

ARIANE BERGER

Die Ordnung der
Aufgaben im Staat

Jus Publicum

258

Mohr Siebeck

JUS PUBLICUM

Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 258



Ariane Berger

Die Ordnung der Aufgaben im Staat

Zum Verfassungsgrundsatz getrennter
Verwaltungsaufgaben

Mohr Siebeck

Ariane Berger, geboren 1978; 1998–2002 Studium der Rechtswissenschaft an der Freien Universität Berlin; 2005 Promotion; 2005–2007 Referendariat; 2015 und 2016 Lehrstuhlvertretungen in München und Berlin; 2016 Habilitation an der Freien Universität Berlin.

e-ISBN PDF 978-3-16-154868-0

ISBN 978-3-16-154808-6

ISSN 0941-0503 (Jus Publicum)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2016 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohr.de

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes 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 Laupp & Göbel in Gomaringen aus der Garamond gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2016 vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Freien Universität Berlin als Habilitationsschrift angenommen. Sie ist für die Veröffentlichung aktualisiert worden und befindet sich auf dem Stand vom 1. Juni 2016.

Mein herzlicher Dank gilt Herrn Professor Dr. Markus Heintzen für die umsichtige und engagierte Betreuung und Förderung meines Habilitationsvorhabens. Herrn Professor Dr. Thorsten Siegel danke ich für die zügige Erstattung des Zweitgutachtens und für die überaus freundliche Unterstützung und Zusammenarbeit an seinem Arbeitsbereich. Danken möchte ich schließlich Frau Susana Moertz-Rawak für die gute und langjährige Zusammenarbeit an der Freien Universität Berlin.

Das Bundesministerium des Innern hat die Veröffentlichung in großzügiger Weise gefördert.

Berlin, im Juni 2016

Ariane Berger

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
<i>Einleitung</i>	1
1. Teil: Grundlagen	7
<i>Kapitel 1: Verflechtung versus Trennung</i>	8
I. Stand der wissenschaftlichen Diskussion und eigener Ansatz	8
II. Elemente einer Trennungsordnung	13
1. Punktgenaue Definition der Aufgabenverantwortung	13
a) Strikte Auslegung der Aufgabennormen	13
b) Restriktive Annahme gemischter Aufgabenverantwortung	14
c) Restriktive Annahme paralleler Aufgabenverantwortung	15
d) Restriktive Annahme harmonisierter Aufgabenverantwortung ...	15
2. Punktgenaue Definition der Kontrollverantwortung	16
3. Punktgenaue Definition der Finanzverantwortung	17
a) Gebot der Finanzierungsklarheit	18
b) Konnexität von Aufgaben- und Finanzverantwortung	18
c) Ausreichende Finanzierung staatlicher Verwaltung	20
III. Ergebnis zum 1. Kapitel	21
<i>Kapitel 2: Referenzgebiete und Referenzbegriffe</i>	23
I. Referenzgebiete	23
1. Verfassungsrecht	23
2. Verwaltungsrecht	25
3. Verwaltungsprivatrecht	27
4. Europäisiertes Verwaltungsrecht	28
5. Internationalisiertes Verwaltungsrecht	31
II. Referenzbegriffe	37
1. Verwaltung und staatliche Verwaltung	37
2. Aufgabe, öffentliche Aufgabe und Staatsaufgabe	37

3. Zuständigkeit	39
a) Allgemeiner Begriffsinhalt	39
b) Kompetenz	41
c) Verbandskompetenz, Organkompetenz und funktionelle Zuständigkeit	42
d) Unionsrechtlicher Kompetenzbegriff	44
e) Zuständigkeitsfehler und ultra vires-Entscheidungen	45
4. Materielles und formelles Recht	46
5. Verantwortung und Verantwortlichkeit	46
a) Verantwortung	46
b) Verantwortungsteilung und Verantwortungsstufen	47
c) Accountability und responsibility	47
6. Aufgabenallokation und gute Ordnung	49
III. Ergebnis zum 2. Kapitel	51
 <i>Kapitel 3: Ordnungsansätze in Literatur und Rechtsprechung</i>	 53
I. Trennungsansätze	53
1. Verbot der Mischverwaltung	54
a) Im Verfassungsrecht	54
b) Im Verwaltungsrecht	57
2. Verbot der Mischfinanzierung	58
3. Sonstige Trennungsansätze	59
a) Gebot der Verantwortungsklarheit	59
b) Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung	60
aa) Im Verfassungsrecht	61
bb) Im Verwaltungsrecht	62
c) Nachrichtendienstliches und informationelles Trennungsgebot ...	63
d) Gebot der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung	64
e) Lex specialis derogat legi generali	66
4. Zusammenfassung	68
II. Verflechtungsansätze	69
1. Wider die Einheit der Verwaltung	69
2. Verwaltungsverbände und -netzwerke	71
a) Begriff des Verwaltungsverbundes	71
b) Begriff des Europäischen Verwaltungsverbundes	73
c) Begriff des Verwaltungsnetzwerkes	75
3. Sonstige Verflechtungsansätze	77
a) Gebot funktionsgerechter Aufgabenwahrnehmung	77
aa) Im Verfassungsrecht	78
bb) Im Verwaltungsrecht	79
cc) Im Europäisierten Verwaltungsrecht	82
dd) Im Internationalisierten Verwaltungsrecht	82

b) Gebot der Rücksichtnahme	83
c) Tatbestands- und Legalisierungswirkungen	84
4. Zusammenfassung	86
III. Ergebnis zum 3. Kapitel	88
<i>Kapitel 4: Verfassungsrechtliche Grundlegung</i>	90
I. Verfassungsrechtliche Funktionen einer ausschließlichen Aufgabenverantwortung	90
1. Ordnung und Definition	90
a) Herstellung einer kleinräumigen, arbeitsteiligen Ordnung	90
b) Definition des Aufgabenträgers	92
2. Verfassungsrechtliche Grundlegung	94
a) Gewaltenteilungsprinzip	94
aa) Verflechtungsverbot	94
bb) Gebot richtiger Aufgabenallokation	95
b) Rechtsstaatsprinzip	96
aa) Verflechtungsverbot	97
bb) Kohärenzgebote	98
c) Demokratieprinzip	99
aa) Verflechtungsverbot	101
bb) Partizipationsgebote	105
d) Grundrechte	106
aa) Freiheitsrechte	106
bb) Gleichheitsrechte	108
e) Subsidiaritätsgrundsatz	109
3. Zusammenfassung	110
II. Grenzen einer ausschließlichen Aufgabenverantwortung	112
1. Gesetzlich definierte Verwaltung	112
2. Inhalt und Umfang der gesetzlichen Definitionspflicht	113
a) Totalvorbehalt	115
b) Organisatorisch-institutioneller Vorbehalt	117
c) Wesentlichkeitsvorbehalt	119
d) Abwägungsvorbehalt	121
aa) Ausgleichsansatz	122
bb) Kompensationsansatz	123
e) Zwischenergebnis	125
3. Gesetzliche Mindestanforderungen	125
a) Klarheit	125
b) Intentionale Verkettung	126
c) Präzise Grenzziehung	127
III. Ergebnis zum 4. Kapitel	128

<i>Kapitel 5: Unionsrechtliche Vorgaben für die nationale Aufgabenordnung</i>	130
I. Europäischer Verwaltungsverbund	130
1. Aufgabenzuweisungen und Verfahrenspflichten	132
2. Errichtung von Verwaltungsstellen	134
3. Europäischer Kooperationsverbund	135
4. Zwischenergebnis	136
II. Unionsprimärrechtliche Ordnungsprinzipien?	137
1. Grundfreiheiten	138
2. Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit	139
3. Effektivitätsgrundsatz und Äquivalenzprinzip	141
4. Kohärenzprinzip	142
5. Zusammenfassung	143
III. Aufgabenordnung als Teil der mitgliedstaatlichen Identität?	144
1. Trennungsansätze	144
a) Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung	144
b) Subsidiaritätsprinzip	145
c) Verhältnismäßigkeitsprinzip	146
d) Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit	147
2. Identitätsklausel	148
3. Zusammenfassung	152
IV. Ergebnis zum 5. Kapitel	153
<i>Kapitel 6: Ergebnis zum 1. Teil</i>	154
2. Teil: Anwendung auf verfassungs- und verwaltungsrechtliche Problemfelder	155
<i>Kapitel 1: Aufgabenverflechtungen</i>	156
I. Gemischte verwaltungsrechtliche Entscheidungsverfahren	156
1. Informationsverbände	156
a) Beispiele im Bereich des Sicherheitsrechts	157
b) Ansätze in Rechtsprechung und Literatur	158
c) Grundsatz ausschließlicher Aufgabenverantwortung	160
2. Verbandsübergreifende Kooperationen	161
a) Kommunale Aufgabenwahrnehmung extra muros	163
b) Grundsatz ausschließlicher Aufgabenverantwortung	165
3. Zusammenfassung	167
II. Gemischte Entscheidungsverfahren im Europäisierten Verwaltungsrecht	168
1. Einheitlicher Ansprechpartner	169

a)	Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie	169
b)	Ansätze in der Literatur	171
c)	Grundsatz ausschließlicher Aufgabenverantwortung	174
aa)	Wahlrecht des Dienstleisters	174
bb)	Kooperationsrecht	176
cc)	Haftungsrecht	177
dd)	Zwischenergebnis	178
2.	Regulierung im Energiewirtschaftsrecht	178
a)	Umsetzung der Energiebinnenmarktrichtlinien	180
b)	Ansätze in der Literatur	181
c)	Grundsatz ausschließlicher Aufgabenverantwortung	182
aa)	Unionsagentur und Regulierungsbehörde	182
bb)	Kommission und Regulierungsbehörde	184
cc)	Regulierungsbehörden und Kartellbehörden	185
3.	Zusammenfassung	186
III.	Gemischte Entscheidungsverfahren im Internationalisierten	
	Verwaltungsrecht	189
1.	Internationalisiertes Verwaltungsrecht	189
2.	Beispiele für Aufgabenverflechtungen	191
a)	Völkerrechtsfreundliche Anwendung des Verwaltungsrechts	191
aa)	Bisherige Ansätze in Rechtsprechung und Literatur	193
bb)	Treaty Override-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts	199
cc)	Grundsatz ausschließlicher Aufgabenverantwortung	199
b)	Internationale Standardsetzung	201
aa)	Ansätze in der Literatur	203
bb)	Grundsatz ausschließlicher Aufgabenverantwortung	204
c)	Regulatorische Kooperation	207
aa)	Aktuelle Reformdiskussion	207
bb)	Grundsatz ausschließlicher Aufgabenverantwortung	208
3.	Zusammenfassung	209
IV.	Ergebnis zum 1. Kapitel	210
	<i>Kapitel 2: Parallele Aufgaben</i>	212
I.	Parallele verfassungsabgeleitete Entscheidungspflichten	212
1.	Lehre vom Anwendungsvorrang des Gesetzes	212
2.	Beispiele verfassungsabgeleiteter Aufgabennormen	214
a)	Grundrechtliche Schutz- und Leistungspflichten	214
aa)	Verfassungsunmittelbarer Auskunftsanspruch der Presse	215
bb)	Staatliche Notbefugnisse	218
b)	Kompetenz zur Staatsleitung	219
3.	Zusammenfassung	220

II. Parallele verwaltungsrechtliche Entscheidungspflichten	221
1. Inhalt und Umfang bauaufsichtlicher Befugnisse	221
a) Verflechtungsansätze	223
b) Trennungsansätze	227
c) Sonstige Harmonisierungsinstrumente	230
aa) Schlusspunkttheorie	230
bb) Fehlendes Sachbescheidungsinteresse	232
d) Zusammenfassung	233
2. Inhalt und Umfang polizeibehördlicher Befugnisse	236
a) Abgrenzung von straßenverkehrsrechtlichen Befugnissen	236
b) Abgrenzung von bauordnungsrechtlichen Befugnissen	238
c) Abgrenzung von immissionsschutzrechtliche Befugnissen	239
d) Abgrenzung von versammlungsrechtlichen Befugnissen	240
3. Tatbestands- und Legalisierungswirkung	241
4. Zusammenfassung	245
III. Parallele verwaltungsprivatrechtliche Entscheidungspflichten	245
1. Figur des Verwaltungsprivatrechts	245
2. Beispiele paralleler Aufgabennormen	247
a) Polizeipflichtigkeit von Hoheitsträgern	247
aa) Rechtsprechung und Literatur	248
bb) Grundsatz ausschließlicher Aufgabenverantwortung	249
b) Privatrechtliches Hausrecht	251
aa) Fraport-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts	251
bb) Grundsatz ausschließlicher Aufgabenverantwortung	254
3. Zusammenfassung	261
IV. Ergebnis zum 2. Kapitel	261
 <i>Kapitel 3: Aufgabenfinanzierung</i>	 263
I. Grundsatz ausschließlicher Aufgaben- und Finanzverantwortung	264
1. Gebot der Finanzierungsklarheit	264
2. Grundsatz konnexer Aufgaben- und Finanzverantwortung	264
3. Aufgabe und Geld	267
a) Gesetzesvorbehalt	267
b) Verfassungsunmittelbarer Finanzierungsanspruch?	269
II. Beispiele für Finanzverflechtungen	272
1. Finanzausgleich	272
a) Kommunaler vertikaler Finanzausgleich	273
b) Interkommunaler Finanzausgleich	277
aa) Umlagen i. S. v. Art. 106 Abs. 6 Satz 6 GG	278
bb) Nivellierungsverbot?	280
2. Finanzhilfen und informelle Mischfinanzierung	282
3. Finanzkontrolle des Bundes	283

a) Finanzkontrolle gegenüber den Ländern	283
b) Finanzkontrolle gegenüber (Options-)Kommunen	287
aa) Prüfbefugnisse des Bundes	289
bb) Durchsetzung von Haftungsansprüchen	292
4. Privatrechtliche Kostenerstattungsansprüche	295
a) Rechtsprechung und Literatur	295
b) Grundsatz ausschließlicher Aufgabenverantwortung	301
III. Ergebnis zum 3. Kapitel	304
<i>Kapitel 4: Ergebnis zum 2. Teil</i>	306
3. Teil: Zusammenfassung	309
Literaturverzeichnis	319
Sachregister	367

Einleitung

Das Verfassungs- und das Verwaltungsrecht ordnen bestimmten Verwaltungsträgern bestimmte Aufgaben zu und regeln damit, wer was zu entscheiden hat. Ob dieser Aufgabenordnung ein bestimmtes verfassungsrechtliches Modell zugrunde liegt, ist Gegenstand dieser Untersuchung.¹ Diese Frage ist auch und gerade angesichts der unionalen und internationalen Verflechtung nationaler Verwaltungen von großem wissenschaftlichem Interesse. Die Beobachtung eines „disaggregated state“² fordert die deutsche Staats- und Verwaltungsrechtswissenschaft auch heraus, sich verfassungsrechtliche Klarheit über die nationalen Aufgabenordnungsprinzipien zu verschaffen.³

¹ *Josef Isensee*, Die bundesstaatliche Kompetenz, in: ders./Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VI, 3. Aufl. 2008, § 133 Rn. 10, Fn. 10: „Rarität allgemeiner Betrachtungen der verwaltungsrechtlichen Kompetenzen“ unter Verweis auf *Matthias Jestaedt*, Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts, in: Wolfgang Hoffmann-Riem/Eberhard Schmidt-Aßmann/Andreas Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 2006, § 14 Rn. 42 ff. Ebenso *Christoph Möllers*, Materielles Recht – Verfahrensrecht – Organisationsrecht. Zu Theorie und Dogmatik dreier Dimensionen des Verwaltungsrechts, in: Hans Heinrich Trute u. a. (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts, 2008, S. 489 (489 ff.). In diesem Sinne auch *Hans-Peter Bull*, Rezension von Markus Winkler, Verwaltungsträger im Kompetenzverbund, 2009 in: Die Verwaltung Bd. 43 (2010), S. 596 ff.: „Die Klärung der Frage, wie und warum die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung auf die zahlreichen Träger verteilt worden sind, welche rechtlichen Folgen daraus resultieren und wie die Verteilung künftig verbessert werden kann, gehört zu den schwierigsten Themen der Verwaltungswissenschaften“. Zur historischen Bedeutung der Kompetenzordnung *Horst Dreier*, Die deutsche Staatsrechtslehre in der Zeit des Nationalsozialismus, VVDStRL Bd. 60 (2001), S. 9 ff. Zum „Kompetenzerfordernis als evolutionäre Errungenschaft“ auch *Armin von Bogdandy/Jürgen Bast*, Die vertikale Kompetenzordnung der Europäischen Union. Rechtsdogmatischer Bestand und verfassungspolitische Reformperspektiven, EuGRZ 2001, S. 441 (442 f.) in Anlehnung an *Niklas Luhmann*, Verfassung als evolutionäre Errungenschaft, RJ 1990, S. 176 ff.

² Grundlegend *Anne Marie Slaughter*, A New World Order, 2004, S. 14 ff. und passim. Ein „disaggregated state“ sei kein Staat in Auflösung, sondern ein Staat, der sich umwandle in ein lose verknüpftes Netzwerk privater und staatlicher Akteure, die von einem rechtlichen Regulierungsrahmen zusammengehalten werden. Ebenso *Wolfgang Hoffmann-Riem*, Eigenständigkeit der Verwaltung, in: ders./Eberhard Schmidt-Aßmann/Andreas Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 2. Aufl. 2012, § 10 Rn. 20.

³ Zur Forderung nach einer „new accountability thesis“ im Verwaltungsrecht *Matthias Ruffert*, Perspektiven des Internationalen Verwaltungsrechts, in: Christoph Möllers/Andreas Voßkuhle/Christian Walter (Hrsg.), Internationales Verwaltungsrecht, 2007, S. 395 (408) unter Verweis auf *Joshua Cohen/Charles F. Sabel*, Global Democracy?, New York University Journal

Dies setzt voraus, dass den Aufgaben im Staat überhaupt eine Ordnung zugrunde liegt. Dieser Gedanke ist keineswegs selbstverständlich. So stellt sich die Frage, warum nicht Chaos, Willkür oder Zufall diejenigen Prinzipien sind, welche das Verhältnis der Aufgaben zueinander prägen. Ordnungsvorstellungen sind geistige Konstruktionen⁴ und setzen sich notwendig über die Beobachtung hinweg, dass Realität (immer auch) ungeordnet, zufällig und also chaotisch erscheint. Nun zeichnet sich die Rechtsordnung ihrerseits dadurch aus, konstrukt zu sein. Diesem Konstrukt liegt jedenfalls aus rechtswissenschaftlicher Perspektive eine Ordnungsidee zugrunde.⁵ Diese Arbeit folgt dieser Ordnungsidee und fragt danach, welcher Art die Ordnung der Aufgaben im Staat ist.

Diese Frage wird notwendig immer auch davon bestimmt, welche verfassungsrechtliche Vorstellung von Staat und Verwaltung zugrunde gelegt wird. Verwaltungsrecht und Staatsrecht sind auf diese Weise untrennbar miteinander verbunden,⁶ Verwaltungsrecht ist „konkretisiertes Verfassungsrecht“.⁷ Die Suche nach einem verfassungsrechtlichen Aufgabenordnungsmodell wird dadurch erschwert, dass sich Staatlichkeit in einem System verschiedener föderaler und supranationaler, insbesondere unionsrechtlicher Verbände bewegt und also multipolar ausgeformt ist.⁸ Eine Aufgabenordnung muss daher, möchte sie diese Mehrebenenstruktur nicht vernachlässigen, hinreichend flexibel sein, um diese Strukturen richtig abbilden zu können. Eine Aufgabenordnung staatlicher Verwaltung sieht sich daher zwei tendenziell antagonistischen Zielrichtungen ausge-

of International Law and Politics Bd. 37 (2005), S. 763 (765). In diesem Sinne auch *Christoph Möllers*, Transnationale Behördenkooperation, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht Bd. 65 (2005), S. 351 (384 ff.).

⁴ *Michel Foucault*, Die Ordnung der Dinge, 1. Aufl. 1974, S. 22 ff.

⁵ Grundlegend für das Verwaltungsrecht *Otto Mayer*, Deutsches Verwaltungsrecht, Erster Band, 3. Aufl. 1924, S. 13 ff. Vgl. aus jüngerer Zeit *Eberhard Schmidt-Aßmann*, Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee. Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung, 2. Aufl. 2004.

⁶ Dieser staatsrechtliche Blick auf die Aufgabennormen der Verwaltung lässt den tradierten Satz „Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht“ (*Otto Mayer*, Deutsches Verwaltungsrecht, Erster Band, 3. Aufl. 1924, Vorwort) in einem abgeschwächten Licht erscheinen. In diesem Sinne auch *Otto Bachof*, Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung, VVDStRL Bd. 30 (1972), S. 193 (204 f.).

⁷ *Fritz Werner*, Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht, DVBl. 1959, S. 527 ff. Zur Konstitutionalisierung des Verwaltungsrechts aus jüngerer Zeit vgl. nur *Matthias Ruffert*, Rechtsquellen und Rechtsschichten des Verwaltungsrechts, in: Wolfgang Hoffmann-Riem/ders./Andreas Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 2. Aufl. 2012, § 17 Rn. 48 ff. und *Eberhard Schmidt-Aßmann*, Verfassungsprinzipien für den Europäischen Verwaltungsverband, in: Wolfgang Hoffmann-Riem/ders./Andreas Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 2. Aufl. 2012, § 5 Rn. 1 ff.

⁸ So führe die Europäische Union zu neuen Gewichtsverlagerungen innerhalb der staatlichen Aufgabenordnung und bringe neue Verschränkungen ins Spiel, so z. B. einen Bedeutungsgewinn der unionalen Exekutive: *Eberhard Schmidt-Aßmann*, Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2. Aufl. 2004, S. 160.

setzt: Sie muss zum einen hinreichend klar sein, um ihre Ordnungsfunktion zu erfüllen, und zum anderen hinreichend flexibel sein, um das Eingebundensein der Verwaltung in den nationalen und europäischen Aufgabenverbund abzubilden.⁹ Als eine Form der Aufgabenordnung kommt eine *ausschließliche* Zuordnung der jeweiligen Entscheidung zu einem bestimmten staatlichen Aufgabenträger in Betracht. Möglicherweise wird also eine Aufgabe immer genau einem staatlichen Aufgabenträger und damit dem hier sogenannten *einen richtigen Entscheidungssubjekt* zugeordnet. Dies setzt voraus, dass dem Verfassungs- und Verwaltungsrecht ein System der Verantwortungsteilung und -trennung zugrunde liegt. Denkbar ist es demgegenüber auch, dass es aus Sicht des Verfassungs- und Verwaltungsrechts zweitrangig ist, welches staatliche Rechtssubjekt die jeweilige Aufgabe wahrnimmt. Möglicherweise ist die staatliche Aufgabenordnung also nicht notwendig und nicht in jedem Fall strikt nach Verantwortlichkeiten getrennt. Möglicherweise nimmt also das Verfassungs- und Verwaltungsrecht im Einzelfall auch Aufgabenverflechtungen verschiedener Aufgabenträger in Kauf.¹⁰

Dass die Aufgaben staatlicher Verwaltung jedenfalls nicht ausnahmslos strikt von einander getrennt sind, zeigt ein Blick in das positive Recht. So regeln sowohl das Verfassungs- als auch das Verwaltungsrecht Fallgestaltungen, in denen sich staatliche Aufgabenbereiche überschneiden¹¹ oder einem Sachverhalt Aufgaben verschiedener staatlicher Aufgabenträger parallel¹² zugeordnet sind. Darüber hinaus finden sich vereinzelt verwaltungsrechtliche Kollisionsregelungen, welche Aufgabenverflechtungen aufzulösen suchen.¹³ Dieser positivrechtliche Befund

⁹ Nach *Eberhard Schmidt-Aßmann*, Verfassungsprinzipien für den Europäischen Verwaltungsverbund, in: Wolfgang Hoffmann-Riem/ders./Andreas Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 2. Aufl. 2012, § 5 Rn. 6 erfülle das Verwaltungsrecht mit „Disziplinierung und Effektivierung des Verwaltungshandelns“ einen Doppelauftrag.

¹⁰ Sogenannte Durchbrechungen der gesetzlichen Zuständigkeitsordnung waren bereits Gegenstand der Rechtsprechung des Preußischen Oberverwaltungsgerichts, vgl. nur PrOVGE 2, 415 (417 f.); 4, 405 (408 ff.); 24, 344 (347); 32, 341 (344); 32, 436 (441) und das sogenannte Kreuzbergurteil PrOVGE 9, 353 ff.

¹¹ Dazu z. B. *Janbernd Oebbecke*, Mehrfachzuständigkeiten in der Verwaltung als Verfassungsproblem, in: Wilfried Küper/Jürgen Welp (Hrsg.), Beiträge zur Rechtswissenschaft, Festschrift Walter Stree und Johannes Wessels, 1993, S. 1119 ff.

¹² Zum Begriff der parallelen Aufgabenwahrnehmung vgl. *Ariane Berger*, Rechtliche Ordnung paralleler Anlagenkontrollverfahren, *VerwArch* Bd. 100 (2009), S. 342 ff. m. w. N.

¹³ Die bundesrechtliche Konzentrationsanordnung des § 75 Abs. 1 Satz 1 VwVfG Bund, wonach die Planfeststellung die Zulässigkeit des Vorhabens im Hinblick auf alle von ihm berührten öffentlichen Belange feststellt und andere behördliche Entscheidungen entbehrlich macht, ist hierfür ein Beispiel. Für ein anderes Kollisionsmodell hat sich z. B. der bayerische Landesgesetzgeber entschieden. Gemäß Art. 44 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über das Landesstrafrecht und das Verordnungsrecht auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung des Freistaats Bayern (Landesstraf- und Verordnungsgesetz – LStVG) soll, sind verschiedene Behörden oder Stellen zum Erlass von Verordnungen zuständig, die höhere Behörde oder Stelle von ihrer Befugnis nur Gebrauch machen, wenn eine einheitliche Regelung für ihren Bereich oder einen Teilbereich erforderlich oder zweckmäßig ist.

zeigt, dass Aufgabenverflechtungen keine Seltenheit sind. Ob diese Verflechtungen Ausnahmen einer allgemeinen Regel der ausschließlichen Zuordnung staatlicher Aufgabenverantwortung oder selbst der Regelfall sind, und welchen verfassungsrechtlichen Anforderungen sie unterliegen, bleibt zu untersuchen. Es stellt sich also die Frage nach der verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Bedeutung des *einen* richtigen Entscheidungssubjektes.

Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG scheint mit dem Begriff des „gesetzlichen Richters“ für den Bereich der *Judikative* ein striktes Zuordnungsverhältnis von Aufgaben und (Amts-)Subjekt vorzusehen. Der „gesetzliche Richter“ im Sinne von Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG ist der auf Grund des Gesetzes zur Entscheidung eines Rechtsfalles berufene Richter.¹⁴ Dass Doppel- oder Mehrfachzuständigkeiten und Zuständigkeitsverflechtungen unzulässig sind, folgt daraus nicht notwendig, erscheint aber zumindest plausibel.¹⁵ Der Begriff des „gesetzlichen Richters“ scheint also ein striktes Zuordnungsverhältnis zwischen dem jeweiligen Richter und seinem Aufgabenbereich vorauszusetzen. Eine dem Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG vergleichbare Verfassungsnorm, die dem „gesetzlichen Verwaltungssubjekt“ eine besondere verfassungsrechtliche Bedeutung zuwies, fehlt.

Untersucht man das Verwaltungsrecht, findet man ebenfalls keine ausdrücklichen Hinweise auf ein ausschließliches Zuordnungsverhältnis von Aufgabe und Verwaltungssubjekt. So weisen die verschiedenen Verpflichtungsnormen zwar eine bestimmte Aufgabe einem bestimmten Verwaltungssubjekt zu. So ist „die Bauaufsichtsbehörde“ oder „die Straßenbehörde“ oder „die Polizei“ verpflichtet, bestimmte Entscheidungen zu treffen. Es fehlt allerdings das Wort „nur“. Ob und inwieweit im Einzelfall auch andere (Verwaltungsrechts-)Subjekte die jeweilige Entscheidung treffen dürfen bzw. müssen, die jeweilige Aufgabe also auch durch andere Rechtssubjekte wahrgenommen werden darf, lässt sich dem Wortlaut der Verwaltungsrechtssätze typischerweise nicht entnehmen.

Diese Untersuchung geht davon aus, dass dem deutschen Verfassungs- und Verwaltungsrecht ein Aufgabentrennungssystem zugrunde liegt. Es handelt sich dabei um ein gesetzlich geprägtes System einer ausschließlichen Aufgabenverant-

¹⁴ BVerfGE 17, 294 (298f.); 18, 65 (69); 21, 139 (145f.). Aus der Literatur vgl. nur *Philip Kunig*, in: Ingo von Münch/ders., Grundgesetz Kommentar, Bd. 2, 6. Aufl. 2012, Art. 101 Rn. 12, 16 m. w. N.

¹⁵ Ob insoweit also ein Ausschließlichkeitsverhältnis zwischen konkretem Entscheidungsinhalt und konkretem Richteramt besteht, lässt sich nur unter Hinzunahme historisch-genetischer Überlegungen beantworten. Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG und seine Vorläuferregelungen in § 175 Abs. 1 Satz 1 der Paulskirchenverfassung von 1849 sowie Art. 105 Satz 2 der Weimarer Reichsverfassung von 1919 sollten verhindern, dass die Justiz durch eine Manipulierung der rechtsprechenden Organe sachfremden Einflüssen ausgesetzt wird. Eine willkürliche Richtervertauschung oder Richterauswechslung sollten ausgeschlossen sein. So ausdrücklich *Philip Kunig*, in: Ingo von Münch/ders., Grundgesetz Kommentar, Bd. 2, 6. Aufl. 2012, Art. 101 Rn. 3. Dass dieser Willkürschutz zugleich ein ausschließliches Aufgabenordnungsprinzip innerhalb der Justiz bezweckte, liegt damit nahe.

wortung staatlicher Verwaltung. Der Gesetzgeber ist grundsätzlich verpflichtet, jede Aufgabe genau einem bestimmten und ausschließlich diesem Aufgabenträger zuzuordnen. Es besteht also ein grundsätzlich ausschließliches Zuordnungsverhältnis und damit eine grundsätzlich überschneidungsfreie Aufgabenordnung.

1. Teil

Grundlagen

Im 1. Teil dieser Arbeit werden die Grundlagen einer Ordnung der Aufgaben im Staat dargestellt. Der Grundsatz ausschließlicher Aufgabenverantwortung wird als verfassungsrechtliche Leitidee vorgestellt. Im nun folgenden Kapitel 1 des 1. Teils soll zunächst ein Überblick über den Stand der wissenschaftlichen Diskussion gegeben werden. Demgegenüber verhält sich der hier vertretene Verfassungsgrundsatz getrennter Verwaltungsaufgaben. Die Elemente einer Trennungsordnung werden skizziert. In Kapitel 2 sollen die Referenzrechtsgebiete und Referenzbegriffe vorgestellt werden, bevor in Kapitel 3 die verschiedenen Ordnungsansätze in Literatur und Rechtsprechung im Einzelnen dargestellt und auf ihre Überzeugungskraft hin untersucht werden. Kapitel 4 widmet sich den verfassungsrechtlichen Voraussetzungen und Grenzen des Aufgabentrennungsmodells. In Kapitel 5 schließlich bleibt zu prüfen, ob und inwieweit das Unionsrecht das nationale Aufgabenordnungsrecht determiniert.

Im 2. Teil dieser Untersuchung wird der Grundsatz ausschließlicher Aufgabenverantwortung auf verschiedene verfassungs- und verwaltungsrechtliche Problemfelder angewendet. Diese Problemfelder lassen sich in drei Anwendungsfelder unterteilen. Dies sind zum einen sogenannte Aufgabenverflechtungen (Kapitel 1) und zum anderen sogenannte parallele Aufgabentatbestände (Kapitel 2). In Kapitel 3 wird untersucht, welche Vorgaben der verfassungsrechtliche Aufgabentrennungsansatz für die Finanzierung staatlicher Aufgaben macht.

Kapitel 1

Verflechtung versus Trennung

Die wissenschaftliche Diskussion um die richtige Verteilung der Aufgaben im Staat oszilliert zwischen den beiden Polen der Verflechtung und der Trennung. Im folgenden sollen der Stand der wissenschaftlichen Diskussion hierzu sowie der davon abweichende eigene Untersuchungsansatz vorgestellt werden.

1. Stand der wissenschaftlichen Diskussion und eigener Ansatz

Gegenstand der vorliegenden Untersuchung ist die Suche nach verfassungsrechtlichen Aussagen über die richtige Ordnung der Aufgaben im Staat. Es handelt sich also um eine verfassungsrechtliche Untersuchungsthese. Umfassende Betrachtungen der verfassungsrechtlichen Aussagen über eine richtige Ordnung der staatlichen Verwaltung fehlen bislang. Lediglich vereinzelte Trennungstopoi, wie z. B. der Grundsatz der Verantwortungsklarheit, werden im Einzelfall insbesondere in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Problemlösung herangezogen und partiell verfassungsrechtlich begründet.

In der Literatur sind demgegenüber im Schwerpunkt zwei andere Fragestellungen zu finden. So finden sich zum einen Abhandlungen, die eine zunehmende Aufgabenverflechtung diagnostizieren und systematisieren.¹ Diese wissenschaftlichen Systematisierungen finden sich für alle Ebenen des nationalen, unionalen oder internationalisierten Rechts, bewegen sich angesichts der Rechtsentwicklung innerhalb der Europäischen Union allerdings insbesondere im Bereich des Europäisierten Verwaltungsrechts.² So greift das Unionsrecht vermehrt auf die Regelung des mitgliedstaatlichen Verwaltungsorganisationsrechts zu³ und eröffnet so den – inzwischen nicht mehr neuen – Forschungsgegenstand des Europäischen

¹ *Thorsten Siegel*, Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund. Horizontale Entscheidungsnetzwerke und vertikale Entscheidungsstufung im nationalen und europäischen Verwaltungsverbund, 2009; *Markus Winkler*, Verwaltungsträger im Kompetenzverbund. Die gemeinsame Erfüllung einheitlicher Verwaltungsaufgaben durch verschiedene juristische Personen des öffentlichen Rechts, 2009.

² Zum Begriff des Europäisierten Verwaltungsrechts unten 1. Teil, Kapitel 2 I.4.

³ *Matthias Ruffert*, Europäisiertes Verwaltungsrecht im Verwaltungsverbund, Die Verwaltung Bd. 48 (2015), S. 543 (563) unter Hinweis auf die Dienstleistungsrichtlinie und jüngere Rechtsprechung des EuGH zum Vergaberecht.

Verwaltungsverbundes.⁴ Die deutsche Literatur ist dementsprechend bemüht, die Ausprägungen dieses Europäischen Verwaltungsverbundes zu beschreiben. So sichert eine solche Aufgabenverbundstruktur nicht nur die Effizienz und Einheitlichkeit der unionalen Rechtsdurchführung, sondern dient der Einspeisung spezifischer gemeineuropäischer oder transnationaler Interessen und der Kontrolle entsprechender Vollzugsbeiträge. Ferner ermöglicht der Verbund die unionale Steuerung des Vollzugs durch wechselseitige Informations- und Kooperationspflichten, durch Einwirkungsrechte der Kommission und durch soft law Instrumente wie Leitlinien und Empfehlungen. Zur Umsetzung dieser unionalen Steuerung nationaler Aufgabenwahrnehmung haben sich institutionelle Ausgestaltungen in Form von Vernetzungen in Agenturen und Netzwerken gebildet, deren Beschreibung ebenfalls wissenschaftlich lohnend ist. Hinzu kommt eine zunehmende (völker-)rechtliche Verdichtung der internationalen Beziehungen,⁵ die ihrerseits Systematisierungsbedarf eröffnet. Darüber geraten die spezifischen verfassungsrechtlichen Anforderungen an den deutschen Vollzugsgesetzgeber allerdings weitgehend an den Rand der wissenschaftlichen Betrachtung.

Soweit sich verfassungsrechtliche Bewertungen der nationalen, unionalen und internationalen Verbundtatbestände finden, sind diese in erster Linie auf die Fragen der demokratischen Legitimation konzentriert.⁶ Freiheitsrechtliche Aspekte einer guten Aufgabenordnung finden sich – soweit ersichtlich – nicht. Während sich die Erkenntnis durchgesetzt hat, dass auch das Verwaltungsverfahren grundrechtliche Bedeutung hat,⁷ findet sich der Aspekt des Grundrechtsschutzes durch

⁴ Aus der umfangreichen Literatur *Jens Hofmann*, Rechtsschutz und Haftung im Europäischen Verwaltungsverbund, 2004; *Matthias Ruffert*, Europäisiertes Verwaltungsrecht im Verwaltungsverbund, *Die Verwaltung* Bd. 48 (2015), S. 543 ff.; *Ulrich Stelkens*, Europäisches Verwaltungsrecht, Europäisierung des Verwaltungsrechts und Internationales Verwaltungsrecht, in: Paul Stelkens/Heinz Joachim Bonk/Michael Sachs (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 8. Aufl. 2014, Rn. 177 ff.; *Wolfgang Weiß*, *Der Europäische Verwaltungsverbund*, 2010.

⁵ So ausdrücklich *Rudolf Geiger* (Hrsg.), *Völkerrechtlicher Vertrag und staatliches Recht vor dem Hintergrund zunehmender Verdichtung der internationalen Beziehungen*, 2000. Jüngst dazu z. B. *Markus A. Glaser*, *Internationale Verwaltungsbeziehungen*, 2010 und *Martin Kment*, *Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln*, 2010. Bereits zuvor *Christian Tietje*, *Internationalisiertes Verwaltungshandeln*, 2001.

⁶ Z. B. *Ralf Poscher*, *Das Verfassungsrecht vor den Herausforderungen der Globalisierung*, *VVDStRL* Bd. 67 (2008), S. 160 (172 ff.); *Christian Tietje*, *Internationalisiertes Verwaltungshandeln*, 2001, S. 644 ff. Aus der nationalen Diskussion *Horst Dreier*, *Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat. Genese, aktuelle Bedeutung und funktionelle Grenzen eines Bauprinzips der Exekutive*, 1991; *Matthias Jestaedt*, *Demokratieprinzip und Kondominalverwaltung. Entscheidungsteilhaber Privater an der öffentlichen Verwaltung auf dem Prüfstand des Verfassungsprinzips Demokratie*, 1993.

⁷ Zur grundrechtlichen Bedeutung des Verfahrens BVerfGE 53, 30 (65 ff.) – Mühlheim-Kärllich. Aus der umfangreichen Literatur *Elke Gurlit*, *Der Eigenwert des Verfahrens im Verwaltungsrecht*, *VVDStRL* Bd. 70 (2011), S. 227 ff.; *Peter Häberle*, *Grundrechte im Leistungsstaat*, *VVDStRL* Bd. 30 (1972), S. 43 (80 ff.); *Friedhelm Hufen/Thorsten Siegel*, *Fehler im Verwaltungsverfahren*, 5. Aufl. 2013, S. 44 ff.; *Helge Sodan*, *Unbeachtlichkeit und Heilung von Verfahrens- und Formfehlern*, *DVBl.* 1999, S. 729 ff.

Organisation nur in Ansätzen. Auch ist die Frage, ob und inwieweit nationale Aufgabenordnungsprinzipien unionsfest sind, bislang nur unzureichend untersucht.

Hinzu kommen neuere verwaltungswissenschaftliche Bewertungen der unionalen und internationalen Verbundstrukturen, die sich nicht selten auf Erkenntnisse in der angloamerikanischen Literatur stützen können. Dazu gehören die Beobachtung eines „disaggregated state“⁸ ebenso wie die Forderung nach einer „new accountability thesis“ im Verwaltungsrecht.⁹ Hier geht es um die rechtspolitische Bewertung staatlicher Entscheidungsstrukturen. Verflechtungsbefürworter und Verfechter rechtsstaatlicher Verantwortungsklarheit stehen sich scheinbar unversöhnlich gegenüber. So finden sich gegenüber Vorstellungen einer nach Aufgabenparzellen geordneten staatlichen Verantwortungsstruktur Stimmen wider die sogenannte Einheit der Verwaltung¹⁰, die darauf verweisen, dass es sich bei derartigen Einheitsvorstellungen um ein rein wissenschaftliches Konstrukt¹¹ handle. So könnte man die Vorstellung eines aus Teilen bestehenden Ganzen für eine reine „Hilfsvorstellung(en)“ halten, die der mehr oder weniger uneinheitlichen Regelungswirklichkeit¹² nicht gerecht werde.¹³ Auch wird darauf

⁸ *Anne Marie Slaughter*, *A New World Order*, 2004, S. 14 ff. und passim.

⁹ *Matthias Ruffert*, Perspektiven des Internationalen Verwaltungsrechts, in: Christoph Möllers/Andreas Voßkuhle/Christian Walter (Hrsg.), *Internationales Verwaltungsrecht*, 2007, S. 395 (408) unter Verweis auf *Joshua Cohen/Charles F. Sabel*, *Global Democracy?*, *New York University Journal of International Law and Politics* Bd. 37 (2005), S. 763 (765). In diesem Sinne auch *Christoph Möllers*, *Transnationale Behördenkooperation*, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* Bd. 65 (2005), S. 351 (384 ff.).

¹⁰ *Dagmar Felix*, *Einheit der Rechtsordnung. Zur verfassungsrechtlichen Relevanz einer juristischen Argumentationsfigur*, 1998.

¹¹ Nach *Eberhard Schmidt-Aßmann*, in: ders./Wolfgang Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource*, 1997, S. 9 (25) sei der Grundsatz der Einheit der Verwaltung „weder ein durchgängiges Bauprinzip noch ein unmittelbarer Zweck für sich“; *ders.*, *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*, 2. Aufl. 2004, 5. Kap. Rn. 34. Ebenso *Thomas Groß*, *Die Verwaltungsorganisation als Teil organisierter Staatlichkeit*, in: Wolfgang Hoffmann-Riem/Eberhard Schmidt-Aßmann/Andreas Voßkuhle (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Bd. I, 2. Aufl. 2012, § 13 Rn. 95 ff.; *Walter Krebs*, *Verwaltungsorganisation*, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 108 Rn. 16: „Beschwörungsformel“. Nach *Bodo Pieroth*, *Materiale Rechtsfolgen grundgesetzlicher Kompetenz- und Organisationsnormen*, *AöR* Bd. 114 (1989), S. 422 (437 f.) sei der Topos der „Einheit der Verfassung“ als formaler Begriff (Urkunde) überflüssig und als materielles Begriff politisch und zu generalisierend. Zurückhaltend auch *Bruno Otto Bryde*, *Die Einheit der Verwaltung als Rechtsproblem*, *VVDStRL* Bd. 46 (1988), S. 181 ff.; *Gunnar Folke Schuppert*, *Die Einheit der Verwaltung als Rechtsproblem*, *DÖV* 1987, S. 757 ff.

¹² *Markus Winkler*, *Verwaltungsträger im Kompetenzverbund*, 2009, S. 6 weist darauf hin, die Beteiligten stünden „vor einer unübersichtlichen Vielzahl an gesetzlichen und verordnungsrechtlichen, ja zum Teil nur in Verwaltungsabkommen und -vorschriften niedergelegten Zuständigkeitszuweisungen“.

¹³ *Niklas Luhmann*, *Zweckbegriff und Systemrationalität*, 1. Aufl. 1973, S. 9. In diesem Sinne auch *Markus Winkler*, *Verwaltungsträger im Kompetenzverbund*, 2009, S. 4: „Schon allein die Vielzahl von Rechtssubjekten ... läßt den überlieferten Grundsatz von der Einheit der

verwiesen, dass eine nach Zuständigkeiten gegliederte Verwaltungsorganisation starr und unflexibel sei.¹⁴ Weiterhin wird angesichts neuerer verwaltungsorganisatorischer Entwicklungen ein „Flexibilisierungsdruck auf die Zuständigkeitsordnung“ beobachtet.¹⁵ Schließlich werden allgemeine Überlegungen zum Vorteil pluralistischer Modelle und dem „Wert des Konflikts als Motor des sozialen Wandels“¹⁶ angeführt. Nicht selten wird zudem betont, dass verflochtene Verwaltungsentscheidungen im Einzelfall die Handlungsfähigkeit der Verwaltung erhöhen und so zu einer flexibleren Freiheitsverwirklichung im Einzelfall beitragen.¹⁷ So wird in der Literatur eine „Umstellung von Einheit auf Pluralismus und von Hierarchie auf stärker heterarchische Werte wie Kooperation, Abwägung und Prozeduralisierung“ diagnostiziert.¹⁸ Auch wird darauf hingewiesen, dass die staatliche Aufgabenordnung notwendig in einem Zielkonflikt zwischen Rechtssicherheit und Entwicklungsoffenheit stehe.¹⁹ Ein System der Kompetenzverteilung müsse beiden Anforderungen weitestmöglich genügen, könne aber keinem von beiden in vollem Umfang Rechnung tragen.²⁰ Schließlich öffnet die Europäisierung und Internationalisierung des deutschen Verwaltungs-

Verwaltung spätestens heute als einen Mythos erscheinen“. Ebenso *Thorsten Siegel*, Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund, 2009, S. 4 („Mythos der Einheit der Verwaltung“).

¹⁴ *Christoph Möllers*, Materielles Recht – Verfahrensrecht – Organisationsrecht. Zur Theorie und Dogmatik dreier Dimensionen des Verwaltungsrechts, in: Hans-Heinrich Trute u. a. (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts, 2008, S. 489 ff.

¹⁵ So ausdrücklich *Martin Eifert*, Electronic Government. Das Recht der elektronischen Verwaltung, 2006, insbes. S. 181, 184 ff. In diesem Sinne auch *Arthur Benz*, Verhandlungen, Verträge und Absprachen in der öffentlichen Verwaltung, Die Verwaltung Bd. 23 (1990), S. 83 (84).

¹⁶ *Friedrich E. Schnapp*, Rezension Rupert Stettner, Grundfragen einer Kompetenzlehre, 1983, AöR Bd. 111 (1986), S. 444 (453). Zur Bedeutung des Wettbewerbsgedankens im Verwaltungs(organisations)recht *Andreas Musil*, Wettbewerb in der staatlichen Verwaltung, 2005; *Rupert Scholz*, Zur Reform des bundesstaatlichen Systems, in: Michael Brenner/Peter M. Huber/Markus Möstl (Hrsg.), Der Staat des Grundgesetzes – Kontinuität und Wandel, Festschrift für Peter Badura zum 70. Geburtstag, 2004, S. 491 (495). Kritisch demgegenüber *Paul Kirchhof*, Das Parlament als Mitte der Demokratie, in: Michael Brenner/Peter M. Huber/Markus Möstl (Hrsg.), Der Staat des Grundgesetzes – Kontinuität und Wandel, Festschrift für Peter Badura zum 70. Geburtstag, 2004, S. 237 (252).

¹⁷ *Christoph Möllers*, Materielles Recht – Verfahrensrecht – Organisationsrecht. Zur Theorie und Dogmatik dreier Dimensionen des Verwaltungsrechts, in: Hans Heinrich Trute u. a. (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts, 2008, S. 489 ff. Kritisch demgegenüber *Peter M. Huber*, Klarere Verantwortungsteilung von Bund, Ländern und Kommunen?, Gutachten D für den 65. Deutschen Juristentag, 2004, D 20, der eine „Verantwortungs- und Entscheidungsmüdigkeit aufgrund einer Vermischung von Zuständigkeiten“ beklagt.

¹⁸ *Wolfgang Kahl*, Die Staatsaufsicht. Entstehung, Wandel und Neubestimmung unter besonderer Berücksichtigung der Aufsicht über die Gemeinden, 2000, S. 1.

¹⁹ *Michael Fehling*, Mechanismen der Kompetenzabgrenzung in föderativen Systemen im Vergleich, in: Josef Aulehner u. a. (Hrsg.), Föderalismus – Auflösung oder Zukunft der Staatlichkeit?, 1997, S. 31 (42 ff.).

²⁰ *Michael Fehling*, Mechanismen der Kompetenzabgrenzung in föderativen Systemen im Vergleich, in: Josef Aulehner u. a. (Hrsg.), Föderalismus – Auflösung oder Zukunft der Staatlichkeit?, 1997, S. 31 (45).

rechts den Blick weg von rein nationalen Aufgabenordnungsvorstellungen hin zu alternativen Ordnungsideen²¹ wie z. B. einer Idee der offenen Staatlichkeit²² einschließlich neuer Steuerungsvorstellungen.²³

Neben diesen beiden Tendenzen in der deutschen wissenschaftlichen Diskussion um eine gute Ordnung der Aufgaben im Staat finden sich singuläre Auslegungsansätze, deren Funktion darin besteht, die Frage nach der im Einzelfall richtigen Aufgabenverteilung zwischen verschiedenen staatlichen Aufgabenträgern zu beantworten, ohne dass ihnen – zumindest ausdrücklich – eine bestimmtes allgemeines Ordnungssystem zugrunde liegt. Diese singulären und disparaten Auslegungstopoi müssen zu einer einheitlichen verfassungsrechtlichen Ordnungsidee zusammengefügt werden.

Die vorliegende Untersuchung ergänzt die Diskussion um eine veränderte Sicht auf das Verhältnis von Aufgabe und Subjekt. Die bisherigen Ordnungsvorstellungen gehen von einem Dualismus von staatlicher Aufgabe und staatlichem Subjekt aus. Die Blickweise verändert sich, untersucht man die rechtstechnische Konstruktion der Zuordnung einer Aufgabe zu einem staatlichen Subjekt. Die Zuordnung einer Aufgabe zu einem staatlichen Rechtssubjekt setzt eine exakte sprachliche Benennung des staatlichen Zuordnungsadressaten voraus. Eine Besonderheit staatlicher Rechtssubjekte besteht nun darin, dass sie als Rechtssubjekte nicht über ein sie näher spezifizierendes menschliches Substrat verfügen. In der Verwaltungseinheit verkörpert sich allein die jeweilige staatliche Aufgabenparzelle.²⁴ Die Aufgabenregelungen veranschaulichen das jeweilige staatliche Verwaltungssubjekt. Dem Aufgabentatbestand kommt neben seinen sonstigen Steuerungsfunktionen auch eine sogenannte *Definitionsfunktion* zu. Die Frage nach Trennung oder Verflechtung staatlicher Aufgaben ist also nicht nur eine Frage der „guten Ordnung“ im Staat, sondern berührt Staatlichkeit an sich. Eine verflochtene Aufgabenordnung ist zugleich Entgrenzung von Staatlichkeit. Dem Grundsatz ausschließlicher Aufgabenverantwortung kommt daher eine Definitionsfunktion zu. Eine solche Definition des einen richtigen staatlichen Aufgabenträgers muss exakt, punktgenau erfolgen, wenn und soweit die Verfassung eine solche präzise Definition erfordert. Es stellt sich also die Frage,

²¹ Vgl. nur *Wolfgang Kahl*, Über einige Pfade und Tendenzen in Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtswissenschaft, *Die Verwaltung* Bd. 42 (2009), S. 463 (466 ff.).

²² *Philip Kunig*, Völkerrecht und staatliches Recht, in: *Wolfgang Graf Vitzthum/Alexander Proelß* (Hrsg.), *Völkerrecht*, 6. Aufl. 2013, 2. Abschnitt, Rn. 18 ff.; *Christian Tomuschat*, Staatsrechtliche Entscheidung für die internationale Offenheit, in: *Josef Isensee/Paul Kirchhof* (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. XI, 3. Aufl. 2013, § 226 Rn. 1 ff., 82 ff.

²³ Z. B. *Arthur Benz*, Accountable Multilevel Governance by the Open Method of Coordination?, *European Law Journal* Bd. 13 (2007), S. 505 ff.; *Carol Harlow/Richard Rawlings*, Promoting Accountability in Multilevel Governance: A Network Approach, *European Law Journal* Bd. 13 (2007), S. 542 ff.

²⁴ *Josef Isensee*, Transformation von Macht in Recht – das Amt, *ZBR* 2004, S. 3 (3).

ob und inwieweit der Verfassung die *Idee des einen richtigen staatlichen Entscheidungssubjektes* zugrunde liegt.

Bevor dies in Kapitel 4 näher untersucht wird, sollen zunächst die Elemente einer Aufgabentrennungsordnung vorgestellt werden.

II. Elemente einer Trennungsordnung

Bevor alternative Ordnungsansätze in Literatur und Rechtsprechung dargestellt werden, soll zunächst der Grundsatz ausschließlicher Aufgabenverantwortung in seinen Einzelaspekten vorgestellt werden. Die vorliegende Untersuchung geht davon aus, dass dem Grundgesetz ein Modell einer arbeitsteiligen, parzellenscharf von einander abgegrenzten Aufgabenordnung staatlicher Verwaltung zugrunde liegt. Der Grundsatz ausschließlicher Aufgabenverantwortung setzt also ein staatliches Aufgabensystem voraus. Dieses staatliche Aufgabensystem ist ein *gesetzliches* Ordnungssystem. Der verfassungsrechtliche Grundsatz einer ausschließlichen Aufgabenverantwortung staatlicher Verwaltung setzt daher eine punktgenaue gesetzliche Definition der Aufgabenverantwortung (1.), eine punktgenaue gesetzliche Definition der Kontrollverantwortung (2.) und eine punktgenaue gesetzliche Definition der Finanzverantwortung (3.) voraus.

1. Punktgenaue Definition der Aufgabenverantwortung

Eine *ausschließliche* Zuordnung einer Aufgabe zu einem staatlichen Rechtssubjekt setzt eine parzellenscharfe, punktgenaue gesetzliche Definition des jeweiligen staatlichen Aufgabenbereiches in Abgrenzung zu den Aufgaben anderer staatlicher Rechtssubjekte voraus.²⁵

a) Strikte Auslegung der Aufgabennormen

Der Grundsatz ausschließlicher Aufgabenverantwortung ist ein Auslegungsgrundsatz für verfassungsrechtliche und verwaltungsrechtliche Aufgabennormen: Aufgabennormen sind strikt auszulegen. Es stellt sich damit die Frage, ob nicht jede falsche Auslegung und Anwendung eines staatlichen Aufgabenberei-

²⁵ In diese Richtung auch *Peter Lerche*, Föderalismus als nationales Ordnungsprinzip, VVDStRL Bd. 21 (1964), S. 66 (77): „Zuteilung von Aufgaben kann aber nur heißen: Zuteilung konkreter Aufgaben, sonst ist das nicht faßbar. Generalregeln nach Art des Art. 30 GG bieten daher nur formale Grenzziehungen, vielleicht Auslegungsakzente, aber nicht mehr. Sie lassen die eigentliche Seite der Kompetenz unter den Tisch fallen: die Zuweisung sachlich umrissener, festgemachter Aufgaben“. In diesem Sinne auch *Christian Tietje*, Autonomie und Bindung der Rechtsetzung in gestuften Rechtsordnungen, VVDStRL Bd. 66 (2007), S. 45 ff.

ches zugleich einen Verstoß gegen den Grundsatz ausschließlicher Aufgabewahrnehmung darstellt. Dann wäre der Grundsatz einer ausschließlichen staatlichen Aufgabenverantwortung nicht mehr und nicht weniger als das Gebot, Aufgabentatbestände „richtig“ auszulegen. Diese Erkenntnis wäre banal.

Eine falsche Auslegung von Aufgabennormen verstößt nur dann gegen den Grundsatz einer ausschließlichen Aufgabenverantwortung, wenn es in Folge der fehlerhaften Auslegung des jeweiligen staatlichen Aufgabentatbestandes zu einer Überschneidung staatlicher Aufgabentatbestände und damit zu einem Übergreif in den ausschließlichen Aufgabenbereich eines anderen staatlichen Entscheidungssubjektes kommt. Eine falsche Auslegung muss nicht notwendig zu einer Überschneidung von Aufgabenparzellen führen. Es spricht allerdings vieles dafür, dass dies typischerweise der Fall ist. Stellt man sich staatliche Aufgabenverantwortung als typischerweise „durchnormiert“, also weitgehend lückenlos geregelt vor, dann führt jede Falschauslegung eines Aufgabentatbestandes, die den zugewiesenen Aufgabenbereich erweitert, zu einer Überschneidung mit anderen Aufgabenbereichen. Eine erweiternde Auslegung der Aufgabentatbestände begründet also typischerweise einen Verstoß gegen den Grundsatz ausschließlicher Aufgabenverantwortung.

Der Grundsatz einer ausschließlichen staatlichen Aufgabenverantwortung begründet also das Gebot, Aufgabentatbestände *systematisch*, d. h. in Abgrenzung zu anderen staatlichen Aufgabentatbeständen auszulegen. Insofern ist der – auf die verfassungsrechtlichen Kompetenznormen bezogene – Satz *Josef Isensees* zu verstehen, Kompetenznormen seien „strikt“ auszulegen.²⁶

b) Restriktive Annahme gemischter Aufgabenverantwortung

Geht man von einer dem Grunde nach parzellenscharf voneinander abgegrenzten gesetzlichen Aufgabenordnung aus, dann bestimmt dies also die Auslegung der Aufgabentatbestände im Verhältnis zueinander. Dies betrifft zum einen die Fälle hier sogenannter gemischter Aufgabenverantwortung. Der Begriff der gemischten Aufgabenverantwortung umschreibt Entscheidungsverfahren eines staatlichen Aufgabenträgers mit Mitentscheidungsrechten eines anderen staatlichen Rechtsträgers. Die Fallgruppe der gemischten Aufgabenverantwortung umfasst Beispiele einer Kooperation zwischen Behörden wie im Fall der Amtshilfe bis hin zu Fällen kooperativer Verwaltungsverbände im nationalen, europäischen und internationalen Verwaltungsrecht.

Wenn staatliche Aufgabentatbestände systematisch zueinander auszulegen sind und der Grundsatz einer ausschließlichen Aufgabenverteilung gilt, dann

²⁶ *Josef Isensee*, Die bundesstaatliche Kompetenz, in: ders./Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VI, 3. Aufl. 2008, § 133 Rn. 1 ff. m. w. N. zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

entspricht eine hier sogenannte gemischte Aufgabenverantwortung jedenfalls nicht dem verfassungsrechtlichen Grundmodell und ist damit als Ausnahme zu handhaben. Unter welchen Voraussetzungen Abweichungen vom Grundsatz einer trennscharfen Aufgabenordnung verfassungsrechtlich zulässig sind, ist die im Rahmen dieser Untersuchung zu beantwortende Frage nach den Grenzen des Grundsatzes ausschließlicher Aufgabenverantwortung.

c) *Restriktive Annahme paralleler Aufgabenverantwortung*

Wenn staatliche Aufgabentatbestände systematisch zueinander auszulegen sind und der Grundsatz einer ausschließlichen Aufgabenverteilung gilt, dann stellt auch eine hier sogenannte parallele Aufgabenverantwortung eine Durchbrechung des verfassungsrechtlichen Regelfalls dar. Der Begriff der parallelen Aufgabenverantwortung beschreibt verschiedene Entscheidungsverfahren, deren Aufgabentatbestände Überschneidungen aufweisen oder sogar (teil-)identisch sind. Parallele Entscheidungsverfahren sind *verschiedene* staatliche Entscheidungsverfahren verschiedener staatlicher Aufgabenträger, die sich auf (teil-)identische Sachverhalte beziehen und deren Aufgabentatbestände daher (teil-)identisch sind. Parallele Aufgabentatbestände widersprechen der jedem gesetzlichen Aufgabentatbestand innewohnenden Ausschließlichkeitsaussage. Die Existenz eines parallelen Entscheidungsbereiches eines anderen Rechtssubjektes verändert die Ausschließlichkeitsaussage der Aufgabenzuordnung. Parallele Aufgaben sind daher vor dem Grundsatz einer ausschließlichen Aufgabenverantwortung ebenfalls als Ausnahmen zu behandeln. Im Zweifel ist daher davon auszugehen, dass der Gesetzgeber sich gegen eine Normierung paralleler Aufgabennormen entschieden hat. Unter welchen Voraussetzungen Abweichungen vom Grundsatz ausschließlicher Aufgabenverantwortung zulässig sind, bleibt auch in Bezug auf parallele Aufgabenordnungen zu beantworten.

d) *Restriktive Annahme harmonisierter Aufgabenverantwortung*

Hat sich der Gesetzgeber demgegenüber im Einzelfall ausdrücklich für die Normierung einer parallelen Aufgabenordnung entschieden, stellt sich die Frage, ob und inwieweit der Rechtsordnung Koordinierungsaussagen oder Harmonisierungsansätze zu entnehmen sind. Verbreitet wird die Notwendigkeit einer Aufgabenkoordination damit begründet, dass derartige Aufgabenüberschneidungen die Gefahr widersprüchlicher Entscheidungen verursachen.²⁷ Auch hier hält der Grundsatz der Ausschließlichkeit staatlicher Aufgabenverantwortung Lösungsansätze bereit. Die Annahme einer im Einzelfall koordinierten, harmo-

²⁷ Zum Begriff der Verantwortungsklarheit vgl. nur *Eckhard Pache*, Verantwortung und Effizienz in der Mehrebenenverwaltung, VVDStRL Bd. 66 (2007), S. 106 (141 f.).