

## **Inhaltsverzeichnis**

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Gegenstand und Ziel der Arbeit .....</b>  | <b>15</b> |
| I. Die Zusammenarbeit zwischen einer Stadt und ihrem Umland .....                                | 18        |
| II. Gründe für die Wahl des Untersuchungsgegenstandes .....                                      | 21        |
| III. Gliederung der Untersuchung .....   | 23        |
| <b>A. Darstellung des Untersuchungsthemas .....</b>  | <b>25</b> |
| I. Die Entwicklung der Zusammenarbeit der Länder Berlin und Brandenburg im 20. Jahrhundert ..... | 25        |
| 1. Berlin und die preußische Provinz Brandenburg .....   | 25        |
| a) Berlin und Brandenburg um die Jahrhundertwende .....  | 25        |
| b) Der Zweckverband Groß-Berlin von 1911 .....   | 27        |
| c) Das Groß-Berlin-Gesetz von 1920 .....   | 30        |
| d) Die Weimarer Republik .....   | 31        |
| 2. Berlin und Brandenburg im Nationalsozialismus .....   | 33        |
| 3. Die Entwicklung von 1945 bis 1990 .....   | 35        |
| a) Berlin (Ost), Potsdam, Frankfurt (Oder) und Cottbus als Bezirke der DDR .....                 | 36        |
| b) Berlin (West) als Bundesland ohne Umland .....  | 38        |
| 4. Die Jahre 1990 bis 1996 .....   | 41        |
| a) Die deutsche Einheit im Jahr 1990 .....   | 41        |
| b) Die Beziehungen zwischen Berlin und Brandenburg nach 1990 .....                               | 42        |
| c) Das Ziel: Ein gemeinsames Bundesland Berlin-Brandenburg .....                                 | 49        |
| II. Die Zusammenarbeit der Länder Berlin und Brandenburg seit 1996 .....                         | 53        |
| 1. Die Region Berlin-Brandenburg .....   | 53        |
| 2. Die Kooperationsvereinbarung zwischen Berlin und Brandenburg .....                            | 58        |
| 3. Ausgewählte Bereiche der Zusammenarbeit beider Länder .....                                   | 61        |
| a) Landesplanung .....   | 61        |
| b) Verkehr .....   | 63        |
| c) Wirtschaft .....  | 65        |
| d) Umwelt .....  | 69        |
| e) Bildung und Wissenschaft .....  | 71        |
| f) Kultur und Medien .....   | 73        |
| III. Der finanzielle Aspekt der Zusammenarbeit beider Länder .....                               | 74        |
| IV. Anreize und Hindernisse einer Zusammenarbeit beider Länder .....                             | 76        |
| V. Eingrenzung des Untersuchungsthemas .....   | 80        |

|   |            |
|---|------------|
| 1. Horizontale und vertikale Zusammenarbeit .....   | 81         |
| 2. Omnilaterale und bilaterale Zusammenarbeit .....   | 82         |
| 3. Die europäische Dimension der Zusammenarbeit beider Länder .....                                   | 83         |
| a) Europäische Aktivitäten der Länder Berlin und Brandenburg .....                                    | 85         |
| b) Drei-Länder-Konferenz Berlin, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern .....                         | 87         |
| 4. Ergebnis .....   | 88         |
| <b>B. Rechtliche Vorüberlegungen zur Zusammenarbeit der Bundesländer in der Bundesrepublik .....</b>  | <b>89</b>  |
| I. Rechtliche Grundlagen der Zusammenarbeit der Bundesländer in der Bundesrepublik Deutschland .....  | 89         |
| 1. Die zuständige Rechtsordnung .....   | 89         |
| 2. Regelungen im Grundgesetz .....  | 90         |
| 3. Europarechtliche Regelungen .....  | 95         |
| 4. Bundesrechtliche Regelungen .....  | 95         |
| 5. Landesrechtliche Regelungen .....  | 96         |
| 6. Zwischenergebnis .....   | 97         |
| II. Rechtliche Grenzen der Zusammenarbeit der Bundesländer in der Bundesrepublik Deutschland .....    | 98         |
| 1. Der Staatscharakter der Bundesländer .....   | 98         |
| 2. Die Kompetenzen der Bundesländer nach dem Grundgesetz .....  | 101        |
| 3. Das Territorialprinzip als Schranke .....  | 103        |
| 4. Das Subsidiaritätsprinzip als Schranke .....   | 104        |
| 5. Das Verbot der Mischverwaltung .....   | 104        |
| 6. Die Wahrung der Identität des Staates .....  | 104        |
| a) Die Wahrung der Identität der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der Europäischen Union .....    | 107        |
| b) Die Identität der Bundesländer als Grenze ihrer Zusammenarbeit ..                                  | 114        |
| 7. Die Handlungsfähigkeit der Bundesländer .....  | 115        |
| a) Erkenntnisse aus der Rechtsprechung und der Literatur .....  | 115        |
| b) Übertragbarkeit dieser Erkenntnisse auf den vorliegenden Untersuchungsgegenstand .....             | 117        |
| III. Besonderheiten der Zusammenarbeit der Länder Berlin und Brandenburg aufgrund ihres Aufbaus ..... | 119        |
| 1. Der Aufbau des Landes Brandenburg .....  | 119        |
| 2. Der Aufbau des Landes Berlin .....   | 120        |
| 3. Die verschiedenen Ebenen der Zusammenarbeit .....  | 121        |
| IV. Gedankliche Strukturierung der nachfolgenden Untersuchung .....                                   | 128        |
| <b>C. Formen der Zusammenarbeit zwischen den Ländern Berlin und Brandenburg .....</b>                 | <b>130</b> |
| I. Formen der Zusammenarbeit der Legislative .....  | 131        |

|  |     |
|--|-----|
| 1. Staatsverträge .....  | 131 |
| a) Abgrenzung von Staatsverträgen zu Verwaltungsabkommen .....   | 131 |
| b) Arten der Staatsverträge .....                                | 136 |
| c) Abschluss von Staatsverträgen .....                           | 139 |
| aa) Zuständigkeit .....  | 140 |
| bb) Verfahren .....  | 141 |
| (1) Festlegung des Vertragsinhalts mit Ratifikationsvorbehalt .. | 141 |
| (2) Parlamentarische Zustimmung .....                            | 142 |
| (3) Ratifikation .....   | 144 |
| (4) Austausch der Bestätigungsurkunden .....                     | 145 |
| cc) Form .....   | 145 |
| d) Beendigung von Staatsverträgen .....                          | 146 |
| e) Rechtsschutz bei Streitigkeiten aus dem Staatsvertrag .....   | 148 |
| 2. Parallelgesetzgebung .....                                    | 149 |
| 3. Informale Zusammenarbeit .....                                | 150 |
| a) Gemeinsame parlamentarische Ausschusssitzungen .....          | 151 |
| b) Konferenzen und Arbeitsgemeinschaften .....                   | 152 |
| c) Besprechungen .....   | 153 |
| d) Absprachen .....  | 153 |
| e) Zwischenergebnis .....  | 154 |
| II. Formen der Zusammenarbeit der Exekutive .....                | 154 |
| 1. Verwaltungsabkommen .....                                     | 155 |
| a) Arten von Verwaltungsabkommen .....                           | 157 |
| aa) Differenzierung nach Abschlusskompetenz .....                | 157 |
| bb) Differenzierung nach Regelungsinhalt .....                   | 158 |
| b) Abschluss von Verwaltungsabkommen .....                       | 158 |
| aa) Zuständigkeit .....  | 158 |
| bb) Verfahren .....  | 159 |
| cc) Form .....   | 160 |
| c) Beendigung von Verwaltungsabkommen .....                      | 161 |
| 2. Gemeinsame Einrichtungen .....                                | 162 |
| a) Arten von gemeinsamen Einrichtungen .....                     | 162 |
| aa) Institutionelle Beteiligungsverwaltungen .....               | 162 |
| bb) Mehrländereinrichtungen .....                                | 165 |
| cc) Echte Gemeinschaftseinrichtungen .....                       | 167 |
| b) Errichtung gemeinsamer Einrichtungen .....                    | 173 |
| c) Abgrenzung zu anderen Zusammenschlüssen .....                 | 174 |
| aa) Zweckverbände .....  | 174 |
| bb) Privatrechtliche Kooperationsformen .....                    | 176 |
| 3. Parallele Rechtsvorschriften .....                            | 179 |

|  |            |
|--|------------|
| 4. Informale Zusammenarbeit .....  | 180        |
| a) Konferenzen und Treffen .....   | 181        |
| b) Arbeitsgemeinschaften .....   | 184        |
| c) Besprechungen und Absprachen .....  | 186        |
| d) Preisverleihungen und Werbeaktionen .....   | 187        |
| e) Rechtliche Beurteilung der informalen Zusammenarbeit beider Länder .....                | 188        |
| <b>III. Formen der Zusammenarbeit der Judikative .....</b>                                 | <b>192</b> |
| 1. Gemeinsame Einrichtungen in der Justiz .....  | 193        |
| a) Gemeinsame Gerichte .....   | 194        |
| b) Gemeinsames Juristisches Prüfungsamt .....  | 195        |
| c) Gemeinsame Justizvollzugsanstalt in Planung .....                                       | 196        |
| d) Deutsche Richterakademie .....  | 197        |
| 2. Parallelgesetzgebung bei richterlichen Vorschriften .....                               | 197        |
| 3. Informale Zusammenarbeit .....  | 198        |
| a) Arbeitsgemeinschaften .....   | 199        |
| b) Videokonferenz in der Finanzgerichtsbarkeit .....                                       | 200        |
| 4. Zwischenergebnis .....  | 200        |
| <b>IV. Ergebnis .....</b>  | <b>201</b> |
| <b>D. Gegenstände der Zusammenarbeit zwischen den Ländern Berlin und Brandenburg .....</b> | <b>202</b> |
| I. Der Kernbereich der Landestätigkeit .....   | 202        |
| 1. Grenzen staatlicher Privatisierungsmaßnahmen .....                                      | 204        |
| 2. Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse .....  | 207        |
| 3. Gewährleistung des Schutzes der Staatsbürger .....                                      | 209        |
| II. Verfassungsmäßige Pflichtaufgaben der Länder .....                                     | 213        |
| 1. Pflichtaufgaben aus den Staatsziel- und Staatsstrukturbestimmungen ..                   | 214        |
| 2. Demokratieprinzip .....   | 214        |
| a) Machtverlust der Landesparlamente .....   | 215        |
| aa) Fehlende Transparenz der Regierungstätigkeit .....                                     | 215        |
| bb) Faktischer Zustimmungzwang der Parlamente .....  | 216        |
| cc) Erhalt der parlamentarischen Kontrollrechte .....                                      | 217        |
| b) Ununterbrochene Legitimationskette und Letztverantwortung des Staates .....             | 222        |
| c) Reichweite der Bindungswirkung des Staatsvertrages .....                                | 227        |
| d) Gemeinwohlbindung der betrauten Personen .....  | 229        |
| 3. Rechtsstaatsprinzip .....   | 229        |
| 4. Staatliche Pflichten aus den Grundrechten .....   | 231        |
| a) Wirkung staatlicher Schutz- und Leistungsrechte .....                                   | 231        |
| b) Pflichten der Länder Berlin und Brandenburg aus den Grundrechten                        | 234        |

|  |     |
|--|-----|
| aa) Zulässigkeit von Aufgabenübertragungen im landeseigenen Bereich .....  | 236 |
| (1) Umweltbereich .....  | 236 |
| (2) Bereich der inneren Sicherheit .....   | 238 |
| (3) Kunst- und Kulturbereich .....   | 239 |
| bb) Zulässigkeit von Aufgabenübertragungen im Bereich der Ausführung von Bundesgesetzen .....                              | 240 |
| cc) Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen der Aufgabenübertragung .....  | 244 |
| III. Die Eigenständigkeit der Länder Berlin und Brandenburg .....  | 246 |
| 1. „Identitätsverlust“ der beiden Länder? .....  | 249 |
| 2. Die Länderhoheiten als Kern der Selbständigkeit .....   | 250 |
| a) Die Rechtsprechung zu Art. 28 Abs. 2 GG .....   | 251 |
| aa) Das Allzuständigkeitsprinzip .....   | 252 |
| bb) Die Gemeindehoheiten .....   | 253 |
| b) Die Organisationshoheit der Länder .....  | 253 |
| c) Die Personalhoheit der Länder .....   | 254 |
| d) Die Finanzhoheit der Länder .....   | 254 |
| e) Die Gebietshoheit der Länder .....  | 257 |
| f) Die Planungshoheit der Länder .....   | 258 |
| g) Zwischenergebnis .....  | 259 |
| 3. Entscheidungskompetenzen der Bundesländer in allen drei Gewalten ..   | 260 |
| a) Inhaltliche Bindung der Legislative durch die Zusammenarbeit ..   | 261 |
| b) Inhaltliche Bindung der Exekutive durch die Zusammenarbeit ..   | 263 |
| aa) Der Bereich der Ausführung von Bundesgesetzen .....  | 264 |
| bb) Der landeseigene Bereich .....   | 265 |
| (1) Gegenstände geringer politischer Intensität .....  | 265 |
| (2) Gegenstände hoher politischer Intensität .....   | 267 |
| c) Inhaltliche Bindung der Judikative durch die Zusammenarbeit ..  | 270 |
| d) Zusammenfassung .....   | 272 |
| 4. Selbstpreisgabe durch faktischen Zwang zur Zusammenarbeit? .....  | 272 |
| IV. Ergebnis .....   | 275 |
| E. Die Zusammenarbeit beider Länder im Justizbereich am Beispiel der gemeinsamen Fachobergerichte Berlin-Brandenburg ..... | 277 |
| I. Verfassungsmäßigkeit der gewählten Formen der Zusammenarbeit .....  | 277 |
| 1. Der Staatsvertrag über die Errichtung gemeinsamer Fachobergerichte ..   | 277 |
| a) Inhaltliche Regelungen des Staatsvertrages .....  | 278 |
| aa) Die Richter an den gemeinsamen Fachobergerichten .....   | 278 |
| bb) Verwaltungstätigkeit der gemeinsamen Fachobergerichte ..   | 280 |
| cc) Verteilung der Kosten .....  | 280 |

|   |            |
|---|------------|
| dd) Schlussvorschriften .....   | 281        |
| b) Das Vertragsabschlussverfahren .....                                 | 282        |
| c) Verfassungsmäßigkeit des Staatsvertrags .....                        | 283        |
| aa) Bedeutungsverlust der Parlamente im Vertragsabschlussverfahren ..   | 284        |
| bb) Kündigungsmöglichkeit .....   | 285        |
| cc) Die Übertragung von Hoheitsrechten als Verfassungsänderung ..       | 285        |
| d) Ergebnis .....   | 286        |
| 2. Die gemeinsamen Fachobergerichte Berlin-Brandenburg .....            | 287        |
| a) Gerichte und Verwaltungsaufgaben .....                               | 287        |
| b) Die gewählte Form der gemeinsamen Einrichtungen .....                | 287        |
| aa) Institutionelle Beteiligungsverwaltung .....                        | 288        |
| bb) Mehrländereinrichtung .....   | 289        |
| cc) Echte Gemeinschaftseinrichtung .....                                | 291        |
| dd) Mischform .....   | 294        |
| c) Die Reichweite der gerichtlichen Entscheidungen .....                | 296        |
| d) Zwischenergebnis .....   | 296        |
| II. Verfassungsmäßigkeit der geregelten Inhalte .....                   | 297        |
| 1. Ermächtigung des Landesgesetzgebers .....                            | 297        |
| 2. Demokratieprinzip .....  | 299        |
| 3. Rechtsstaatsprinzip .....  | 301        |
| a) Gewaltenteilungsprinzip des Art. 20 Abs. 2 GG .....                  | 301        |
| b) Rechtsschutz des Bürgers .....                                       | 303        |
| aa) Verkürzung des Rechtswegs .....                                     | 303        |
| bb) Erschwerung des Rechtswegs .....                                    | 304        |
| cc) Die Verfahrenspraxis des Finanzgerichts Cottbus .....               | 306        |
| c) Verstoß gegen Art. 92 GG .....                                       | 309        |
| d) Das Verfassungsprinzip der richterlichen Unabhängigkeit .....        | 309        |
| 4. Verpflichtungen beider Länder aus den Grundrechten .....             | 310        |
| a) Art. 19 Abs. 4 GG .....  | 310        |
| b) Das Recht auf den gesetzlichen Richter .....                         | 311        |
| c) Schutz gegen überlange Verfahrensdauer .....                         | 311        |
| 5. Zwischenergebnis .....   | 314        |
| III. Gesamtbetrachtung .....  | 314        |
| 1. Bereich der Ausführung von Bundesgesetzen .....                      | 315        |
| 2. Die Gerichtsorganisation als landeseigener Bereich .....             | 315        |
| 3. Saldierung .....   | 316        |
| <b>F. Ausblick .....</b>  | <b>318</b> |
| I. Zukünftiges Umschlagen in eine verfassungswidrige Zusammenarbeit? .. | 318        |
| II. Rechtliche Verpflichtung zur Zusammenarbeit .....                   | 319        |
| III. Alternativen zur Zusammenarbeit .....                              | 321        |

|   |            |
|---|------------|
| Inhaltsverzeichnis  | 13         |
| 1. Eingemeindungen als Alternative .....  | 321        |
| 2. Die Fusion der Länder Berlin und Brandenburg als Alternative .....   | 322        |
| IV. Verbesserungsvorschläge für die Zusammenarbeit beider Länder .....  | 326        |
| 1. Zentralisierung von Verhandlungskompetenzen .....  | 327        |
| 2. Rechtlich verbindliche Verpflichtung der Länder zur Einigung .....   | 328        |
| 3. Entscheidungsebene oberhalb der Länder .....   | 330        |
| a) Möglichkeit einer Verfassungsänderung .....  | 331        |
| b) Folgerungen aus der gescheiterten Fusion .....   | 332        |
| c) Verbot der Schaffung einer Länderebene in Konkurrenz zum Bund ..   | 333        |
| d) Praktische Probleme einer solchen Länderebene .....  | 333        |
| 4. Stärkung des Gemeinschaftsgefühls in den Landesverwaltungen .....  | 334        |
| V. Ergebnis .....   | 336        |
| <b>Anlage 1: Staatsvertrag über die Errichtung gemeinsamer Fachobergerichte<br/>der Länder Berlin und Brandenburg .....</b> | <b>337</b> |
| <b>Anlage 2: Übersicht über die aktuelle Zusammenarbeit der Länder Berlin<br/>und Brandenburg .....</b>                     | <b>349</b> |
| <b>Anlage 3: Karte des kommunalen Nachbarschaftsforums .....</b>  | <b>356</b> |
| <b>Dokumentenverzeichnis .....</b>  | <b>357</b> |
| I. Drucksachen des Bundestages .....  | 357        |
| II. Drucksachen des Abgeordnetenhauses von Berlin .....   | 357        |
| III. Drucksachen des Landtages des Landes Brandenburg .....   | 359        |
| <b>Literaturverzeichnis .....</b>   | <b>361</b> |
| <b>Stichwortverzeichnis .....</b>   | <b>382</b> |