



Insa Nutzhorn

Die gemeinsame Trägerschaft
von Einrichtungen
durch mehrere Bundesländer



PETER LANG

B. Grundlagen

I. Gemeinschaftseinrichtungen im Kontext der Länderkooperation

Die gemeinsame Trägerschaft von Einrichtungen durch mehrere Bundesländer ist eine der stärksten Formen der vielfältigen Länderkooperation. Entscheidendes Abgrenzungskriterium zu weiteren Kooperationsformen ist die Wahrnehmung eigener Sachaufgaben durch die Gemeinschaftseinrichtung⁴². Die Errichtung einer Gemeinschaftseinrichtung geht über die koordinierte Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben durch die Einrichtungen der einzelnen Länder hinaus. Zwar lassen sich die verschiedenen Kooperationsformen zwischen den Bundesländern nur schwer kategorisieren, weil der kooperative Föderalismus stark durch Improvisation gekennzeichnet ist und zu verschiedensten Kooperationsformen geführt hat⁴³. Wird aber auf das Kriterium der Intensität der Kooperation abgestellt und dabei berücksichtigt, dass Form und Wirkung der Kooperation durchaus gegenläufig sein können – zum Beispiel kann eine auf den ersten Blick unscheinbare informelle Kooperation auf einer hohen Ebene von Entscheidungsträgern möglicherweise politisch mehr bewirken als eine institutionalisierte Kooperation –, lässt sich die Gemeinschaftseinrichtung von anderen Kooperationsformen abgrenzen⁴⁴. Auf einer Skala der Verdichtungsformen der Länderkooperation lässt sich im Wesentlichen unterscheiden zwischen ad-hoc-Zusammenarbeit und informeller Konsultation, institutionalisierter Koordination und durch vertragliche Regeln begründeter Kooperation, wobei letztere in Form von Koordinationsabsprachen, Verwaltungsabkommen oder Staatsverträgen möglich ist⁴⁵.

Im Falle der ad-hoc-Zusammenarbeit und informellen Konsultation finden zum Beispiel einfache Besprechungen statt. Auf der Ebene der institutionalisierten Koordination werden regelmäßig Koordinierungsgremien geschaffen, wie zum Beispiel im Rahmen der Zusammenarbeit der Landesregierungen in der

42 S.o. A.II. Der Begriff der gemeinsamen Ländereinrichtung.

43 Vgl. *Oebbecke*, Verwaltungszuständigkeit, in: Isensee/Kirchhof, HdbStR VI, 2008, § 136 Rn. 78; *Rudolf*, Kooperation, in: Isensee/Kirchhof, HdbStR VI, 2008, § 141 Rn. 31.

44 Vgl. *Rudolf*, Kooperation, in: Isensee/Kirchhof, HdbStR VI, 2008, § 141 Rn. 32.

45 Vgl. im Einzelnen *Bothe*, Generalbericht, in: Starck, Zusammenarbeit der Gliedstaaten, 1988, 212 f.; *Lauffer*, Föderalismus, 1974, 95 f.; *Pietzcker*, Landesbericht BRD, in: Starck, Zusammenarbeit der Gliedstaaten, 1988, 20 f., *Rudolf*, Kooperation, in: Isensee/Kirchhof, HdbStR VI, 2008, § 141 Rn. 33 f.

Ministerpräsidentenkonferenz oder bei den Fachministerkonferenzen. Diese Institutionalisierungen, die auch dauerhaft sein können (– etwa das Sekretariat der Kultusministerkonferenz –), besitzen keine eigenen Verwaltungszuständigkeiten und können daher nicht mit Gemeinschaftseinrichtungen auf eine Ebene gestellt werden⁴⁶. Koordinationsabsprachen zeichnen sich dadurch aus, dass eine bestimmte übereinstimmende Rechtsetzung oder Verwaltungspraxis der Vertragspartner angestrebt wird; sie sind weder rechtlich verbindlich noch unmittelbar anwendbar⁴⁷. Die Regelungen in Verwaltungsabkommen und Staatsverträgen sind hingegen in Tatbestand und Rechtsfolge so genau umschrieben, dass sie unmittelbare Rechtswirkungen für die beteiligten Bundesländer (und gegebenenfalls den Bund) herbeiführen; sie sind rechtlich verbindlich und unmittelbar anwendbar⁴⁸. Staatsverträge ragen aus der Länderkooperation zum einen dadurch heraus, dass sie eine eindeutige zwischenstaatliche Verpflichtung der Länder schaffen; zum anderen betreffen sie anders als Verwaltungsabkommen Gegenstände der Gesetzgebung und können daher bei entsprechender Umsetzung Rechte und Pflichten unmittelbar für und gegen Dritte begründen⁴⁹. Die Schaffung gemeinsamer Ländereinrichtungen durch Staatsvertrag stellt die intensivste denkbare Kooperationsform dar⁵⁰.

Gemeinsame Ländereinrichtungen finden sich vorwiegend im Bereich der Verwaltung. Die Bundesländer kooperieren aber auch im Bereich der Judikative durch Gemeinschaftseinrichtungen. Dies geschieht häufig durch Zuständigkeits-

46 Die Vereinbarungen über Fachministerkonferenzen sehen z.B. in der Regel nur vor, dass ein Land (dauerhaft oder zeitweilig) die Verwaltungsgeschäfte für die Konferenz führt. Vgl. *Drexelius/Weber*, Hamburg, 1972, Art. 2 Rn. 3 sowie *Bergdolt*, Gemeinschaftseinrichtungen, 1962, 85 f.

47 Vgl. *Rudolf*, Kooperation, in: Isensee/Kirchhof, HdbStR VI, 2008, § 141 Rn. 57, 67. Ein Bsp. für Koordinationsabsprachen sind die innerstaatlich nicht anwendungsfähigen Beschlüsse von Konferenzen, die zur Umsetzung eines Gesetzes oder einer Rechtsverordnung oder wegen ihres einfachen Richtliniencharakters präzisierender innerstaatlicher Normen bedürfen, vgl. *Rudolf*, Kooperation, in: Isensee/Kirchhof, HdbStR VI, 2008, § 141 Rn. 64.

48 Vgl. *Köble*, Verwaltungsabkommen, DÖV 1960, 651 (der allerdings nicht zwischen Verwaltungsabkommen und Staatsverträgen differenziert); *Rudolf*, Kooperation, in: Isensee/Kirchhof, HdbStR VI, 2008, § 141 Rn. 57, 65.

49 So jedenfalls das heute herrschende Verständnis, s.o. A.I. Einführung in das Thema und u. C.I.1. Begriff des Staatsvertrags und Abgrenzung zum Verwaltungsabkommen.

50 Vgl. *Schladebach*, Staatsverträge, VerwArch 98 2007, 238, 239; *Vedder*, Intraföderale Staatsverträge, 1996, 55. Diese sind nicht zu verwechseln mit den durch Staatsvertrag geschaffenen Koordinierungsgremien der Vertragsparteien und von diesen abzugrenzen, vgl. *Vedder*, Intraföderale Staatsverträge, 1996, 106.

übertragungen, wobei das zuständigkeitsübertragende Land bei der Organisation beziehungsweise Willensbildung oder zumindest der Finanzierung der Gemeinschaftseinrichtung mitwirkt⁵¹. Dann betrifft die Kooperation zwar Rechtsprechungsorgane. Die gemeinsame Einrichtung bezweckt weniger die Rechtsprechungskoordination als vielmehr die Bündelung von sachlichen und personellen Mitteln⁵², so dass die Schaffung länderübergreifender Gerichte sowie die landesgrenzenüberschreitende Übertragung gerichtlicher Zuständigkeiten im weitesten Sinn auch der Verwaltungskooperation zugeordnet werden kann. Schließlich können nur die Justizverwaltung und in Grenzen auch die Gerichtsorganisation Gegenstand der Kooperation sein, nicht aber die Rechtsprechung selber; die rechtsprechende Gewalt muss stets in richterlicher Unabhängigkeit entscheiden⁵³.

Neben der Frage der Intensität der Kooperation und des Betätigungsfeldes – Exekutive oder Judikative – ist nach den beteiligten Kooperationspartnern zu differenzieren. Es gibt bi- beziehungsweise plurilaterale Gemeinschaftseinrichtungen, die durch zwei beziehungsweise mehrere Bundesländer geschaffen werden, sowie Gemeinschaftseinrichtungen, die aus einer omnilateralen Kooperation hervorgehen, bei denen also alle sechzehn Bundesländer beteiligt sind⁵⁴. Darüber hinaus ist zu unterscheiden zwischen rein omnilateralen Gemeinschaftseinrichtungen und solchen, an denen neben den Bundesländern auch der Bund beteiligt ist. Während die reine Länderkooperation oftmals einer *dritten Ebene* im Bundesstaat zugeordnet wird, wird bei Beteiligung des Bundes von einer *vierten Ebene* gesprochen⁵⁵; dass diese Begrifflichkeiten indes nicht angemessen sind, wird später aufgezeigt⁵⁶. Beispiele für omnilaterale Gemeinschaftseinrichtungen von Bund und Ländern sind das Deutsche Institut für Bautechnik, das ehemalige Polizei-Institut Hilstrup, heute Deutsche Hochschule der Polizei oder die Deutsche Richterakademie. Zwar kann auch die omnilaterale Zusammenarbeit von ihrem Inhalt her überwiegend als Länderkooperation qualifiziert werden, an der der Bund lediglich beteiligt ist, denn in der Regel tritt der Bund lediglich einer bereits bestehenden omnilateralen Gemeinschaftseinrich-

51 S.o. A.II. Der Begriff der gemeinsamen Ländereinrichtung.

52 Vgl. Pietzcker, Landesbericht BRD, in: Starck, Zusammenarbeit der Gliedstaaten, 1988, 32.

53 Vgl. Rudolf, Kooperation, in: Isensee/Kirchhof, HdbStR VI, 2008, § 141 Rn. 19.

54 S.o. A.II. Der Begriff der gemeinsamen Ländereinrichtung.

55 So z.B. Kropp, Kooperativer Föderalismus/Politikverflechtung, 2010, 13; Maunz/Dürig/Grzeszick, GG, 2011 (2006), Art. 20 Abs. 4 Rn. 158; Oebbecke, Bundesstaatsprinzip, in: Pieroth, Verfassungsrecht und soziale Wirklichkeit, 2000, 130.

56 S.u. B.IV.1.b)aa)(2) Gemeinschaftseinrichtungen im engeren Sinn.

tung hinzu⁵⁷. Für die Beteiligung des Bundes an Gemeinschaftseinrichtungen gelten aber eigene Regeln. Auch werden andere Fragen, insbesondere hinsichtlich der beiderseitigen Kompetenz, aufgeworfen⁵⁸. Schließlich unterscheiden sich die der Errichtung von Gemeinschaftseinrichtungen zugrundeliegenden omnilateralen und pluri- beziehungsweise bilateralen Staatsverträge: Omnilaterale Staatsverträge haben einen unitarisierenden Effekt, führen also zu einer Vereinheitlichung, während Staatsverträge zwischen allen Ländern und dem Bund darüber hinaus zentralisierend wirken⁵⁹. Um den Rahmen der Arbeit nicht zu weit zu ziehen, werden Gemeinschaftseinrichtungen, an denen der Bund beteiligt ist, nur dann in die Untersuchung einbezogen, wenn sich im Einzelfall aufgrund der Beteiligung des Bundes keine wesentliche Unterschiede ergeben.

Gemeinschaftseinrichtungen der Länder werden in der Regel im Rahmen der gesetzessfreien Verwaltung, also unabhängig von bestimmten Bundes- oder Landesgesetzen, oder zur Ausführung von Landesrecht geschaffen⁶⁰. Ländergemeinschaftseinrichtungen können aber auch im Rahmen der Ausführung von Bundesrecht, sei es in Form der Aufsichts- oder Auftragsverwaltung, errichtet werden; dann muss jedoch sichergestellt sein, dass die Einflussmöglichkeiten des Bundes gewährleistet bleiben, etwa Weisungen des Bundes durch die Gemeinschaftseinrichtung befolgt werden, vergleiche Art. 84 f. GG⁶¹. Die Gemeinschaftseinrichtungen, die zum Beispiel zur Verwaltung bestimmter über Landesgrenzen hinausgehender Bundesautobahnstrecken errichtet wurden, fallen in den Bereich der Bundesauftragsverwaltung; in den jeweiligen Staatsverträgen wird explizit auf Art. 90 Abs. 2 GG verwiesen⁶². Auch zum Beispiel das Deutsche Institut für Bautechnik erfüllt einige der ihm übertragenen Aufgaben im Auftrag des Bundes⁶³. Eine Zusammenarbeit ist nur da sinnvoll und zulässig, wo Kompetenzträger handeln; die Kooperation der Bundesländer und damit auch die Errichtung von Gemeinschaftseinrichtungen ist sachlich auf den Bereich der

57 Vgl. *Vedder*, Intraföderale Staatsverträge, 1996, 50, 92.

58 Vgl. *Schneider*, Staatsverträge/Verwaltungsabkommen, DÖV 1957, 644, 645.

59 Vgl. *Schmidt*, Verfassungsrecht, in: Meyer/Stolleis, Hessen, 2000, 42.

60 Vgl. *Oebbecke*, Verwaltungszuständigkeit, in: Isensee/Kirchhof, HdbStR VI, 2008, § 136 Rn. 78.

61 Vgl. *Oebbecke*, Verwaltungszuständigkeit, in: Isensee/Kirchhof, HdbStR VI, 2008, § 136 Rn. 78.

62 § 1 BAB-StV, § 1 BAB-II-StV. Nach Art. 90 Abs. 2 GG verwalten die Länder oder die nach Landesrecht zuständigen Selbstverwaltungskörperschaften die Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs im Auftrage des Bundes.

63 S. Art. 3 – Aufgaben im Auftrag des Bundes DIBt-StV 2004/2006.

Länderkompetenzen begrenzt⁶⁴. Nicht zu den Gemeinschaftseinrichtungen gehören die Zusammenschlüsse der mittelbaren Staatsverwaltung, also Zusammenschlüsse von rechtlich selbstständigen Verwaltungsträgern, durch die der Staat seine Aufgaben wahrnehmen lässt⁶⁵, wie zum Beispiel der Zusammenschluss der Rundfunkanstalten in der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD)⁶⁶.

Die Bundesländer können Einrichtungen sowohl auf öffentlich-rechtlicher Grundlage als auch nach dem Privatrecht schaffen. Voraussetzung für die Errichtung gemeinsamer privatrechtlicher Einrichtungen ist, dass sich die staatliche Tätigkeit in privatrechtlicher Form vollziehen kann⁶⁷. Die Bildung von gemeinsamen Einrichtungen nach den Vorschriften des Privatrechts, insbesondere des Gesellschaftsrechts, hat einerseits den Vorteil, dass sich öffentlich-rechtliche Konstruktionsprobleme nicht stellen. Andererseits schließt es die privatrechtliche Gestaltung in aller Regel aus, dass die Einrichtung Hoheitsbefugnisse wahrnimmt⁶⁸. Privatrechtliche Gemeinschaftseinrichtungen können allenfalls Rechtssubjektivität besitzen, sie können niemals unmittelbaren staatlichen Status erlangen⁶⁹. Angesichts der Tatsache, dass für privatrechtliche Einrichtungen ein ganz anderes Rechtsregime gilt, sowie angesichts der Masse der bereits errichteten privatrechtlichen Ländergemeinschaftseinrichtungen⁷⁰ werden privatrechtliche gemeinsame Ländereinrichtungen nicht mit in die Untersuchung einbezogen. Auch stellen sich ganz andere Folgeprobleme, insbesondere das der Grundrechtsbindung. Im Übrigen ist an privatrechtlichen Einrichtungen sehr häufig der

64 Vgl. *Bothe*, Generalbericht, in: *Starck*, Zusammenarbeit der Gliedstaaten, 1988, 187; *Klein*, Gemeinschaftsaufgaben, 1961, 155; *Lenhard*, Mittelbare Staatsverwaltung, 1969, 117; *Schneider*, Gliedstaaten-Verträge, VVDStRL Bd. 19, 1961, 20. S. dazu auch u. B.III.1.b) Grenzen der Zulässigkeit.

65 Zur mittelbaren Staatsverwaltung s. auch u. C.III.1.a)aa) Zur Verfügung stehende Rechtsformen.

66 Vgl. *Oebbecke*, Bundesstaatsprinzip, in: *Pieroth*, Verfassungsrecht und soziale Wirklichkeit, 2000, 130.

67 Vgl. *Krämer*, Organisatorische Verbindungen auf Länderebene, 1973, 73.

68 Vgl. *Bothe*, Generalbericht, in: *Starck*, Zusammenarbeit der Gliedstaaten, 1988, 219.

69 Vgl. *Nawiasky/Schweiger/Knöpfle/Zacher*, Bayern, 2008 (1967), IV Rn. 77.

70 S. nur Website über die gemeinsamen Ländereinrichtungen von Berlin und Brandenburg: <http://www.berlin-brandenburg.de/politik-verwaltung/einrichtungen/index.html>. Oder z.B. *Pietzcker*, Landesbericht BRD, in: *Starck*, Zusammenarbeit der Gliedstaaten, 1988, 33/34.

Bund beteiligt⁷¹. Gerade Bund-Länder-Einrichtungen sind aber nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung.

Ebenfalls nicht in die Untersuchung einbezogen werden diejenigen Einrichtungen, an denen zwar die Gesamtheit der Länder, aber auch der Bund beteiligt ist, und die durch Bundesgesetz errichtet werden. Dies gilt erst Recht, wenn, wie etwa bei der Stiftung preußischer Kulturbesitz, eine juristische Person des öffentlichen Rechts des Bundes geschaffen wird⁷². Denn in solchen Fällen gilt ein ganz anderes Rechtsregime⁷³. Zwar ist auch die Schule für Verfassungsschutz eine nicht rechtsfähige Anstalt des Bundes, die dem Bundesamt für Verfassungsschutz eingegliedert ist, und damit eine Bundeseinrichtung⁷⁴. Da die Schule für Verfassungsschutz aber nicht durch Bundesgesetz, sondern mittels Staatsvertrag zwischen den Ländern und dem Bund errichtet wurde, ist sie insoweit Gegenstand der Untersuchung, wie sich aufgrund der Beteiligung des Bundes keine Unterschiede zu den reinen Ländergemeinschaftseinrichtungen ergeben.

Zu den gemeinsamen Verwaltungseinrichtungen mehrerer Bundesländer gehören außerdem zwar auch die durch mehrere Bundesländer getragenen Landesbanken (Bremer Landesbank - Kreditanstalt Oldenburg - Girozentrale, Norddeutsche Landesbank - Girozentrale, Landesbank Hessen-Thüringen und Landesbank Baden-Württemberg). Die Bundesländer sind aber nur zum Teil beziehungsweise nur mittelbar über bestimmte Verbände Träger dieser Einrichtungen⁷⁵. Außerdem arbeiten die Landesbanken gegenüber ihren Kunden ausschließlich in privatrechtlicher Form und stehen im Wettbewerb mit dem Kre-

71 Vgl. *Pietzcker*, Landesbericht BRD, in: Starck, Zusammenarbeit der Gliedstaaten, 1988, 34.

72 Vgl. Gesetz zur Errichtung einer Stiftung „Preußische Kulturbesitz“ und zur Übertragung von Vermögenswerten des ehemaligen Landes Preussen auf die Stiftung (PrKultbG).

73 Z.B. bei der Stiftung preussischer Kulturbesitz sind die Beamten Bundesbeamte, es gilt das Dienst- und Beamtenrecht des Bundes und die Satzung der Stiftung errichtet die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrats, § 13 Abs. 1, 2, § 15 und § 4 S. 1 PrKultbG.

74 S. Art. 3 Abs. 1 SfV-StV 1979.

75 Träger sind jeweils bei der Bremer Landesbank - Kreditanstalt Oldenburg - Girozentrale: Bremen und Norddeutsche Landesbank - Girozentrale; bei der Norddeutschen Landesbank - Girozentrale: Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Niedersächsischer Sparkassen- und Giroverband und Zweckverband der Sparkassen Sachsen-Anhalts; bei der Landesbank Hessen-Thüringen: Sparkassenverband Thüringen-Hessen und bei der Landesbank Baden-Württemberg: sogar nur Funktionennachfolge der Landesbank Rheinland-Pfalz und der Landesbank Sachsen.

ditgewerbe⁷⁶, was zu einer Sonderstellung der Landesbanken innerhalb der Gemeinschaftseinrichtungen führt. Aufgrund dessen werden auch die Landesbanken für die vorliegende Arbeit außer Acht gelassen werden⁷⁷. Gleiches gilt für gemeinsame öffentliche Versicherungen⁷⁸: (Mit-)Gewährträger sind auch hier Verbände⁷⁹. Auch gemeinsame Versicherungen werden daher im Folgenden nicht mitberücksichtigt.

II. Gründe für die Errichtung von Gemeinschaftseinrichtungen

Die Motivation für die Schaffung von gemeinsamen Einrichtungen der Länder kann ganz verschieden sein. Zwar können die jeweiligen Beweggründe sowohl auf omnilaterale als auch auf bi- und plurilaterale Gemeinschaftseinrichtungen zutreffen. Werden allerdings auch die inhaltlichen Regelungen der den Gemeinschaftseinrichtungen zugrundeliegenden Staatsverträge berücksichtigt, ergeben sich Ursachen, die sich typischerweise omnilateralen Gemeinschaftseinrichtungen einerseits beziehungsweise bi- und plurilateralen Gemeinschaftseinrichtungen andererseits zuordnen lassen⁸⁰. Die verschiedenen Gründe für die Errichtung von Gemeinschaftseinrichtungen werden daher zunächst abstrakt erörtert, bevor im Einzelnen zwischen der Motivation für die Errichtung omnilateraler

76 Vgl. *Elster*, Verwaltung, in: Korte/Rebe; Niedersachsen, 1986, 525.

77 Gleiches gilt für den Hamburg-schleswig-holsteinischen (HSH) Finanzfonds, eine Anstalt des öffentlichen Rechts, die zwecks Kapitalunterstützung der HSH Nordbank AG durch Hamburg und Schleswig-Holstein gegründet wurde.

78 So (1) die Nassauische Brandversicherungsanstalt Wiesbaden und die Hessische Brandversicherungsanstalt Darmstadt und die Öffentlichen Versicherungsanstalten Hessen-Nassau-Thüringen, die auch in Rheinland-Pfalz tätig sind, (2) die Versicherungskammer Bayern, die Bayerische Landesbrandversicherung, der Bayerische Versicherungsverband, die Bayerischen Beamtenkrankenkasse und die Bayern-Versicherung, die ebenfalls auch in Rheinland-Pfalz tätig sind und (3) die Provinzial-Feuerversicherungsanstalt und Provinzial-Lebensversicherungsanstalt der Rheinprovinz, die in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz tätig werden. Die in diesem Zusammenhang zu nennende Feuersozietät und Öffentliche Lebensversicherung Berlin-Brandenburg ist in eine AG umgewandelt worden und als private Einrichtung schon aus diesem Grunde von der vorliegenden Untersuchung ausgenommen.

79 Nämlich (1) der Sparkassen- und Giroverband Hessen-Thüringen und Rheinland-Pfalz, bzw. (2) der Bayerische Sparkassen- und Giroverband und der Giroverband Rheinland-Pfalz sowie (3) der Landschaftsverband Rheinland.

80 Vgl. *Vedder*, Intraföderale Staatsverträge, 1996, 87.