

Bereichen eine solche Befugnis zu. Der Funktionsverlust für die Länder ist unübersehbar und wird auch nicht bestritten. Ihnen sind wesentliche Regelungskompetenzen hinsichtlich der kulturellen Angelegenheiten, dem „Kernstück der Eigenstaatlichkeit der Länder“ (so das BVerfG) einschließlich der Schulgesetzgebung verblieben.⁶

Ausschließlich ihrer Gesetzgebung unterliegt das Kommunalverfassungsrecht (Gemeinde- und Kreisordnungen), das Landes- und Kommunalwahlrecht sowie - bis auf Ausnahmen - das Polizeirecht. In ihre Zuständigkeit fallen die Kirchensteuergesetze und die Rundfunkgesetze. Formell kann der Landesgesetzgeber - darauf wurde bereits hingewiesen - tätig werden, soweit der Bund nur einen ausfüllungsbedürftigen Rahmen gesetzt oder seine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz nicht ausgeschöpft hat.

Verteilung der Verwaltungszuständigkeiten

Dem bundesstaatlichen Prinzip der Staatsorganisation unterliegt konsequenterweise auch die Verteilung der Verwaltungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern. Das Grundgesetz charakterisiert die „vollziehende Gewalt“ als eine der staatlichen Grundfunktionen (vgl. insb. Art. 20 Abs. 2 GG). Zur vollziehenden Gewalt gehören nach allgemeiner Rechtsauffassung Regierung, Verwaltung und militärische Kommandogewalt. Primäre Aufgabe der Exekutive ist die an „Gesetz und Recht“ gebundene Ausführung der Entscheidungen des Gesetzgebers.

Ihr obliegt aber mehr als nur die unselbständige und wertneutrale „Vollziehung von Gesetzen“, von ihr wird aktives, initiativreiches, selbständiges Handeln erwartet. Verwaltung i.e. Wortgebrauch bedeutet in dieser Zuordnung, „bestimmte Aufgaben mehr fallbezogen zu konkretisieren und sie im Rahmen vorgegebener oder programmierter Ziele nach Maßgabe fachlicher Erfordernisse und spezieller Gemeinwohlgebote wahrzunehmen“.⁷

Gemäß Art. 83 GG führen die Länder „die Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten“ aus. Das ist auch dann der Fall, wenn das betreffende Gesetz in ausschließlicher Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergangen ist. Im Unterschied zur Gesetzgebung ist die Durchführung der Gesetze, ihr Vollzug, grundsätzlich Sache der Länder. Die Landesverwaltung bildet den Kern des gesamten Institutionsgefüges der staatlichen Verwaltung in der Bundesrepublik.

Der Bund hat Verwaltungskompetenzen nur ausnahmsweise, d.h. wenn sie ihm durch das Grundgesetz selbst oder aufgrund einer gesetzlichen Ermächtigung zugewiesen sind. Soweit befindet sich die Verfassungsnorm mit der Verfassungsrealität weitgehend in Übereinstimmung.

Anders liegen die Dinge hinsichtlich der mit der Verwaltungskompetenz direkt korrespondierenden Organisations- und Personalhoheit der Länder. Die in Art. 84 Abs. 1 GG eingeräumte Ausnahme ist heute weitgehend die Regel. Das Organisations- und Verfahrensrecht ist zum größeren Teil, mit Zustimmung des Bundesrates, auf den Bund übergegangen. Ebenso lassen sich seine Eingriffe in die Personalhoheit über zentrale Ausbildungs- und Dienstrechtvorschriften nicht bestreiten.

Die Organisationsstruktur der Landesverwaltung ist vielgestaltig. Zu unterscheiden ist zwischen Regierungsverwaltung (zu denen die Staatskanzleien und Landesministerien als oberste Landesbehörden gehören) und Vollzugsverwaltung (Landesministerien, insofern sie den Vollzug von Regierungsentscheidungen vermitteln und kontrollieren; die Mittelbehörden - vorrangig die Regierungspräsidenten; die unteren Behörden - Landratsämter, Stadt- und Gemeindeverwaltungen, soweit sie nicht Selbstverwaltungsaufgaben wahrnehmen) sowie Spezialverwaltungen (Unterbau der obersten Landesbehörden auf einigen Gebieten, darunter die Forst-, Landwirtschafts-, Vermessungs- und Datenschützerämter) und letztlich die Sonderverwaltung (mittelbare Landesverwaltung in den Organisationsformen rechtlich selbständiger Körperschaften, Anstalten und Stifungen des öffentlichen Rechts, z.B. Rundfunkanstalten).

Von Bundesland zu Bundesland treten dabei Spezifika auf. Allen Landesbehörden ist gemeinsam, daß sie Landes- und Bundesrecht vollziehen. Sie unterliegen dabei der Rechtsaufsicht durch den Bund. Die Kontrolle erstreckt sich auf die Rechtmäßigkeit der Ausführung und die strikte Einhaltung der Rechtsnormen beim

Vollzug der Gesetze. Der Bund ist dabei nicht berechtigt, seine Zweckmäßigkeitserwägungen zwangsweise durchzusetzen und Weisungen zu erteilen.

Abweichend vom Normalfall des Gesetzesvollzugs durch die Länder sieht das Grundgesetz den *Vollzug von Bundesgesetzen im Auftrag des Bundes* (sog. Auftragsverwaltung) sowie *durch bundeseigene Verwaltung* vor. Die Anwendung dieser Alternativen ist nur in wenigen Ausnahmefällen - das Grundgesetz muß die Ausnahmen benennen und ihren sachlichen Gegenstand bezeichnen - zulässig (vgl. Art. 85 und 104 a Abs. 2 sowie 86 bis 90 GG). Die Organisationsstruktur der Bundesverwaltung ist mit der in den Ländern vergleichbar. So existieren neben den obersten Bundesbehörden Vollzugsverwaltungen mit eigenem, das gesamte Bundesgebiet erfassendem Unterbau (so u.a. die Bundespost, die Bundesbahn- und die Bundeswehrverwaltung) und ohne Verwaltungsunterbau (z.B. das Bundeskriminalamt, das Verfassungsschutzamt).

Als Sonderverwaltungen (mittelbare Bundesverwaltungen) nehmen u.a. die Bundesanstalt für Arbeit, die Bundesanstalt für den Güterfernverkehr, die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte und die Treuhandanstalt, aber auch das Bundeskartellamt und das Bundesaufsichtsamt für das Versicherungs- und Bausparwesen ihre Aufgaben wahr.

Im Rahmen der Auftragsverwaltung führen die Länder die Bundesgesetze nach Weisungen des Bundes aus. Die Aufsicht erstreckt sich dabei nicht nur auf die Rechtsaufsicht, vielmehr greift die sog. Fachaufsicht (Art. 85 Abs. 4 GG) durch. Für die „Auftragsangelegenheiten“ muß der Bund die sächlichen Kosten tragen; er kann mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften und einheitliche Ausbildungsnormative für das eingesetzte Verwaltungspersonal erlassen; Bestellungen der Leiter der Mittelbehörden der Auftragsverwaltung können nur im Einvernehmen mit der Bundesregierung erfolgen.

Es bedarf in diesem Kontext des Hinweises, daß es sich auch bei der Erfüllung von Auftragsangelegenheiten nicht um ein Unter- und Überordnungsverhältnis zwischen Bundes- und Landesbehörde handelt.⁸ Formen der direkten oder etwa „doppelten“ Unterstellung sind insofern systemwidrig und daher dem Recht der Bundesrepublik fremd. Die Beziehungen, die aus der Auftragsverwaltung erwachsen, sind eher als ein engmaschiges Netz von Kooperations- und Koordinationsverfahren, nach Effektivitätskriterien organisiert und einer erweiterten Aufsicht der Bundesorgane unterliegend, zu umschreiben.

Letztlich markiert die Gesetzgebungskompetenz in ihrem Gesamtumfang die Verwaltungszuständigkeit des Bundes. Damit bleibt zugleich die Ausführung von Landesgesetzen durch Bundesbehörden grundsätzlich ausgeschlossen.

Für die *bundesstaatliche Finanzordnung* gilt der Grundsatz: „Bund und Länder tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben ...“ (Art. 104 a Abs. 1 GG). Von grundsätzlicher Bedeutung ist es deshalb, wem die staatlichen Einnahmen, vor allem die Steuern, und in welcher Höhe zufließen. Die Steuereinnahmen sind so aufgeteilt, daß sie der Bund z.T. allein erhält (u.a. die Straßengüterverkehrssteuer, die Kapitalverkehrssteuer, die Versicherungssteuer, die Zölle), dem Bund und den Ländern gemeinsam zustehen (so das Aufkommen aus der Einkommens-, Körperschafts- und Umsatzsteuer) oder den Ländern allein zufließen (die Vermögens-, Erbschafts- und Kraftfahrzeugsteuer - Art. 106 GG).

Unter den Beteiligten findet ein doppelter Finanzausgleich, d.h. zwischen Bund und Ländern (vertikaler Finanzausgleich) sowie zwischen den finanzstarken und finanzschwachen Ländern (horizontaler Finanzausgleich) statt. Die Modalitäten des horizontalen Finanzausgleichs sind heftig umstritten. Derzeit haben nur die Bundesländer Baden-Württemberg und Hessen Zahlungen zu leisten.

⁶ **Die dafür beachtlichen verfassungsrechtlich fixierten Einschränkungen ergeben sich aus Art. 74 Nr. 13 - Ausbildungsbeihilfen und Forschungsförderung - 75 Nr. 1 a - Erlaß allgemeiner Grundsätze für das Hochschulwesen - und 91 Abs. 1 GG - Beteiligung am Aus- und Neubau von Hochschulen.**

⁷ **R. Pitschas, Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsverfahren, München 1990, S. 6.**

⁸ **Es sei denn, es liegt ein besonderer Fall nach Art. 84 Abs. 5 GG, der zum Erlaß von Einzelweisungen berechtigt, vor.**