

Prof. Dr. Roman Loeser

Die bundesstaatliche Verwaltungs- organisation in der Bundesrepublik Deutschland

Verwaltungsverflechtungen zwischen Bund und Ländern



Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-----|--|----|
| A. | <i>Einleitung</i> | 13 |
| B. | <i>Grundlagen der Aufbau- und Ablauforganisation und die Folgen für eine Verwaltungskooperation zwischen Bund und Ländern (Rollenverteilung in Sozialsystemen)</i> | 17 |
| I. | Organisationswissenschaftliche Strukturraster | 17 |
| II. | Modelle grundsätzlicher Verwaltungskooperation zwischen Bund und Ländern | 18 |
| C. | <i>Interaktion diversifizierter Organisationseinheiten</i> | 21 |
| I. | Reduzierung der föderativen Verwaltungsinteraktion durch Abschottung der Verwaltungsbereiche | 22 |
| 1. | <i>Grundgesetzliche Trennung</i> | 23 |
| 2. | <i>Systemimmanente Grenzen der Flurbereinigung</i> | 23 |
| II. | Interaktionsmodelle zur Reduktion des Kooperationsbedarfs | 25 |
| 1. | <i>Bereitstellung von Überschußressourcen</i> | 25 |
| 2. | <i>Institutionelles Instrumentarium</i> | 26 |
| a) | Pufferinstanzen | 26 |
| b) | Modell überlappender Organisationseinheiten | 27 |
| 3. | <i>Verfahrensinstrumentarien</i> | 27 |

| | |
|--|----|
| D. <i>Die Mischverwaltung</i> | 29 |
| I. Beschreibung und Definition | 29 |
| 1. <i>Institutionelle Mischverwaltung</i> | 29 |
| 2. <i>Mischverwaltung durch Beteiligungsrechte</i> | 30 |
| II. Gefahren der Mischverwaltung | 30 |
| 1. <i>Verletzung des »Numerus clausus« der Verwaltungstypen</i> | 31 |
| 2. <i>Grundgesetzliche Vermutung für die Verwaltungszuständigkeit der Länder</i> | 31 |
| 3. <i>Verwaltungsföderalismus</i> | 31 |
| 4. <i>Rechtsschutz</i> | 32 |
| 5. <i>Gewaltenbalance</i> | 32 |
| 6. <i>Parlamentarische Steuerung und Kontrolle</i> | 32 |
| 7. <i>Kostenexternalisierung und Verantwortungsdiffusion</i> | 33 |
| 8. <i>Maximierung des föderativen Konfliktbewältigungspotentials</i> | 33 |
| III. Analyse der Mischverwaltungen | 33 |
| 1. <i>Aufbauorganisatorische Mischverwaltung</i> | 34 |
| a) <i>Mischinstitutionen mit Entscheidungsbefugnis</i> | 34 |
| b) <i>Instanzielle Verschränkungen und Kompetenzverschiebungen</i> | 37 |
| c) <i>Koordinierungs- und Beratungsgremien</i> | 39 |
| 2. <i>Ablauforganisatorische Mischverwaltung</i> | 40 |
| a) <i>Gemeinsames Bund-Länder-Verwalten</i> | 40 |
| b) <i>Konvergierendes Bund-Länder-Verwalten</i> | 42 |
| c) <i>Unterstützendes Bund-Länder-Verwalten</i> | 43 |
| IV. Datenlage sowie Sinn und Zweck grundgesetzlicher Mischverwaltungen | 43 |
| 1. <i>Datenlage</i> | 43 |
| 2. <i>Sinn und Zweck</i> | 44 |

| | | |
|-----|---|----|
| V. | Gesichertes und Ungesichertes im Streit um die Mischverwaltung | 45 |
| 1. | <i>Tableau der Mischverwaltungstypen</i> | 46 |
| 2. | <i>Verfassungswidrige Mischverwaltungen</i> | 47 |
| 3. | <i>Verfassungskonforme Mischverwaltungen</i> | 47 |
| 4. | <i>Zweifelhafte Mischverwaltungsfälle</i> | 47 |
| 5. | <i>Bund-Länder-Kooperation durch Verwaltungsabkommen?</i> | 48 |
| 6. | <i>Kooperationsähnliche Wirkungen der »dynamischen Gesetzesverweisung«</i> | 48 |
| VI. | Der Streit um oder gegen die Mischverwaltung im Bereich der konvergierenden Bund-Länder-Kooperation | 50 |
| 1. | <i>Methodischer Ansatz</i> | 50 |
| a) | Grundgesetzliche Vollkompetenzen des Bundes | 50 |
| (1) | Die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk | 51 |
| (2) | Die Kindergeldkassen | 53 |
| b) | Bundesvollkompetenzen kraft Sachzusammenhanges und kraft Natur der Sache | 54 |
| c) | Bundes- oder Landes-Ingerenzen kraft Sachzusammenhanges und kraft Natur der Sache | 54 |
| d) | Mitentscheidungsbefugnisse als Ausnahmeregelung | 56 |
| 2. | <i>Praktische Beispiele grundgesetzlich nicht ausdrücklich festgelegter Ingerenzen</i> | 57 |
| a) | Aufbauorganisation | 57 |
| (1) | Bundeskriminalamt | 57 |
| (2) | Schiffahrts-Polizei | 58 |
| (3) | Bahnpolizei | 58 |
| (4) | Bundesoberseeamt | 58 |
| (5) | Bundesgrenzschutz | 58 |
| b) | Ablauforganisation | 64 |
| (1) | Finanzhilfen (Art. 104a Abs. 4 GG) | 64 |
| (2) | Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a, 91b GG) | 69 |
| (3) | Fondsverwaltung | 73 |
| (a) | Molkereiwirtschaft | 75 |
| (b) | ERP-Wirtschaftsplangesetz | 76 |
| (c) | Investitionszulagengesetz | 76 |
| (d) | Stabilisierungsfonds | 76 |
| (e) | Länderfonds für die Bundesbahn | 76 |

| | | |
|-----|--|-----|
| (f) | Vorgriffsregelungen | 77 |
| (g) | EG-Recht | 77 |
| (4) | Weisungsrechte | 79. |
| (a) | § 18a Abs. 1 BFernstrG | 79 |
| (b) | Abwicklung von Zahlungsvorgängen | 80 |
| (c) | Budgetäre Weisungsrechte | 81 |
| (d) | Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen | 81 |
| (5) | Initiativrechte | 81 |
| (6) | Einvernehmen, Zustimmung | 82 |
| (a) | Schwerbehindertengesetz | 82 |
| (b) | Bundesaufsichtsamt für das Versicherungs- wesen | 83 |
| (c) | Immissionsschutzgesetz | 83 |
| (d) | Häftlingshilfegesetz | 83 |
| e) | Bundesfernstraßengesetz | 84 |
| (f) | Hochschule der Bundeswehr Hamburg | 84 |
| (g) | Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung | 84 |
| (h) | Zahnheilkunde | 92 |
| (i) | Europäisches Gemeinschaftsrecht | 93 |
| (j) | Auslandsberührende Verwaltung | 94 |
| (k) | Mischverordnung | 94 |
| (l) | Gesellschaftsmächte | 95 |
| (m) | Bund und Gemeinden | 95 |
| 3. | <i>Systembildung und Analyse einzelner Mischverwaltungen</i> | 95 |
| a) | Verwaltung mit unmittelbarer Auslandsrelevanz | 96 |
| b) | Nationale Repräsentation, Staatszielbestimmung | 97 |
| c) | Staatsnotstand, Sicherheit | 98 |
| d) | Raumordnung, Verkehr, Umweltschutz | 98 |
| e) | Sozialstaatliche Aktivitäten | 100 |
| 4. | <i>Ergebnis</i> | 101 |
| a) | Grundsatz | 101 |
| b) | Ausnahme | 101 |

| | |
|-----------------------------|-----|
| E. <i>Rechtspolitisches</i> | 105 |
| Literaturverzeichnis | 107 |
| Personenverzeichnis | 109 |
| Sachverzeichnis | 113 |