. Die historische Entwicklung des Selbstverwaltungsbegriffs .....	21
II. Das materiale Verständnis der Selbstverwaltung .....	28
III. Der Begriff der Körperschaft .....	28
IV. Die Selbstverwaltungskörperschaft .....	29

## *Zweites Kapitel*

### **Die Formen der bundesrechtlichen Einschaltung von landesunmittelbaren Selbstverwaltungskörperschaften in die Ausführung der Bundesgesetze**

I. Kommunale Selbstverwaltungskörperschaften .....	32
1. Die Unterscheidung nach den zu vollziehenden Aufgaben .....	32
a) Eingriffs- und Leistungsverwaltung .....	33
b) Betriebspflichten .....	35
c) Aufgaben besonderer Art .....	36
d) Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten .....	36
2. Die Unterscheidung nach den organisationsrechtlichen Formen der Einschaltung .....	37
a) Organisationsrechtliche Regelungen .....	37
b) Gesetzliche Einflußvorbehalte .....	40
c) Personelle Bestimmungen für die Gemeinden im Zusammen- hang mit dem Vollzug von Bundesgesetzen .....	41
3. Die bundesgesetzlichen Kostenregelungen .....	41
4. Die Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände an der Aus- führung der Bundesgesetze .....	43
II. Die Universitäten .....	44
1. Die Universitäten als Selbstverwaltungskörperschaften .....	44
2. Die bundesgesetzlichen Regelungen im Universitätsbereich .....	46

III. Die Einschaltung sonstiger landesunmittelbarer Selbstverwaltungs- körperschaften .....	47
--	----

### *Drittes Kapitel*

#### **Die Zulässigkeit der Einschaltung von Selbstverwaltungskörperschaften in die Ausführung der Bundesgesetze**

I. Die Einschaltung von Selbstverwaltungskörperschaften in die Aus- führung der Bundesgesetze und die Organisationsgewalt .....	51
II. Die Organisationsgewalt im gewaltenteilenden Bundesstaat .....	51
1. Die Bestandteile der Organisationsgewalt .....	53
a) Die Einrichtung der Behörden .....	53
b) Die Errichtung der Behörden .....	54
c) Die Bildung der Behörden .....	54
2. Die Abgrenzung von Organisation und Verfahren .....	55
3. Die Aufteilung der Organisationsbefugnisse auf die Legislative und die Exekutive .....	56
a) Das Prinzip der Gewaltenteilung .....	56
b) Die Theorien zum Begriff des Rechtssatzes .....	57
aa) Der preußische Verfassungskstreit .....	57
bb) Die Lehre vom doppelten Gesetzesbegriff .....	58
cc) Die rechtstheoretische Bestimmung des Rechtssatzbegriffs durch Haenel .....	60
dd) Der rechtstheoretische und staatsrechtliche Begriff des Rechtssatzes .....	60
ee) Die rechtsstaatliche Bindung der Organisationsgewalt an die Legislative nach L. Richter .....	62
ff) Der Begriff des Rechtssatzes in der Wandlung vom libera- len zum sozialen Rechtsstaat .....	62
gg) Der Begriff des Rechtssatzes heute .....	65
hh) Die Unterscheidung von sachlichen und organisatorischen Normen nach Forsthoff .....	65
c) Die Bildung von Behörden als Rechtssatz .....	67
d) Die Errichtung von Behörden als Organisationsakt .....	67
e) Die Einrichtung von Behörden als Organisationsakt .....	68
f) Die Bildung von Selbstverwaltungskörperschaften als Akt der Legislative .....	68
g) Die Verfassungspraxis .....	69
4. Die Aufteilung der Organisationsgewalt zwischen Bund und Ländern .....	70
a) Der Behördenbegriff in Art. 84, 85 GG und die landesunmittel- baren Selbstverwaltungskörperschaften .....	71

b) Die Bedeutung der Worte „Einrichtung der Behörden“ in Art. 84 I, 85 I GG .....	75
aa) Die Interpretation nach dem Wortlaut .....	75
bb) Die Interpretation aus der Systematik des Grundgesetzes	77
cc) Die Interpretation aus der Entstehungsgeschichte .....	79
dd) Die Interpretation unter dem Gesichtspunkt des gewaltenteilenden Bundesstaates .....	81
c) Die Abgrenzung von Art. 84 Abs. 1 und Abs. 2 GG .....	82
d) Die Abgrenzung von organisatorischen und verfahrensrechtlichen Vorschriften einerseits gegenüber solchen materiellen Inhalts andererseits .....	85
III. Die Beschränkungen der organisatorischen Befugnisse des Bundes	88
1. Die Akzessorietät der organisations- und verfahrensrechtlichen Regelungen .....	88
2. Die Einschränkungen aus dem Bundesstaatsbegriff .....	91
a) Der Begriff des Bundesstaates .....	92
b) Die föderalistischen Tendenzen des GG .....	92
aa) Die Länder als „souveräne Staaten“? .....	92
bb) Der gewaltenteilende Effekt des Bundesstaates .....	94
c) Die unitarischen Tendenzen des GG .....	95
aa) Der soziale Bundesstaat .....	95
bb) Der Einfluß des Gleichheitssatzes auf die organisatorischen Befugnisse .....	95
cc) Der demokratische Bundesstaat .....	96
d) Der Typ der Länder als Staaten .....	97
3. Die Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten .....	99
4. Das Subsidiaritätsprinzip .....	100
5. Die Anwendung des Art. 72 GG .....	101
IV. Zum Begriff der Ausführung der Bundesgesetze .....	104
V. Der Anspruch der Länder auf die Ausführung der Bundesgesetze ...	110
1. Die organisationsrechtliche Komponente des Anspruchs .....	110
a) Die Ausnahmebestimmungen des GG .....	110
b) Die zugelassenen Ausnahmen .....	112
2. Die materiell-rechtliche Komponente des Anspruchs .....	113
VI. Die personalrechtlichen Einflüsse des Bundes anlässlich der Ausführung von Bundesgesetzen .....	116
VII. Die organisationsrechtlichen Befugnisse des Bundes speziell im Hinblick auf die kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften .....	117
1. Im Rahmen der Art. 73, 84 GG .....	117
a) Auf Landesebene .....	117

aa)	Die hauptsächlich vertretenen Meinungen über die Zulässigkeit der Einschaltung .....	118
bb)	Die Bildung und Errichtung von Gemeinden .....	121
cc)	Die Einschaltung der Gemeinden als solcher .....	121
dd)	Die Verteilung der Zuständigkeiten auf verschiedene Gemeindeorgane .....	122
ee)	Die Bestimmung einer Aufgabe zur Selbstverwaltungs- oder Auftragsangelegenheit der Gemeinden .....	127
ff)	Die gesetzlichen Einflußvorbehalte .....	129
gg)	Die Bestimmungen über die Zusammenarbeit kommunaler Selbstverwaltungskörperschaften .....	131
hh)	Die unmittelbare Einschaltung bestimmter Gemeindeorgane .....	132
ii)	Die bundesgesetzlichen Vorbehalte zugunsten der Landesorganisationsgewalt .....	132
b)	Auf Bundesebene .....	135
aa)	Die Anhörungsrechte gegenüber den Bundesorganen ...	135
bb)	Die Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände an der Ausführung der Bundesgesetze .....	135
2.	Im Rahmen der Art. 73, 85 GG .....	137
3.	Die Erweiterung der Bundesauftragsverwaltung .....	142
4.	Im Rahmen des Art. 28 GG .....	145
a)	Die rechtliche Qualifikation des Selbstverwaltungsrechts durch das GG .....	145
b)	Die Einschränkung der funktionellen Aufgabenbereiche der Selbstverwaltung .....	147
aa)	Die Bestimmung und Ausgestaltung des funktionellen Aufgabenbereichs durch den Gesetzgeber .....	147
bb)	Der vom GG geprägte Typ der kommunalen Selbstverwaltung als Grenze für den Gesetzgeber .....	149
cc)	Die Übertragung bestimmter Aufgaben auf kommunale Selbstverwaltungskörperschaften .....	157
dd)	Funktionsbeschränkungen für die kommunale Selbstverwaltung .....	157
c)	Die Einschränkung der Eigenverantwortlichkeit .....	161
aa)	Die Beschränkung der Ermessensfreiheit .....	161
bb)	Genehmigungsvorbehalte .....	161
cc)	Die Beschränkung der Gestaltungs- und Ermessensfreiheit speziell auf dem Gebiete der Leistungsgewährung ..	162
dd)	Die Beschränkung durch Verwaltungsvorschriften (Art. 84 II GG) und Einzelweisungen (Art. 84 V GG) des Bundes	164
d)	Die Einschränkung des institutionellen Aufgabenbereichs	166
aa)	Die Organisationshoheit .....	166
bb)	Die Personalhoheit .....	172

VIII. Die Einschaltung sonstiger Selbstverwaltungskörperschaften ..... 173

- 1. Auf Landesebene ..... 173
- 2. Dachverbände auf Bundesebene ..... 175

*Viertes Kapitel*

**Die organisatorische Einschaltung  
der Selbstverwaltungskörperschaften in die Ausführung  
der Bundesgesetze und die Finanzverfassung**

- I. Die kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften in der Finanz-  
verfassung ..... 177
- II. Das Lastenverteilungsprinzip des Art. 106 Abs. 4 Nr. 1 GG ..... 177
- III. Die bundesgesetzliche Regelung der Lastenverteilung ..... 181
- IV. Die Finanzhoheit der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften 182

**Literaturverzeichnis ..... 184**

## Abkürzungsverzeichnis

AcP	Archiv für civilistische Praxis (Band und Seite).
AGJJ	Mitteilungen der Arbeitsgemeinschaft für Jugendpflege und Jugendfürsorge (Jahrgang und Seite).
ALR	Allgemeines Landrecht für die preußischen Staaten von 1794.
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Band und Seite).
ArchKommWiss	Archiv für Kommunalwissenschaften (Jahr und Seite).
AS	Amtliche Sammlung.
BadVGH	Badischer Verwaltungsgerichtshof.
Bad-W.Verf	Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11. November 1953.
BAG	Bundesarbeitsgericht.
BayBürgermeister	Der Bayerische Bürgermeister (Jahr und Seite).
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter.
BayVerf	Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. Dezember 1946.
BayVGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof.
BBauG	Bundesbaugesetz vom 23. Juni 1960 (BGBl. III 213—1).
BBG	Bundesbeamtengesetz i. d. F. vom 22. Oktober 1965 (BGBl. III Nr. 2030—2).
Bd.	Band.
Begr.	Begründung.
BFernStrGes	Bundesfernstraßengesetz i. d. F. vom 6. August 1961 (BGBl. I S. 341).
BGBL.	Bundesgesetzblatt (Teil und Seite).
BGHSt	Bundesgerichtshof in Strafsachen.
BGHZ	Bundesgerichtshof in Zivilsachen.
BJagdGes	Bundesjagdgesetz i. d. F. vom 30. März 1961 (BGBl. I S. 304).
Binnenschiffsverkehrs-gesetz	Gesetz über den gewerblichen Binnenschiffsverkehr vom 1. Oktober 1953 (BGBl. I S. 1453).
BLG	Bundesleistungsgesetz i. d. F. vom 27. September 1961 (BGBl. I S. 1769).
BlnVerf	Verfassung von Berlin vom 1. September 1950.
BNotO	Bundesnotarordnung vom 24. Februar 1961 (BGBl. I S. 98).
BR	Bundesrat.
BRAO	Bundesrechtsanwaltsordnung vom 1. August 1959 (BGBl. I S. 565).
BReg	Bundesregierung.

BremVerf	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 21. Oktober 1947.
BRRG	Rahmengesetz zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts i. d. F. vom 22. Oktober 1965 (BGBl. III S. 2030—1).
BSHG	Bundessozialhilfegesetz vom 30. Juni 1961 (BGBl. I S. 815).
BSeuchGes	Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten vom 18. Juli 1961 (BGBl. III 2126—1).
BT	Bundestag.
BVerfG	Bundesverfassungsgericht.
BVertrGes	Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge i. d. F. vom 23. Oktober 1961 (BGBl. III Nr. 240 — 1).
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht.
BVG	Bundesversorgungsgesetz vom 20. Dezember 1950 (BGBl. I S. 791).
BWahlGes	Bundeswahlgesetz vom 7. Mai 1956 (BGBl. III Nr. 111 — 1).
BWahlO	Bundeswahlordnung i. d. F. vom 8. April 1965 (BGBl. III Nr. 111 — 1).
Diss.	Dissertation.
DJZ	Deutsche Juristenzeitung (Jahr und Seite).
DöV	Die öffentliche Verwaltung (Jahr und Seite).
DRichterG	Deutsches Richtergesetz vom 8. September 1961 (BGBl. I S. 1665).
DSV	Die Selbstverwaltung (Jahr und Seite).
DSiT	Der Städtetag (Jahr und Seite).
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Jahr und Seite).
E	Entscheidungssammlung.
EStG	Einkommensteuergesetz i. d. F. vom 15. August 1961 (BGBl. I S. 1253).
FeststellungsGes	Gesetz über die Feststellung von Vertreibungsschäden und Kriegssachschäden vom 14. August 1952 (BGBl. I S. 535).
FinArch	Finanzarchiv (Jahrgang und Seite).
FinVerwGes	Finanzverwaltungsgesetz vom 6. September 1950 (BGBl. I S. 488).
FlNotLG	Gesetz über Leistungen zur Unterbringung von Deutschen aus der sowjetischen Besatzungszone oder dem sowjetisch besetzten Sektor von Berlin vom 9. März 1953 (BGBl. I S. 45).
Flüchtlings- wohnungsbauges.	Flüchtlingswohnungsbaugesetz vom 30. Juli 1953 (BGBl. I 1953 S. 712).
Flurbereinigungsges.	Flurbereinigungsgesetz vom 14. Juli 1953 (BGBl. I S. 591).
Geschlechts- krankheitenGes	Gesetz zur Bekämpfung der Geschlechtskrankheiten vom 23. Juli 1953 (BGBl. III Nr. 2126 — 4).
Ges zu Art. 131 GG	Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der unter Artikel 131 des GG fallenden Personen i. d. F. vom 21. August 1961 (BGBl. I S. 1578).
Gesetz . . .	Gesetz über die Gewährung von Miet- und Lastenbeihilfen vom 23. Juni 1960 (BGBl. I S. 389 ff.).



GesORReg	Geschäftsordnung der Reichsregierung vom 3. Mai 1924 (RMBl. S. 173).
Gesetz ...	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Steuerberater und Steuerbevollmächtigten (Steuerberatungsgesetz) vom 23. August 1961 (BGBl. I S. 1301).
Gesetz ...	Gesetz über die vorläufige Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern vom 18. Dezember 1956 (BGBl. I S. 920).
Gesetz ...	Gesetz zum Schutze der Jugend in der Öffentlichkeit vom 4. Dezember 1951 (BGBl. I S. 936).
Gesetz ...	Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke vom 3. September 1953 (BGBl. I S. 1314).
Gesetz ...	Gesetz über den Verkehr mit Vieh und Fleisch vom 25. April 1951 (BGBl. I S. 272).
Gesetz ...	Gesetz über die Vermittlung der Annahme an Kindes Statt vom 29. März 1951 (BGBl. I S. 214).
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. III Nr. 100 — 1).
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Reichsregierung. Besonderer Teil vom 1. Mai 1924. Allgemeiner Teil vom 2. September 1926.
GO	Gemeindeordnung.
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt.
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz vom 27. Januar 1877 i. d. F. vom 12. September 1950 (BGBl. I S. 513).
HandWO	Gesetz zur Ordnung des Handwerks i. d. F. vom 28. Dezember 1965 (BGBl. III Nr. 7110 — 1).
HChE	Entwurf des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee.
HeimkehrerGes	Gesetz über Hilfsmaßnahmen für Heimkehrer vom 19. Juni 1950 (BGBl. I S. 221).
HessVerf	Verfassung des Landes Hessen vom 11. Dezember 1946.
HessVGH	Hessischer Verwaltungsgerichtshof.
HambgVerf	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952.
Handb. d. Dt. StR (Hdb.)	Handbuch des Deutschen Staatsrechts, hrsg. von Anschütz und Thoma, Tübingen 1930—1932.
Hdb. d. KommWiss u. Prax.	Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis, Berlin-Göttingen-Heidelberg 1956 ff.
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts (Band und Seite).
JR	Juristische Rundschau (Jahr und Seite).
Jugendarbeits-SchGes	Jugendarbeitsschutzgesetz vom 9. August 1960 (BGBl. I S. 665).
JW	Juristische Wochenschrift (Jahr und Seite).
JWG	Gesetz für Jugendwohlfahrt vom 11. August 1961 (BGBl. I S. 1206).
JZ	Juristenzeitung (Jahr und Seite).
Kriegsgefangenen-entschGes	Kriegsgefangenenentschädigungsgesetz i. d. F. vom 1. September 1964 (BGBl. I S. 695).
KriegsgräberGes	Gesetz über die Sorge für Kriegsgräber vom 27. Mai 1952 (BGBl. I S. 320).

KulturschutzGes	Gesetz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung vom 6. August 1955 (BGBl. I S. 501).
LAG	Gesetz über den Lastenausgleich vom 14. August 1952 (BGBl. I S. 446).
LandbeschGes	Gesetz über die Landbeschaffung für Aufgaben der Verteidigung vom 23. Februar 1957 (BGBl. III Nr. 54 — 3).
LOG NRW	Landesorganisationsgesetz Nordrhein-Westfalen vom 10. Juli 1962 (GVBl. S. 421).
LuftSchG	Erstes Gesetz über Maßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung vom 9. Oktober 1957 (BGBl. I S. 1696).
NdsVerf	Verfassung des Landes Niedersachsen.
NDV	Nachrichtenblatt des deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (Jahr und Seite).
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Jahr und Seite).
Novelle 1953 zum RJWG	Gesetz zur Änderung von Vorschriften des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes vom 28. August 1953 (BGBl. I S. 1193).
NRWVerf	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28. Juni 1950.
OLG	Oberlandesgericht.
OVG	Oberverwaltungsgericht.
ProVG	Preußisches Oberverwaltungsgericht.
PersStG	Personenstandsgesetz i. d. F. vom 8. August 1957 (BGBl. I S. 1125).
PersStandGes	
Prüfungsordnung	für Zahnärzte auf Grund von § 10 des Gesetzes über die Ausübung der Zahnheilkunde vom 16. Dezember 1954 (BGBl. I S. 19).
PVS	Politische Vierteljahresschrift (Jahr und Seite).
RAO	Reichsabgabenordnung vom 22. 5. 1931 (RGBl. I S. 161).
RaumordnungGes	Raumordnungsgesetz vom 8. April 1965 (BGBl. III Nr. 2300 — 1).
RdL	Recht der Landwirtschaft. Zeitschrift für Landwirtschaftsrecht (Jahr und Seite).
RGBl.	Reichsgesetzblatt (Teil und Seite).
RGStGH	Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich.
RGZ	Reichsgericht in Zivilsachen.
RhldPf Verf	Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947.
Rspr.	Rechtsprechung.
RVO	Reichsversicherungsordnung i. d. F. vom 17. Mai 1934 (RGBl. I S. 419).
S.	Seite. Satz.
SaarlVerf	Verfassung des Saarlandes vom 15. Dezember 1947.
Schlesw-Holst Verf	Landessatzung für Schleswig-Holstein vom 13. Dezember 1949.
SchutzbereichsGes	Gesetz über die Beschränkung von Grundeigentum für die militärische Verteidigung vom 7. Dezember 1956 (BGBl. III Nr. 54 — 2).

SchwerbeschädigtenGes	Schwerbeschädigtengesetz vom 16. 6. 1953 (BGBl. I S. 389).
SteuerberatungsGes	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Steuerberater und Steuerbevollmächtigten vom 23. August 1961 (BGBl. I S. 1301).
StVO	Straßenverkehrsordnung i. d. F. vom 29. März 1956 (BGBl. I S. 271).
StVZO	Straßenverkehrszulassungsordnung i. d. F. vom 6. Dezember 1960 (BGBl. I S. 898).
1. Überleitungsgesetz	vom 28. November 1950 i. d. F. vom 28. April 1955 (BGBl. I S. 193).
2. Überleitungsgesetz	vom 21. August 1951 (BGBl. I S. 774).
4. Überleitungsgesetz	Gesetz zur Regelung finanzieller Beziehungen zwischen dem Bund und den Ländern vom 27. April 1955 (BGBl. I S. 189).
UmsiedlungsVO	Verordnung zur Umsiedlung aus überbelegten Ländern vom 5. Juni 1956 (BGBl. I S. 490).
UnterhaltssichGes	Gesetz über die Sicherung des Unterhalts der zum Wehrdienst einberufenen Wehrpflichtigen und ihrer Angehörigen i. d. F. vom 31. Mai 1961 (BGBl. I S. 661).
VerwArch	Verwaltungsarchiv (Band und Seite).
VerfGH	Verfassungsgericht.
VerwRspr.	Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland, herausgegeben von Ziegler, München 1949 ff. (Band und Seite).
VG	Verwaltungsgericht.
VGH Kassel	Hessischer Verwaltungsgerichtshof.
VGH RhldPf	Verfassungsgerichtshof von Rheinland-Pfalz.
VolkszählungsGes	Gesetz über eine Zählung der Bevölkerung, Gebäude, Wohnungen, nicht landwirtschaftlichen Arbeitsstätten und landwirtschaftlichen Kleinbetriebe im Jahre 1950 vom 27. Juli 1950 (BGBl. I S. 335).
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (Band und Seite).
WehrPflGes	Wehrpflichtgesetz i. d. F. vom 14. Mai 1965 (BGBl. III Nr. 50 — 1).
WRV	Verfassung des deutschen Reichs (Weimarer Verfassung) vom 11. August 1919.
WohnraumbewirtschaftungsGes	Wohnraumbewirtschaftungsgesetz i. d. F. vom 23. Juni 1960 (BGBl. III Nr. 234 — 1).
WohnungsbeihilfenGes	Wohnungsbeihilfengesetz vom 29. Juli 1963 (BGBl. I S. 508).
1. Wohnungsbaugesetz	i. d. F. vom 25. August 1953 (BGBl. III Nr. 2330 — 1).
2. Wohnungsbaugesetz	Wohnungsbau- und Familienheimgesetz i. d. F. vom 1. September 1965 (BGBl. III Nr. 2330 — 2).
ZdF	Zeitschrift für das Fürsorgewesen (Jahr und Seite).
ZBl.	Zentralblatt für Jugendrecht und Jugendwohlfahrt (Jahr und Seite).

## Einführung

Der hier behandelte Problembereich ist ein Teil des großen Fragenkomplexes, der sich aus der Aufgliederung der Bundesrepublik in Bund und Länder und der damit zusammenhängenden engen Verzahnung der jeweiligen Organisationskompetenzen ergibt<sup>1</sup>. Die Arbeit wird sich daher in ihren wesentlichen Punkten mit organisatorischen Fragen im Spannungsfeld zwischen Bund und Ländern befassen. Dabei werden wegen der engen Gemengelage zwischen organisatorischen und verfahrensrechtlichen Normen, die sich im Einzelfall ergeben kann<sup>2</sup>, auch verfahrensrechtliche Fragen gestreift werden müssen.

In Lehre und Praxis sind die Fragen dieses Problembereiches heftig umstritten. Bei der Beratung zahlreicher Gesetze<sup>3</sup> sind sie in den Gesetzgebungsgremien ausführlich diskutiert<sup>4</sup> und in der einen oder anderen Weise gelöst worden. Die verschiedenen Lösungen lassen jedoch eine einheitliche Richtung nicht erkennen<sup>5</sup>. Schon aus diesem Grunde wird daher in den angeschnittenen Fragen die Staatspraxis nicht zur Interpretation der Verfassung dienen können, ganz abgesehen davon, daß die Interpretation der Verfassung aus der Staatspraxis heraus bereits an

---

<sup>1</sup> *Ditfurth* Diss. S. 79; *Köttgen* DöV 1955 S. 485 i. A. a. *Nawiasky*, Grundgedanken S. 45.

<sup>2</sup> Vgl. *Bettermann* VVDStRL 17 S. 118 (131, 136); *Köttgen* DöV 1952 S. 423 Sp. 1; *Lerche*, Gutachten S. 65 mit Anm. 163; *Maunz-Dürig* Art. 86 Rdn. 16.

<sup>3</sup> Zuletzt anlässlich des Bundessozialhilfegesetzes (Entwurf des BSHG in BTDrucks. III Nr. 1799) und des Jugendwohlfahrtsgesetzes (Entwurf des JWG in BTDrucks. III Nr. 2226).

<sup>4</sup> Vgl. z. B. das Rechtsgutachten des Rechtsausschusses des Bundesrates zitiert nach *v. Hausen* DöV 1960 S. 1, 441.

<sup>5</sup> Vgl. unten 2. Kapitel; ferner z. B. § 5 Abs. 2 BLG: die Anforderungsbehörden der Länder handeln im Auftrage des Bundes; § 2 S. 2 LuftschG: Gesetz wird von den Ländern im Auftrage des Bundes, von den Gemeinden im Auftrage der Länder durchgeführt; § 308 LAG: innerhalb der allgemeinen Verwaltung wird für jeden Land- und Stadtkreis ein Ausgleichsamts eingerichtet; § 3 Abs. 3 FlNotLG: Anforderungsbehörden, die keine staatlichen Behörden sind, handeln kraft staatlichen Auftrags. Die Aufgaben hat immer der leitende Gemeindebeamte wahrzunehmen; §§ 2, 14 GeschlechtskrankheitenG: die Durchführung des Gesetzes obliegt den Gesundheitsämtern; ferner vgl. *v. Hausen-von der Heide* DöV 1958 S. 753; *Köttgen*, Gemeinde S. 75 f.; *Krebsbach* DSSt 1961 S. 7, 8; *Lerche*, Gutachten S. 21, 77 Anm. 199; aber: *v. Hausen* DöV 1960 S. 1 (3), wo er davon spricht, daß sich für Art. 84 Abs. 1 GG schon eine feste Auslegungspraxis zugunsten des Bundes ergeben habe.

sich problematisch und allenfalls dann vertretbar ist, wenn Lücken ausgefüllt oder unscharfe Kompetenzen näher umgrenzt werden müssen<sup>6</sup>.

Ein Verzicht der Länder zugunsten des Bundes auf die ihnen verfassungsmäßig zustehenden Rechte ist nicht möglich<sup>7</sup>. Aus der Tatsache, daß der Bundesrat einem bestimmten Gesetz nach Art. 84, 85 GG seine Zustimmung erteilt hat, kann daher nicht auf dessen Rechtmäßigkeit hinsichtlich der organisatorischen und verfahrensrechtlichen Vorschriften geschlossen werden<sup>8</sup>. Die nach der Verfassung den Ländern etwa eingeräumten Rechte sind unverzichtbar, ein entgegen diesen Vorschriften ergehendes Zustimmungsgesetz würde eine Verfassungsdurchbrechung nach Art. 79 Abs. 3 GG enthalten<sup>9</sup>. Eine Lösung dieser Probleme wird aus der Wechselbeziehung von Art. 83 ff. und Art. 73 ff. GG, von bundes- und rechtsstaatlichen Argumenten zu finden sein. Dabei muß man sich allerdings immer dessen bewußt sein, daß das Grundgesetz wie jede Verfassung nur Grundlage des gesamten Staatswesens sein, nicht aber eine lückenlose und systematisch einheitliche Kodifikation darstellen will. Sie hält für den Staatsmann nicht die gleichen eingehenden und ausgefeilten Regelungen parat, wie es z. B. das Bürgerliche Gesetzbuch für den Zivilisten tut. Man darf im Grundgesetz nicht die restlose Aufklärung für Vorgänge suchen, die in ihm nicht normativ geregelt sind oder geregelt werden können<sup>10</sup>. Dennoch empfiehlt es sich, an die Auslegung der Verfassung mit klar umgrenzten Begriffen heranzugehen.

---

<sup>6</sup> Vgl. hierzu *Lerche*, Gutachten S. 21, 77, gegen *Bender*, Ergänzungsgutachten S. 32/33; *Bachof*, Hauptgutachten S. 64.

<sup>7</sup> BVerfGE 1 S. 35; BVerwG in DVBl. 1962 S. 449; *Huber* Diss. S. 40.

<sup>8</sup> Vgl. BVerfGE 4 S. 139; *Geiger* BayVBl. 1957 S. 301 (303); *Haas* AöR 80 S. 81 (96); *Happe* Diss. S. 102; *Happe* weist ergänzend darauf hin, daß der Bundesrat sich aus Vertretern der Länderregierungen zusammensetzt, die nicht befugt seien, der Landesgesetzgebung vorzugreifen; *Rohwer-Kahlmann* ZdF 1953 S. 194 (196).

<sup>9</sup> Vgl. *Becker* BayVBl. 1961 S. 66; *Haas* AöR 80 S. 83; *Junker*, Gemeinschaftsaufgaben S. 91 f.; *Maunz-Dürig* Art. 20 Rdn. 17.

<sup>10</sup> Vgl. *Böckenförde*, Organisationsgewalt S. 17; *Sembritzki* Diss. S. 127.

## Erstes Kapitel

### Zum Begriff der Selbstverwaltungskörperschaft

#### I. Die historische Entwicklung des Selbstverwaltungsbegriffes

Das Grundgesetz verwendet das Wort „Selbstverwaltung“ nur an zwei Stellen, nämlich in Art. 90 Abs. 2 und in Art. 28 Abs. 2. In Art. 90 spricht es die „nach Ladesrecht zuständigen Selbstverwaltungskörperschaften“ an, und in Art. 28 Abs. 2 spricht es von dem „Recht der Selbstverwaltung“ für die Gemeindeverbände<sup>1</sup>.

Außer der Umschreibung in Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG gibt das Grundgesetz keine Umschreibung dessen, was unter dem Begriff der Selbstverwaltung zu verstehen ist. In der Literatur war und ist der Begriff der Selbstverwaltung sehr umstritten. Einen einheitlichen Begriff der Selbstverwaltung, der sich konstant in den einzelnen Epochen des Staatsverständnisses erhalten hat, gibt es nicht. Für die Selbstverwaltung gilt in besonderem Maße, daß mit einem Wort an sich jeder beliebige Sinn verbunden werden kann und der begriffliche Inhalt eines Wortes lediglich eine Sache der Vereinbarung von Menschen gleicher Zunge ist. Es ist aber zweckmäßig, ein Wort nur in einem ganz bestimmten Sinn zu gebrauchen<sup>2</sup>.

Als Umschreibung bestimmter Lebensformen der menschlichen Gemeinschaft hat sich der Begriff der Selbstverwaltung so oft verändert, wie sich diese Gemeinschaft soziologisch und politisch verändert hat.

Als politisches Postulat im Kampf einerseits zwischen der Gesellschaft und dem Staat, andererseits zwischen dem Individuum, der Gesellschaft und dem Staat, änderte er sich mit den sich wandelnden politischen Verhältnissen und Erfordernissen sowie mit der Stellung, die die Fordernenden gegenüber dem Staat einnahmen. Als staats- und verwaltungs-

---

<sup>1</sup> Die Länderverfassungen enthalten darüber hinaus Selbstverwaltungsgarantien auch für andere Bereiche des öffentlichen Lebens: *Hochschulen*: Art. 138 Abs. 2 BayVerf.; Art. 60 Abs. 1 Hess.Verf.; Art. 16 Abs. 1 NRW Verf.; Art. 39 Abs. 1 Rhld.Verf. *Kirchen*: Art. 142 Abs. 3 BayVerf.; Art. 59 Abs. 2 BrVerf.; Art. 49 Hess.Verf.; Art. 19 Abs. 2 NRW Verf. *einzelner Landesteile*: Art. 78 Abs. 2 RhldPf.Verf. *Sozialversicherung*: Art. 57 Abs. 4 BrVerf.; Art. 35 Abs. 1 Hess.Verf.; Art. 53 Abs. 4 Rhld.Verf. *Wirtschaft*: Art. 155 BayVerf.; Art. 69 Rhld.Verf.; *aller bestehenden Selbstverwaltungseinrichtungen*: Art. 71 Abs. 1 Bad-W.Verf.; Art. 44 Abs. 1 Nds.Verf.

<sup>2</sup> Peters, Grenzen S. 17.