

## Öffentliches Recht

### Staatsorganisationsrecht, Atomrecht: Reichweite von Weisungen des Bundes im Bereich der Auftragsverwaltung

Art. 85 III GG; §§ 7, 24 AtomG

BVerfG, Urt. v. 22. 5. 1990 – 2 BvG 1/88 = NVwZ 1990, 955

#### Sachverhalt (vereinfacht)

Die Entscheidung betrifft den sog. „Schnellen Brüter“ in Kalkar. Für diesen erteilte der für das Genehmigungsverfahren nach §§ 7, 24 II 1 AtomG zuständige nordrhein-westfälische Landesminister seit 1972 insgesamt 17 Teilerrichtungsgenehmigungen. Nach der Reaktorkatastrophe von Tschernobyl 1986 wollte er jedoch das Sicherheitskonzept des „Schnellen Brüters“ erneut überprüfen lassen, da dieser Reaktortyp dem von Tschernobyl in gewisser Weise ähnlich sei. Er holte daher Angebote für eine neue gutachterliche Prüfung ein. Der zuständige Bundesminister war mit diesem Vorgehen nicht einverstanden und stützte sich dabei auf eine Stellungnahme der Reaktorsicherheitskommission, in der diese von wesentlichen Unterschieden zwischen den beiden fraglichen Reaktortypen ausging. Nachdem die beiden Minister sich trotz eines intensiven Meinungsaustauschs nicht einigen konnten, erteilte der Bundesminister seinem nordrhein-westfälischen Amtskollegen mit Schreiben vom 2. 5. 1988 eine Weisung, mit der er ihm für die Durchführung der weiteren Genehmigungsverfahren verschiedene Rechtsauffassungen zur Beachtung aufgab und ihm aufgrund der Bewertung durch die Reaktorsicherheitskommission insbesondere die geplante Einholung eines neuerlichen Gutachtens untersagte. Die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen sah durch diese Weisung Rechte des Landes verletzt und wandte sich deswegen mit einer Bundesländer-Klage an das BVerfG. Ihr Antrag, eine solche Rechtsverletzung festzustellen, wurde zurückgewiesen.

#### Problemstellung

Unabhängig von der Tatsache, daß das Projekt des „Schnellen Brüters“ mittlerweile auch von Seiten des Bundes nicht mehr weiterverfolgt wird, bringt die vorliegende Entscheidung eine grundsätzliche Klärung der Frage, welche Einflußmöglichkeiten der Bund im Falle der Bundesauftragsverwaltung nach Art. 85 GG, zu der die Genehmigung von Kernanlagen gem. § 24 II 1 AtomG gehört, gegenüber der Landesverwaltung besitzt.

Wesentlich ist hier die Unterscheidung zwischen „Wahrnehmungskompetenz“ und „Sachkompetenz“. Die Bundesauftragsverwaltung nimmt insoweit eine Art „Zwitterstellung“ zwischen der bundeseigenen Verwaltung gem. Art. 86 GG und dem landeseigenen Vollzug von Bundesrecht gem. Art. 83, 84 GG ein. Bei der bundeseigenen Verwaltung liegen beide Kompetenzen in der Hand des Bundes; beim Regelfall des landeseigenen Vollzugs von Bundesrecht bleiben sie dagegen in der Hand des jeweiligen Landes, während der Bund im wesentlichen nur eine Rechtsaufsicht ausüben kann. Demgegenüber fallen bei der Bundesauftragsverwaltung Wahrnehmungs- und Sachkompetenz auseinander: die erstere gebührt ausschließlich dem Land, das damit allein zum Handeln nach außen berechtigt und dafür auch verantwortlich ist; die Sachkompetenz dagegen kann der Bund jederzeit an sich ziehen. Zu diesem Zweck besitzt er gem. Art. 85 IV GG eine weitreichende Fachaufsichtsbefugnis und eben gem. Art. 85 III GG das hier umstrittene Weisungsrecht.

Aus alledem folgt, daß eine Weisung des Bundes nur dann gegen die Verfassung verstoßen kann, wenn sie die Wahrnehmungskompetenz des Landes verletzt. Das wäre insbesondere dann der Fall, wenn der Landesbehörde jegliche eigene Verantwortlichkeit entzogen würde. Darüber hinaus hat der Bund bei seinen Weisungen auf Klarheit und besonders auf seine allgemeine Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten zu achten (zu diesem vgl. insbes. BVerfGE 12, 205, 254f.; 32, 199, 218; 42, 103, 117; 43, 291, 348; 61, 149, 205); letztere wäre beispielsweise verletzt, wenn der Bund sich gar nicht um ein Einvernehmen mit dem Land bemühen würde. Das Land besitzt jedoch, wenn man von dem eher theoretischen Ausnahmefall eklatanter und existenzbedrohlicher Rechtsverletzungen absieht, *keinerlei* Kompetenz zur inhaltli-

chen Überprüfung von Weisungen des Bundes im Bereich der Auftragsverwaltung. Insbesondere kann der Bund, was bislang noch umstritten war, nach seinem Ermessen sowohl allgemeine als auch Einzelweisungen erteilen (dazu statt vieler *Seifert/Hönig*, GG, Rn. 5 zu Art. 85 m. w. N.).

Zusammenfassend läßt sich sagen: Im Bereich der Bundesauftragsverwaltung kann der Bund letztlich allein die sachlichen Entscheidungen treffen, solange er das Land dabei nicht völlig übergeht oder in gröbster und gefährlichster Weise gegen allgemeines Recht verstößt.

### Aus den Entscheidungsgründen

Die Weisung stützt sich zu Recht auf Art. 85 III GG: Sie bezieht sich auf ein atomrechtliches Genehmigungsverfahren nach § 7 AtomG i. V. mit der Atomrechtlichen Verfahrensverordnung und betrifft damit Bundesrecht, das von den Ländern im Auftrag des Bundes ausgeführt wird (Art. 87 c GG i. V. mit § 24 I AtomG). Sie ist als verfahrenslenkende Weisung, die dem Landesminister für die Durchführung des Genehmigungsverfahrens bestimmte Rechtsauffassungen zur Beachtung aufgibt, nach Art. 85 III GG zulässig. Sie wahrt nach ihrem – der Interpretation des Bundesministers entsprechenden – objektiven Sinn die Voraussetzungen und Schranken der Kompetenz des Bundes gem. Art. 85 III GG. Das Vorgehen des Bundesministers bei ihrem Erlaß verletze nicht den Grundsatz der Bundes-treue.

I. Nach Art. 83 GG ist die Ausführung der Bundesgesetze Sache der Länder, soweit nicht das Grundgesetz etwas anderes bestimmt oder zuläßt. Die Länder führen hierbei die Bundesgesetze grundsätzlich als eigene Angelegenheit aus (Art. 83, 84 GG); daneben sieht das Grundgesetz für bestimmte, von ihm selbst festgelegte oder ausdrücklich zugelassene Materien eine Ausführung „im Auftrage des Bundes“ (Art. 85 I GG) vor.

1. Auch diese sogenannte Auftragsverwaltung ist eine Form der Landesverwaltung; die Länder üben hierbei Landesstaatsgewalt aus, ihre Behörden handeln als Landesorgane, nicht als Bundesorgane ... Allerdings ist die Eigenständigkeit des Landes bei der Auftragsverwaltung deutlich begrenzt. Während bei der landeseigenen Ausführung der Bundesgesetze dem Bund als Kontrollbefugnis nur eine Rechtsaufsicht zukommt, die in ein eigenes Verfahren der Mängelrüge und -beseitigung eingebunden ist (Art. 84 III und IV GG), und Weisungsrechte nur für besondere Fälle durch eigene bundesgesetzliche Regelung begründet werden können (Art. 84 V GG), hat der Bund bei der Auftragsverwaltung weit stärkere Einwirkungsmöglichkeiten. Seine Aufsicht erstreckt sich auf Gesetzmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Gesetzesausführung, wobei die Bundesregierung zu diesem Zwecke jederzeit Bericht und Vorlage der Akten verlangen sowie Beauftragte zu allen Behörden entsenden kann (Art. 85 IV GG); vor allem aber unterstehen die Landesbehörden von vornherein den Weisungen der zuständigen obersten Bundesbehörden mit der Maßgabe, daß der Vollzug der Weisungen – ohne daß dem ein darauf gerichtetes besonderes

Verfahren vorauszugehen hätte – von den obersten Landesbehörden sicherzustellen ist (Art. 85 III GG).

Hieraus folgt, daß die Verwaltungskompetenz des Landes schon nach der ursprünglichen Zuweisung eine eingeschränkte ist. Unentziehbar steht dem Land nur die sogenannte Wahrnehmungskompetenz zu: das Handeln und die Verantwortlichkeit nach außen, im Verhältnis zu Dritten, bleibt stets Landesangelegenheit; ein Eintrittsrecht des Bundes sieht Art. 85 GG nicht vor. Für die Sachbeurteilung und Sachentscheidung, die sog. Sachkompetenz, gilt dies hingegen nicht. Zwar liegt auch sie zunächst beim Land. Aber der Bund kann sie, indem er das ihm zuerkannte Weisungsrecht in Anspruch nimmt, nach eigener Entscheidung an sich ziehen. Diese Inanspruchnahme ist nicht auf Ausnahmefälle begrenzt und auch nicht weiter rechtfertigungsbedürftig; sie ist, wie Art. 85 III GG erkennen läßt, als reguläres Mittel gedacht, damit sich bei Meinungsverschiedenheiten das hier vom Bund zu definierende Gemeinwohlinteresse durchsetzen kann. Mithin steht die Sachkompetenz dem Lande von vornherein nur unter dem Vorbehalt ihrer Inanspruchnahme durch den Bund zu ...

2. Demgemäß können die Länder durch eine Weisung des Bundes nur dann in ihrem Recht auf Wahrnehmung der eigenen Kompetenz verletzt sein, wenn gerade die Inanspruchnahme der Weisungsbefugnis gegen die Verfassung verstößt. Dagegen können die Länder nicht geltend machen, der Bund übe seine im Einklang mit der Verfassung in Anspruch genommene Weisungsbefugnis inhaltlich rechtswidrig aus. In diesem Fall wird in eine eigene Sachkompetenz der Länder nicht eingegriffen. An einer solchen (verbliebenen) Sachkompetenz fehlt es vielmehr gerade, wenn der Bund seine Weisungsbefugnis berechtigterweise in Anspruch genommen hat. Die dem Land in einem solchen Falle verbleibende Wahrnehmungskompetenz begründet keine entgegenstehende Rechtsposition, denn sie wird von einer rechtswidrigen Weisung nicht betroffen. Daß das Land eine Weisung, deren Inhalt es für rechtswidrig hält, ausführen muß und für den nach außen wirkenden Weisungsvollzug insoweit einzustehen hat, als es selbst als Bekl. gerichtlich in Anspruch zu nehmen ist, ist nur die Folge des Auseinanderfallens von Wahrnehmungs- und Sachkompetenz, begründet darüber hinaus aber keine eigene Verantwortung des Landes für die nach Weisung getroffene Sachentscheidung: Die parlamentarische Verantwortlichkeit hierfür liegt beim zuständigen Bundesminister; die Pflicht, die finanziellen Lasten hieraus letztendlich zu tragen, trifft den Bund (Art. 104 a II und V 1 GG).

Eine Verletzung des Landes in seinen kompetentiellen Rechten liegt auch dann nicht vor, wenn der Inhalt der Weisung, die das Land auszuführen hat, wegen eines Verfassungsverstoßes, insbesondere einer Grundrechtsverletzung, rechtswidrig ist. Ein Land kann kraft seiner Kompetenz vom Bund nur die Achtung solcher Verfassungsnormen verlangen, die die Bundesgewalt in ihrer Auswirkung auf das Verfassungsleben der Länder beherrschen und damit eine rechtliche Beziehung zwischen Bundesgewalt und Landesgewalten herstellen ... Die Länder haben also dem Bund gegenüber kein einfordersbares Recht, daß dieser einen Verstoß gegen Grundrechtsbestimmungen unterläßt. Die Länder sind nicht Träger von Grundrechten. Sie können auch nicht deshalb, weil sie Aufgaben im Interesse der Allgemeinheit wahrnehmen, „Sachwalter“ des einzelnen bei der Wahrnehmung seiner Grundrechte sein. Schließlich verschafft ihnen

die objektivrechtliche Dimension der Grundrechte keine Garantenstellung für die Einhaltung dieser Wirkungsweise der Grundrechte. In der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes, in der die Wahrnehmung der staatlichen Aufgaben und Befugnisse zwischen Bund und Ländern kompetentiell aufgeteilt ist, binden die Grundrechte bei der Wahrnehmung bestehender Kompetenzen, begründen jedoch nicht selbst Kompetenzen.

3. Eine Grenze alleiniger Gemeinwohlverantwortlichkeit des Bundes ergibt sich allerdings in dem äußersten Fall, daß eine zuständige oberste Bundesbehörde unter grober Mißachtung der ihr obliegenden Obhutspflicht zu einem Tun oder Unterlassen anweist, welches im Hinblick auf die damit einhergehende allgemeine Gefährdung oder Verletzung bedeutender Rechtsgüter schlechterdings nicht verantwortet werden kann. Diese Grenze folgt daraus, daß bei der Ausführung der Bundesgesetze Bund und Länder – unbeschadet bestehender Kompetenzverteilungsregelungen – eine gemeinsame Verantwortung für den Bestand des Staates und seiner Verfassungsordnung sowie für die Abwehr kollektiver Existenzgefährdungen tragen ... Der grobe Verfassungsverstoß, die unmittelbare Gefährdung der Allgemeinheit in Leben und Gesundheit oder eine sonstige Überschreitung der Grenze des verantwortbaren Handelns müssen vom antragstellenden Land jedoch substantiiert dargelegt werden, soweit sie nicht ohne weiteres nachvollziehbar zutage liegen.

Liegt ein solcher Fall nicht vor, kann das Land dem Bund nur entgegenhalten, daß er die von ihm beanspruchte Weisungsbefugnis – kompetentiell oder in den Modalitäten – nicht rechtmäßig in Anspruch genommen hat.

II. Ob eine rechtmäßige Inanspruchnahme der Weisungskompetenz vorliegt, ist nach Art. 85 III GG i. V. mit dem Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens zu beurteilen.

1. Nach Art. 85 III GG kann sich die Weisung auf jede Gesetzesmaterie beziehen, die vom Land in Auftragsverwaltung auszuführen ist; hierbei wird von der Weisungskompetenz die gesamte Vollzugstätigkeit des Landes erfaßt.

a) Gegenstand der Weisung kann also sowohl eine nach außen hin zu treffende verfahrensabschließende Entscheidung wie auch das ihrer Vorbereitung dienende Verwaltungshandeln sein; solche Weisungen können auch auf Art und Umfang der Sachverhaltsermittlung und -beurteilung gerichtet sein. Hiergegen läßt sich nicht einwenden, eine die Sachverhaltsermittlung betreffende Weisung verhindere insoweit ein eigenes verantwortbares Urteil der Landesbehörde. Die Verantwortung für die erteilte Weisung liegt auch in diesem Fall beim Bund und schließt damit ein Recht des Landes, welches der Beurteilungskompetenz des Bundes entgegengesetzt werden könnte, aus. Dies gilt auch für die Konsequenzen, die die Ausführung einer solchen Weisung für den weiteren Fortgang des Verfahrens hat.

b) Inhalt einer Weisung kann auch die Festlegung auf eine bestimmte Gesetzesauslegung sein. Derartige, die Sachentscheidung vorprägende Weisungen aus der Weisungskompetenz nach Art. 85 III GG auszuschließen, besteht kein Grund. Die Weisung ist Mittel der Steuerung des Gesetzesvollzugs der Länder in allen seinen Phasen, auch in jener, in der die Maßstäbe gewonnen werden, nach denen die Verwaltung im vorgegebenen normativen Rahmen den ihr unterbreiteten Sachverhalt einer Entscheidung zu-

zuführen hat. Eine hierarchische Lenkung dieses Interpretations- und Entscheidungsprozesses ist nichts Ungewöhnliches. Mit der richtunggebenden Weisung beschränkt sich der Weisungsgeber auf eine Grundsatzentscheidung und überläßt die Detailarbeit der sachnäheren Behörde. Er begnügt sich also damit, lediglich diejenigen sachlichen Vorfragen mit bindender Wirkung zu entscheiden, die ihm besonders wesentlich erscheinen. Dem Weisungsadressaten wird so ein Entscheidungsspielraum belassen.

2. Art. 85 III GG stellt an die rechtmäßige Inanspruchnahme der Weisungskompetenz weitere Anforderungen, die sich aus der Funktion der Weisung als eines Instruments der Verwaltungssteuerung und der damit verbundenen Verlagerung von Sachkompetenz ergeben: Die Weisung hat die jeweiligen Verantwortungsbereiche klar voneinander abzugrenzen. Die angewiesene Behörde muß erkennen können, daß ihr gegenüber eine Weisung erteilt worden ist und welche Vorgaben für welches Verwaltungshandeln diese Weisung enthält. Die Weisung muß daher so abgefaßt sein, daß ihr Adressat unter Zuhilfenahme seiner Erkenntnismöglichkeiten, die ihm als mit spezieller Sach- und Rechtskunde ausgestatteter Landesbehörde zu Gebote stehen, ihren objektiven Sinn ermitteln kann; in diesem Zusammenhang können auch die vorausgegangenen Kontakte mit der weisungsgebenden obersten Bundesbehörde von Bedeutung sein. Das Gebot der Weisungsklarheit verbietet indes nicht die Verwendung von Begriffen, deren Konkretisierung ein Werturteil erfordert; es steht daher einer richtunggebenden Weisung nicht entgegen.

3. Bei Ausübung seiner Weisungskompetenz unterliegt der Bund der Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten. Daraus können sich besondere Voraussetzungen und Schranken für die Ausübung von Kompetenzen ergeben... Diese Pflicht verlangt, daß sowohl der Bund als auch die Länder bei der Wahrnehmung ihrer Kompetenzen die gebotene und ihnen zumutbare Rücksicht auf das Gesamtinteresse des Bundesstaates und auf die Belange der Länder nehmen. Der Bund verstößt aber gegen die Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten nicht schon dadurch, daß er von einer ihm durch das Grundgesetz eingeräumten Kompetenz Gebrauch macht; vielmehr muß die Inanspruchnahme der Kompetenz mißbräuchlich sein oder gegen prozedurale Anforderungen verstoßen, die aus diesem Grundsatz herzuleiten sind. Welche Folgerungen aus dem Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens konkret zu ziehen sind, kann nur im Einzelfall beurteilt werden. Mit Blick auf den vorliegenden Streitfall lassen sich folgende Maßstäbe ableiten:

a) Die Pflicht zu gegenseitiger Rücksichtnahme gebietet, daß der Bund grundsätzlich – d. h. außer bei Eilbedürftigkeit – vor Weisungserlaß dem Land Gelegenheit zur Stellungnahme gibt und dessen Standpunkt erwägt. Sie bedeutet hingegen nicht, daß der Bund sich um ein Einvernehmen mit dem Land bemühen muß, bevor er zum Mittel der Weisung greift. Denn der Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens ändert nichts an der im Grundgesetz festgelegten Kompetenzverteilung.

b) Der gebotenen Rücksichtnahme entspricht es, daß der Bund dem Land gegenüber im Streitfall grundsätzlich zu erkennen gibt, er erwäge den Erlaß einer Weisung, und damit dem Land die Bedeutung dieses Konflikts vor Augen führt.

c) Hingegen gibt es – entgegen der Auffassung des antragstellenden Landes – keine Pflicht des Bundes zur Rücksichtnahme auf das Landesinteresse, die Sachentscheidung selbst zu treffen. Insbesondere kann für das Bestehen einer solchen Pflicht nicht der Gesichtspunkt ins Feld geführt werden, daß anderenfalls die der Kompetenzverteilung im Bereich der Auftragsverwaltung zugrundeliegende Machtbalance gefährdet wäre. Die Weisungsbefugnis gefährdet nicht die der Auftragsverwaltung zugrundeliegende Machtbalance, sie ist deren Bestandteil.

*Ref. Ralph Alexander Lorz, Wiesbaden*