

CHRISTIAN HEITSCH

# Die Ausführung der Bundes- gesetze durch die Länder

*Jus Publicum*

77

---

**Mohr Siebeck**

# JUS PUBLICUM

Beiträge zum öffentlichen Recht

Band 77





Christian Heitsch

Die Ausführung  
der Bundesgesetze  
durch die Länder

Mohr Siebeck

*Christian Heitsch*, geboren 1962; 1983-1989 Studium der Rechtswissenschaften in Regensburg und Göttingen; 1992 Promotion; 1994 Zweites Jurist. Staatsexamen; 1994-1996 Rechtsanwalt; 1996-1999 Wissenschaftlicher Assistent an der Universität Regensburg; 2000 Habilitation; z.Zt. Privatdozent an der Universität Trier.

Als Habilitationsschrift auf Empfehlung des Fachbereichs Rechtswissenschaften der Universität Trier gedruckt mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft.

*Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme*

*Heitsch, Christian:*

Die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder / Christian Heitsch. –  
Tübingen : Mohr Siebeck, 2001

(Jus publicum ; 77)

ISBN 3-16-147645-X

978-3-16-158006-2 Unveränderte eBook-Ausgabe 2019

© 2001 J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechts ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Textservice Zink in Schwarzach aus der Garamond-Antiqua belichtet, von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier der Papierfabrik Niefern gedruckt und von der Großbuchbinderei Heinr. Koch in Tübingen gebunden.

ISSN 0941-0503

## Vorwort

Diese Arbeit wurde im Wintersemester 2000/2001 vom Fachbereich Rechtswissenschaften der Universität Trier als Habilitationsschrift angenommen. Daß ich sie schreiben konnte, verdanke ich meinen akademischen Lehrern an den Universitäten Regensburg, Göttingen und Trier. Von ihnen hat Reinhard *Hendler* mich als aus der Praxis zurückkehrenden Seiteneinsteiger an seinem Lehrstuhl akzeptiert, die Anregung zur Themenwahl gegeben und die Ausführung mit Rat und Kritik begleitet. Michael *Reinhardt* hat das Zweitgutachten erstattet. Das Geheime Staatsarchiv Preußischer Kulturbesitz hat mir ermöglicht, die Akten der Preußischen Regierung über die Entstehung der Verfassung des Norddeutschen Bundes einzusehen. Der Verlag J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) hat sich zur Veröffentlichung der Arbeit bereit erklärt, die Deutsche Forschungsgemeinschaft eine Druckbeihilfe gewährt. Ihnen allen danke ich herzlich. Das Manuskript wurde im März 2000 abgeschlossen. Für die Veröffentlichung wurden Literatur und Rechtsprechung bis Januar 2001 eingearbeitet.

Trier, im April 2001

*Christian Heitsch*



## Inhaltsverzeichnis

Vorwort . . . . .	V
Abkürzungsverzeichnis . . . . .	XVII
Einleitung . . . . .	1

### Erster Teil

#### Der Landesvollzug der Bundesgesetze im Kontext von Bundesstaats,theorie‘ und -,prinzip‘

A. Landesvollzug der Bundesgesetze und Bundesstaatstheorie . . . . .	7
I. Legitimationstheorien . . . . .	8
1. Freiheitsschützende Funktionen der bundesstaatlichen Ordnung . . . . .	8
2. Renaissance der Legitimation durch regionale Vielfalt . . . . .	10
3. Realitätsgehalt dieser Wirkungen im Beteiligungsföderalismus . . . . .	10
a) Befund . . . . .	10
b) Folgen für die Rechtfertigung der bundesstaatlichen Ordnung . . . . .	11
II. Grundelemente bundesstaatlicher Ordnung . . . . .	13
B. Landesvollzug der Bundesgesetze und Bundesstaats,prinzip‘ . . . . .	18
I. Konkrete Rechtsfolgen aus einem Bundesstaats,prinzip‘? . . . . .	19
II. Problemgeschichte deutscher föderaler Ordnung seit 1815 . . . . .	22
1. Deutscher Bund . . . . .	23
2. Bundesstaatlichkeit in der Frankfurter Reichsverfassung vom 28.03.1849 . . . . .	25
3. Die Verfassung des Norddeutschen Bundes . . . . .	30

a)	Entstehung . . . . .	30
(1)	Preußische Vorarbeiten . . . . .	31
(2)	Wesentliche Vorentscheidungen Bismarcks . . . . .	35
(3)	Verfassungsentwurf Savignys . . . . .	36
(4)	Bismarcks Verfassungsentwurf . . . . .	38
(5)	Verhandlungen der Regierungsbevollmächtigten . . . . .	41
(6)	Beratungen im Reichstag und Verfassungsvertrag der Regierungen . . . . .	45
(7)	Annahme durch Landtage und Publikation . . . . .	48
b)	Juristische Rekonstruktion der Gründung des Bundes . . . . .	49
c)	Die Kompetenzverflechtung in der Verfassung des Norddeutschen Bundes . . . . .	54
4.	Bundesstaatlichkeit in der Reichsverfassung von 1871 . . . . .	55
a)	Entstehung . . . . .	55
(1)	Wirtschaftliche und militärische Integration Deutschlands . . . . .	55
(2)	Preußische Verfassungsvorstellungen . . . . .	56
(3)	Verfassungsverträge mit den süddeutschen Staaten . . . . .	57
(a)	Unterschiedliche verfassungspolitische Ziele der süddeutschen Staaten . . . . .	57
(b)	Vorentscheidungen auf den Münchener Konferenzen und Beitritt der „Südstaaten“ . . . . .	58
b)	Geltungsgrund der Reichsverfassung . . . . .	60
c)	Einzelprobleme aus dem Verhältnis zwischen Reich und Gliedstaaten . . . . .	61
(1)	Bedeutung der vertraglichen Grundlagen der Reichsverfassung für die Verfassungspraxis . . . . .	61
(2)	Das Reich als Bundesstaat oder Staatenbund . . . . .	65
(3)	Bundestreue als ungeschriebener Verfassungsrechtssatz? . . . . .	67
5.	Bundesstaatlichkeit nach der Weimarer Reichsverfassung . . . . .	69
a)	Entstehung der Weimarer Reichsverfassung . . . . .	70
(1)	Der staatsrechtliche Standpunkt Preuß' . . . . .	70
(2)	Seine Verfassungsentwürfe . . . . .	73
(3)	Verhandlungen mit den Länderregierungen . . . . .	75
(a)	Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt . . . . .	76
(b)	Föderalistische Abänderung des Verfassungs- entwurfs im Staatenausschuß . . . . .	77
(4)	Änderungen durch die Nationalversammlung . . . . .	78
(a)	Reservatrechte und Länderstaatlichkeit . . . . .	78
(b)	Verwaltungskompetenzen und Reichsaufsicht . . . . .	80
b)	Dogmatische Hauptprobleme des Reich-Länder-Verhältnisses . . . . .	81

(1) Kompetenzverflechtung . . . . .	81
(2) Vollzug der Reichsgesetze in Reichs- oder Landesstaatsgewalt . . . . .	82
(3) Bundes- oder Einheitsstaat . . . . .	83
(a) Überkommene Argumentationsmuster . . . . .	84
(b) Bundesstaat als dezentralisierte Rechtsordnung . . . . .	85
(4) Der Bundestreuegedanke unter Geltung der WRV . . . . .	86
(a) Einseitige Pflicht der Länder zur Reichstreue . . . . .	86
(b) Gegenseitige Pflicht zur Bundestreue . . . . .	87
III. Verankerung der Bundesstaatlichkeit im Grundgesetz . . . . .	92
IV. Korrektur des Bundesstaatsverständnisses . . . . .	94
1. Bundesstaatlichkeit nach Maßgabe des Grundgesetzes . . . . .	94
a) Verfassungsautonomie der Länder . . . . .	95
b) Leitbild für die Länderstaatlichkeit . . . . .	98
c) Garantie eines Kompetenzbestands und Zugriffsrecht auf neue staatliche Aufgaben . . . . .	99
2. Rechtsgrundlage der Bundestreue . . . . .	101
a) Grundsatzkritik der bundesverfassungsgerichtlichen Bundestreuekonzeption . . . . .	102
b) Begründungsansätze im Schrifttum . . . . .	103
(1) „Wesen“ des Bundesstaates . . . . .	103
(2) Parallele zu rechtsstaatlichen Grundsätzen . . . . .	103
(3) Bundesstaatsrechtliche Ausprägung von Treu und Glauben . . . . .	106
c) Erweiterung normierter Informations-, Rücksichtnahme- und Mitwirkungspflichten . . . . .	108
V. „Bundesstaatlichkeit“ als Staatsfundamentalnorm . . . . .	110
C. Insbesondere:	
Der „demokratische und soziale“ Bundesstaat . . . . .	112
I. Unitarische Sichtweise . . . . .	112
II. Grundsätzliche Bedenken . . . . .	115
III. Demokratische Legitimation auf Bundes- und Landesebene . . . . .	117
1. Komponenten demokratischer Legitimation gemäß Art. 20 Abs. 2 GG . . . . .	118
2. Hinreichendes Legitimationsniveau der staatsunmittelbaren Verwaltung nach dem Grundgesetz . . . . .	121
3. Zur Bedeutung von Öffentlichkeit für die demokratische Legitimation . . . . .	123
4. Weitere Klarstellung: Zur Relativität des Legitimationsmodells für den Bereich der Exekutive . . . . .	128

5. Legitimation der Landesverwaltung vom Landesvolk aus als Bestandteil der demokratisch-bundesstaatlichen Ordnung (Art. 28 Abs. 1 GG) . . . . .	131
6. Ineinandergreifen der demokratischen und der bundesstaatlichen Ordnung . . . . .	133
IV. Grenzen informeller Koordination der Gesetzesausführung . . . . .	134
1. Befund . . . . .	134
2. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der informellen Koordination . . . . .	138
a) Problembereiche . . . . .	138
b) Insbesondere: Die Aushöhlung der parlamentarischen Kontrolle . . . . .	140
V. Grenzen bundesstaatlicher Vielfalt bei der Ausführung . . . . .	144
1. Grundrechte . . . . .	145
a) Gleichheitssatz . . . . .	145
b) Freizügigkeit . . . . .	146
2. Sozialstaatsprinzip . . . . .	147
3. Bundestreue . . . . .	151

## Zweiter Teil

### Die Vollzugstypen im demokratischen und sozialen Bundesstaat des Grundgesetzes

A. Zur Funktion der Aufsicht im demokratischen Bundesstaat . . . . .	153
I. Gegenstand der Bundesaufsicht . . . . .	153
1. Zum Begriff der „Ausführung“ . . . . .	153
2. Zum Begriff der „Bundesgesetze“ . . . . .	156
3. Das Grundgesetz als „Bundesgesetz“ . . . . .	157
II. Problemgeschichte der Bundesaufsicht . . . . .	159
1. Reichsaufsicht als Klammer um den monarchischen Bundesstaat . . . . .	159
a) Abhängige Reichsaufsicht . . . . .	160
b) Selbständige Aufsicht . . . . .	161
c) Rechtliche Grenzen der Reichsaufsicht . . . . .	162
2. Reichsaufsicht unter der Weimarer Verfassung . . . . .	164
a) Selbständige und abhängige Aufsicht . . . . .	164
b) Struktur und Befugnisse der Reichsaufsicht . . . . .	165
c) Rechtsschutz . . . . .	167
3. Bundesaufsicht nach dem Grundgesetz . . . . .	168
a) Ausgestaltung . . . . .	168
b) Verdrängung durch andere Steuerungsmechanismen . . . . .	170

III. Reservefunktion der Bundesaufsicht . . . . .	173
IV. Sonderfall: Aufsicht bei Ausführung des Europarechts . . . . .	174
B. Art. 30 GG als Grundlage der Länderkompetenz . . . . .	176
C. Ausgestaltung der landeseigenen Ausführung . . . . .	181
I. Regelung der Behördeneinrichtung und des Verfahrens . . . . .	181
1. Entstehung der Regelung vor dem Hintergrund der Annexlehre . . . . .	181
2. Meinungsstand . . . . .	186
a) Regelung des Verwaltungsverfahrens . . . . .	186
b) Regelung der Behördeneinrichtung . . . . .	189
c) Zustimmungsbedürftigkeit von Änderungsgesetzen . . . . .	191
3. Bedeutung der Zustimmungsrechte für die Politikverflechtung . . . . .	194
a) Politische Auswirkungen weitreichender Zustimmungsvorbehalte . . . . .	194
b) Attraktivität für die Landesregierungen . . . . .	197
4. Berechtigung demokratiestaatlicher Einwände gegen Zustimmungsrechte des Bundesrates? . . . . .	199
a) Spannungen zwischen Bundesrat und parlamentarischer Demokratie . . . . .	199
b) Mittelbare demokratische Legitimation der Bundesratsmitglieder . . . . .	201
c) Festlegung des Verhältnisses von Bundes- staatlichkeit und Parlamentarismus in den Zustimmungstatbeständen . . . . .	202
(1) Zur Rechtsstellung bundesstaatlicher Vorläufer des Bundesrats . . . . .	202
(2) Bundesrat als Kompromiß zwischen bundes- staatlichen und demokratiestaatlichen Momenten . . . . .	207
5. Konsequenzen für die Interpretation der Zustimmungstatbestände . . . . .	210
a) Zustimmungsbedürftigkeit der Regelung des Verwaltungsverfahrens . . . . .	211
b) Zustimmungsbedürftigkeit von Regelungen der Behördeneinrichtung . . . . .	214
c) Sonderfall: Verfahrens- und Einrichtungsregelungen bei Rahmengesetzen . . . . .	216
d) Art. 84 Abs. 1 GG als Hinweis auf einen institutionellen Gesetzesvorbehalt . . . . .	217
e) Abgrenzungsprobleme . . . . .	217
f) Zustimmungsbedürftigkeit von Änderungsgesetzen . . . . .	218

II. Erlaß allgemeiner Verwaltungsvorschriften . . . . .	221
1. Problemgeschichte . . . . .	222
a) Spätkonstitutionalismus . . . . .	222
b) Unter Geltung der Weimarer Reichsverfassung . . . . .	224
c) Die „Allgemeinen Verwaltungsvorschriften“ in den Beratungen des Parlamentarischen Rates . . . . .	225
2. Funktion und zulässiger Inhalt der allgemeinen Verwaltungsvorschriften . . . . .	227
a) Allgemeine Bedeutung . . . . .	227
b) Abgrenzung zu anderen Formen der Bundesingerenz . . . . .	228
(1) Verwaltungsvorschriften und Einzelweisungen . . . . .	228
(2) Zulässige Inhalte allgemeiner Verwaltungs- vorschriften . . . . .	228
3. Publikationserfordernis für allgemeine Verwaltungs- vorschriften . . . . .	231
a) Rechtsstaatsprinzip . . . . .	231
b) Demokratieprinzip . . . . .	234
4. Erlaßkompetenz . . . . .	235
a) Der Grundsatz notwendiger Kabinettsbefassung . . . . .	235
b) Stellungnahme . . . . .	236
5. Publikationspflicht für Empfehlungen der Bund-Länder-Koordinationsgremien? . . . . .	239
III. Einzelweisungsrechte . . . . .	240
1. Entstehungsgeschichte . . . . .	241
2. Einzelfragen . . . . .	244
a) Zum Begriff . . . . .	244
b) Weisungskompetenz für den einzelnen Minister? . . . . .	244
c) Materiellrechtliche Anforderungen an die Ermächtigung . . . . .	245
d) Dringlichkeit . . . . .	245
e) Einschluß milderer Mittel? . . . . .	246
D. Die Bundesauftragsverwaltung . . . . .	248
I. Probleme der begrifflichen Einordnung . . . . .	248
II. Zentralproblem: Festigkeit der Länderposition . . . . .	249
1. Meinungsstand . . . . .	249
a) Trennung von Wahrnehmungs- und Sachkompetenz . . . . .	249
b) Abwehrrechte auch gegen inhaltlich rechtswidrige weisungen . . . . .	251
2. Eigener Lösungsansatz: Systematische Einbeziehung der Anwendungsfälle . . . . .	253
III. Die Länderposition im ursprünglichen Anwendungsbereich . . . . .	254
1. Problemgeschichtliche Anknüpfungspunkte . . . . .	254

a) Weisungsrechte der Reichsbehörden unter Geltung der Bismarckverfassungen . . . . .	254
(1) Rechtsgrundlage . . . . .	254
(2) Rechtliche Grenzen der Weisungsbefugnisse? . . . . .	255
b) Die „Reichsauftragsverwaltung“ unter Geltung der Weimarer Reichsverfassung . . . . .	257
(1) Merkmale . . . . .	257
(2) Rechtsschutz der Länder im Bereich der Reichsauftragsverwaltung? . . . . .	258
2. Entwicklung der Bundesauftragsverwaltung im Parlamentarischen Rat . . . . .	259
a) Die Bundesauftragsverwaltung als Verwaltungsform . . . . .	260
b) Bundesauftragsverwaltung zur Wahrnehmung ursprünglicher Bundesaufgaben . . . . .	260
c) Umfang der Bundesingerenz mit Blick auf Anwendungsbereich formuliert . . . . .	265
d) Im einzelnen: Weisungen (Art. 85 Abs. 3 GG) . . . . .	266
(1) Voraussetzungen der Inanspruchnahme des Weisungsrechts . . . . .	266
(2) Verantwortung für den Weisungsvollzug . . . . .	268
(3) Weisungsrecht und Staatlichkeit der Länder . . . . .	268
e) Im einzelnen: Zweckmäßigkeitssaufsicht (Art. 85 Abs. 4 GG) . . . . .	269
(1) Rückschluß auf die Reichweite des Weisungsrechts . . . . .	269
(2) Bundesaufsicht als einheitliches Rechtsinstitut? . . . . .	270
3. Ergänzungen der historisch-genetischen Betrachtung . . . . .	271
a) Zur Außenwirkung der Weisungen . . . . .	271
b) Verfassungssystematik . . . . .	272
4. Begrenzung der Weisungskompetenz durch das Rechtsstaatsprinzip? . . . . .	275
5. Bundestreue als einzige Grenze des Weisungsrechtes . . . . .	277
6. Allgemeine und Einzelweisungen . . . . .	279
IV. Die Länderposition im erweiterten Anwendungsbereich . . . . .	281
1. Luftverkehrsverwaltung . . . . .	282
a) Zur Struktur der Bundesauftragsverwaltung . . . . .	282
b) Anwendungsbereich . . . . .	283
2. Lastenausgleich . . . . .	285
a) Zur Struktur der Bundesauftragsverwaltung . . . . .	285
b) Zur Länderposition in der formellen Bundesauftrags- verwaltung . . . . .	286
c) Verfassungsrechtliche Grenzen der Bundesingerenz in der Lastenausgleichsverwaltung . . . . .	288
d) Anwendungsbereich und Besonderheiten . . . . .	289

3. Gesetze für Verteidigung und Zivilschutz . . . . .	291
a) Zur Struktur der Bundesauftragsverwaltung . . . . .	291
b) Verfassungsrechtliche Grenzen der Bundesingerenz . . . . .	294
c) Modifikationen der Bundesauftragsverwaltung . . . . .	295
d) Grund und Reichweite der Zustimmungsvorbehalte . . . . .	296
4. Kernenergierecht . . . . .	297
a) Zur Struktur der Bundesauftragsverwaltung . . . . .	297
b) Verfassungsrechtliche Grenzen für die Ausübung der Befugnisse . . . . .	297
(1) Erfüllung internationaler und supranationaler Verpflichtungen . . . . .	301
(a) Verpflichtungen aus Gemeinschaftsrecht . . . . .	301
(b) Verpflichtungen durch „allgemeine Regeln des Völkerrechts“ . . . . .	305
(c) Völkervertragsrechtliche Verpflichtungen . . . . .	309
(2) Gefährlichkeit der Kernenergie . . . . .	311
c) Reichweite des Zustimmungsbedürfnisses . . . . .	314
d) Vollzug des Kernenergierechts durch Bundesoberbehörden . . . . .	314
(1) Grenzen der Bundeskompetenz aus Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG . . . . .	314
(2) Sein Verhältnis zu Art. 87c GG . . . . .	318
V. Sonstige Bundesbefugnisse . . . . .	319
1. Regelung des Verwaltungsverfahrens . . . . .	320
a) Grundlage der Bundeskompetenz . . . . .	320
b) Zustimmungsbedürftigkeit . . . . .	321
c) Generelle Beteiligungsvorbehalte als Verfahrensregeln . . . . .	325
2. Allgemeine Verwaltungsvorschriften (Art. 85 Abs. 2 S. 1 GG) . . . . .	325
3. Bundeseinfluß im Personalbereich . . . . .	326
VI. Fazit zur Bundesauftragsverwaltung . . . . .	327
1. Typologie . . . . .	327
a) Materielle Auftragsverwaltung zur Ausführung von Bundesangelegenheiten . . . . .	327
b) Formelle Auftragsverwaltung als zweckgebunden gesteigerte Bundesingerenz . . . . .	328
2. Gemeinsamkeiten beider Typen . . . . .	329
VII. Nachtrag zum Rechtsschutz bei Bundesingerenzen . . . . .	329

## Dritter Teil

### Ausgabenverteilung und Haftung

A. Zum Konnexitätsgrundsatz . . . . .	331
I. Problemgeschichte . . . . .	332
1. Verteilung der Ausgabenlasten in Kaiserreich und Weimarer Republik . . . . .	332
2. Ursprüngliche Fassung des Grundgesetzes . . . . .	333
3. Finanzverfassungsgesetz von 1955 . . . . .	335
a) Lastenverteilungsgrundsatz . . . . .	335
b) Aufgabenzuweisung und Finanzausstattung . . . . .	339
4. Die Finanzreform von 1969 . . . . .	340
a) Begründung der Lastenverteilung durch die Troeger-Kommission . . . . .	340
b) Ausgestaltung im Überblick . . . . .	341
II. Exkurs: Zur finanzwissenschaftlichen Problematik . . . . .	343
1. Zum Referenzsystem einer finanzwissenschaftlichen Analyse der Ausgabenverteilung . . . . .	344
a) Problemstellung . . . . .	344
b) Grundlagen . . . . .	344
c) Konsequenzen . . . . .	347
(1) Kosten in Abhängigkeit von der Größe einer Körperschaft . . . . .	347
(2) Kosten in Abhängigkeit vom Heterogenitätsgrad . . . . .	348
(3) Kosten in Abhängigkeit vom Zentralisierungsgrad . . . . .	348
2. Bewertung der grundgesetzlichen Lastenverteilungs- regelungen . . . . .	349
a) Zur ursprünglichen Fassung des Grundgesetzes . . . . .	349
b) Zum Finanzverfassungsgesetz von 1955 . . . . .	349
c) Zur Finanzreform von 1969 . . . . .	350
III. Zur bundesstaatspolitischen Sachgerechtigkeit . . . . .	351
1. Verfassungspolitische Diskussion . . . . .	351
a) Einwände und deren Berechtigung . . . . .	351
b) Alternativvorschläge und deren Zweckmäßigkeit . . . . .	353
2. Verfassungsrechtliche Möglichkeit der Neuinterpretation? . . . . .	357
a) Art. 104a Abs. 2 GG als Grundlage eines Prinzips der Sachverantwortung? . . . . .	357
b) Die Lastenverteilung de constitutione lata . . . . .	359
3. Annex: Zum Ausgabenbegriff . . . . .	360
a) Abgrenzung von „Ausgaben“ und „Kosten“ . . . . .	360
b) Zweck- und Verwaltungsausgaben . . . . .	361

B. Art. 104a Abs. 3 GG als föderaler Kompromiß . . . . .	365
I. Begriffsklärung . . . . .	365
II. Zustimmungsbedürftigkeit . . . . .	369
1. Grundsatz . . . . .	369
2. Zustimmungsbedürftigkeit von Änderungsgesetzen . . . . .	372
III. Lastenverteilung im Ermessen des Bundesgesetzgebers . . . . .	372
IV. Typologische Zuordnung des Art. 104a Abs. 3 S. 2 GG . . . . .	375
C. Lastenverteilung für den Vollzug des Europarechts . . . . .	377
I. Anwendbarkeit des Art. 104a Abs. 1 GG . . . . .	377
II. Ausgabenlast für Europäische Geldleistungsverordnungen . . . . .	381
1. Meinungsstand . . . . .	381
2. Bedeutung des Art. 104a Abs. 2 GG . . . . .	383
3. Bedeutung des Art. 104a Abs. 3 S. 3 GG . . . . .	384
a) Geldleistungsverordnungen im Bereich des Art. 23 Abs. 5 GG . . . . .	384
b) Geldleistungsverordnungen im Bereich des Art. 23 Abs. 6 GG . . . . .	389
D. Zur Haftungsregelung . . . . .	394
I. Problemgeschichte . . . . .	394
1. Haftungsprobleme in der Zoll- und Militärverwaltung des Kaiserreichs . . . . .	394
2. Haftung der Einzelstaaten gegenüber dem Reich in der Weimarer Republik . . . . .	396
II. Funktionen des Art. 104a Abs. 5 S. 1 Hs. 2 GG . . . . .	397
III. Art. 104a Abs. 5 S. 1 Hs. 2 GG als Anspruchsgrundlage . . . . .	400
1. Haftungsinhalt und Haftungssubjekte . . . . .	401
2. Haftungsauslösender Tatbestand . . . . .	402
a) Tatbestandsmerkmal „Verwaltung“ . . . . .	402
b) Tatbestandsmerkmal „nicht ordnungsgemäß“ . . . . .	404
c) Beschränkung auf qualifiziertes Verschulden? . . . . .	406
d) Haftungsumfang . . . . .	408
e) Fazit . . . . .	409
IV. Die Ausgabenlast für EG-Anlastungen . . . . .	409
Zusammenfassung in Thesen . . . . .	413
Literaturverzeichnis . . . . .	427
Archivalien . . . . .	455
Sachverzeichnis . . . . .	457

## Abkürzungsverzeichnis

BA	(preußischer Entwurf einer) Bundesakte (1867)
cl.	Klausel (der U.S.-Verfassung)
DBA	Deutsche Bundesakte
EG	Europäische Gemeinschaft; bei Vorschriftenbezeichnungen auch: Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in der Fassung des Vertrages von Amsterdam
ES	Entwurf für eine Verfassung des Norddeutschen Bundes, ausgearbeitet von <i>K.F. v. Savigny</i> (1866)
EU	Europäische Union; bei Vorschriftenbezeichnungen auch: Vertrag über die Europäische Union in der Fassung des Vertrages von Amsterdam
E-GG	Entwurfssfassung des Grundgesetzes
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FRV	Frankfurter Reichsverfassung (1849)
FS	Festschrift
GOBR	Geschäftsordnung des Bundesrates
GS	Gedächtnisschrift
GStA PK	Geheimes Staatsarchiv Preußischer Kulturbesitz
Harv.L.Rev.	Harvard Law Review
HChE	Herrenchiemseer Entwurf eines Grundgesetzes
JbUTR	Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts
L.Ed.2d	West Publishing Co. (Hrsg.): Lawyers' Edition, Second Series (Sammlung von Entscheidungen des Supreme Court der U.S.A., zitiert nach vorangestellter Band- und nachgestellter Seitenzahl)
NDV	Verfassung des Norddeutschen Bundes (1867)
PR	Parlamentarischer Rat
RHO	Reichshaushaltsordnung
RSK	Reaktorsicherheitskommission
RV	Verfassung des Deutschen Reiches (1871)
S-H	Schleswig-Holstein; schleswig-holsteinisch
u.ö.	und öfter
U.S.Const.	Verfassung der U.S.A.
WRV	Weimarer Reichsverfassung (1919)
WSA	Wiener Schlußakte

Juristische Abkürzungen im übrigen nach *Kirchner*, Hildebert: Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 4. Auflage, Berlin u.a., 1993

Sonstige Abkürzungen nach *Duden*: Rechtschreibung der deutschen Sprache, 21. Auflage, Mannheim u.a., 1996.



## Einleitung

Bislang fehlen Versuche, den Vollzug der Bundesgesetze durch die Länder insgesamt, d.h. unter Einschluß der unmittelbaren finanzverfassungsrechtlichen Konsequenzen (Art. 104a GG) dogmatisch zu erfassen. Die Rechtswissenschaft hat lediglich Einzelprobleme aus diesem Bereich erörtert. Bis in die siebziger Jahre hinein waren in Fortschreibung staatsrechtlicher Überlegungen aus früheren verfassungsgeschichtlichen Epochen Anwendungsbereich und Funktion der Bundesaufsicht,<sup>1</sup> Struktur und Funktion der Bundesauftragsverwaltung<sup>2</sup>, Geltungsgrund und Stellenwert der Bundestreue<sup>3</sup> Themen der wissenschaftlichen Diskussion. Der demokratische<sup>4</sup> bzw. soziale<sup>5</sup> Charakter des vom Grundgesetz verfaßten Bundesstaats wurde desnäheren nur ganz vereinzelt gewürdigt. Die auch politisch höchst bedeutsame Frage, inwieweit Bundesgesetze nach Art. 84 Abs. 1 GG dem Zustimmungsrecht des Bundesrates unterliegen, war seit den fünfziger Jahren immer wieder Gegenstand zahlreicher Abhandlungen.<sup>6</sup> Nach dem Ende des atompolitischen Konsenses Mitte der achtziger Jahre gab es Anlaß, das Weisungsrecht des Bundes im Rahmen der Auftragsverwaltung (Art. 85 Abs. 3 GG) näher zu untersuchen.<sup>7</sup> In den letzten Jahren haben die grundsätzliche Anknüpfung der Aus-

---

<sup>1</sup> S. z.B. *H. Schäfer*, AöR 78 (1952/53), 1 ff.; *Bullinger*, AöR 83 (1958), 279 ff.; ders., AöR 87 (1962), 488 ff.; *Frowein* (1961), insbesondere 40 ff., 66 ff., 75 ff.; v. *Mangoldt* (1966), insbesondere 58 ff., 78 f.

<sup>2</sup> S. z.B. *H. Schäfer*, DÖV 1960, 641 ff.; *Haun* (1972) insbesondere 10 ff., *Wolst* (1974), insbesondere 49 ff.; *Köttgen*, JöR n.F. 3 (1954), 92 ff.; ders., JöR n.F. 11 (1962), 235 ff.

<sup>3</sup> Dazu z.B. *Bayer* (1961); *Kowalsky* (1970); neuerdings *Böckenförde*, JZ 1991, 900 ff.; *Bauer* (1992), insbesondere 243 ff.

<sup>4</sup> Dazu v.a. *W. Schmidt*, AöR 87 (1962), 253 ff., und *Hempel* (1969), insbesondere 129 ff.

<sup>5</sup> Dazu v.a. *Köttgen*, FS Muthesius, 19 ff.; *Hesse*, AöR 98 (1973), 11 ff.

<sup>6</sup> Dazu z.B. *Schäfer* (1955), insbesondere 88 ff.; *Held*, AöR 80 (1955), 50 ff.; *Haas*, AöR 80 (1955), 80 ff.; *Kutscher*, DÖV 1952, 710 ff.; *Kratzer*, AöR 77 (1951/52), 266 ff.; *Ossenbühl*, AöR 99 (1974), 369 ff.; *Lange*, FS Stein, 181 ff.; *Menger*, VerwArch 66 (1975), 291 ff.; *Achterberg*, DÖV 1975, 158 ff.; *Lerche* (1989), 183 ff.; *Antoni*, AöR 113 (1988), 329 ff.; *Wyduckel*, DÖV 1989, 181 ff.; jüngst *H. Krüger*, DVBl. 1998, 293 ff.; *Sachs*, VVDStRL 58 (1999), 57 ff.; *Dolzer*, VVDStRL 58 (1999), 20 ff., 29 f., 32.

<sup>7</sup> S. z.B. *Pauly* (1989), insbesondere 136 ff., 222 ff.; *ders.*, DÖV 1989, 884 ff.; *Lange* (1990), insbesondere 23 ff., 49 ff.; *Steinberg*, AöR 110 (1985), 419; *ders.* (1990), insbesondere 27 ff.; *Ossenbühl*, Der Staat 28 (1989), 31; *Lerche*, BayVBl. 1987, 321; *Schulte*, VerwArch 81 (1990), 415; *B. Zimmermann*, DVBl. 1992, 93 ff.; *Winter*, DVBl. 1985, 993 ff.

gabenlast an die Verwaltungszuständigkeit (Art. 104a Abs. 1 GG),<sup>8</sup> die in Zeiten leerer Kassen rechtspolitisch unter Druck geraten ist, sowie die gegenseitige Haftung des Bundes und der Länder für fehlerhafte Verwaltung (Art. 104a Abs. 5 S. 1 Hs. 2 GG)<sup>9</sup> verstärkt das Interesse der Rechtswissenschaft gefunden. Oeter<sup>10</sup> hat jüngst die Geschichte des Bundesstaatsrechts in Deutschland in all ihren Facetten als einen Prozeß zunehmender Unitarisierung und Verflechtung beschrieben. Was die Rolle des Landesvollzugs der Bundesgesetze angeht, stellt er als Fazit mit Recht eine „Diffusion von Verantwortlichkeit“ fest,<sup>11</sup> seines Erachtens hervorgerufen durch die intensive gerichtliche Kontrolle unbestimmter Rechtsbegriffe und von Ermessensentscheidungen sowie durch die Tätigkeit der Bund-Länder-Kooperationsgremien. Hierdurch werde „letztlich nicht nur der Kernbestand des Bundesstaatsprinzips“ bedroht, sondern auch das Demokratieprinzip. Funktionierende Demokratie setze nämlich im Bundesstaat mit seinen unterschiedlichen Ebenen demokratischer Rückkopplung eine hinreichend deutliche Zurechnung von (Aufgaben-)Verantwortung und hinreichend klare Beziehungen demokratischer Legitimation und Kontrolle voraus. Den Gefahren, die aus der Auflösung der Verantwortungszusammenhänge für das Bundesstaatssystem und das Demokratieprinzip resultierten, „sollte sich jede rechtsdogmatische Arbeit an der Konkretisierung der Bundesstaatsverfassung bewußt bleiben.“

Ein Versuch, den Landesvollzug der Bundesgesetze im Bundesstaat des Grundgesetzes rechtsdogmatisch zu erfassen, paßt daher auch nach 50 Jahren demokratischer und sozialer Bundesstaatlichkeit in Deutschland durchaus noch in die wissenschaftliche Landschaft. Es sollen hier allerdings nur die wesentlichen Strukturen, die Funktion und Wirkungsweise dieser besonderen Art vertikaler Gewaltenteilung herausgearbeitet werden, wobei die Untersuchung unter mehreren Leitmotiven stehen wird. Hauptfrage ist, inwiefern die Art. 83, 84, 85 GG den Länderverwaltungen Raum lassen, bei der Ausführung der Bundesgesetze unterschiedliche Schwerpunkte zu setzen, und welche Rückschlüsse sich hieraus für die Sachgerechtigkeit der Art. 104a Abs. 1 bis 3 GG ergeben. Bei der Erörterung der Kompetenzverteilung kann es aber nicht sein Bewenden haben, da die von der Verfassung vorgesehenen Steuermittel des Bundes in der Praxis bekanntlich durch die informelle und daher rechtlich schwer faßbare Bund-Länder-Koordination verdrängt oder überlagert werden. Deshalb ist auch aufzuzeigen, wie die Tätigkeit der Koor-

<sup>8</sup> S. z.B. F. Kirchhof (1996), D 66ff.; Trapp (1997), insbesondere 111ff., 121ff., 284ff.; Bull/Welti, NVwZ 1996, 844ff.; Schoch, ZRP 1995, 388ff.; Grote, JZ 1996, 835f.; Henneke, DÖV 1996, 716f.; Schoch/Wieland (1995), 140f., 149f.; Heun, DVBl. 1995, 1020ff.; Selmer, NJW 1996, 2062ff.; Karstendiek, ZRP 1995, 49ff.

<sup>9</sup> S. z.B. Erichsen (1986), insbesondere 34ff.; F. Kirchhof, NVwZ 1994, 105; Rudisile, DÖV 1985, 916; Storr (1997), 290ff.; Stelkens (1998), insbesondere 269ff.

<sup>10</sup> (1998), insbesondere 143ff.; 201ff.; 259ff.

<sup>11</sup> Wie vorstehend, 580ff., 582; ob die hierfür ausschlaggebenden Gründe zutreffend benannt sind, wird noch zu erörtern sein, vgl. unten S. 134ff., 172ff., 194ff.

dinationsgremien demokratisch kanalisiert, zumindest ins Licht der kritischen (Fach-)Öffentlichkeit gerückt werden könnte. Desweiteren sind die Position des Bundesrates und seine Wirkung für die demokratisch-föderale Verfassungsordnung kritisch zu würdigen. Die Untersuchung beschränkt sich allerdings auf diejenigen rechtlichen Strukturen, die für diese Fragestellungen von besonderer Bedeutung sind. Nicht angestrebt wird eine handbuchartige, vollständige Darstellung der großräumigen Zusammenhänge oder auch nur aller wesentlicher Einzelprobleme, die mit Blick auf die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder berührt werden könnten. Konkret heißt dies, daß das Verhältnis der Art. 83ff. GG zur Garantie der kommunalen Selbstverwaltung und die Bedeutung des in Art. 104a Abs. 1 GG normierten Konnexitätsgrundsatzes für das Verhältnis der Länder zu den Gemeinden nicht erörtert wird. Das gleiche gilt für die Bezüge zum Finanzausgleich i.e.S. ebenso wie für die Amtshaftung im Bereich der Bundesauftragsverwaltung oder für verfassungsprozeßrechtliche Fragen. Wegen ihrer immer noch zunehmenden Bedeutung berücksichtigt werden jedoch die Sonderprobleme, die der innerstaatliche Vollzug des Gemeinschaftsrechts mit sich bringt.

Die Untersuchung wird sich in drei Teile gliedern. Im ersten Teil ist den Bezügen des Landesvollzugs der Bundesgesetze zur Bundesstaatstheorie und zur in Art. 20 Abs. 1 GG normierten demokratischen und sozialen Bundesstaatlichkeit als solcher nachzugehen. Was die Bundesstaatstheorie betrifft, soll in einem ersten Zugriff aufgezeigt werden, daß diejenigen positiven Wirkungen, welche einer bundesstaatlichen Ordnung gemeinhin nachgesagt werden, unter den Bedingungen des Beteiligungsföderalismus nur noch sehr eingeschränkt zur Geltung kommen. Außerdem sind normativ fundierte Grundelemente der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes zusammenzustellen und in ihrer Bedeutung für die rechtsdogmatische Arbeit zu würdigen. Die sodann folgende Erörterung der demokratischen und sozialen Bundesstaatlichkeit (Art. 20 Abs. 1 GG) hat drei Ziele. Zum ersten ist unter Berücksichtigung der Problem- und Entstehungsgeschichte aufzuzeigen, inwiefern diejenigen rechtlichen Garantien, die herkömmlich unmittelbar aus der als „Prinzip“ verstandenen Bundesstaatlichkeit abgeleitet werden, anderswo in der geschriebenen Verfassung selbst normiert sind und durch diese in bestimmter Weise strukturiert werden. Hierzu gehören die geläufigen Folgerungen aus der „Staatlichkeit der Länder“ ebenso wie die Pflicht zur Bundes-treue. Zum zweiten soll der rechtliche Gehalt des „demokratischen und sozialen“ Bundesstaates erschlossen werden, wobei gegen die unitarische Sichtweise von *Hesse*<sup>12</sup> und *Böckenförde*<sup>13</sup> die demokratische Legitimation beider staatlicher Ebenen des Bundesstaats ins Feld zu führen sein wird. Es wird auch deutlich werden, wie die bundesstaatliche und die demokratische Ord-

---

<sup>12</sup> (1962), 13ff.

<sup>13</sup> FS F. Schäfer, 188ff.

nung des Grundgesetzes in den Vorschriften über den Landesvollzug der Bundesgesetze miteinander verschränkt sind. Die demokratische und soziale Bundesstaatlichkeit gibt schließlich zum dritten Auskunft auf die Fragen nach der demokratischen Kanalisierung der konsentierten Vollzugssteuerung in Bund-Länder-Koordinationsgremien und nach verfassungsrechtlichen Grenzen bundesstaatlicher Vielfalt bei der Ausführung der Bundesgesetze. Gegenstand des Zweiten Teils werden die beiden Verwaltungstypen des landeseigenen und des auftragsweisen Vollzugs unter Berücksichtigung der Ausführungszuständigkeiten für das Gemeinschaftsrecht sein. Was den landeseigenen Vollzug angeht, wird nach Feststellung der äußerst begrenzten Bedeutung einer Bundesaufsicht i.e.S. für die heutige Bundesstaatlichkeit die extensive Auslegung des Zustimmungsvorbehalts nach Art. 84 Abs. 1 GG als wesentliche Ursache für die Entwicklung hin zum Beteiligungsföderalismus einer Grundsatzkritik zu unterziehen sein. Eine Interpretation der übrigen Ingerenzrechte des Art. 84 GG schließt sich an, wobei insbesondere die Befugnis zum Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften überhaupt nur unter Berücksichtigung der Bund-Länder-Koordination zutreffend gewürdigt werden kann. Die bisherigen Deutungen der Bundesauftragsverwaltung nehmen grundsätzlich nur den Art. 85 GG in den Blick; sie versäumen es dagegen, die einzelnen Anwendungsfälle dieses Verwaltungstyps systematisch zum Gegenstand der Erörterung zu machen. Dies wird nachzuholen sein, wobei sich ein sehr differenziertes Bild ergeben wird. Der Dritte Teil der Untersuchung befaßt sich mit den unmittelbaren finanzverfassungsrechtlichen Auswirkungen der Länderzuständigkeit für den Vollzug der Bundesgesetze und des Gemeinschaftsrechts. Hier ist in erster Linie die Frage zu erörtern, ob die Anknüpfung der Zweckausgabenlast an die Verwaltungszuständigkeit (Art. 104a Abs. 1, 2 GG) auch in Zeiten immer dichter gesetzlicher Vorgaben noch sachgerecht ist. Desweiteren ist zu untersuchen, inwiefern Art. 104a Abs. 3 GG eine Beteiligung des Bundes an den Ausgaben für Geldleistungsgesetze und Geldleistungsverordnungen der Europäischen Gemeinschaft zuläßt und die Länder gegen unerwünschte Finanzierungslasten schützen kann, nach welchen Kriterien die Zweckausgaben von den in Art. 104a Abs. 5 S. 1 Hs. 1 GG gesondert geregelten Verwaltungsausgaben abgegrenzt werden können und ob der Haftungsstatbestand des Art. 104a Abs. 5 S. 1 Hs. 2 GG auch ohne Umsetzungsgesetz anwendbar ist.

Im Bestreben, bei alldem stets den Kurs auf das jeweilige Erkenntnisziel ohne allzu weite Abweichungen oder Umwege beizubehalten, habe ich mich durch jenen „Rath“ bestärkt gesehen, der bereits 1817 einem Nachwuchswissenschaftler aus Anlaß von dessen Erstlingswerk erteilt wurde:<sup>14</sup> „[G]eben Sie

<sup>14</sup> Vgl. *Ein Brief Philipp Buttmanns*, Rheinisches Museum für Philologie 42 (1887), 630; mit gleicher Tendenz empfiehlt R. Zimmermann, ZEuP 1999, 804, die Leserfreundlichkeit eines Doktoranden zur Nachahmung, der 1907 dem Inhaltsverzeichnis seiner Arbeit den Hinweis befügte: „Brauchbares steckt nur in den Paragraphen 6, 10, 11 und 12.“

nicht alles, was Ihnen bei der Bearbeitung freilich durch Augen, Kopf und Finger hat gehen müssen, auch dem Leser. Es schwellt wirklich unsere Litteratur gar zu sehr, und erschwert auch die erfreuliche Uebersicht der einzelnen Abschnitte in einem Buche, wenn man den ganzen Gang der Untersuchung, wie man sie an seinem Schreibtische machen musste, dem Leser, damit dieser sie gleichsam noch einmal mache, vorlegt. [...] Besonders wünschte ich die [...] Gewissenhaftigkeit gemindert, alles zu erwähnen, was andre auch schon gesehn, bemerkt, auch wol nicht bemerkt u.d.g. haben. [...] Sie freilich müssen alles das nachschlagen um zu sehn, ob aus einem oder dem andern solchen locus etwas die Untersuchung wirklich bereicherndes hervorgeht; dies dann geben, aber alles andere nicht; und eben so wenig auch alles umständlich widerlegen, nicht einmal alles berühren, was andere falsches gesagt usw.“



Erster Teil  
Der Landesvollzug der Bundesgesetze  
im Kontext von Bundesstaats,theorie‘  
und -,prinzip‘

A. Landesvollzug der Bundesgesetze  
und Bundesstaatstheorie

Gegenstand dieses Abschnitts ist nicht eine umfassende Bestandsaufnahme der vielfältigen theoretischen Erklärungsversuche und Modelle darüber, was Bundesstaatlichkeit – als solche oder nach dem Grundgesetz – ausmacht, oder woher die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes ihre Legitimation bezieht. Ebenfalls soll nicht versucht werden, den beinahe schon stereotyp bedauerten Mangel<sup>1</sup> einer am Grundgesetz orientierten Theorie oder Lehre des Bundesstaats zu beheben. Vielmehr ist nur darzustellen, welche Bedeutung Bundesstaatstheorien und -modelle für eine dogmatische Bearbeitung des Landesvollzugs der Bundesgesetze haben. Hierzu sind die verschiedenen Legitimationsansätze für die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes<sup>2</sup> in den Blick zu nehmen<sup>3</sup> und zum Vollzug der Bundesgesetze durch die Länder in Beziehung zu setzen. Außerdem ist zu fragen, inwiefern die dem bundesstaatlichen Aufbau nachgesagten positiven Wirkungen unter den heutzutage in der Bundesrepublik herrschenden Rahmenbedingungen noch zur Geltung gelangen.

---

<sup>1</sup> Vgl. z.B. Häberle (1980), 10; März (1989), 15; Bauer (1992), 262f.; Koriath (1997), 92.

<sup>2</sup> Außer Betracht bleiben damit diejenigen sozialphilosophischen Lehren, die den Föderalismus als übergreifendes Ordnungsprinzip aller Verbände begreifen und ihn von seiner Fixierung auf den Bundesstaat lösen, so etwa Deuerlein (1972), insbesondere 306ff.

<sup>3</sup> Vgl. z.B. Isensee in Isensee/Kirchhof (1990), § 98 Rn. 301ff.; Häberle, DV 24 (1991), 186ff.; Vogel in Benda u.a. (1994), § 22 Rn. 12ff.; Herzog in M/D/H/S, Art. 20 GG, Rn. IV.73ff.; Zippelius (1996), 233ff.; zusammenfassend Heun (1995), 170; Bauer in Dreier (1998), Art. 20 GG (Bundesstaat), Rn. 17.

## I. Legitimationstheorien

### 1. Freiheitsschützende Funktionen der bundesstaatlichen Ordnung

Gemeinsamer Nenner nahezu aller Überlegungen über die Rechtfertigung unserer bundesstaatlichen Ordnung ist letztlich die dieser zugeschriebene freiheitsschützende Funktion.<sup>4</sup> Dies gilt für Modelle, welche die gewaltenteilende Komplementärfunktionen der Bundesstaatlichkeit für die Rechtsstaatlichkeit und die demokratische Ordnung betonen;<sup>5</sup> die demokratische Ordnung soll demnach durch die Bundesstaatlichkeit gestärkt werden, indem die Minderheitsparteien im Bund in den von ihnen regierten Ländern durch eigene Leistungen und die Heranbildung politischer Führungskräfte Profil zeigen können, indem regionale Minderheiten sich im engeren Raum eines Landes leichter als politische Kräfte zur Geltung bringen können, indem schließlich die regionalen Strukturen der Parteien und großen Interessenverbände auf Landesebene tendenziell leichter imstande sind, sich den Zentralisierungsbestrebungen der Gesamtpartei- oder -verbandsführung zu entziehen. Die Ordnung des sozialen Rechtsstaats soll der bundesstaatliche Aufbau durch seine gewaltenteilenden Wirkungen vervollständigen. Letztere umfaßt eine Zuordnung der differenzierten Gewalten, die primär auf Vielfalt der Initiativen, sachgemäße Wahrnehmung der staatlichen Aufgaben, Zusammenwirken und Leistungsfähigkeit angelegt sein soll, daneben aber auch – den traditionell einer bundesstaatlichen Ordnung zugeschriebenen Wirkungen entsprechend – durch gegenseitige Mitwirkungs- und Kontrollbefugnisse einem Machtmißbrauch entgegenstehen, Freiheitlichkeit sichern und Voraussetzungen für die Bewältigung von Konflikten schaffen soll.<sup>6</sup> Mit dem dezentralen Aufbau verbindet sich hierzu eine vertikale Gewaltenteilung, in der die Gesetzgebungs-, Vollziehungs- und Rechtsprechungsfunktionen zwischen Bund und Ländern in der Weise aufgeteilt werden, daß die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben einer Mitwirkung des jeweils anderen Teils bedarf. Gerade der Vollzug der Bundesgesetze durch die Länder (Art. 84f. GG) ist ein Beispiel für diese Verknüpfung der Gewaltenaufgliederung und -verschränkung.

Ihre Grundlage in der freiheitsschützenden Funktion haben aber auch diejenigen Legitimationsansätze, welche eher auf die traditionellen Wirkungen der bundesstaatlichen Ordnung abstellen und diese im Lichte des Subsidiaritätsprinzips sehen.<sup>7</sup> Nach diesem Prinzip soll das, was die kleineren und un-

<sup>4</sup> So z.B. auch *Dürig* in *M/D/H/S*, Art. 3 Abs. 1 GG, Rn. 238; *Häberle*, DV 24 (1991), 190; *Hesse* (1995), Rn. 233 a.E.; *Stern* (1984), 658; *Kisker* (1985), 25; *Kopp* (1989), 112ff.

<sup>5</sup> Diese Funktionen betont besonders *Hesse* (1962), 29ff.; *ders.* (1995), Rn. 223ff., 228f.

<sup>6</sup> In diese Richtung auch *Lerche*, VVDStRL 21 (1964), 84ff., der den eigentlichen Sinn bundesstaatlicher Ordnung unter dem Grundgesetz in der Homogenität der Verfahren für die Lösung alltäglicher Konflikte sieht.

<sup>7</sup> Dazu vor allem *Isensee* (1968), 224ff., 236ff.

tergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können, nicht für die weitere und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch genommen werden. Normativer Ansatzpunkt ist Art. 30 GG, in dem das Prinzip des Staatsaufbaus von unten nach oben als Form der bundesstaatlichen Legitimation angelegt ist. Die bundesstaatliche Ordnung ermöglicht durch Dezentralisation dem Staat Individualisierung, Sachbezogenheit, Personennähe. Das Individuum wird umgekehrt näher an den Staat herangeführt, ihm werden eine Vielzahl von Anreizen geboten, sich für das Gemeinwohl zu engagieren – auf der Stufe, die dem einzelnen jeweils gemäß ist. Damit sind die Voraussetzungen geschaffen, daß sich von unten her Initiativen entwickeln können, was der Zielsetzung des Subsidiaritätsprinzips entspricht. Der Zusammenhang mit dem Subsidiaritätsgedanken besteht auch insoweit, als die bundesstaatliche Ordnung durch ihre gewaltenteilende Wirkung<sup>8</sup> legitimiert wird, föderale Reibungsverluste als Quelle von Freiheitsgewinnen der einzelnen verstanden werden.

Zumindest mittelbar auch um Bewahrung individueller Freiheit geht es dem systemtheoretischen Ansatz zur Rechtfertigung bundesstaatlicher Ordnung. Nach dessen zentraler These kann eine staatliche Ordnung nur dann die Stabilität und Weiterentwicklung des Gesamtsystems sicherstellen, wenn sie den Subsystemen hinreichende Spielräume läßt, ihnen Gelegenheit zu Experiment und Wettbewerb gibt. Ansätze für eine organisationstheoretische Deutung des Bundesstaatssystems finden sich schon in der Integrationslehre,<sup>9</sup> ferner in der ökonomischen Theorie des Föderalismus,<sup>10</sup> wonach durch die bundesstaatliche Ordnung den unterschiedlichen Präferenzen der Bürger besser Rechnung getragen werden kann, sowie in politikwissenschaftlichen Untersuchungen zur Problem- und Konfliktverarbeitungskapazität der staatlichen Ordnung.<sup>11</sup> Aus im engeren Sinne verfassungstheoretischer Sicht wird gerade dem Umstand, daß die Länder die Bundesgesetze zu vollziehen haben, eine entlastende Funktion für das Gesamtsystem zugeschrieben. Denn infolge dieser Art der Funktionsverteilung sind Bund und Länder auf ständige Zusammenarbeit angewiesen. Diese gegenseitige Abhängigkeit der staatlichen Organe und die sich daraus ergebende Notwendigkeit des Informationsaustausches, der Verständigung und der Zusammenarbeit soll dazu beitragen, durch Verhinderung von Machtmißbrauch und durch Erhaltung der Handlungsfähigkeit des staatlichen Gesamtsystems die Freiheit der Bürger zu schützen.<sup>12</sup>

<sup>8</sup> Dazu noch Geiger (1962), 31.

<sup>9</sup> Vgl. Smend (1928), 118, wonach die Einzelstaaten „nicht lediglich in ihrem Ansichsein nützliche Nebeneinrichtungen und Entlastungen des Ganzen“ sind, „... sondern gerade eine positive Kraftquelle für das Ganze, in ihrer Selbständigkeit gerade die Stärke des Reiches ...“

<sup>10</sup> Dazu z.B. Frey (1977), 26 ff.; Zimmermann in Andel/Haller/Neumark (1983), 11 ff.; die Eigenständigkeit des Rechts gegenüber ökonomischen Theorien betont zu Recht Korioto (1997), 260 ff. m.w.N.

<sup>11</sup> Grundlegend Scharpf/Reisert/Schnabel (1976), insbesondere 39 ff.

<sup>12</sup> Kopp (1989), 114 ff.

## 2. Renaissance der Legitimation durch regionale Vielfalt

Als spezifische Legitimationsgrundlage gerade des grundgesetzlichen Bundesstaats wird neuerdings auch wieder seine Fundierung in der regionalen Vielfalt und Besonderheit der Länder angesehen.<sup>13</sup> Normativer Ansatzpunkt ist Art. 29 Abs. 1 GG, der mit den Zielvorgaben für die Neugliederung des Bundesgebietes eine Teleologie des Bundesstaats formuliert. Hierzu gehören neben der wirksamen Aufgabenerfüllung eben auch die „landsmannschaftliche Verbundenheit, die geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge, die wirtschaftliche Zweckmäßigkeit, sowie die Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung.“ Der hiermit angesprochene Aspekt regionaler Vielfalt und Identität kann sich mittlerweile auf 50 Jahre eigenständige Geschichte der westdeutschen Länder stützen und hat nach der deutschen Wiedervereinigung noch an Bedeutung gewonnen. Dies hat sich gezeigt am identitätsstiftenden Vorgang der Verfassunggebung in den ostdeutschen Ländern sowie am wachsenden verfassungsrechtlichen Selbstbewußtsein der westdeutschen Länder. Die territoriale Verwurzelung tritt dadurch neben die freiheitsschützenden Wirkungen der Dezentralisation.

## 3. Realitätsgehalt dieser Wirkungen im Beteiligungsföderalismus

### a) Befund

Fraglich ist allerdings, inwiefern die der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes zugeschriebenen Vorzüge auch noch unter den Bedingungen des „Beteiligungsföderalismus“ gelten.<sup>14</sup> Dieser zeichnet sich dadurch aus, daß die unterschiedenen Staatsgewalten von Bund und Ländern und ihrer Organe nicht mehr in abgegrenzte Funktions- oder Kompetenzbereiche verwiesen, dadurch getrennt und gegenseitig balanciert werden; vielmehr werden sie in der Gesetzgebung des Bundes, in der Verwaltung, in Kooperationseinrichtungen permanent zusammengespannt. Wesentliche Elemente des Beteiligungsföderalismus sind die nach 1949 erfolgten Verfassungsänderungen, durch die Gesetzgebungskompetenzen auf den Bund übertragen und deren

<sup>13</sup> Dazu am Vorabend der Wiedervereinigung *Isensee* in *Isensee/Kirchhof* (1990), § 98 Rn. 305ff., der diesem Gesichtspunkt ausschlaggebende Bedeutung für die Legitimation des Bundesstaates zuerkennt; ähnlich, aber umfassender die sog. kulturelle Bundesstaatstheorie nach *Häberle*, z.B. DV 24 (1991), 186ff., sowie AöR 124 (1999), 556ff., wonach sich Bundesstaatlichkeit vor allem aus der kulturellen Vielfalt eines politischen Gemeinwesens im staatlichen *und* gesellschaftlichen Bereich legitimiert; zur Verfassunggebung und Landesidentität in den neuen Ländern seit 1990 z.B. *Dittmann* in *Isensee/Kirchhof* (1997), § 205 Rn. 4, 28ff.; *Kunig* in *v. Münch/Kunig* (1995), Art. 29 GG, Rn. 4; *Hesse*, KritV 1993, 8; *Boehl*, Der Staat 30 (1991), 573; sehr skeptisch gegenüber der Legitimation von Bundesstaatlichkeit aus der historisch gewachsenen Individualität der Länder aber noch *Hesse* (1962), 12ff.; schon aufgeschlossener *Kisker* (1985), 35f.

<sup>14</sup> Begriff von *Böckenförde*, FS F. Schäfer, 188f.

# Sachverzeichnis

- Äquivalenz, fiskalische 347  
Allgemeine Verwaltungsvorschriften 221 ff., 325 f.  
– Abgrenzung zu Einzelweisungen 228  
– Abgrenzung zu Weisungen in der Auftragsverwaltung 280 f.  
– Erlaßkompetenz  
– bei Bundesauftragsverwaltung 326  
– bei landeseigener Ausführung 235 ff.  
– Problemgeschichte 222 ff.  
– Publikationspflicht 231 ff., 234 f.  
– Zulässige Inhalte 228 ff.  
Allokation 345 f.  
Amendement *Bennigsen* 53 f.  
Anlastungen 409 ff.  
Änderungsgesetze  
– Zustimmungsbedürftigkeit 218 ff., 285, 290, 296, 314, 372  
Annextheorie  
– und Bundeskompetenz für Verfahrens- und Organisationsregelungen 211 ff., 214, 216, 320 f.  
– Problemgeschichte 181 ff.  
Articles of Confederation s. Konföderationsartikel  
Aufsicht 153 ff.  
– abhängige 160, 164 ff.  
– als Klammer um den monarchischen Bundesstaat 159 ff.  
– rechtliche Grenzen 162 f., 167 f.  
– selbständige  
– Praxis 63 f., 161 f.  
– Lehre 161  
– unter Geltung der Weimarer Verfassung 164 ff.  
– unter Geltung des Grundgesetzes 168 f.  
– Reservefunktion 173  
– über Ausführung des Gemeinschaftsrechts 174  
– Verdrängung durch andere Steuerungsmechanismen 170 ff.  
Auftragsverwaltung: s. Bundesauftragsverwaltung  
Augustverträge (1866) 30, 51, 53  
Ausführung  
– Begriff 153 ff.  
– Bundesgesetze als Gegenstand 156 f.  
– des Rechts der Europäischen Gemeinschaft 174 f., 377  
– Grenzen bundesstaatlicher Vielfalt 144 ff.  
Ausgaben  
– Begriff 360 f.  
– Verwaltungsausgaben 361 ff.  
– Zweckausgaben 361 ff.  
Ausgabenlast  
– Anknüpfung an Verwaltungstypen 359 f.  
– bei EG-Geldleistungsverordnungen 381 ff.  
– bei Geldleistungsgesetzen 372 ff.  
– beim Vollzug des Gemeinschaftsrechts 377 ff.  
Bayern  
– und das Reich  
– 1870 57 ff.  
– 1919 77, 79  
– und der Bund 1948/49 92, 207  
Behördeneinrichtung 189 ff., 214 ff.  
Beteiligungsföderalismus 10  
– und Legitimität bundesstaatlicher Ordnung 11 ff.  
Beteiligungsvorbehalte  
– kein milderes Mittel gegenüber (Einzel)weisungen 246  
– substantielle Verfahrensregelungen 246 f., 325  
Bundesaufsicht: s. Aufsicht  
Bundesauftragsverwaltung 248 ff., 281 ff., 327 ff., 375 f.  
– Allgemeine Verwaltungsvorschriften im Bereich der ~ 325 f., 290, 295  
– besondere Form der Landesverwaltung 253  
– Bundeseinfluß im Personalbereich 326 f.  
– formelle ~ 259, 285 ff., 292, 297, 328

- Gesetzgebungskompetenz für Verfahrensregelungen 320
- Länderposition gegenüber Weisungen
  - bei der Ausführung von Geldleistungsgesetzen 375f.
  - in der Fernstraßen-, Wasserstraßen-, Steuer- und Luftverkehrsverwaltung 266f., 271ff., 282f., 327f.
  - in der Lastenausgleichs-, Verteidigungs- und Kernenergieverwaltung 288f., 294f., 297ff.
  - Meinungsstand 249ff.
- materielle ~ 260ff., 282, 327f.
- problemgeschichtliche Vorläufer
  - Reichsauftragsverwaltung 257
  - Weisungsrechte einzelner Reichsbehörden 254
- Typologie 327ff.
- Zustimmungsbedürftigkeit von Verfahrensregelungen 321ff.
- bundesfreundliches Verhalten: s. Bundes-treue
- Bundeskanzler des Norddeutschen Bundes
  - als Geschäftsführer des Bundesrats 40
  - Verantwortlichkeit 43, 53f.
- Bundesoberbehörden, selbständige
  - Ausführung des Kernenergierechts durch ~ 318f.
  - Voraussetzungen der Einrichtung durch Bundesgesetz 314ff.
- Bundesrat der Bismarckverfassungen 39, 62f., 64f., 202ff.
- Bundesrat
  - s.a. Zustimmungsbedürftigkeit, Zustimmung-recht
  - Berücksichtigung der Stellungnahme 378
  - bundesstaatliche Vorläufer 202ff.
  - demokratische Legitimation der Mitglieder 201f., 209
  - maßgebliche Berücksichtigung der Stellungnahme 379f.
  - Verhältnis zur parlamentarischen Demokratie
    - Spannungen 200f.
    - Verfassungskräfteige Festlegung 209f.
    - Verstärkung 199
- Bundesstaat
  - s.a. bundesstaatliche Ordnung, Bundes-staatlichkeit
  - Legitimationstheorien 8ff.
  - Kaiserreich als ~ 65f.
  - Strukturelemente 94f.
  - Verankerung in Art. 20 Abs. 1 GG:
    - als Staatsfundamentalnorm 110f.
    - als Strukturprinzip 18f.
    - rechtliche Folgerungen aus ~ 19ff.
- Weimarer Republik als ~ 83ff.
- bundesstaatliche Ordnung
  - Ausgestaltung durch das Grundgesetz 94ff.
  - Garantie eines Kompetenzbestands für die Länder 99
  - Kompetenzverteilung 100f.
  - Leitbild für die Länderstaatlichkeit 98ff., 210f.
  - Verfassungsautonomie der Länder 95ff.
  - Zugriffsrecht der Länder auf neue staatliche Aufgaben 99f.
- Ineinandergreifen der bundesstaatlichen und der demokratischen Ordnung 133f., 253
- staatstheoretische Grundelemente 15ff.
- Bundesstaatlichkeit
  - in der Frankfurter Reichsverfassung 25ff.
  - in der Verfassung des Deutschen Reiches (1871) 55ff.
  - in der Weimarer Reichsverfassung 69ff.
  - Verankerung im Grundgesetz 92f.
- Bundestreue
  - im Kaiserreich 67ff.
  - unter Geltung der Weimarer Reichsverfassung 86ff.
  - als Grenze der Staatsgerichtsbarkeit 89f.
  - unter Geltung des Grundgesetzes
    - bisherige Begründungsansätze
      - Analogie zu rechtstaatlichen Grundsätzen 103ff.
      - Ausprägung von Treu und Glauben 106ff.
      - in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts 21f.
      - „Wesen“ des Bundesstaats 103
    - Erweiterung normierter Pflichten zur Rücksichtnahme o. dgl. 108ff., 151f., 278
    - Grenze bundesstaatlicher Vielfalt in der Gesetzesausführung 151f.
  - keine Pflicht zur Fortsetzung exekutiver Kooperation 137f.
  - Schranke des Weisungsrechts in der materiellen Auftragsverwaltung 277ff.
- Bundeszwang 135

- Demokratieprinzip 123  
demokratische Legitimation  
– der unmittelbaren Landesverwaltung 132f.  
– der Selbstverwaltung 129f.  
– funktionell-institutionelle ~ 119f.  
– der staatsunmittelbaren Verwaltung 121f.  
– organisatorisch-personelle ~ 118f.  
– Öffentlichkeit und ~ 125ff., 234, 239  
– sachlich-inhaltliche ~ 118f.  
demokratische Ordnung  
– Ineinandergreifen mit bundesstaatlicher Ordnung 133f.  
Deutscher Bund 22, 23ff., 36  
Dienstaufsicht 258  
Dienstbefehl 255f., 258f.  
Distribution 345f.
- Einheitsthese, Einheitstheorie 191, 218ff., 284, 290, 296, 372  
Einschätzungsprärogative 105  
Einzelweisungen  
– Begriff und Abgrenzung 244  
– Beteiligungsvorbehalte keine milderen Mittel 246  
– Erlaßkompetenz 244f.  
– Voraussetzungen 245  
Europäische Gemeinschaft(en) 174f., 301ff., 380f.  
Europäische Atomgemeinschaft 301ff.
- Federalist Papers 195f.  
Fernstraßenverwaltung  
– als materielle Auftragsverwaltung 262, 263f., 272f., 327f.  
– Reichweite des Weisungsrechts 265ff., 271ff., 277ff.  
Finanzreform 340ff., 350  
Finanzverfassungsgesetz 335ff., 349f.  
Finanzwissenschaft  
– Begriff 343  
– Bewertung der Regelungen über die Ausgabenlasten 349f.  
– Referenzsystem zur Beurteilung der Kompetenzverteilung 344f.  
Frankfurter Reichsverfassung 22, 25ff.  
– Kompetenzverflechtung 27ff.  
Freiheitsschutz 8ff.
- Geldleistungsgesetz  
– Ausgabenlast 372ff.  
– Begriff 365ff.
- Gerichtliche Kontrolle  
– und Bundesaufsicht 173  
– und Gestaltungsfreiheit der Landesexekutive 171ff.  
Gesetzesvorbehalt, institutioneller 217, 321  
Gesetzgebungskompetenz  
– der Länder 100f.  
– konkurrierende 100, 104f., 149  
– für Regelung der Behördeneinrichtung 186, 214, 216f.  
– für Verfahrensregelungen 186, 211ff., 216f.  
– und Verhältnismäßigkeit 104f.  
Gestaltungsspielräume der Landesverwaltung 144ff., 171ff., 351ff.
- Grundrechte  
– als Grenze bundesstaatlicher Vielfalt 145ff.  
– keine Grenze des Weisungsrechts in der Auftragsverwaltung 278f.
- Haftung des Bundes und der Länder  
– bei Ausführung des EG-Rechts 411f.  
– Inhalt 401  
– Problemgeschichte  
– im Kaiserreich 394ff.  
– unter Geltung der Weimarer Reichsverfassung 396f.  
– Sicherungsfunktion für beide staatlichen Ebenen 406  
– Subjekte 401f.  
– Tatbestandsmerkmale  
– Haftungsumfang 408f.  
– kein Verschuldenserfordernis 406ff.  
– „nicht ordnungsgemäß“ 404ff.  
– „Verwaltung“ 402ff.
- Homburger Vereinbarung 89  
Homogenität 131ff.
- Integrationslehre 9, 90f.
- Kernenergieverwaltung  
– als formelle Bundesauftragsverwaltung 297  
– durch selbständige Bundesoberbehörden 318f.  
– Grenzen des Weisungsrechts  
– Erfüllung inter- oder supranationaler Verpflichtungen 301ff.  
– Reduzierung der Gefährlichkeit 311ff.  
– Reichweite des Zustimmungsvorbehalts 314

- Kompetenzkompensation  
 – Attraktivität für Landesregierungen 198
- Kompetenzordnung  
 – Prerogativfunktion 275f.  
 – und Verhältnismäßigkeit 104f.
- Konföderationsartikel 27, 196
- Konnexitätsgrundsatz 331f.  
 – Normierung im Grundgesetz 341f., 399  
 – Anknüpfung an Verwaltungstypen 359f.  
 – finanzwissenschaftliche Bewertung 344ff., 350
- verfassungspolitische Einwände  
 – demokratische Finanzverantwortung 353f.  
 – Normierungsdichte 351f.
- Koordination der Gesetzesausführung 11, 352  
 – Befund 134ff.  
 – Funktionsverlust der Bundesaufsicht 135, 170  
 – Verfassungsrechtliche Probleme  
 – Ausschaltung parlamentarischer Kontrolle 140ff.  
 – Einebnung der Verwaltungstypen 139f.  
 – kein Zwang zur Koordination aus Bundestreue 137f.  
 – Publizitätsgrundsatz 239f.  
 – Verbot der Mischverwaltung 138f.
- Kosten  
 – Abgrenzung zu Ausgaben 360f.  
 – der Inkongruenz 349  
 – der Heterogenität 348  
 – der Kompetenzersplitterung 347, 349f.  
 – der Zentralisierung 348
- Länderkompetenz für Ausführung der Bundesgesetze 176ff.
- Länderstaatlichkeit  
 – Aushöhlung durch Politikverflechtung 137f., 140ff., 196f.  
 – verfassungsrechtliches Leitbild für ~ 98ff., 210f.
- Lastenausgleichsverwaltung  
 – als formelle Auftragsverwaltung 285f.  
 – Grenzen des Weisungsrechts 288f.  
 – Reichweite des Zustimmungsrechts 290
- Luftverkehrsverwaltung  
 – als materielle Auftragsverwaltung 282f.  
 – Reichweite des Zustimmungsvorbehalts 284f.
- Mediatisierung 26f.
- Meritorisierungskosten 349, 350
- Militäretat 38, 46f.
- Militärverwaltung 394f.
- Mitverantwortungstheorie 191ff.
- Monarchisches Prinzip 25, 50
- Nachwuchswissenschaftler, „Rath“ an (1817) 4f.
- Nationalversammlung  
 – 1848/49 25ff.  
 – 1919 70, 78ff.
- Neugliederung des Bundesgebiets 97f.
- Nichtweiterverbreitungsvertrag 310f.
- Normierungsdichte  
 – und Gestaltungsspielraum der Landesexekutive 351ff.
- Ökonomische Theorie des Föderalismus 9
- Opposition  
 – Stärkung der ~ durch Bundesrat 199  
 – Verlust an Glaubwürdigkeit 201
- Parteipolitik 202, 209
- Präferenzkosten 344f., 347, 348, 349
- Politikverflechtung 194ff.  
 – Entparlamentarisierung 13, 140f., 196f.  
 – Rolle der Landesregierungen 197f.  
 – und Zustimmungsrechte des Bundesrats 198f.
- Preußenschlag 87
- Putbuser Diktate 35f., 38
- Recht zur Beurteilung in der Sache 274, 328
- Rechtsstaat, Rechtsstaatlichkeit  
 – keine Grenze des Weisungsrechts in der Auftragsverwaltung 275ff.  
 – und Kompetenzordnung 103f.
- Reichsaufsicht: s. Aufsicht
- Reichsauftragsverwaltung 257ff.
- Reichsrat 205f.
- Reichstag  
 – Auflösung 1878 62f.  
 – verfassungsberatender 45ff., 49, 53  
 – des Norddeutschen Bundes 59  
 – des Deutschen Reiches 204, 205
- Ressourcenkosten 344f., 347, 349
- Sachkompetenz 249f.  
 – s.a. Recht zur Beurteilung in der Sache
- Sachverantwortung 357ff.
- Sozialhilfe 369

- Sozialstaat(sprinzip) 147ff.
- als Grenze bundesstaatlicher Vielfalt 150f.
- Sozialistengesetz 62f.
- Staatenausschuß 76ff.
- Staatenbund
  - Deutung des Kaiserreichs als ~ 66
- Staatsstreichüberlegungen 61f.
- Stabilisierung 345f.
- Steuerverwaltung
  - als materielle Auftragsverwaltung 261f., 264, 327f.
  - Grenzen des Weisungsrechts 265ff., 271ff., 277ff.
- Strukturprinzip 18
- Subsidiaritätsprinzip 8f.
- Systemtheorie 9
- Systemverschiebung 193f., 285
  
- Trennsystem 23, 31, 41f.
  
- Unitarisierung 41, 150
  - Bedeutungsverlust der Länderparlamente 137, 140, 142f., 196f.
  - in den U.S.A. 115f.
  - und Zustimmungsrechte des Bundesrats 198f.
  
- Verfahrensabhängigkeit 172, 355
- Verfahrensregelungen
  - Begriff 189, 214
  - substantielle 212f., 246f., 325
- Verfassung(srecht) der U.S.A. 23, 27, 31ff., 115f.
- Verfassung des Norddeutschen Bundes
  - Entstehung 30ff.
    - Annahme durch Landtage 48f.
    - Beratung im Reichstag 45ff.
    - preußische Vorarbeiten 31ff.
    - Publikation 49
    - Regierungskonferenzen 41ff.
    - Verfassungsvertrag 47f.
    - Vorentscheidungen Bismarcks 35f.
  - Geltungsgrund 49ff.
  - Kompetenzverflechtung 54
- Verfassung des Deutschen Reiches (1870/71)
  - Entstehung
    - Münchner Konferenzen 58
    - Preußische Vorüberlegungen 56f.
    - Ratifikation 59f.
    - Süddeutsche Ziele 57f.
    - Verfassungsverträge 59
  - Geltungsgrund 60f.
    - Kompetenzverflechtung 66
    - Reich als Bundesstaat oder Staatenbund 65ff.
- Verfassungsentwürfe
  - für den Norddeutschen Bund (1866/67) 31ff., 36ff., 38ff.
  - für das Deutsche Reich (1918/19) 73ff.
- Verfassungskonflikt 38
- Verfassungsprinzip: s. Strukturprinzip
- Verfassungsvereinbarung 50ff.
- Verfassungsverträge der Regierungen (1867/70) 47f., 59f.
- Verhältnismäßigkeit 103ff.
- Verifikationsabkommen 310f.
- Vertraglicher Geltungsgrund der Reichsverfassung (1870/71) 60f.
  - Bedeutung in der Verfassungspraxis 61ff.
  - Hinweginterpretation durch die Lehre 50
- Vertragliche Elemente der Weimarer Verfassung 79
- Verteidigungsverwaltung
  - als formelle Bundesauftragsverwaltung 291ff.
  - Grenzen des Weisungsrechts 294f.
  - Modifikationen der Auftragsverwaltung 295f.
  - Reichweite des Zustimmungsvorbehalts 296f.
- Verwaltungsausgaben 361ff.
- Verwaltungsausgabenlast 215, 284, 290, 296, 314, 372
- Verwaltungsraum der Länder 20f., 99, 210f.
- Verwaltungsvorschriften: s. Allgemeine Verwaltungsvorschriften
- Vielfalt, regionale 10
- Vorrang des Gesetzes 276
  
- Wahrnehmungskompetenz, Wahrnehmungsrecht 249f., 274, 328
- Wasserstraßenverwaltung
  - als materielle Auftragsverwaltung 261, 264
  - Grenzen des Weisungsrechts 265ff., 271ff., 277ff.
- Weimarer Reichsverfassung
  - Bundestreue 86ff.
  - Entstehung
    - Einfluß *H. Preuß'* 70ff., 73ff.
    - Forderungen der Länder 75ff.
    - Vertragliche Elemente 79
  - Kompetenzverflechtung 81f.
  - Reich als Bundes- oder Einheitsstaat 83ff.

- Weisung in der Bundesauftragsverwaltung
- Begriff 279ff.
  - Länderposition gegenüber ~ 260ff., 271ff., 277ff., 286ff., 294f., 297ff., 327ff., 375f.
- Weisungsrecht der Reichsbehörden 254ff.
- Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung 105, 276
- Zustimmungsbedürftigkeit
- von Änderungsgesetzen
    - Grundsatz 218ff.
    - Modifikationen 284f., 290, 296, 314, 372
  - von Geldleistungsgesetzen 369ff.
  - von Einrichtungsregelungen 214ff.
  - von Rahmengesetzen 216f.
  - von Verfahrensregelungen 211ff.
- Zustimmungsrechte des Bundesrats
- extensive Auslegung
    - Befund 186ff., 189ff., 191ff.
    - Politikverflechtung und ~ 194ff., 197ff.
  - und parlamentarische Demokratie 199ff.
- Zweckausgaben 361ff.
- Zweckmäßigkeitssaufsicht 269ff.

# Jus Publicum

## Beiträge zum Öffentlichen Recht – Alphabetisches Verzeichnis

- Axer, Peter:* Normsetzung der Exekutive in der Sozialversicherung. 2000. *Band 49.*
- Bauer, Hartmut:* Die Bundestreue. 1992. *Band 3.*
- Becker, Joachim:* Transfergerechtigkeit und Verfassung. 2001. *Band 68.*
- Blanke, Hermann-Josef:* Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht. 2000. *Band 57.*
- Böhm, Monika:* Der Normmensch. 1996. *Band 16.*
- Bogdandy, Armin von:* Gubernative Rechtsetzung. 2000. *Band 48.*
- Brenner, Michael:* Der Gestaltungsauftrag der Verwaltung in der Europäischen Union. 1996. *Band 14*
- Britz, Gabriele:* Kulturelle Rechte und Verfassung. 2000. *Band 60.*
- Burgi, Martin:* Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe. 1999. *Band 37.*
- Butzer, Hermann:* Fremdsten in der Sozialversicherung. 2001. *Band 72.*
- Christian Calliess:* Rechtsstaat und Umweltsstaat. 2001. *Band 71.*
- Claasen, Claus Dieter:* Die Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. 1996. *Band 13.*
- Danwitz, Thomas von:* Verwaltungsrechtliches System und Europäische Integration. 1996. *Band 17.*
- Detterbeck, Steffen:* Streitgegenstand und Entscheidungswirkungen im Öffentlichen Recht. 1995. *Band 11.*
- Di Fabio, Udo:* Risikoentscheidungen im Rechtsstaat. 1994. *Band 8.*
- Enders, Christoph:* Die Menschenwürde in der Verfassungsordnung. 1997. *Band 27.*
- Epping, Volker:* Die Außenwirtschaftsfreiheit. 1998. *Band 32.*
- Fehling, Michael:* Verwaltung zwischen Unparteilichkeit und Gestaltungsaufgabe. 2001. *Band 79.*
- Felix, Dagmar:* Einheit der Rechtsordnung. 1998. *Band 34.*
- Frenz, Walter:* Selbstverpflichtungen der Wirtschaft. *Band 75.*
- Gellermann, Martin:* Grundrechte im einfachgesetzlichen Gewande. 2000. *Band 61.*
- Gröpl, Christoph:* Haushaltsrecht und Reform. 2001. *Band 67.*
- Gröschner, Rolf:* Das Überwachungsrechtsverhältnis. 1992. *Band 4.*
- Groß, Thomas:* Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation. 1999. *Band 45.*
- Gurlit, Elke:* Verwaltungsvertrag und Gesetz. 2000. *Band 63.*
- Häde, Ulrich:* Finanzausgleich. 1996. *Band 19.*
- Hase, Friedhelm:* Versicherungsprinzip und sozialer Ausgleich. 2000. *Band 64.*
- Heckmann, Dirk:* Geltungskraft und Geltungsverlust von Rechtsnormen. 1997. *Band 28.*
- Heitsch, Christian:* Die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder. 2001. *Band 77.*
- Hellermann, Johannes:* Örtliche Daseinsvorsorge und gemeindliche Selbstverwaltung. 2000. *Band 54.*
- Hermes, Georg:* Staatliche Infrastrukturverantwortung. 1998. *Band 29.*
- Hösch, Ulrich:* Eigentum und Freiheit. 2000. *Band 56.*

- Holznel, Bernd*: Rundfunkrecht in Europa. 1996. *Band 18*.
- Horn, Hans-Detlef*: Die grundrechtsunmittelbare Verwaltung. 1999. *Band 42*.
- Huber, Peter-Michael*: Konkurrenzschutz im Verwaltungsrecht. 1991. *Band 1*.
- Ibler, Martin*: Rechtspflegender Rechtsschutz im Verwaltungsrecht. 1999. *Band 43*.
- Jestaedt, Matthias*: Grundrechtsentfaltung im Gesetz. 1999. *Band 50*.
- Kadelbach, Stefan*: Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß. 1999. *Band 36*.
- Kämmerer, Jörn Axel*: Privatisierung. 2001. *Band 73*.
- Kabl, Wolfgang*: Die Staatsaufsicht. 2000. *Band 59*.
- Koch, Thorsten*: Der Grundrechtsschutz des Drittbetroffenen. 2000. *Band 62*.
- Korioth, Stefan*: Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern. 1997. *Band 23*.
- Kluth, Winfried*: Funktionale Selbstverwaltung. 1997. *Band 26*.
- Kugelmann, Dieter*: Die informatorische Rechtsstellung des Bürgers. 2001. *Band 65*.
- Lehner, Moris*: Einkommensteuerrecht und Sozialhilferecht. 1993. *Band 5*.
- Lorz, Ralph Alexander*: Interorganrespekt im Verfassungsrecht. 2001. *Band 70*.
- Lücke, Jörg*: Vorläufige Staatsakte. 1991. *Band 2*.
- Luthe, Ernst-Wilhelm*: Optimierende Sozialgestaltung. 2001. *Band 69*.
- Manssen, Gerrit*: Privatrechtsgestaltung durch Hoheitsakt. 1994. *Band 9*.
- Masing, Johannes*: Parlamentarische Untersuchungen privater Sachverhalte. 1998. *Band 30*.
- Morgenthaler, Gerd*: Freiheit durch Gesetz. 1999. *Band 40*.
- Morlok, Martin*: Selbstverständnis als Rechtskriterium. 1993. *Band 6*.
- Niedobitek, Matthias*: Das Recht der grenzüberschreitenden Verträge. 2001. *Band 66*.
- Oeter, Stefan*: Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht. 1998. *Band 33*.
- Pache, Eckhard*: Tatbestandliche Abwägung und Beurteilungsspielraum. 2001. *Band 76*.
- Pauly, Walter*: Der Methodenwandel im deutschen Spätkonstitutionalismus. 1993. *Band 7*.
- Pielow, Johann-Christian*: Grundstrukturen öffentlicher Versorgung. 2001. *Band 58*.
- Publ, Thomas*: Budgetflucht und Haushaltsverfassung. 1996. *Band 15*.
- Reinhardt, Michael*: Konsistente Jurisdiktion. 1997. *Band 24*.
- Rodi, Michael*: Die Subventionsrechtsordnung. 2000. *Band 52*.
- Rossen, Helge*: Vollzug und Verhandlung. 1999. *Band 39*.
- Rozek, Jochen*: Die Unterscheidung von Eigentumsbindung und Enteignung. 1998. *Band 31*.
- Ruffert, Matthias*: Vorrang der Verfassung und Eigenständigkeit des Privatrechts. 2001. *Band 74*.
- Sacksofsky, Ute*: Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben. 2000. *Band 53*.
- Šarcevic, Edin*: Das Bundesstaatsprinzip. 2000. *Band 55*.
- Schlette, Volker*: Die Verwaltung als Vertragspartner. 2000. *Band 51*.
- Schmidt-De Caluwe, Reimund*: Der Verwaltungsakt in der Lehre Otto Mayers. 1999. *Band 38*.
- Schulte, Martin*: Schlichtes Verwaltungshandeln. 1995. *Band 12*.
- Sobota, Katharina*: Das Prinzip Rechtsstaat. 1997. *Band 22*.
- Sodan, Helge*: Freie Berufe als Leistungserbringer im Recht der gesetzlichen Krankenversicherung. 1997. *Band 20*.

*Jus Publicum*

*Sommermann, Karl-Peter*: Staatsziele und Staatszielbestimmungen. 1997. *Band 25*.

*Trute, Hans-Heinrich*: Die Forschung zwischen grundrechtlicher Freiheit und staatlicher Institutionalisierung. 1994. *Band 10*.

*Uerpmann, Robert*: Das öffentliche Interesse. 1999. *Band 47*.

*Wall, Heinrich de*: Die Anwendbarkeit privatrechtlicher Vorschriften im Verwaltungsrecht. 1999. *Band 46*.

*Wolff, Heinrich Amadeus*: Ungeschriebenes Verfassungsrecht unter dem Grundgesetz. 2000. *Band 44*.

*Volkman, Uwe*: Solidarität – Programm und Prinzip der Verfassung. 1998. *Band 35*.

*Voßkuhle, Andreas*: Das Kompensationsprinzip. 1999. *Band 41*.

*Ziekow, Jan*: Über Freizügigkeit und Aufenthalt. 1997. *Band 21*.

*Einen Gesamtkatalog erhalten Sie gerne vom Verlag Mohr Siebeck, Postfach 2040, D-72010 Tübingen. Aktuelle Informationen im Internet unter <http://www.mohr.de>*

