

Inhaltsverzeichnis

Gegenstand und Ziel der Arbeit	15
I. Die Zusammenarbeit zwischen einer Stadt und ihrem Umland	18
II. Gründe für die Wahl des Untersuchungsgegenstandes	21
III. Gliederung der Untersuchung	23
A. Darstellung des Untersuchungsthemas	25
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. Rechtliche Vorüberlegungen zur Zusammenarbeit der Bundesländer in der Bundesrepublik	89
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
C. Formen der Zusammenarbeit zwischen den Ländern Berlin und Brandenburg	130
I. Formen der Zusammenarbeit der Legislative	131

I. 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
III. Formen der Zusammenarbeit der Judikative	192
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
IV. Ergebnis	201
D. Gegenstände der Zusammenarbeit zwischen den Ländern Berlin und Brandenburg	202
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 Zustimmungszwang 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
F. Ausblick	318
I. Zukünftiges Umschlagen in eine verfassungswidrige Zusammenarbeit? ...	318
II. Rechtliche Verpflichtung zur Zusammenarbeit	319
III. Alternativen zur Zusammenarbeit	321

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
Anlage 1: Staatsvertrag über die Errichtung gemeinsamer Fachobergerichte der Länder Berlin und Brandenburg	337
Anlage 2: Übersicht über die aktuelle Zusammenarbeit der Länder Berlin und Brandenburg	349
Anlage 3: Karte des kommunalen Nachbarschaftsforums	356
Dokumentenverzeichnis	357
I. Drucksachen des Bundestages	357
II. Drucksachen des Abgeordnetenhauses von Berlin	357
III. Drucksachen des Landtages des Landes Brandenburg	359
Literaturverzeichnis	361
Stichwortverzeichnis	382