

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