

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 295

Theorie und Praxis der Mischverwaltung

Von

Roman Loeser



Duncker & Humblot · Berlin

ROMAN LOESER

Theorie und Praxis der Mischverwaltung

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 295

Theorie und Praxis der Mischverwaltung

Von

Roman Loeser



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Loeser, Roman

Theorie und Praxis der Mischverwaltung. —

1. Aufl. — Berlin: Duncker und Humblot, 1976.

(Schriften zum Öffentlichen Recht; Bd.

295)

ISBN 3-428-03670-0

Alle Rechte vorbehalten

© 1976 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1976 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65

Printed in Germany

ISBN 3 428 03670 0

Vorwort

Die vorgelegte Arbeit entwirft keine Metatheorie der Mischverwaltung und des Bundesstaates. Ziel der Untersuchung ist es vielmehr, die Verwaltungsverfassung und die praktische Bund-Länder-Verwaltung in der Bundesrepublik darzustellen, dem Beamten und dem Richter in Bund und Ländern ein System von Entscheidungshilfen zur Beurteilung von Problemfällen an die Hand zu geben sowie der Verwaltungswissenschaft ein intersubjektiv nachvollziehbares Interpretationsmodell der gemischten Bund-Länder-Verwaltungen vorzuschlagen. Die Entwicklungstendenzen in Österreich sind streiflichtartig einbezogen.

Mein Dank und meine Verehrung gelten Herrn Professor Dr. *Werner Weber*. Die der Arbeit zugrunde liegende Dissertation aus dem Jahre 1973 ist aus seinem Seminar des öffentlichen Rechts hervorgegangen. Auch diese Neubearbeitung hat er durch seine zahlreichen Beiträge zur Bund-Länder-Verwaltung und seinen gütigen Rat gefördert.

Göttingen im Februar 1976

Roman Loeser

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil

Allgemeiner Teil

A. Theoretischer und praktischer Hintergrund der Mischverwaltung

§ 1	Grundlegung	15
	I. Das Entstehen von Mischverwaltungen	15
	II. Geschichtliche Entwicklung	18
	III. Heutige Lage der Mischverwaltung	26
§ 2	Die Verwaltungskompetenzen von Bund und Ländern und die gegenseitigen Ingerenzrechte	28
	I. „Die Ausübung der Staatsgewalt ist Sache der Länder“ als Grundsatz	28
	II. Die Beteiligung des Bundes an der Verwaltung	29
	1. Die bundeseigene Verwaltung	30
	2. Die Landesausführung von Bundesgesetzen „im Auftrag des Bundes“	32
	3. Die landeseigene Durchführung von Bundesgesetzen und die Bundesaufsicht	33
	4. Ungeschriebene Ingerenzrechte des Bundes	34
	III. Ingerenzrechte der Länder	38
§ 3	Sinn der Verwaltungstypologie und der Grundsatz: Die Gesetze werden entweder durch ein Land oder den Bund ausgeführt	40
§ 4	Die grundgesetzlichen Mischverwaltungen	42
	I. Grundgesetzliche Mischverwaltungen vor Einführung der Gemeinschaftsaufgaben	42
	II. Grundgesetzliche Mischverwaltungen durch das Finanzreformgesetz	44
	1. Die Gemeinschaftsaufgaben: Art. 91 a GG	45
	2. Die Wissenschaftsförderung: Art. 91 b GG	46
	3. Die Investitionskompetenz des Bundes: Art. 104 a Abs. 4 GG	46
	4. Das Zusammenwirken von Bundes- und Landesfinanzbehörden: Art. 108 Abs. 4 S. 1 GG	47

III. Grundgesetzliche Mischverwaltungen aufgrund der Sicherheitsnovelle von 1972	47
IV. Grundgesetzliche Mischverwaltung im Verfassungssystem	47
§ 5 Die Methode der Untersuchung	51
<i>B. Die Mischverwaltung</i>	
§ 6 Die Definition der Mischverwaltung	53
I. Die Mischverwaltung in der Rechtsprechung	54
1. Das Bundesverfassungsgericht	54
a) E 11, 105 (Kindergeldgesetz)	54
b) E 11, 77 (Milch- und Fettgesetz)	55
c) E 32, 145 (Umsatz- und Beförderungssteuer)	56
d) E 39, 96 (Städtebauförderungsgesetz)	56
2. Das Bundesverwaltungsgericht	56
a) E 18, 333 (Warenverkehr)	56
b) E 4, 24 (Preisgesetz)	57
c) E 42, 279 (Häftlingshilfegesetz)	57
3. Der Bundesgerichtshof	58
4. Landesverwaltungsgerichte	59
a) OVG Hamburg	59
b) BayVerwGH	59
II. Die Mischverwaltung in der Literatur	59
1. „Mischverwaltung“ als Verwaltungstätigkeit „nach außen“	60
2. „Mischverwaltung“ in Stoßrichtung gegen die Landesverwaltung	60
3. „Mischverwaltung“ im umfassenden Sinne	60
a) Strenge Ansichten	61
b) Gemäßigte Ansichten	62
(1) Erwin Kraus	62
(2) Helmut Darmstadt	63
(3) Michael Ronellenfitsch	63
4. „Mischverwaltung“ in der Politikwissenschaft	63
III. Vergleich mit weiteren Kondominalverwaltungen	64
1. Das Verwaltungskondominium im Völkerrecht	64
2. Gemeinsame Verwaltung im Kommunalrecht	65
3. Holding, Kartell	66
IV. Das Wort „mischen“	66
V. Die Definition	67
§ 7 Echte und unechte Mischverwaltung	67

I. Die unechte Mischverwaltung	67
1. Parallelverwaltung	68
2. Zusammengesetzte Verwaltungsakte und Verordnungen	69
II. Die echte Mischverwaltung	72
1. Landeseigene Ausführung von Bundesgesetzen und Bundes-	
auftragsverwaltung?	72
a) Einzelweisungen nach Art. 84 Abs. 5 GG	74
b) Weisungen nach Art. 85 Abs. 3, 37 Abs. 2 GG	74
2. Mitwirkung des Bundesrates an der Verwaltung des Bundes? ..	75
3. Bedeutung der Handlungsform der Verwaltung	76
4. Bedeutung der Organisationsform der Exekutive	80
5. Mischverwaltung zwischen Staat und Verbänden	82
6. Mischverwaltung im Bereich von Organisationsgesetzen	85
7. Mischverwaltung im gesetzefreien Bereich	85
8. Mischverwaltung im Bereich der Judikative	89
9. Mischfinanzierung und Mischkontrolle	89
10. Gemeinschaftsaufgaben	90
 § 8 Die Abgrenzung der Mischverwaltung von anderen Erscheinungen	91
I. Die „gemischten Verhältnisse“ und der „gemischte Verwaltungs-	
akt“	91
II. Kooperationsformen außerhalb der Mischverwaltung	91
1. Die Amtshilfe	91
2. Die Petition	92
3. Kompetenzabgrenzungen zwischen Bund und Ländern	93
4. Verwaltungsabkommen, Staatsverträge	93
5. Vertikale Vollzugsspaltung	94
6. Die Verbundverwaltung	94
7. Die Beteiligungsverwaltung	94
8. Technische Instrumente der Kompetenzverschiebung	94
 <i>C. Das Grundgesetz und die Mischverwaltung</i>	
§ 9 Die Verfassung und die Staatsorganisation	97
§ 10 Der Bundesstaat und die Mischverwaltung	100
§ 11 Die Verfassung und die Mischverwaltung	107
I. Grundlagen der Systembildung und Entscheidung	107
II. Gründe und Zwecke der Mischverwaltungen	113
1. Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit	113
2. Homogenität	117

3. Solidarität	119
4. Katastrophen und staatliche Notfälle	120
5. Logische Ausnahmereignisse im Aufgabenfeld	121
III. Koordinationsstufen der Mischverwaltungen	122
1. Gemeinsame Verwaltung	122
2. Konvergierende Verwaltung	125
3. Unterstützende Verwaltung	126
IV. Häufung von Mischverwaltungen in bestimmten Verwaltungsbereichen	127
V. Erstes Zwischenergebnis (§§ 9 - 11)	128
§ 12 Das Recht zur Selbstbeschränkung und die Intensität der mischverwaltenden Zusammenarbeit	129
I. Das Recht zur Selbstbeschränkung	129
1. Der Grundsatz der Nichtverfügbarkeit der Verfassungskompetenzen	130
2. Ausnahmen vom Satz der Nichtverfügbarkeit der Kompetenzen	130
a) Ingerenzen des Landes auf die Bundesverwaltung?	130
b) Die Selbstbeschränkung	132
II. Intensitätsstufen der Mischverwaltungen	136
§ 13 Gesetzgebungskompetenz und Verwaltungskompetenz des Bundes ..	138
§ 14 Der Rechtsstaat und die Mischverwaltung	138
I. Gemeinsame Bund-Länder Verwaltung gegenüber dem Bürger	140
I. Gemeinsame Bund-Länder-Verwaltung gegenüber dem Bürger	140
2. Mischinstitutionen	141
II. Konvergierende außenwirkende Mischverwaltung	142
§ 15 Der Sozialstaat und die Mischverwaltung	142
§ 16 Das parlamentarische Regierungssystem und die Mischverwaltung ..	145
I. Getrennte demokratische Systeme in Bund und Ländern	145
II. Repräsentative Demokratie	150
III. „Das Gesetz als Auftrag der Verwaltung“	153
§ 17 Führung und Repräsentation der Bundesrepublik	157
I. Staatszielbestimmung	158
II. Repräsentation	160
III. Zweites Zwischenergebnis (§§ 12 - 17)	161

*D. Organisationsstrukturen und
die Mischverwaltung*

§ 18 Betriebswirtschaftslehre und Verwaltungslehre	162
I. Betriebswirtschaftliche Organisationslehre	162
II. Organisationssoziologische Verwaltungslehre	163

*E. Rechtsschutz gegen
fehlerhafte Mischverwaltungen*

§ 19 Rechtsschutz des Gewaltunterworfenen, des Bundes oder eines Landes (Anhang)	165
--	-----

F. Ergebnis

§ 20 Zulässigkeit und Grenzen der Mischverwaltung (Leitschema)	167
--	-----

Zweiter Teil

Besonderer Teil

*A. Allgemeine Erscheinungsformen
der Mischverwaltung*

§ 21 Gemeinsame Bund-Länder-Verwaltung	169
I. Der Mischverwaltungsakt	169
1. § 13 Abs. 1 ZHG	169
2. § 20 SchwBG und § 27 SchwBehG	170
3. § 4 Abs. 2 FestsockelG	171
4. Verwaltung der Parallelhäfen	172
II. Die Mischverordnung	173
1. Parallelverordnung, Sammelverordnung und Förderativverordnung	173
2. Verwaltung der Parallelhäfen	173
III. Die Mischverwaltungsverordnung	173
IV. Mischinstitutionen	175
1. Öffentlich-rechtliche Mischinstitutionen	176
a) Kommunikationsrunden, Koordinierungsgremien, gemeinsam gesteuerte Institutionen zur Darbietung beliebig vom Partner in Anspruch nehmbarer Leistungen	176
b) Echte öffentlich-rechtliche Mischinstitutionen	177
2. Privatrechtliche Mischinstitutionen	180
3. Der Beauftragte des Bundes und des Landes Niedersachsen für den Küstenplan	183
V. Zusammenfassung	184

§ 22 Konvergierende Bund-Länder-Verwaltung	184
I. Inanzielle Verschränkungen	184
1. Die Zentralstellen	186
a) Das Bundeskriminalamt	187
b) Das Bundesamt für Verfassungsschutz	187
2. Die Bundesoberbehörden	189
3. Das Bundesausgleichsamt	194
4. Quasi-justizielle weisungsfreie Instanzen	195
5. Eingliederung von Verwaltungseinheiten	196
6. Kompetenzverschiebungen	198
7. Das Bundesoberseeamt	199
8. Die Bundesdachverbände	199
a) Praktische Beispiele	200
(1) Familienausgleichskassen	200
(2) Kassenärztliche Bundesvereinigungen	200
(3) Landwirtschaftliche Alterskassen	201
(4) Bundesverbände der Krankenkassen	201
(5) Privatrechtliche Spitzenorganisationen	202
b) Verfassungsrechtliche Beurteilung	204
(1) Öffentlich-rechtliche Bundesdachkörperschaften	207
(2) Privatrechtliche Bundesdachverbände	208
(3) Ingerenzrechte der Dacheinheit	208
(4) Landeswahlausschüsse — Bundeswahlausschuß	210
II. Entscheidende Mitwirkungsakte	210
1. Weisungsrechte	211
a) Grundgesetzliche Weisungsrechte	211
b) Der Vollzug des Lastenausgleichs und budgetäre Wei-	
sungsrechte	211
c) Die Fondsverwaltung	213
d) Gesetzliche Weisungsrechte	216
(1) § 44 BKartG	216
(2) Seeunfalluntersuchungsgesetz	217
(3) § 6 Kreditwesengesetz	217
(4) § 11 PBefG	217
2. Initiativrechte	217
3. Echte konvergierende Verwaltungszusammenarbeit	219
a) Fallgruppen konvergierenden Verwaltens	219
(1) Einvernehmen, Einverständnis	219
(2) Zustimmung, Genehmigung, Einwilligung	220
(3) Bestätigung, Einspruch	220
(4) Mitzeichnung, Gegenzeichnung	221
b) Verfassungsrechtliche Beurteilung	221
(1) Bundesaufsicht	222
(2) Bundes-Weisungsbefugnisse	223

(a) Einzelweisung: Art. 84 Abs. 5 GG	223
(b) Weisung: Art. 85 Abs. 3 GG	226
(3) Bundes-Mitentscheidungsrechte kraft „Natur der Sache“	227
c) Praktische Beispiele	229
(1) Zustimmungsverordnung (§ 12 MFG)	229
(2) § 13 Zahnheilkundegesetz	231
(3) § 3 Verordnung über die deutsche Staatsangehörigkeit von 1934	231
(4) § 19 Abs. 3 Finanzverwaltungsgesetz	233
(5) § 4 Seeunfalluntersuchungsgesetz	233
(6) § 7 Auslieferungsgesetz	234
(7) Lindauer Abkommen	234
(8) Bestimmung des Sitzes von Behörden	234
(9) § 12 Städtebauförderungsgesetz	236
(10) Postvereinbarung	237
(11) Bundesfernstraßengesetz	237
(12) Luftverkehrsverwaltung, Eisenbahnkreuzungen	239
(13) Hafendienst	239
(14) Bundestagswahlen	239
(15) § 3 Heimarbeitsgesetz	240
(16) Schiedsstelle nach § 108 Bundessozialhilfegesetz	240
(17) § 12 Häftlingshilfegesetz	240
(18) Bundesvertreter des öffentlichen Interesses	240
(19) Einvernehmende Beamtenbestellung	240
(20) § 2, Nr. 2 Statistikgesetz, § 6 Zahnheilkundegesetz ..	241
(21) Inhaber- und Orderschuldverschreibungen	241
(22) Finanzverwaltungsgesetz	242
(23) § 3 Verordnung über die einkommensteuerliche Behandlung der freien Erfinder von 1951	243
(24) Wehrpflichtgesetz	243
(25) Bereitschaftspolizeien	243
(26) Terminologische Ungenauigkeiten	243
III. Zusammenfassung	244
§ 23 Unterstützende Bund-Länder-Verwaltung	244
I. Fallgruppen der unterstützenden Verwaltung	245
1. Benehmen	245
2. Anhörung	246
3. Vermittlung	246
4. Information, schlichte Hilfestellung	246
5. Koordinierungs- und Beratungsgremien	247
II. Verfassungsrechtliche Beurteilung	247
III. Praktische Beispiele	249
IV. Zusammenfassung	249

*B. Besondere Erscheinungsformen
der Mischverwaltung*

§ 24	Vorkonstitutionelle Mischverwaltung	251
	I. Mischverwaltung aufgrund von Art. 123 Abs. 1 GG	251
	II. Mischverwaltung aufgrund von Art. 128 GG	252
	III. Mischverwaltung aufgrund sonstiger Überleitungsnormen	253
§ 25	Besatzungsrechtliche Mischverwaltungen	254
§ 26	Mischverwaltung auf dem Gebiet von Staat und Kirche	255
§ 27	Mischverwaltung aufgrund Mitzuständigkeit des Bundes im Bereich der Zwischenländerkooperation	257
§ 28	Mischverwaltung und Europäische Gemeinschaft	258
§ 29	Mischverwaltung und Völkerrecht	260
	I. Das Lindauer Abkommen	262
	II. Verwaltungs- und Regierungsabkommen der Länder	262
	III. Repräsentation des Bundes	264
	IV. Die Abtretung von Bundesgebiet	265

Dritter Teil

Rechtspolitischer Teil

§ 30	Entwicklungstendenzen der Mischverwaltung	267
------	---	-----

Literaturverzeichnis 273

Register

Entscheidungsregister	292
Personenregister	294
Sachregister	302

Erster Teil

Allgemeiner Teil

A. Theoretischer und praktischer Hintergrund der Mischverwaltung

§ 1 Grundlegung

I. Das Entstehen von Mischverwaltungen

Menschen setzen zur Verfolgung ihrer Ziele Organisationen ein. Die Organisation als planmäßig gestaltete und gesteuerte Ordnung arbeitsteilig miteinander wirkender Personen, Gruppen und technischer Elemente beschränkt sich entweder auf Innenziele (Freizeitvereine, Clubs) oder sie beabsichtigt Einfluß über Personen zu gewinnen (Schulen, Krankenanstalten, Kirchen, Gefängnisse) oder strebt, auf Außenwirkung bedacht, Leistungen an (Parteien, Verbände, Cliques, Wohlfahrtseinrichtungen, die staatliche Verwaltung). Diejenigen Organisationen, die auf Leistung und Einfluß zielen, entwickeln ständig soziotechnische Verfahren, die angestrebten Vorstellungen zu gewährleisten und ihren Erfolg zu optimieren. Sie wirken dabei stetig auf ihre Umwelt ein, der sie sich andererseits im Wege der Rückkopplung anpassen. Sind diese Abläufe geeignet angebahnt, so neigen die Organisationen einem immer „verbesserten“ Aufbau zu und splittern fortschreitend filigraner strukturierte Subsysteme ab. Das System der Organisationen beeinflusst wiederum deren Aufgaben- und Beziehungszusammenhang, der um so vielgestaltiger wird, je größer die Zahl der sozialen Gebilde und je mannigfacher ihre Typen sind. Der Leistungsorganisation bedient sich in vornehmlichem Maße die Leistungsgesellschaft.

So ist es gekommen, daß die im heutigen Verwaltungsstaat stetig zunehmende Pluralisierung der Staatsgewalt die Einheit exekutivischer Macht vergangener Epochen unter dem Druck der Auflösung patriarchalischer Ordnungen in eine facettenartige Fülle dezentrierter und dezentralisierter Glieder gespalten hat. Gefördert wurde diese Entwicklung durch die Rationalisierung der Lebensabläufe der Industriegesellschaft. Die Umpolung der staatlichen Hauptanliegen von der

polizeilichen Sorge zu einer planend-gestaltenden Redistribution im Sinne des grundgesetzlichen Programms des sozialen Rechtsstaates und die dirigistische Intervention supranationaler Gemeinschaften komplizierten die Lebensverhältnisse des einzelnen. Die Verwandlung einstiger Spontanitäten gesellschaftlicher Selbsthilfe in staatliche Fürsorge, die vielschichtige Verflechtung der sozialen Beziehungen von Staat und Gesellschaft und die damit Hand in Hand gehende Angewiesenheit des einzelnen auf die daseinsvorsorgende Leistung des Staates bedingten eine umfassende Inpflichtnahme des einzelnen durch ein in sich verwickeltes öffentliches Gewaltensystem¹.

In diesen grotesk verwobenen Spannungslinien ist es zwangsläufig, daß die vollziehende Gewalt, aufgesplittert in Partikularformen², danach trachtet, die zentrifugalen Kräfte einer solchermaßen pluralistisch zerlegten exekutivischen Einheit zu überdecken, einmal funktional auf dem Wege solidarischer Aktion in geeigneten Verwaltungsfällen, ein andermal durch die institutionelle Zusammenarbeit der diversifizierten Verwaltungsstellen. Als ein wirksames Instrument exekutivischer Kooperation hat sich die Mitwirkung einer Verwaltungsbehörde bei der Regelung eines Verwaltungsverhältnisses durch eine andere Verwaltungseinheit erwiesen. Anfänglichen mehr technischen Zweifeln wei-

¹ Aus der Fülle der die Gegenwartslage der Verwaltung kennzeichnenden Literatur: *Werner Weber*, Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, 3. Auflage, 1970; *ders.*, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, 2. Auflage, 1967; *Ernst Forsthoff*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 10. Auflage, 1973; *Ulrich Scheuner*, Das Gesetz als Auftrag der Verwaltung, DÖV 1969, 585 - 593; *Peter Badura*, Die Verwaltung als soziales System, DÖV 1970, 18 - 22; *Hans Peter Bull*, Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, 1973; *Ulrich Becker / Werner Thieme* (Hrsg.), Handbuch der Verwaltung, 1974; *Walter Schmidt / Richard Bartlsperger*, Organisierte Einwirkung auf die Verwaltung — Zur Lage der zweiten Gewalt, VVDStRL 33 (1975); *Max Weber*, Wirtschaft und Gesellschaft, 1922, Nachdruck 1972; *Robert K. Merton* (Hrsg.), Bureaucracy, New York (The Free Press) 1952; *Renate Mayntz* (Hrsg.), Bürokratische Organisation, 1968; *dies.*, Soziologie der Organisation, 1963/1971; *dies.* und *Fritz Scharpf*, Planungsorganisation, 1973; *David Silverman*, Theorie der Organisationen, 1972; *Franz Nuscheler / Winfried Steffani* (Hrsg.), Pluralismus, 1972; *Niklas Luhmann*, Funktionen und Folgen formaler Organisation, 2. Auflage, 1972; *ders.*, Macht, 1975; *Erwin Grochla* (Hrsg.), Handwörterbuch der Organisation, 1973; *Jürgen Habermas*, Strukturwandel der Öffentlichkeit, 6. Auflage, 1974; *Wilhelm Hill / Raymond Fehlbaum / Peter Ulrich*, Organisationslehre 1 und 2, 1974.

Das Handbuch „Die Bundesrepublik“, hrsg. von *A. Koehler* und *K. Jansen*, 71. Jahrgang (Teilausgabe Bund, 1973), veranschaulicht die illustre Fülle der mit öffentlichen Aufgaben beschäftigten Institutionen auf Bundesebene. Schriftenreihe der Hochschule Speyer: Bd. 33 (1967): Zur Struktur der deutschen Verwaltung; Bd. 43 (1969): Funktionsgerechte Verwaltung im Wandel der Industriegesellschaft; Bd. 50 (1972): Demokratie und Verwaltung.

² *Werner Weber*, Der nicht staatsunmittelbare öffentliche Organisationsbereich, in: JJB. 8 (1967/1968) 137 - 163; *Peter Lerche*, Verfassungsfragen, 8; *Rüdiger Boergen*, Die Gründung privatrechtlich organisierter bundesabhängiger Nicht-Wirtschaftsunternehmen, DVBl. 1971, 869 - 878 (869).

chend hat das Rechtsinstitut der „*duae conformes*“, der mehrstufigen oder zusammengesetzten Verwaltungsakte, wie man die Akte, die des Zusammenwirkens mehrerer Verwaltungen bedürfen, metaphorisch genannt hat, im System des Verwaltungsrechts heute einen gesicherten Platz³. Vielfältige Gemeinschaftseinrichtungen verschiedener Verwaltungsträger nehmen sich als selbstverständliche Ergänzung reiner Institutionsbilder aus⁴. Die Mischung von Verwaltungskompetenzen erscheint also unproblematisch.

Die Variationsbreite der Verwaltungsinterdependenzen in der Bundesrepublik wird durch ein weiteres Element nicht unwesentlich erhöht: der föderative Staatsaufbau, die Gliederung des Bundes in Länder (Art. 79 Abs. 3 GG). Es hätte sich angeboten, das Zusammenwirken von Bundesverwaltung und Landesverwaltungen in den Vorgang der Verquickung exekutivischer Kompetenzen, etwa im Stile zusammengesetzter Verwaltungsakte und von Gemeinschaftseinrichtungen, einzu beziehen. Ansätze hierzu sind in der Tat gemacht worden⁵. Doch der Schreckensruf *Mischverwaltung*, eine „verfassungsrechtlich unzulässige, verfassungspolitisch schwerwiegend bedenkliche Konstruktion“⁶, hat

³ *Karl Heinrich Friauf*, Die behördliche Zustimmung zu Verwaltungsakten anderer Behörden, DÖV 1961, 666 - 675; *Christian Heinze*, Das Zusammenwirken von Behörden beim Erlass von Verwaltungsakten, VerwArch. 52 (1961) 159 - 174; 275 - 304; *ders.*, dasgl., DÖV 1967, 33 - 47; *Eyermann / Fröhler*, § 42 RN 53 - 58 (S. 255 - 264); *Otto Bachof*, in: *Wolff / Bachof I*, § 46 V. c) 2. (S. 382/383). BVerwGE 16, 116; 301; E 28, 145; DÖV 1972, 167. Beispiele sind: § 9 Abs. 2 und 8 BFernstrG; §§ 19 Abs. 4, 31 Abs. 2, 36 Abs. 1 BBauG; § 4 Abs. 3 JugSchutzG; § 19 Abs. 1 RNaturschutzG; § 26 Abs. 2 Nr. 2 AuslG; § 47 Abs. 2 SchwBehindertenG; § 54 Abs. 2 EVwVerfG 1973.

⁴ *Josef Kölbl*, Gemeinschaftsaufgaben, 54/55; *Burkhard Tiemann*, Gemeinschaftsaufgaben, 120 - 129; v. *Mangoldt / Klein*, Vorb. zum VIII a. Abschnitt (S. 2567 - 2592); *Paul Feuchte*, Die bundesstaatliche Zusammenarbeit in der Verfassungswirklichkeit der Bundesrepublik Deutschland, AöR 98 (1973) 473 - 528; *Heinz Laufer*, Das föderative System, 115 - 119. Beispiele sind: Zweites Deutsches Fernsehen (BVerwGE 22, 299 - 312); Filmbewertungsstelle, Wiesbaden (BVerwGE 23, 194 - 201); Gemeinsame Klassenlotterien, Akademien und Prüfungsämter (BVerwG DVBl. 1973, 149); Westdeutsche Rektorenkonferenz; ständige Konferenz der Kultusminister; Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen (BVerfG DVBl. 1974, 632/633).

⁵ Vgl. vorerst: *Arnold Köttgen*, Der Einwand der Mischverwaltung und das Grundgesetz, DÖV 1955, 485 - 492; *Erich Gerner*, Zur Frage der „Mischverwaltung“ im Verhältnis zwischen Bund und Ländern, BayVBl. 1955, 193 - 195; *Rudolf Werner Füssel*, Mischverwaltung oder Mitverwaltung, DVBl. 1956, 1 - 4; v. *Mangoldt / Klein*, Vorb. zum VIII a. Abschnitt, VI., S. 2587 - 2589.

⁶ Stenographische Berichte von den Verhandlungen des Bundesrates, 1955, 139. Sitzung vom 1. April 1955, S. 78 - 80; Abgeordneter Dr. *Emde* (FDP) bei der Aussprache zum Finanzreformgesetz: Verhandlungen des Dt. Bundestags, 5. Wahlperiode, 171. Sitzung vom 8. Mai 1968, S. 9176, und in der 204. Sitzung vom 11. Dezember 1968, S. 11027; Abgeordneter *Busse* (FDP) in letzterer Sitzung, S. 11053, und Abgeordneter *Ertl* in der Sitzung vom 18. Juni 1969, S. 13355, 13358; der Vertreter des Bundesrats Dr. *Heinsen* vor dem Bundestag, in: Verhandlg. des Dt. Bundestags, 5. Wahlperiode, 204. Sit-