

Münchner Juristische Beiträge · Band 28

Tanja Grapperhaus

**Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der
Verwaltungskompetenzen im Atomgesetz**

- Eine Untersuchung der Art. 85 Abs. 1 und 3 GG
sowie der Art. 87c und Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG -



Herbert Utz Verlag · Wissenschaft
München

Münchener Juristische Beiträge

Herausgeber der Reihe:
Dr. jur. Thomas Küffner

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme
Ein Titeldatensatz für diese Publikation ist
bei Der Deutschen Bibliothek erhältlich

Zugleich:
Dissertation, Rechtswissenschaftliche Fakultät,
Westfälische Wilhelms-Universität, Münster, 2002

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, der Entnahme von Abbildungen, der Wiedergabe auf photomechanischem oder ähnlichem Wege und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwendung, vorbehalten.

Copyright © Herbert Utz Verlag GmbH 2002

ISBN 3-8316-0179-8

Printed in Germany

Herbert Utz Verlag GmbH, München

Tel.: 089/277791-00 - Fax: 089/277791-01

(2) Ausdrückliche Organisationsregelung versus Nichtnennung in den Art. 70 ff. GG.....	30
(3) Das Verhältnis zu den Parallelnormen Art. 108 Abs. 2 S. 2 und Abs. 5 S. 2 GG.....	31
(4) Das Verhältnis zu Art. 90 Abs. 2 GG.....	32
ee) Zusammenfassung.....	33
c) Die systematischen Probleme einer Annexkonstruktion.....	34
aa) Die Ausgestaltung einer Annexgesetzgebungskompetenz.....	34
bb) Die Reichweite einer Annexkompetenz.....	35
cc) Die Funktion von Art. 84 Abs. 1 und Art. 85 Abs. 1 GG im Rahmen einer Annexkompetenz.....	35
dd) Die Vermengung von Akzessorietät der Verwaltung und Annexität.....	36
ee) Keine Verbindung der Ansätze.....	37
d) Historische Interpretation.....	37
aa) Die Reichsverfassung von 1871.....	37
(1) Die Existenz reichsgesetzlicher Regelungen von Zuständigkeits- und Verfahrensfragen.....	38
(2) Vorläufernormen von Art. 84 Abs. 1 und Art. 85 Abs. 1 GG.....	38
(3) Triepels Ansatz und die zeitgenössische Literatur.....	39
(4) Die Verfassungsvorgaben für reichsgesetzliche Regelungen.....	41
(a) Die Staatsstruktur, insbesondere das Reich-Länder-Verhältnis.....	41
(b) Die Gewaltenteilung.....	41
(c) Die Ausformung der Gesetzgebungskompetenzen.....	42
(d) Die Ausformung der Verwaltungskompetenzen.....	43
(e) Die Regelung des Gesetzesvollzugs.....	44
(aa) Die Länderseite in der Verwaltung.....	44
(bb) Die Organisationsgewalt und deren gesetzliche Bindung.....	44
(5) Zusammenfassung.....	46
bb) Die Weimarer Reichsverfassung.....	46
(1) Die Existenz einer reichsgesetzlichen Regelungskompetenz.....	46
(a) Diskussionsstand.....	47
(b) Die Regelungswirklichkeit unter der WRV.....	47
(c) Zusammenfassung.....	48
(2) Vorläufernormen von Art. 84 Abs. 1 und Art. 85 Abs. 1 GG.....	49
(a) Keine verfassungsunmittelbare Auftragsverwaltung.....	49
(b) Kompetenztitel aus dem Bereich der materiellen Gesetzgebung.....	49
(c) Kompetenztitel aus dem Bereich der Verwaltung.....	50
(3) Verfassungsvorgaben für reichsgesetzliche Regelungen.....	51
(a) Die Staatsstruktur, insbesondere das Reich-Länder-Verhältnis.....	51
(b) Demokratie und Gewaltenteilung.....	52
(c) Die Ausformung der Gesetzgebungskompetenzen.....	53
(d) Die Ausformung der Verwaltungskompetenzen.....	54
(aa) Das Verhältnis von Reichsverwaltung und Landesverwaltung.....	54
(bb) Die Einwirkungsbefugnisse des Reichs auf die Landesverwaltung.....	55
(cc) Die Organisationsgewalt.....	55
(4) Die Funktion des Art. 14 WRV.....	57
(5) Zusammenfassung.....	58
e) Genetische Interpretation.....	58
aa) Die Vorarbeiten.....	58
bb) Die Entwicklung auf Herrenchiemsee.....	59
(1) Die Vorgaben für bundesgesetzliche Regelungen über die Verwaltung.....	60

(2) Die Beschränkung der materiellen Gesetzgebungskompetenzen des Bundes	60
cc) Der Parlamentarischen Rat.....	61
(1) Die Entstehung des Regelungsvorbehalts für die landeseigene Verwaltung ..	61
(2) Die Entstehung des Regelungsvorbehalts für die Auftragsverwaltung.....	62
dd) Zusammenfassung.....	63
f) Teleologische Interpretation.....	63
aa) Sinn und Zweck von Kompetenzregelungen.....	63
bb) Sinn und Zweck des Art. 83 GG.....	64
cc) Sinn und Zweck von Art. 84 Abs. 1 und Art. 85 Abs. 1 GG.....	64
(1) Die Absicherung der föderalen Gliederung und der Effektivität des Gesetzesvollzugs.....	64
(2) Die Verantwortung des Gesetzgebers.....	65
dd) Zusammenfassung.....	66
g) Verfassungspolitische Erwägungen.....	66
3. Ergebnis.....	67
III. Art. 85 Abs. 1 GG als Kompetenztitel für bundesgesetzliche Verfahrensregelungen.....	68
1. Problemstellung.....	68
a) Der Inhalt von Verfahrensvorschriften.....	69
b) Der Begriff der Regelung.....	70
c) Diskussionsstand über den Ursprung der Verfahrensregelungskompetenz.....	70
2. Interpretation der Norm.....	71
a) Grammatische Interpretation.....	71
b) Systematische Interpretation.....	72
aa) Keine grundsätzliche Regelungskompetenz des Bundes.....	72
bb) Der Erst-Recht-Schluss für die Auftragsverwaltung.....	72
c) Historische Interpretation.....	74
d) Genetische Interpretation.....	74
aa) Die Vorarbeiten.....	75
bb) Die Entwicklung auf Herrenchiemsee.....	75
cc) Die Entwicklung im Parlamentarischen Rat.....	76
(1) Diskussionsschwerpunkte: Landesverwaltung und Art. 42 HCHE.....	76
(2) Die Ausgestaltung der Verwaltung „nach Weisung“.....	77
(a) Weitergehende Einwirkungsbefugnisse des Bundes.....	77
(b) Der Regelungsvorbehalt zu Gunsten des Bundes.....	77
(c) Die Reichweite des „Rechts der Organisation der Behörden“.....	78
dd) Zusammenfassung.....	79
e) Teleologische Interpretation.....	80
3. Ergebnis.....	80
IV. Die Zustimmungspflichtigkeit verfahrensregelnder Gesetze nach Art. 85 Abs. 1 GG.....	81
1. Problemstellung.....	81
2. Interpretation der Norm.....	82
a) Grammatische Interpretation.....	82
b) Systematische Interpretation.....	83
aa) Die abschließende Aufzählung der Zustimmungsvorbehalte.....	83
bb) Die Systematik der Zustimmungsvorbehalte.....	84
cc) Das systematische Verhältnis zu Art. 84 Abs. 1 GG.....	84
dd) Das systematische Verhältnis zu Art. 85 Abs. 2 GG.....	85
ee) Zusammenfassung.....	85

c) Historische Interpretation	85
d) Genetische Interpretation.....	86
aa) Die Struktur der Zustimmungsvorbehalte.....	86
bb) Die Besonderheiten der Entstehungsgeschichte des Art. 85 Abs. 1 GG	86
cc) Zusammenfassung.....	87
e) Teleologische Interpretation	87
aa) Absicherung der Gewaltenteilung vor „Systemverschiebungen“.....	87
bb) Kompensation zu Gunsten der Länder	88
cc) Zusammenfassung.....	89
3. Ergebnis	89

Kapitel 2: Die untergesetzlichen Einwirkungsbefugnisse des Bundes in der Auftragsverwaltung 90

A. Die Kompetenz des Bundes zum Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften gemäß Art. 85 Abs. 2 S. 1 GG 90

I. Träger der Kompetenz.....	90
II. Inhalt der Kompetenz.....	90
III. Bedeutung der Kompetenz.....	91

B. Die Kompetenzen des Bundes zur Einwirkung auf Personalentscheidungen gemäß Art. 85 Abs. 2 S. 2, S. 3 GG 91

I. Träger der Kompetenzen.....	91
II. Inhalt der Kompetenzen.....	92

C. Die Weisungskompetenz des Bundes gemäß Art. 85 Abs. 3 GG i. V. m. Art. 87 c GG 92

I. Träger der Kompetenz.....	93
II. Inhalt der Weisungskompetenz, insbesondere: Die Befugnis zum Erlass allgemeiner Weisungen ?	93
1. Problemstellung	94
a) Bedeutung der Problematik	94
aa) Der Verfassungszusammenhang mit Art. 85 Abs. 2 S. 1 GG: systematische und bundesstaatliche Aspekte	94
bb) Die Weisungskompetenz im Kernenergiegesetz: verwaltungspraktische und kompetenzielle Aspekte	95
cc) Die Weisungskompetenz in anderen Bereichen der Auftragsverwaltung	96
b) Diskussionsstand	96
2. Interpretation der Norm	97
a) Grammatische Interpretation	97
aa) Der Begriff der „Weisung“	97
bb) Der Begriff der „Einzelweisung“	98
(1) Die Begriffsverwendung im Grundgesetz.....	98
(a) Die Begrifflichkeiten des Art. 84 Abs. 5 S. 1 GG	98
(b) Die Begrifflichkeiten der Art. 119 S. 2 und S. 3 und Art. 128 GG	98
(2) Weitergehende Begriffsbestimmung der „Einzel“weisung.....	99
(a) „Einzel“weisung trotz mehrer Adressaten	100
(b) „Einzel“weisung bei Regelung mehrerer feststehender Einzelfälle	101
(3) Begriffliche Abgrenzung zur „allgemeinen“ Weisung	101
cc) Zusammenfassung.....	102
b) Systematische Interpretation.....	102

aa) Die Weisungskompetenz in der Auftragsverwaltung	103
bb) Unmittelbarer systematischer Zusammenhang.....	103
(1) Das Verhältnis von Art. 85 Abs. 2 S. 1 und Art. 85 Abs. 3 S. 1 GG	103
(a) Unterschiede der Kompetenztitel.....	103
(aa) Unterschiede hinsichtlich Zuständigkeit und Verfahren	103
(bb) Unterschiede hinsichtlich Bindungswirkung und Verantwortlichkeit 104	
(cc) Zusammenfassung	105
(b) Die inhaltliche Unterscheidbarkeit allgemeiner Weisungen und allgemeiner Verwaltungsvorschriften	105
(aa) Die Unterscheidung nach formellen und materiellen Regelungsgegenständen.....	106
(bb) Die Negativabgrenzung.....	106
(cc) Die Eigenständigkeit der Landesverwaltung	107
(dd) Die Regelung von Teil- und Grundsatzfragen	107
(ee) Die Erfordernisse der Verwaltungspraxis.....	108
(ff) Das Grundsatzproblem materieller Abgrenzungsansätze.....	109
(gg) Zusammenfassung.....	110
(c) Folgen der mangelnden inhaltlichen Unterscheidbarkeit	110
(aa) Eine Absicherung der Länder durch Rechtsschutzmöglichkeiten?	110
(bb) Die Auslegung von Kompetenzvorschriften	111
(cc) Die Systematik der Verwaltungskompetenzen.....	111
(dd) Die Systematik der Einwirkungsbefugnisse in der Auftragsverwaltung	112
(d) Zusammenfassung	113
(2) Das systematische Verhältnis zur Einzelweisungskompetenz des Art. 84 Abs. 5 S. 1 GG	113
(a) Das Prinzips der Verbandskontrolle als Unterscheidungskriterium?	114
(b) Der Funktionsunterschied der allgemeinen Verwaltungsvorschriften als Differenzierungskriterium ?	115
(3) Das systematische Verhältnis zu Art. 85 Abs. 1 GG	116
(4) Das systematische Verhältnis zur Bundesaufsicht gemäß Art. 85 Abs. 4 GG	116
cc) Zusammenfassung.....	117
dd) Die Zulässigkeit konkret-genereller Weisungen	118
(1) Entgegenstehen des Bund-Länder-Verhältnisses in der Auftragsverwaltung ?	119
(a) Die bundesstaatliche Absicherung durch Art. 85 Abs. 2 S. 1 GG.....	119
(b) Konkret-generelle Weisungen im Normzusammenhang der Auftragsverwaltung.....	119
(aa) Das Verhältnis zu Art. 85 Abs. 2 S. 1 GG.....	121
(bb) Das Verhältnis zur Einzelweisungskompetenz des Art. 84 Abs. 5 S. 1 GG.....	122
(2) Zusammenfassung.....	122
c) Historische Interpretation	123
aa) Die Reichsverfassung von 1871.....	123
(1) Die Reichsauftragsverwaltung	123
(2) Die Einwirkungsbefugnisse des Reichs auf die Landesverwaltung.....	124
bb) Die Weimarer Reichsverfassung	125
(1) Die Ausprägung der Auftragsverwaltung	125
(a) Die Reichswasserstraßenverwaltung	125
(b) Die Weisungskompetenz in der Reichsauftragsverwaltung.....	126

(2) Die verfassungspositiven Einwirkungsbefugnisse des Reichs auf die Landesverwaltung	127
(3) Zusammenfassung	128
d) Genetische Interpretation	128
aa) Die Entwicklung auf Herrenchiemsee	129
bb) Die Entwicklung im Parlamentarischen Rat	129
(1) Die Weisungskompetenzen der unterschiedlichen Verwaltungstypen – gemeinsame Unklarheiten	129
(2) Weisungen und Ausführungsvorschriften	131
(3) Die Festlegung der Weisungskompetenzen – weitere Unklarheiten	133
(4) Die Entstehung von Weisungskompetenzen außerhalb des VIII. Abschnitts	134
(5) Zusammenfassung	135
e) Teleologische Interpretation	135
aa) Die Sicherstellung des einheitlichen Vollzugs durch allgemeinen Verwaltungsvorschriften	136
bb) Die Schutzfunktion allgemeiner Verwaltungsvorschriften	136
cc) Die Weisungskompetenz zwischen Einwirkungsstärkung und Länderschutz ..	137
dd) Zusammenfassung	138
f) Verfassungspolitische Überlegungen	138
3. Ergebnis	139
III. Die Schranken der Weisungskompetenz	140
1. Darstellender Teil und Stellungnahme	140
a) Das Gebot der Weisungsklarheit	140
b) Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	141
aa) Diskussionsstand	141
bb) Bedeutung der Problematik	142
cc) Stellungnahme: „Subjektive Rechte“ der Länder in der Auftragsverwaltung ..	143
(1) Die Vorgaben des Art. 85 GG	145
(a) Die Weisungsunterworfenheit der Landesbehörden	145
(b) Die umfassende Verwaltungskompetenz der Länder in der Auftragsverwaltung	146
(c) Der Schutz der Länder durch die verfassungspositiven Weisungsmodalitäten	147
(d) Die Möglichkeit von Eingriffen in die Verwaltungskompetenz der Länder	148
(e) Zusammenfassung	148
(2) Die Kritik an einer ausschließlichen Bezugnahme auf Art. 85 GG	149
(3) Die Einwirkung anderer Verfassungsnormen auf das Bund-Länder-Verhältnis in der Auftragsverwaltung	149
(a) Art. 83 GG	149
(b) Art. 30 GG	151
(aa) Art. 30 GG als Grundlage einer subjektiv-rechtlichen Ausgestaltung der Länderstellung	152
(bb) Die Bestätigung durch das Verfahrensrecht	153
(4) Zusammenfassung	154
dd) Strukturelle Bedenken gegen die Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes	154
(1) Zwischen der Erforderlichkeit einer mäßigenden Begrenzung und der Ausweitung des Anwendungsbereichs des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ..	154
(2) Die umstrittene Ableitung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes	156

(a) Die historische Entwicklung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes	157
(aa) Die Entwicklung bis Mitte des 19. Jhds	157
(bb) Die Entwicklung bis zum Ende des Ersten Weltkriegs	158
(cc) Die Entwicklung in der Weimarer Zeit	160
(dd) Zusammenfassung	161
(b) Kritik an einzelnen Ableitungsmodellen unter dem Grundgesetz	161
(3) Zwischenergebnis	164
c) Die Beschränkung der Weisungskompetenz aus dem Zweck der Kompetenzvorschrift	165
d) Die Beschränkung von Kompetenzen durch das allgemeine Willkürverbot	166
e) Ergebnis und abschließende Stellungnahme	168
2. Die Beschränkung der Weisungskompetenz durch den Grundsatz der Bundestreue	169
a) Die unklare dogmatische Ableitung	169
b) Die Voraussetzungen der Anwendung des Grundsatzes der Bundestreue	171
c) Die Bedeutung der Bundestreue	172
aa) Die Bundestreue als Verfahrensaspekt oder als Grundprinzip des Bundesstaats	172
bb) Die historische Funktion der Bundestreue und Konsequenzen für die heutige Verfassungslage	174
cc) Das Prinzip der Bundestreue konkretisiert in Verfassungsnormen	175
dd) Die allgemeine inhaltliche Bedeutung der Bundestreue	176
d) Konkretisierungen der Bundestreue, insbesondere: die Kompetenzbeschränkung	176
aa) Die Frage nach der Existenz einer Erheblichkeitsschwelle	178
(1) Argumente aus der Bundestreue	178
(2) Argumente aus dem Vergleich zum allgemeinen Willkürverbot	179
(3) Argumente aus dem Gedanken von Treu und Glauben	180
bb) Zusammenfassung	181
e) Die Kompetenzbeschränkung im konkreten Verfassungsverhältnis	181
aa) Die Kompetenzbeschränkung im Rahmen der Auftragsverwaltung	181
(1) Die besondere Verwirklichung der Bundesstaatlichkeit	182
(2) Das Verantwortungsgefüge im Weisungsfall	183
bb) Exkurs: Besonderheiten bei der Verwaltung des AtGs	184
cc) Die besondere Bedeutung der Bundestreue im Rahmen von Bundesaufsicht und Weisungskompetenz	185
(1) Parallelität von Bundesaufsicht und Weisungskompetenz im Hinblick auf die Kompetenzbeschränkung	185
(2) Die Kompetenzbeschränkung als Verhältnismäßigkeitsprüfung	186
f) Zusammenfassung	188
g) Exkurs: Weitere Stellungnahme zur Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes	189
h) Die Auswirkungen der Kompetenzbeschränkung auf die Weisungskompetenz	190
aa) Die Bindung des Entschließungsermessens	190
bb) Die Bindung des Auswahlermessens	191
3. Ergebnis	193
D. Die Bundesaufsicht gemäß Art. 85 Abs. 4 GG	194
I. Träger der Kompetenz	194
II. Inhalt der Kompetenz	194
III. Mängelrügeverfahren analog Art. 84 Abs. 5 GG	195

3. Kapitel: Die bundeseigene Verwaltung..... 196

A. Die Anwendbarkeit des Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG im Regelungsbereich des Art. 87 c GG	197
I. Problemstellung.....	197
1. Diskussionsstand.....	198
2. Bedeutung der Problematik.....	198
II. Interpretation der Norm	199
1. Grammatische Interpretation	199
2. Systematische Interpretation	200
a) Allgemeine bundesstaatliche Systematik.....	200
aa) Der Ländervorrang in der Verwaltung.....	200
bb) Die einschränkende Wirkung der Kompetenzvoraussetzungen	201
b) Die konkrete Ausgestaltung beider Kompetenztitel als fakultative Regelungen ...	201
aa) Spezialität des Art. 87 c GG als Folge der subsidiären Stellung des Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG innerhalb des Art. 87 GG ?	202
bb) Vorrangige Spezialität anderer Regelungen ?	202
cc) Spezialität aus dem unmittelbaren Verhältnis von Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG und Art. 87 c GG ?	203
dd) Zusammenfassung	203
c) Ergänzungs- und Ventilfunktion des Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG.....	204
d) Ausnahmecharakter des Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG ?	204
e) Zusammenfassung	205
f) Exkurs: Das Verhältnis zu Art. 87 Abs. 3 S. 2 GG - Neue Aufgaben	205
aa) Problemstellung und Diskussionsstand.....	205
bb) Interpretation des Art. 87 Abs. 3 S. 2 GG	206
(1) Grammatische Interpretation.....	206
(2) Systematische Interpretation	207
a) Die Möglichkeit der Entstehung vollständig neuer Aufgaben.....	207
b) Der systematische Vergleich mit Art. 120 a Abs. 2 GG.....	207
c) Der unmittelbare systematische Zusammenhang mit Art. 87 c GG	209
(3) Historische und genetische Interpretation	209
(4) Zusammenfassung	210
3. Historische Interpretation.....	210
4. Genetische Interpretation	211
a) Die Entstehung des Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG.....	211
b) Die Entstehung des Art. 87 c GG	212
c) Die Entstehung des AtG	213
5. Teleologische Interpretation	213
a) Sinn und Zweck des Art. 87 c GG	213
b) Sinn und Zweck des Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG.....	214
6. Verfassungspolitische Erwägungen	215
a) Art. 87 Abs. 3 GG als Gefahr für Verfassungsgrundsätze?.....	215
b) Die Ventilfunktion in der bundesstaatlichen Praxis	215
III. Ergebnis.....	216

B. Art. 87 Abs. 3 S.1 GG als originärer Kompetenztitel für die Bundesgesetzgebung	217
I. Problemstellung und Diskussionsstand.....	217
II. Interpretation der Norm	218
1. Grammatische Interpretation	218
2. Systematische Interpretation	218
a) Das Verhältnis von Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen	218
b) Das System der Verwaltungsorganisationsregelungen	219
c) Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG als Gesetzesvorbehalt	220
aa) Institutioneller Gesetzesvorbehalt	220
bb) Gesetzesvorbehalt und Kompetenztitel für die Bundesgesetzgebung	220
d) Die Lokalisierung des Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG im VIII. Abschnitt	221
e) Die Stellung des Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG innerhalb des Art. 87 GG	221
f) Zusammenfassung	222
3. Historische Interpretation	222
a) Die Reichsverfassung von 1871	222
b) Die Weimarer Reichsverfassung	223
c) Keine Fortführung einer älteren Verfassungstradition	224
d) Zusammenfassung	224
4. Genetische Interpretation	225
5. Teleologische Interpretation	226
III. Ergebnis	226
C. Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG als Kompetenztitel für die Bundesverwaltung	227
I. Die Funktion des Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG als originärer Kompetenztitel für die Bundesverwaltung	227
1. Problemstellung und Diskussionsstand	227
2. Interpretation der Norm	228
a) Grammatische Interpretation	228
b) Systematische Interpretation.....	229
aa) Existenz eines Gegensatzes zwischen Kompetenz- und Zuständigkeits- bzw. Organisationsnormen?	229
bb) Das Verhältnis von positivierten und ungeschriebenen Verwaltungskompetenztiteln	230
cc) Die föderale Systematik	231
dd) Kein Zustimmungsvorbehalt zur Sicherung der gesamt-staatlichen Gestaltungsfähigkeit	231
ee) Der systematische Zusammenhang mit Art. 86 GG	232
ff) Der unmittelbare systematische Zusammenhang innerhalb des Art. 87 GG	233
gg) Die Ergänzungs- und Ventilfunktion des Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG	233
hh) Zusammenfassung	234
c) Historische Interpretation	235
aa) Die Reichsverfassung von 1871	235
bb) Die Weimarer Reichsverfassung	236
d) Genetische Interpretation.....	237
aa) Die Entwicklung auf Herrenchiemsee	237
bb) Die Entwicklung im Parlamentarischen Rat.....	238
e) Teleologische Interpretation	239
aa) Die Ventilfunktion des Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG bei gleichzeitiger Bindung an das Parlament	239
bb) Die Beschränkung des Bundes auf die Zentralinstanz	240

cc) Die Trennung von Regierungs- und Verwaltungsfunktionen	240
dd) Zusammenfassung	241
f) Verfassungspolitische Erwägungen	241
3. Ergebnis	242
II. Die Reichweite der Errichtungskompetenz des Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG	243
1. Die Errichtung von Bundesoberbehörden im eigentlichen Sinne	243
2. Die Kompetenzübertragung an bestehende Bundesoberbehörden	243
a) Problemstellung und Diskussionsstand	243
b) Praktische Bedeutung	244
c) Interpretation der Norm	245
aa) Grammaticische Interpretation	245
(1) Der Begriff der „Einrichtung“ und der „Errichtung“	245
(a) Die vorhandene sprachliche Differenzierung zwischen den Begriffen	245
(b) Der Sprachgebrauch im Grundgesetz	246
(aa) Die „Einrichtung“ in Art. 86 S. 2 GG	246
(bb) Die „Einrichtung“ in Art. 84 Abs. 1 und Art. 85 Abs. 1 GG	247
(cc) Die „Einrichtung“ in Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG	248
(b) Zusammenfassung	248
bb) Systematische Interpretation	249
(1) Die Organisationsgewalt und der Gesetzesvorbehalt bei der Übertragung von Kompetenzen	249
(2) Die weniger weitgehende Inanspruchnahme der Kompetenz	250
(3) Der konkrete systematische Zusammenhang	251
(4) Die Ventilfunktion des Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG	252
(5) Zusammenfassung	252
cc) Historische Interpretation	252
dd) Genetische Interpretation	253
(1) Die Verwendung der „Einrichtung“	253
(2) Die Verwendung der „Errichtung“	253
ee) Teleologische Interpretation	254
3. Ergebnis	254
III. Die Voraussetzungen des Kompetenztitels für die Bundesverwaltung aus Art. 87 Abs. 3 S.1 GG	255
1. Selbständige Bundesoberbehörden	255
a) Die organisatorische Selbständigkeit	255
b) Die Eignung der Aufgabe zur zentralen bundesweiten Wahrnehmung	256
aa) Die Eignung zur zentralen Wahrnehmung	256
bb) Die Eignung ohne Heranziehung von (Landes-)Behörden	257
c) Ohne Verwaltungsunterbau	258
2. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf diesem Gebiet	258
a) Die Einbeziehung der Rahmengesetzgebungskompetenz	259
aa) Der Ausschluss der Rahmengesetzgebung durch das „Wesen der Sache“?	259
bb) Die historische Begründung des Ausschlusses	260
b) Die Notwendigkeit der vorherigen Ausübung der Gesetzgebungskompetenz?	261
3. Das Bedürfnis zur Errichtung einer Bundesoberbehörde?	262
a) Das Fehlen grammatischer Anhaltspunkte	262
b) Systematische Bedenken gegen eine „Bedürfnisklausel“	263
c) Entstehungsgeschichtliche Hinweise	264
d) Ergebnis	264

4. Die Erfüllung der Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG bei Heranziehung von Kompetenzen für die konkurrierende Gesetzgebung.....	264
5. Die Errichtung durch Bundesgesetz.....	266
6. Ergebnis	267
IV. Die Bundestreue als Grenze der Bundeskompetenzen aus Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG	267
D. Sonstige Vorgaben für die Bundesverwaltung gemäß Art. 86 GG.....	268
I. Die Weisungskompetenz gemäß Art. 86 S. 1 GG.....	268
II. Allgemeine Verwaltungsvorschriften gemäß Art. 86 S. 1 HS. 2 GG.....	269
III. Regelung der Behördeneinrichtung gemäß Art. 86 S. 2 GG.....	269
Ergebnisse	271
Verzeichnis der Literatur und der verwendeten Abkürzungen	273
Weitere Abkürzungen.....	295

I. Einleitung

Der Gestaltung der einfachgesetzlichen Verwaltungskompetenzen ist durch die verfassungsrechtlichen Grundlagen ein zwingender Rahmen¹ gesetzt: Zum einen werden Vorgaben für die Verteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern und den Einsatz der verschiedenen Verwaltungstypen gemacht,² zum anderen sind die Grenzen der Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes auf die Ausführungstätigkeit der Länder festgelegt. Letzteres betrifft neben der Einflussnahme durch Gesetz auch die auf andere Weise. Das Verfassungsrecht strukturiert und begrenzt durch diese Vorgaben politische Entscheidungsprozesse. Daran erinnerten vor rund zehn Jahren die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zum „Schnellen Brüter“³ und zum „Schacht Konrad“.⁴

In den beiden zugrunde liegenden atomrechtlichen Genehmigungsverfahren hatte der Bund Weisungen gemäß Art. 85 Abs. 3 GG erteilt.⁵ Durch diese wurden die im Rahmen der Auftragsverwaltung zuständigen Länder zur Befolgung des energiepolitischen Konzepts des Bundes gezwungen.⁶ Heute besteht die gleiche Ausgangssituation wie damals - nur mit umgekehrten parteipolitischen Vorzeichen: Die Bundesregierung hat den „Atomausstieg“ beschlossen, einige Länder dagegen wollen an der Stromgewinnung durch Atomenergie festhalten. Inwieweit der Bund seine Vorstellungen durchsetzen können wird, hängt nicht nur von den geplanten Änderungen des Atomgesetzes⁷ ab,⁸ sondern insbesondere auch davon, ob er die Ausführung des Atomgesetzes in seinem Sinne sicherstellen kann. Dies gilt natürlich umgekehrt auch für die Länder. Diese können ihre eigenen Konzepte in der Verwaltung nur so weit durchsetzen, wie ihnen ein „bundesfreier“

¹ BVerfGE 63, 1 (39 ff.).

² Diese sind teils fakultativ, teils zwingend. Fakultativ sind z.B. Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG; Art. 87 c GG, Art. 87 d Abs. 2 GG; zwingend sind z.B. Art. 87 Abs. 1 S. 1 GG, Art. 87 Abs. 2 GG, Art. 87 a Abs. 1 S. 1 GG, Art. 87 d Abs. 1 GG.

³ BVerfGE 81, 310 ff.

⁴ BVerfGE 84, 25 ff.

⁵ Dies war nach dem Auseinanderbrechen des energiepolitischen Konsenses zwischen Bund und Ländern notwendig geworden, *Hantke*, DVBl. 1990, 823 (824), *Nobbe*, atw 1990, 339 (342). Ab circa Mitte der 80er Jahre wurde die Verwaltung nicht mehr einvernehmlich durchgeführt.

⁶ Einige Bundesländer wollten bereits damals – entgegen der Bundeslinie - den Ausstieg aus der Gewinnung von Strom durch Kernenergie vorantreiben, dazu *Ossenbühl*, Reformüberlegungen, S. 49.

⁷ Gesetz über die friedliche Nutzung der Kernenergie und des Schutzes gegen ihre Gefahren (Atomgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Juli 1985, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes v. 6.4.1998 (BGBl. I S. 694) und Art. 1 zur Änderung Atomrechtlicher Vorschriften für die Umsetzung von EURATOM-Richtlinien zum Strahlenschutz vom 3.5.2000 (BGBl. I S. 636).

⁸ Hier wird es vor allem um die Änderung der materiellen Verwaltungsregelungen gehen. Diese sind aber nicht Gegenstand der Untersuchung.

Entscheidungsspielraum verbleibt. Beides hängt wiederum unmittelbar von den verfassungsrechtlichen Vorgaben ab.⁹

Die verfassungsrechtlichen Vorgaben sind im Atomgesetz in der Weise umgesetzt, dass sowohl unterschiedliche Verwaltungszuständigkeiten als auch unterschiedliche Verwaltungstypen vorgesehen sind. Es werden die landeseigene Verwaltung (Art. 84 GG), ganz überwiegend aber die Auftragsverwaltung¹⁰ (Art. 85 GG) und die bundeseigene Verwaltung (Art. 86, 87 GG) eingesetzt.¹¹ Über die Untersuchung der Kompetenzgrundlagen der einzelnen Verwaltungstypen hinaus, ist daher auch die ihres „Zusammenspiels“ beim Einsatz innerhalb einer Verwaltungsmaterie möglich.

Bei der Untersuchung der einzelnen Verwaltungstypen ist gerade für die Auftragsverwaltung die Frage zu klären, in welchem Maße der Bund mit Hilfe von untergesetzlichen Einwirkungsbefugnissen auf die Länder Einfluss nehmen kann. Wie die eingangs genannten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und deren Diskussion in der Literatur zeigen, werden vor allem Inhalt und Grenzen der stärksten Einwirkungsbefugnis, der Weisungskompetenz des Art. 85 Abs. 3 GG, unterschiedlich beurteilt. Darüber hinaus herrschen Unklarheiten in Bezug auf die Kompetenz zur Einwirkung auf die Auftragsverwaltung durch gesetzliche Zuständigkeits- und Verfahrensregelungen. Am Erlass solcher Gesetze hat der Bund zur Durchsetzung bestimmter Organisationsstrukturen ein Interesse. Ob Art. 85 Abs. 1 GG die Kompetenz des Bundes zur gesetzlichen Regelung von Zuständigkeit und Verfahren der Landesbehörden schafft und welchen Voraussetzungen diese unterliegt, ist umstritten.¹² Diese Streitfrage ist sowohl für das Verhältnis von Bund und Ländern in der Verwaltung als auch für das Verhältnis von Gesetzgebung und Verwaltung, also unter dem Aspekt der Gewaltenteilung,¹³ relevant.

Die Untersuchung des „Zusammenspiels“ ist in Bezug auf die Kompetenzgrundlagen für den Einsatz der Auftragsverwaltung und den der bundeseigenen Verwaltung durch Bundesoberbehörden im Rahmen des Kernenergiewesens interessant. Der Einsatz von Bundesoberbehörden gemäß Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG ist das effektivste Mittel des Bundes zur Steuerung der Verwaltung. Jedoch ist fraglich, ob ihm dieses Mittel im Kernenergiewesen überhaupt zur Verfügung steht, da der dort einschlägige Art. 87 c GG nur eine Kompetenzgrundlage für die Auftragsverwaltung enthält und auch nur diese als Verwaltungstyp vorsieht. Außerdem ist unklar, ob und inwieweit Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG einen eigenständigen

⁹ Auf die Bedeutung der verfassungsrechtlichen Vorgaben für das besondere Umweltrecht wies bereits *Schulte*, *VerwArchiv* 81 (1990) 415 ff. hin.

¹⁰ Der weitverbreitete Begriff der „Bundesauftragsverwaltung“ wird aufgrund seiner Missverständlichkeit hier nicht verwendet. Denn bei der Auftragsverwaltung handelt es sich um Landesverwaltung, also gerade nicht um „Bundes“verwaltung, vgl. *Jarass / Pieroth - Pieroth*, Art. 85 Rn. 2; *Maunz / Dürig - Lerche*, Art. 85 Rn. 16; v. *Münch*, Rn. 876.

¹¹ Dies entspricht der üblichen Praxis, z.B. in der Luftverkehrs-, Verteidigungs-, Steuer- und Fernstraßenverwaltung. Dabei werden teilweise nur die bundeseigene Verwaltung und die Auftragsverwaltung eingesetzt, z.B. im LuftVG und teilweise alle drei Verwaltungstypen, wie im FStrG und in der Steuerverwaltung.

¹² Dies ist in verschiedenerlei Hinsicht problematisch, vgl. dazu vor Kap. 1 III 1.

¹³ *Maunz / Dürig - Lerche*, Art. 83 Rn. 30; dazu auch *Jarass / Pieroth - Pieroth*, Art. 83 Rn. 2.

Kompetenztitel enthält, der dem Bund das Tätigwerden im Bereich der Verwaltung erlaubt.¹⁴

Diese verfassungsrechtlichen Probleme bestehen (mit Ausnahme der Schwierigkeiten im Verhältnis von Art. 87 c GG zu Art. 87 Abs. 1 GG) prinzipiell, also unabhängig von der jeweiligen Verwaltungsmaterie.¹⁵ Sie wirken sich aber bei der Ausführung des Atomgesetzes besonders deutlich aus. Wegen der Meinungsverschiedenheiten zwischen Bund und Ländern und der Tatsache, dass wichtige Verwaltungsbereiche in Form der Bundesauftragsverwaltung ausgeführt werden, liegt in den umstrittenen gesetzlichen und untergesetzlichen Einwirkungsbefugnissen des Bundes (Art. 85 Abs. 1 und Abs. 3 GG) erhebliches Konfliktpotenzial. Auch wegen des umfangreichen Einsatzes von Bundesoberbehörden und der Tatsache, dass bereits die Anwendbarkeit des Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG umstritten ist, sind die Fragen bezüglich dieser Norm besonders drängend.

Trotz dieser speziellen Auswirkungen bei der Ausführung des Atomgesetzes bleibt für die Untersuchung die grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung der aufgeworfenen Fragen entscheidend. Ziel ist nicht die Lösung atomgesetzlicher (Verwaltungs-)Probleme. Es soll ein Beitrag zur Aufklärung der Verfassungsstruktur des Bund-Länder-Verhältnisses im Bereich der Verwaltungskompetenzen und der Herleitung organisations- bzw. verfahrensrechtlicher Gesetzgebungskompetenzen des Bundes geleistet werden.

II. Die Verwaltungskompetenzen im Atomgesetz

Die Ausführung des Atomgesetzes¹⁶ ist vertikal aufgespalten. Die unterschiedlichen Aufgaben werden teils in Form der Bundesauftragsverwaltung, teils in der der Landesverwaltung und teils durch Bundesoberbehörden im Rahmen der bundeseigenen Verwaltung ausgeführt.¹⁷ Die Bundes- und Landesbehörden werden dabei nebeneinander, und grundsätzlich unabhängig voneinander,¹⁸ tätig.¹⁹

¹⁴ Die Fragen die in Bezug auf Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG bestehen, sind vielfältig. Vgl. dazu vor Kap. 1, III 2.

¹⁵ Die Auftragsverwaltung ist außerdem für die Fernstraßenverwaltung gemäß Art. 90 A bs. 2 GG, für die Verwaltung von Geldleistungsgesetzen, bei denen der Bund mindestens die Hälfte der Ausgaben trägt gemäß Art. 104 a Abs. 3 S. 2 GG sowie für Teile der Steuerverwaltung gemäß Art. 108 Abs. 3 S. 1 GG vorgeschrieben und kommt außerdem gemäß Art. 87 d Abs. 2 GG für die ist Luftverkehrsverwaltung, gemäß Art. 87 b Abs. 2 S. 1 für Teile der Bundeswehrverwaltung und gemäß Art. 120 a Abs. 1 S. 1 GG für den Lastenausgleich in Betracht. Weiterhin sehen auch Art. 89 Abs. 2 und Art. 108 Abs. 1 S. 4 und Abs. 2 und 4 (a.F.) GG die Möglichkeit zum Einsatz der Auftragsverwaltung vor. Eine Übersicht gibt *Blümel* - HBStR IV, § 101 Rn. 48.

¹⁶ In der Folge AtG.

¹⁷ Bonner Kommentar - *Zieger / Bischof*, Art. 87 c Rn. 34.

¹⁸ *Niermann*, S. 71.

¹⁹ *Niermann*, S. 71.

1. Der Regelfall: Die Auftragsverwaltung

§ 24 Abs. 1 S. 1 AtG ordnet die Ausführung umfangreicher Aufgaben „im Auftrage“ des Bundes an, und zwar sämtlicher Verwaltungsaufgaben des zweiten Abschnitts des AtG und der nach §§ 10, 11, 12 AtG erlassenen Rechtsverordnungen. Umfasst sind zentrale Verwaltungsgegenstände des AtG,²⁰ z.B.: die Genehmigung kerntechnischer Anlagen sowie deren Überwachung, die Genehmigung der Bearbeitung, Verarbeitung und Verwendung von Kernbrennstoffen auch außerhalb genehmigungspflichtiger Anlagen sowie die Durchführung von Planfeststellungsverfahren für die direkte Endlagerung in den Anlagen. Die Auftragsverwaltung gemäß Art. 87 c, 85 GG ist also strukturprägend und kann wegen der Weite ihres Einsatzbereichs als Regelfall betrachtet werden.²¹ Bei ihr handelt es sich um einen besonderen Typ der Landesverwaltung.²² Die Länder führen die Bundesgesetze durch eigene Behörden aus, unterliegen aber, verglichen mit der landeseigenen Verwaltung, verstärkten Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes.²³

2. Die bundeseigene Verwaltung

Neben diesem Regelfall der Auftragsverwaltung gibt es eine abschließende Aufzählung von Verwaltungsgegenständen, die in Form der bundeseigenen Verwaltung gemäß Art. 86, 87 GG ausgeführt werden.²⁴ Dies geschieht ganz überwiegend durch Bundesoberbehörden im Sinne des Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG. Deren Einsatz für wichtige und umfangreiche Gegenstände sehen insbesondere die § 22 und § 23 AtG vor.²⁵ Im Bereich des § 22 AtG²⁶ wird das Bundesausfuhramt tätig und im Bereich des § 23 AtG²⁷ das Bundesamt für Strahlenschutz. In den letzten Jahren sind darüber hinaus dem Bundesverwaltungsamt gemäß § 23 a und dem Luftfahrt-Bundesamt gemäß § 23 b AtG Kompetenzen übertragen worden.²⁸ Außerdem

²⁰ Bonner Kommentar - *Zieger / Bischof*, Art. 87 c Rn. 42; *Haederich*, AtG, § 24 Rn. 1.

²¹ Vgl. Bonner Kommentar - *Zieger / Bischof*, Art. 87 c Rn. 42; *Haederich*, AtG, § 24 Rn. 2. Dies war zumindest das ursprüngliche Konzept. Das Bild hat sich allerdings aufgrund der im mer größeren Anzahl von Kompetenzen, die im Laufe der Zeit den Bundesoberbehörden übertragen worden sind, geändert.

²² BVerfGE 63, 1 (42); Sachs – *Dittmann*, Art. 85 Rn. 1.

²³ Alternativkommentar - *Bull*, Art. 85 Rn. 4; v. *Mangoldt / Klein*, Art. 85 Anm. II 2 f.; Maunz / *Dürig - Lerche*, Art. 85 Rn. 6; *Maunz / Zippelius*, § 38 VI; *Vogel - HBVR*, § 22 Rn. 50.

²⁴ Vgl. *Kloepfer*, § 15 Rn. 82.

²⁵ Bonner Kommentar - *Zieger / Bischof*, Art. 87 c Rn. 35.

²⁶ Die betrifft vor allem alle Entscheidungen im Zusammenhang mit der Genehmigung der Ein- und Ausfuhr von Kernbrennstoffen.

²⁷ Dieser enthält einen umfangreichen Katalog, der sich z.B. auf die Verwahrung von Kernbrennstoffen, die Errichtung und den Betrieb von Endlagern und die Beförderung von Kernbrennstoffen erstreckt.

²⁸ Die beiden letzteren wurden eingefügt durch Gesetz vom 6.4.1998 (BGBl. I S. 694) und Gesetz vom 3.5.2000 (BGBl. I S. 636).

überwacht das Eisenbahn-Bundesamt, eine weitere Bundesoberbehörde,²⁹ gemäß § 24 Abs. 1 S. 2 AtG die Beförderung radioaktiver Stoffe mit der Eisenbahn.³⁰

Bemerkenswert ist, dass die anfänglich fast ausschließlich auf Gegenstände mit überregionaler Bedeutung beschränkten Kompetenzen der Bundesoberbehörden³¹ seit der Schaffung des AtG auf Kosten der verwaltungsmäßigen Wahrnehmung durch die Länder erheblich erweitert worden sind.³² Dies belegen vor allem das Anwachsen des Katalogs des § 23 AtG und das Einfügen von §§ 23 a und b AtG.

Weitere Bundeskompetenzen bestehen für den Dienstbereich der Bundeswehr. Gemäß § 24 Abs. 3 AtG entscheiden der Bundesminister für Verteidigung oder von ihm bezeichnete Stellen über die in den ersten beiden Absätzen genannten Gegenstände.³³ Die Verwaltungskompetenzen des Bundesministers für Verteidigung stützen sich allein auf Art. 87 a (Streitkräfte) und Art. 87 b (Bundeswehrverwaltung) GG.³⁴ Aus diesen Sonderregelungen für den Dienstbereich der Bundeswehr können keine Erkenntnisse für die übrige zivile Verwaltung des AtG gewonnen werden. Folglich werden sie nicht in die Untersuchung miteinbezogen.

3. Die landeseigene Verwaltung

Das AtG beinhaltet jedoch auch Verwaltungsgegenstände, die weder der Auftragsverwaltung noch der Bundesverwaltung zugewiesen sind, die sich also weder aus dem zweiten Abschnitt des AtG ergeben³⁵ noch von der abschließenden Aufzählung der Gegenstände, auf die sich letztere erstreckt, erfasst sind. Für diese gilt der verfassungsmäßige Regelfall der landeseigenen Verwaltung gemäß Art. 83, 84 GG.³⁶ Dieser ist bei der Ausführung des AtG allerdings tatsächlich die Ausnahme, denn § 35 AtG enthält den einzig erkennbaren Anwendungsfall der landeseigenen Verwaltung.³⁷ Dieser Paragraph sieht ein Verteilungsverfahren für den Fall vor, dass die Mittel, die zur Deckung von Schadensersatzverpflichtungen in einem Schadensfall zur Verfügung stehen, nicht ausreichen. Nur zur Durchführung dieses Verfahrens würden Landesbehörden in Form der landeseigenen Verwaltung tätig. Dieser Fall tritt allerdings erst dann ein, wenn nicht nur ein Schadensfall aufgetreten ist, sondern

²⁹ Die Einrichtung erfolgte durch § 2 Abs. 1 des Gesetzes über die Eisenbahnverkehrsverwaltung vom 27.12. 1993, BGBl. I, S. 2378, 2494.

³⁰ Dabei bestehen gewisse Einschränkungen hinsichtlich der Beförderung durch nicht bundeseigene Bahnen, vgl. § 24 Abs. 1 S. 2 AtG. Die Kompetenz erstreckt auch auf die Genehmigungsentscheidung soweit sie nicht von § 23 AtG umfasst ist, vgl. § 24 Abs. 1 S. 3 A tG.

³¹ Außerdem noch für solche Gegenstände, bei denen der Bund internationale Verpflichtungen einzuhalten hatte, *Haederich*, AtG, § 23 Rn. 1.

³² Zuletzt wurden Nr. 7 und 8 und Abs. 3 mit der Ermächtigung der Zuständigkeitszuweisung durch Rechtsverordnung durch Gesetz vom 3.5.2000 (BGBl. I S. 636) angefügt.

³³ *Haederich*, AtG, § 24 Rn. 9.

³⁴ Bonner Kommentar - *Zieger / Bischof*, Art. 87 c Rn. 40; *Haederich*, AtG, § 24 Rn. 9.

³⁵ Oder aus den dazu ergangenen Rechtsverordnungen, vgl. § 24 Abs. 1 S. 1 AtG.

³⁶ Bonner Kommentar - *Zieger / Bischof*, Art. 87 c Rn. 43, 34.

³⁷ *Haederich*, AtG, § 35 Rn. 1; Bonner Kommentar - *Zieger / Bischof*, Art. 87 c Rn. 34.

zusätzlich auch die Haftungsdeckung nicht ausreicht. Die landeseigene Verwaltung hat bei der Ausführung des AtG also so gut wie keine praktische Bedeutung.

Auch die interessanten verfassungsrechtlichen Fragen stellen sich nicht im Bereich der landeseigenen Verwaltung. Die in der Einleitung angedeuteten Streitigkeiten über die gesetzlichen und untergesetzlichen Einwirkungsbefugnisse des Bundes betreffen Art. 85 Abs. 1 GG und Art. 85 Abs. 3 GG, also die Auftragsverwaltung.³⁸

Die Einbeziehung der landeseigenen Verwaltung in die Untersuchung erscheint daher weder aus verwaltungspraktischer noch aus verfassungsrechtlicher Sicht geboten. Es erfolgt aus diesem Grund eine Schwerpunktsetzung bei der Auftragsverwaltung und der bundeseigenen Verwaltung. Die landeseigene Verwaltung wird lediglich in Bezug auf Art. 84 Abs. 1 GG mit einbezogen. Denn die Frage, ob diese Norm die Funktion eines Kompetenztitels für die Bundesgesetzgebung zum Erlass von Zuständigkeits- und Verfahrensregelungen hat, entspricht der bei Art. 85 Abs. 1 GG.³⁹

III. Der Gang der Untersuchung

Die Verwaltungsstruktur des AtG bestimmt den Gang der Untersuchung. Sie wird sich also auf die Auftragsverwaltung gemäß Art. 85 GG, die Bundesverwaltung durch Bundesoberbehörden gemäß Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG und deren Zusammenspiel konzentrieren.

1. Probleme im Bereich der Auftragsverwaltung

Den ersten Schwerpunkt der Untersuchung bilden die dogmatischen Probleme im Bereich der Auftragsverwaltung.

Im ersten Kapitel wird untersucht, wo die Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur Regelung von Verwaltungsverfahren und Zuständigkeit der Landesbehörden verankert ist und welchen Voraussetzungen diese unterliegt. Die Existenz einer solchen Bundeskompetenz ist nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im wesentlichen unstreitig, nicht aber ihr Ursprung.⁴⁰ Als Kompetenztitel hierfür wird Art. 85 Abs. 1 GG diskutiert, er ist daher auf diese Funktion hin zu untersuchen. Dies kann allerdings nur unter Einbeziehung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 a GG geschehen, denn zu dieser Norm besteht ein enger Zusammenhang. Dort ist für den Gegenstand

³⁸ Vor Kap. 1 I Einl.

³⁹ Art. 84 Abs. 1 und Art. 85 Abs. 1 GG sind Parallelnormen, *Erichsen / Biermann*, Jura 1998, 494 (495); *Neuser*, S. 150; i.E. auch *Jarass / Pieroth - Pieroth*, Art. 85 Rn. 3.

⁴⁰ BVerfGE 26, 338 (385); Zuständigkeitsregelungen für die Auftragsverwaltung werden bspw. durch § 24 Abs. 2 S. 1 AtG und §§ 7, 8, 20, 22 Abs. 4 FStrG getroffen, vgl. zu letzteren *Kodal / Krämer - Kodal*, Kap. 2 Anm. 29.1.

des Kernenergiewesens immerhin die Gesetzgebungskompetenz für die „Bundesgesetze“ geregelt, an die Art. 85 Abs. 1 GG anknüpft.^{41/42}

Sollte sich herausstellen, dass Art. 85 Abs. 1 GG einen Kompetenztitel für die Bundesgesetzgebung enthält, wäre im Übrigen die Frage zu klären, ob auch die Kompetenz zur Regelung des Verwaltungsverfahrens hiervon umfasst ist.⁴³ Diese zweite Frage stellt sich vor allem, weil das Verfahren dort im Unterschied zu Art. 84 Abs. 1 GG nicht ausdrücklich erwähnt ist, der Bund aber durch Regelungen des AtG trotzdem auf das Verwaltungsverfahren der Landesbehörden einwirkt.⁴⁴ Weiterhin ist umstritten, ob der Erlass gesetzlicher Verfahrensregelungen der Zustimmung des Bundesrats bedarf.⁴⁵

Anschließend erfolgt im zweiten Kapitel die Untersuchung der untergesetzlichen Einwirkungsbefugnisse des Bundes und vor allem der Kompetenz aus Art. 85 Abs. 3 S. 1 GG; Inhalt und Schranken der Weisungskompetenz des Bundes in der Auftragsverwaltung sind zu klären. Zum einen ist fraglich, ob dem Bund auch die Kompetenz zum Erlass allgemeiner Weisungen zusteht,⁴⁶ zum anderen, ob der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als Weisungsschranke in Betracht kommt bzw. welchen Schranken die Kompetenz überhaupt unterworfen ist.^{47/48}

⁴¹ Vgl. zu den Einzelheiten des Verhältnisses von Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 a GG zum Untersuchungsgegenstand, Kap. 1 A. Die gleiche Fragestellung ergibt sich, wie erwähnt, für Art. 84 Abs. 1 GG und die landeseigene Verwaltung.

⁴² Beispiele für weitere Bundesgesetze mit Regelungen dieser Art im Bereich der landeseigenen oder Auftragsverwaltung: Gesetz zur Änderung von Vorschriften des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes v. 28.8.1953, BGBl. 1953 I S. 1034 (Jugendwohlfahrtsgesetz) z.B. § 8 Abs. 1, Abs. 2, § 9, § 9a; Wehrpflichtgesetz v. 21.7.1956, BGBl. 1956 I S. 651, z.B. §§ 14, 15 Abs. 1, 3, 4; Gesetz über Maßnahmen des zivilen Luftschutzes, BT-Drs. II 1953 Bd. 39 Nr. 1978, z.B. §§ 3, 4; Finanzverwaltungsgesetz v. 6.9.1950, BGBl. 1950 I S. 448, § 2; Bundesleistungsgesetz v. 19.10.1956, BGBl. 1956 I S. 815, §§ 36 – 48.

⁴³ Vgl. zum Diskussionsstand Kap. 1 B III 1 c.

⁴⁴ §§ 7 Abs. 4, 7 Abs. 6 S. 3, 11 Abs. 2, 13 Abs. 1, 17 Abs. 1 AtG, dazu *Hauß*, S. 23 Fn. 51. Dies trifft ebenfalls für andere Materien zu, die in Form der Auftragsverwaltung ausgeführt werden. Verfahrensregelungen enthalten z.B.: § 2 Abs. 6 FStrG für die Widmung oder Abstufung einer Straße, § 5 Abs. 4 S. 4 FStrG für eine abweichende Festsetzung von Ortsdurchfahrten, für die Planfeststellung in § 10 Luftverkehrsgesetz, § 31 Abs. 3, Abs. 4 LuftVG für die Einbeziehung von Bundesoberbehörden in das Verfahren; ehemals für das Planfeststellungsverfahren im FStrG. Die Regelung des Verwaltungsverfahrens vor den Landesbehörden ist allgemein ein Mittel, durch das dem Bund konkret die Möglichkeit gegeben wird, Einfluss auf die Verwaltungsentscheidungen der Landesbehörden zu nehmen, und wird daher auch zukünftig weiterhin relevant sein.

⁴⁵ Beispielfhaft zu dieser Problematik in der Bundesfernstraßenverwaltung: *Wolst*, S. 27; *Zech*, DVBl. 1987, 1091 (1091); zum Diskussionsstand vgl. Kap. 1 B IV 1. Dort wirkte sich dieser Streit in der Gesetzgebungspraxis immer wieder aus.

⁴⁶ Vgl. zum Diskussionsstand Kap. 2 C II 1 b.

⁴⁷ Vgl. zum Diskussionsstand Kap. 2 C III 1 a aa.

⁴⁸ Die Bedeutung dieser Problempunkte für das AtG und für atomrechtliche Genehmigungsverfahren haben jedenfalls die genannten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, BVerfGE 81, 310 ff. - Kalkar und BVerfGE 84, 25 ff. - Schacht Konrad, und ihre spätere Diskussion gezeigt.

2. Probleme im Bereich der Verwaltung durch Bundesoberbehörden

Gegenstand des dritten Kapitels ist die bundeseigene Verwaltung. Es ist die Frage zu beantworten, ob Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG die konkrete Form des Einsatzes der Bundesoberbehörden bei der Ausführung des AtG deckt.

Ein erster Schwerpunkt liegt bei der Untersuchung des Zusammenwirkens von Art. 87 c und Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG. Es muss zunächst geklärt werden, ob Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG überhaupt im Regelungsbereich des Art. 87 c GG als möglicher Kompetenztitel zur Verfügung steht.⁴⁹ Wenn Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG nicht zur Verfügung stehen sollte, wäre die Tätigkeit des Bundesamtes für Strahlenschutz und der weiteren Bundesämter bei der Ausführung des AtG verfassungsrechtlich „höchst bedenklich“.⁵⁰

Im Anschluss daran sind die umstrittenen Funktionen von Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG als selbständiger Kompetenztitel für die Bundesgesetzgebung und für die Einrichtung einer Bundesverwaltung für bestimmte Verwaltungsgegenstände zu untersuchen.⁵¹ Auch die Möglichkeit zur Übertragung zusätzlicher Kompetenzen an bestehende Bundesoberbehörden ist fraglich.⁵² Sollte sich zeigen, dass Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG einen Kompetenztitel für die Bundesverwaltung enthält, sind auch die Voraussetzungen der Kompetenzausübung näher zu bestimmen. Denn es ist unklar, was genau „Angelegenheiten“ sind, „für die dem Bund die Gesetzgebung zusteht“.⁵³

Das Ergebnis dieser Überlegungen wird zeigen, ob der Bund auch zukünftig auf Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG zurückgreifen kann, wenn er, wie in den letzten zwanzig Jahren häufig geschehen,⁵⁴ weitere Kompetenzen an bestehende Bundesoberbehörden übertragen will.

⁴⁹ Teilweise wird angenommen, es handle sich bei Art. 87 c GG für den Bereich der Kernenergie - verwaltung um eine abschließende und damit verdrängende Regelung, andere lehnen dies ab. Darüber hinaus wird auch eine vermittelnde Ansicht vertreten, vgl. zum Diskussionsstand Kap. 3 A I 1.

⁵⁰ Vgl. Sachs - *Windthorst*, Art. 87 c Rn. 31; Dreier - *Hermes*, Art. 87 c Rn. 17; Maunz / Dürig - *Maunz*, Erstbearb. Art. 87 c Rn. 8.

⁵¹ Vgl. zu den Diskussionsständen Kap. 3 B I und C I 1.

⁵² Vgl. zum Diskussionsstand Kap. 3 C II 2 a.

⁵³ Vgl. Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG.

⁵⁴ *Blümel* - HBStR IV, § 101 Rn. 109; so auch *Vogel* - HBVR, § 22 Rn. 97; *Hartkopf*, DÖV 1979, 349 (352). Jüngst wurden neue Kompetenzen an das Bundesverwaltungs- und Luftfahrt-Bundesamt; überwiesen. Dies erfolgte durch § 23 a und § 23 b AtG im Jahre 1999 und 2000, BGBl. I, S. 694 und BGBl. I S. 636.