

Recht – Technik – Wirtschaft

Schriftenreihe

Herausgegeben von Prof. Dr. Dr. Rudolf Lukes

Band 64



Carl Heymanns Verlag KG · Köln · Berlin · Bonn · München

Neuntes Deutsches Atomrechts-Symposium

24.-26. Juni 1991 in München

Veranstaltet von

Professor Dr. Dr. Rudolf Lukes

Forschungsstelle Recht und Technik

und

Prof. Dr. Dr.-Ing. E.h. Adolf Birkhofer

Lehrstuhl für Reaktordynamik und Reaktorsicherheit der
Technischen Universität München und Geschäftsführer der Gesellschaft für
Reaktorsicherheit (GRS) mbH

in Verbindung mit dem

Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und
Reaktorsicherheit, Bonn

Referate und Diskussionsberichte

Herausgegeben von

Prof. Dr. Dr. Rudolf Lukes und

Prof. Dr. Dr.-Ing. E.h. Adolf Birkhofer



Carl Heymanns Verlag KG · Köln · Berlin · Bonn · München

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Deutsches Atomrechts-Symposium <09, 1991, München>: Referate und Diskussionsberichte / Neuntes Deutsches Atomrechts-Symposium: 24. – 26. Juni 1991 in München / veranst. von Rudolf Lukes und Adolf Birkhofer in Verbindung mit dem Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Bonn. Hrsg. von Rudolf Lukes und Adolf Birkhofer. – Köln; Berlin; Bonn; München: Heymann, 1991

(Recht – Technik – Wirtschaft; Bd. 64)

ISBN 3-452-22221-7

NE: Lukes, Rudolf [Hrsg.]; GT

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

Veröffentlicht unter Förderung durch das Bundesministerium für Umwelt,
Naturschutz und Reaktorsicherheit

© Carl Heymanns Verlag KG · Köln · Berlin · Bonn · München 1991

ISBN 3-452-22221-7

Satz: Computersatz Bonn

Druck: Thiele + Schwarz GmbH, Kassel-Waldau

Inhalt

Eröffnung und Begrüßung Prof. em. Dr. Dr. <i>Rudolf Lukes</i> , Münster	1
Einführungsvorträge	
Die Pläne der Bundesregierung zur Novellierung des Atomrechts Prof. Dr. <i>Klaus Töpfer</i> , Bonn	9
Die Novellierungsbestrebungen aus der Sicht der SPD <i>Klaus Lennartz</i> , Bonn	25
Das Wiederaufleben der Kernenergieoption Dr. <i>Hans Blix</i> , Wien	35
Erste Arbeitssitzung: Verfassungsrechtliche Fragen – Bundesauftragsverwaltung	
Verfassungsrechtliche Fragen – Bundesauftragsverwaltung Prof. Dr. <i>Fritz Ossenbühl</i> , Bonn	51
Verfassungsrechtliche Fragen einer Reform des Atomgesetzes, insbesondere der Verteilung der Verwaltungskompetenzen im Bundesstaat Prof. Dr. <i>Rudolf Steinberg</i> , Frankfurt/M.	67
Verfassungsrechtliche Fragen – Bundesauftragsverwaltung Prof. Dr. <i>Peter Badura</i> , München	87
Diskussionsbericht	99
Diskussionsleiter: Prof. Dr. <i>Helmut Steinberger</i> , Heidelberg	

Inhalt

Zweite Arbeitssitzung: Untergesetzliche Regelungen im Atomrecht

Befund und Reform der untergesetzlichen Regelungen im Atomrecht

Prof. Dr. *Hans D. Jarass*, Bochum 107

Die Konkretisierung unbestimmter Gesetzesbestimmungen des Atomrechts durch untergesetzliche Regelungen

Dieter Blickle, Stuttgart 121

Diskussionsbericht 139

Diskussionsleiter: Dr. *Wolfgang Straßburg*, Essen

Dritte Arbeitssitzung: Regelung von Haftung, Deckung und Stilllegungsfinanzierung

Regelung von Haftung, Deckung und Stilllegungsfinanzierung

Dr. *Norbert Pelzer*, Göttingen 145

Novellierung des atomrechtlichen Haftungs- und Deckungsrechts – Position der Versicherer

Dr. *Jan Boetius*, München 161

Regelungen für Haftung, Deckung und Stilllegungsfinanzierung

Dr. *Ulrich Mutschler*, Essen 169

Haftung, Deckungs- und Stilllegungsvorsorge bei kerntechnischen Anlagen

Dr. *Gustav W. Sauer*, Kiel 177

Diskussionsbericht 203

Diskussionsleiter: Dr. *Herbert Schatke*, Schwerin

Vierte Arbeitssitzung: Genehmigung, Aufsicht, Nachrüstung

Genehmigung, Aufsicht, Nachrüstung

Prof. Dr. *Hans-Jürgen Papier*, Bielefeld 209

Das atomrechtliche Genehmigungsverfahren – Überlegungen zur Reform des Atomrechts <i>Ernst Kutscheid, Köln</i>	229
Kernenergieaufsicht zwischen Schadensvorsorge und Bestandschutz <i>Prof. Dr. Hans-Peter Schneider, Hannover</i>	239
Genehmigung, Aufsicht, Nachrüstung <i>Hubert Steinkemper, Bonn</i>	255
Zur Frage der Reform aufsichtsrechtlicher Regelungen im Atomgesetz <i>Manfred Rebentisch, Frankfurt/M.</i>	265
Diskussionsbericht	279
Diskussionsleiter: Dr. Günter Gaentzsch, Berlin	
Fünfte Arbeitssitzung: Entsorgung, Endlagerung, Brennstoffkreislauf	
Entsorgung, Endlagerung, Brennstoffkreislauf <i>Prof. Dr. Hans-Werner Rengeling, Osnabrück</i>	289
Geplante Änderungen des Atomgesetzes im Bereich der Entsorgung <i>Dipl.-Ing. Eberhard Wild, München</i>	313
Privatisierung der atomaren Entsorgung? <i>Prof. Dr. Klaus Lange, Gießen</i>	321
Perspektiven der nuklearen Entsorgung aus naturwissenschaftlicher Sicht <i>Dr. Arnulf Matting, Bonn</i>	335
Diskussionsbericht	345
Diskussionsleiter: Prof. em. Dr. Dr. Rudolf Lukes, Münster	

Inhalt

Schlußvorträge

Sitzungsleitung: Prof. Dr. *Josef Vogl*, München

Das Novellierungsvorhaben aus der Sicht der Technik

Prof. Dr. Dr.-Ing. E. h. *Adolf Birkehofer*, München 353

Resümee und Schlußwort

Dr. *Walter Hohlefelder*, Bonn 365

Verfassungsrechtliche Fragen – Bundesauftragsverwaltung

Peter Badura

1. Auftragsverwaltung im Atomrecht

Die Erzeugung und Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken, die Errichtung und der Betrieb von Anlagen, die diesen Zwecken dienen, der Schutz gegen Gefahren, die bei Freiwerden der Kernenergie oder durch ionisierende Strahlen entstehen, und die Beseitigung radioaktiver Stoffe sind Gebiete, auf die sich die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt (Art. 74 Nr. 11 a GG). Bundesgesetze, die diese Materien regeln, können mit Zustimmung des Bundesrates bestimmen, daß sie von den Ländern im Auftrage des Bundes ausgeführt werden (Art. 87 c GG). An demselben Tage, an dem der Bund durch das Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 23. Dezember 1959 (BGBl. I S. 813) mit Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen auf dem Gebiet des Atomrechts ausgestattet wurde, führte das Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz) vom 23. Dezember 1959 (BGBl. I S. 814) in seinem § 24 die Auftragsverwaltung für die Ausführung des Atomrechts ein. Angesichts der länderübergreifenden Auswirkungen einer Nutzung der Kernenergie sollen ein einheitlicher Gesetzesvollzug und einheitlich wirksame Sicherheitsstandards gewährleistet sein¹.

Um sich zu vergewissern, warum die Verfassung für die Ausführung atomrechtlicher Rechtsvorschriften durch die Länder jene weitgehenden Ingerenzrechte des Bundes zuläßt, die im Rahmen der Auftragsverwaltung bestehen (Art. 85 GG), wird man sich folgende Grundgedanken vor Augen zu stellen haben:

- Die Energiewirtschaft und die gesicherte Energieversorgung durch die Unternehmen sind auf die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im Bundesgebiet angewiesen.

1 *H. Wagner*, Zum Weisungsrecht des Bundes im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren – Voraussetzungen und Rechtsschutz, DVBl. 1987, 917/918.

- Die Planbarkeit unternehmerischen Handelns und das notwendige Mindestmaß an Vertrauen, wie es für Investitionsentscheidungen erforderlich ist², können nur durch die Einheitlichkeit der Atomverwaltung im gesamten Bundesgebiet garantiert werden³.
- Die für die Energiewirtschaft wesentlichen Belange des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen dürfen im Gesetzesvollzug nicht aus der umfassenden Verantwortung des Bundes gelöst werden.

2. Zur Auslegung der bundesstaatsrechtlichen Kompetenz- und Organisationsvorschriften – methodische Voraussetzungen

Der Streit über die wirtschaftliche Nutzung der Kernenergie hat in neuerer Zeit Zweifel über die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern bei der Auftragsverwaltung zu grundsätzlichen Meinungsgegensätzen verschärft. Die mißverständliche Kennzeichnung, bei der Auftragsverwaltung werde die Aufgabe der Ordnung und Überwachung der nuklearen Energiewirtschaft von Bund und Ländern »gemeinsam« oder »gemeinschaftlich« wahrgenommen⁴, begünstigt unklare Vorstellungen über die Reichweite der dem Bund und insbes. den obersten Bundesbehörden verfassungsrechtlich zustehenden Befugnisse.

Da die Auftragsverwaltung kein Fall der Bundesverwaltung ist, kann es sich nur um die Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder handeln. Die Auftragsverwaltung ist Landesverwaltung mit verstärkten, d. h. über eine Bundesaufsicht hinausgehenden Ingerenzrechten des Bundes, nicht eine gemeinsame Verwaltung von Bund und Ländern⁵. Die dafür maßgeblichen Verfassungsvorschriften der Art. 83, 85 und – hier – Art. 87 c GG sind Kompetenz- und Organisationsnormen der bundesstaatlichen Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilung. Der Bundesstaat und die bundesstaatliche Ordnung folgt ihren eigenen Regeln und Grundsätzen. Die Auslegung kann deshalb nicht auf rechtsstaatliche Grundsätze des Übermaßverbots, der Güterabwägung, der »praktischen Konkordanz« oder des »nach beiden Seiten hin schonendsten Ausgleichs« rekurrieren⁶, um die Ingerenzrechte des Bundes zugunsten einer vermeintlichen »staatlichen Eigenverantwortlichkeit des Landes«⁷ zu beschneiden. Das Bundesverfassungsgericht hat

2 D. Kubnt, Handlungsbedarf beim Atomrecht? et 1991, 406.

3 Vgl. Balke, Dt.BTag, 2. WP, 194. Sitzung am 22. 2. 1957, StenBer. S. 11059.

4 Vgl. die Hinweise bei W. Blümel, Verwaltungszuständigkeit, HStR, Bd. IV, 1990, § 101, RNr. 49, sowie R. Steinberg, Bundesaufsicht, Länderhoheit und Atomgesetz, 1990, S. 12.

5 K. Stern, Staatsrecht, Bd. II, 1980, § 41 VI 2; W. Blümel aaO.

6 R. Steinberg aaO., S. 7 f.

7 R. Steinberg aaO., S. 41.

den Punkt unzweideutig geklärt: Aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitete Schranken für Einwirkungen des Staates in den Rechtskreis des Einzelnen sind im kompetenzrechtlichen Bund-Länder-Verhältnis nicht anwendbar. Dies gilt insbes. für den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit⁸. Konsequenz dessen ist vor allem, daß Umfang und Grenzen der Verbindlichkeit einer Weisung nach Art. 85 Abs. 3 GG unmittelbar aus den kompetentiellen Rechten folgen, die das Grundgesetz Bund und Ländern zuweist⁹. Art. 85 GG gibt Versuchen keinen Raum, das politische und administrative Ermessen der obersten Bundesbehörde bei der Ausübung des Weisungsrechts unter Berufung auf Belange der Länder oder Dritter im Sinne eines rechtsstaatlichen Abwägungsgebots einzuschränken. »Soweit die Verfassung dem Bund eine Zuständigkeit zugeteilt hat, stellt sie ihn nicht unter Rechtfertigungszwang gegenüber den Ländern, wenn er sie wahrnimmt«¹⁰.

Erst wenn Klarheit darüber besteht, daß die Verfassung bei der Auftragsverwaltung feste Kompetenzabgrenzungen vorgenommen und den beteiligten Bundesstellen feste Sachkompetenzen zugesprochen hat, die einem Gegenrecht der Länder entzogen sind, kann sinnvoll gesagt werden, daß die Auftragsverwaltung auf einer Kooperation von Bund und Ländern beruht. Denn die Sachkompetenz des Bundes und die Wahrnehmungskompetenz des Landes stehen nicht beziehungslos nebeneinander. Sie dienen dem rechtmäßigen und wirksamen Vollzug des Bundesrechts. Sie ermöglichen im Fall des Atomrechts das Zusammenwirken zwischen dem Bund mit seiner nationalen und internationalen Verantwortung für die energiewirtschaftliche Nutzung der Kernenergie und den Schutz vor Gefahren und Risiken und den einzelnen Ländern beim Verwaltungsvollzug, auch hinsichtlich ihrer Kompetenzen in Sachgebieten, die mit dem Kernenergierecht notwendig zusammenhängen, wie das Baurecht und das Wasserrecht¹¹. Mit vollem Recht – und nicht ohne Grund – weisen Rudolf Lukes und Fritz Ossenbühl darauf hin, daß eine derartige »verbundene« Verwaltung auch die Kooperationsbereitschaft auf Seiten des Bundes wie der Länder voraussetzt. Der Bund hat von Rechts wegen das letzte Wort, aber er kann auch mit Hilfe seines Weisungsrechts nur verfahrenslenkend und korrigierend in der Sache Einfluß ausüben. Die Zulassung kerntechnischer Einrichtungen und die Aufsicht im Kernenergierecht ist und bleibt in der Hand der Länder. Eine von Schritt zu Schritt konfrontative Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder im Auftrag des Bundes dürfte bald die praktischen

8 BVerfGE 81, 310/338. – Zust. *J. Isensee*, Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, HStR, Bd. IV, 1990, § 98, RNr. 118.

9 BVerfG DVBl. 1991, 534.

10 *J. Isensee* aaO., RNr. 119.

11 *R. Lukes*, Reformüberlegungen, in: ders., Hrsg., Reformüberlegungen zum Atomrecht, 1991, S. 1/11.

Grenzen der Auftragsverwaltung demonstrieren. Ein Land, das es darauf ankommen ließe, verfehlt die Bundestreue. Parteipolitischer Eigensinn angesichts klarer Kompetenzverhältnisse ist Obstruktion, nicht Wahrung landesstaatlicher Eigenverantwortung oder treuhänderische Garantie des Allgemeininteresses.

3. Die Auftragsverwaltung und die föderalistischen Gestaltungsprinzipien des Staatsaufbaus – das bundesstaatliche Rechtsverhältnis

a) Die Auftragsverwaltung ist ein Element des föderativen Staatsaufbaus. Die hier bestehenden Kompetenzen des Landes und des Bundes werden demgemäß durch die Pflicht bundesfreundlichen Verhaltens gebunden¹². Das gilt für die Ausübung des Weisungsrechts durch die zuständige oberste Bundesbehörde, ebenso aber auch für die Art und Weise der Ausführung des Bundesrechts durch das Land unter den Bedingungen der Auftragsverwaltung. Das bedeutet aber nicht, daß der Bund durchweg und von vornherein die politischen Interessen des einzelnen Landes abwägend zu berücksichtigen hätte, wenn er die Grundsätze der Rechtsanwendung formuliert oder im Einzelfall die Rechtsanwendung durch das Land bestimmt. Dies zu beurteilen und zu entscheiden ist ja gerade seiner Sachkompetenz unterstellt. Die Verwaltungskompetenz des Landes ist hier schon nach der ursprünglichen Zuweisung eine eingeschränkte; sie unterliegt dem Vorbehalt, daß der Bund die Beurteilung und Entscheidung der Verfahrensgestaltung oder einer Sachfrage in Anspruch nimmt. Es gibt keine Pflicht des Bundes zur Rücksichtnahme auf das Landesinteresse, die Sachentscheidung selbst zu treffen. Die Weisungsbefugnis der obersten Bundesbehörde gefährdet nicht die der Auftragsverwaltung zugrunde liegende Machtbalance, sie ist deren Bestandteil¹³.

b) Das Bundesverfassungsgericht hat sich einer schon vorher gefundenen Unterscheidung bedient und die Verbindung der Kompetenzen des Bundes und des Landes wie folgt charakterisiert: Im Bereich der Auftragsverwaltung sind die Kompetenzen dergestalt verteilt, daß dem Land unentziehbar die Wahrnehmungskompetenz zusteht, die Sachkompetenz hingegen von vornherein nur unter dem Vorbehalt ihrer Inanspruchnahme durch den Bund¹⁴. Die Staatsgewalt des Landes, die in der Ausführung des Bundes-

12 BVerfGE 81, 310/337.

13 BVerfGE 81, 310/331 f., 338. – Anders R. Steinberg aaO., S. 17, 41 ff.

14 BVerfGE 81, 310/332 und Leitsatz 1. – Siehe D. Wolst, Die Bundesauftragsverwaltung als Verwaltungsform, 1974, S. 54 ff.; P. Lerche, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 85 (1987), RNr. 4; K. Lange, Das Weisungsrecht des Bundes in der atomrechtlichen Auftragsverwaltung, 1990, S. 125 ff.

rechts durch die Landesbehörden wirksam wird und gegenüber Dritten in Verwaltungsverfahren und Verwaltungsentscheidungen in Erscheinung tritt, steht hier von vornherein im Dienst des Bundesinteresses. Dementsprechend ist auch die Verantwortung des Landes für die Rechtmäßigkeit und Sachrichtigkeit des Vorgehens nicht gegeben, wenn und soweit der Bund seine Befugnisse, seine »Sachkompetenz« in Anspruch nimmt. Geschieht das nicht, ist auch die Sachkompetenz in der Hand des Landes. Die Ausführung des Bundesrechts steht auch hier dem Land kraft Verfassung zu; sie ist ihm nicht »übertragen«¹⁵. Die verfassungsrechtlich angeordnete und sich ggf. in einer Weisung ausdrückende Überordnung der obersten Bundesbehörde über die Landesbehörden kann auch nicht so gedeutet werden, daß Bundes- und Landesbehörden »in einen einheitlichen Instanzenzug eingliedert« seien¹⁶. Dem Land kommt eine eigene Rechtsposition im bundesstaatlichen Rechtsverhältnis zu; denn bei Ausübung des Weisungsrechts unterliegt der Bund der Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten. Nur ist die Landesgewalt hier nicht mit einem schutzwürdigen Landesinteresse verbunden, die Sachentscheidung selbst zu treffen¹⁷.

c) Eine verwaltungsprozessuale Einzelfrage ist geeignet zu zeigen, daß die für die Auslegung nötigen »juristischen Konstruktionen«¹⁸ durchaus hilfreich sein können. In dem Verwaltungsrechtsstreit über einen Verwaltungsakt, den das Land im Bereich der Auftragsverwaltung erlassen hat, kann die Bundesrepublik Deutschland beigeladen (§ 65 Abs. 1 VwGO). Ihre rechtlichen Interessen werden durch die Entscheidung berührt. Durch das in einem solchen Rechtsstreit ergehende Urteil ist sie jedoch materiell nur beschwert, wenn die gerichtliche Entscheidung Auswirkungen auf eine originär dem Bund zustehende Verwaltungsaufgabe hat. Das Weisungsrecht nach Art. 85 Abs. 3 GG für sich allein genügt dafür nicht; denn es stellt lediglich eine »abstrakte Rechtskompetenz« dar, nicht eine eigenständig wahrgenommene konkrete Verwaltungsaufgabe¹⁹. Unberührt bleibt natürlich die Möglichkeit, die oberste Landesbehörde durch eine Weisung zur Einlegung des Rechtsmittels zu verpflichten.

d) Das Grundgesetz bestimmt, in welchen Materien Auftragsverwaltung besteht, oder läßt es zu, durch Bundesgesetz für eine Materie Auftragsverwaltung einzuführen. In beiden Fällen bezeichnet das Grundgesetz die in Auftragsverwaltung wahrzunehmenden Verwaltungsaufgaben nach ihrem

15 P. Lerche aaO., RNr. 8.

16 W. Blümel aaO., RNr. 64.

17 BVerfGE 81, 310/338.

18 Siehe R. Steinberg aaO., S. 7 f.

19 BVerwG Urt. v. 29. 1. 1991 – 4 C 51.89 – II. A (Art. 87 d Abs. 2 GG).

Gegenstand. Der Bundesgesetzgeber kann entsprechend der verfassungsrechtlich bezeichneten Verwaltungsaufgabe und im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenzen den Gegenstand der Auftragsverwaltung festlegen²⁰. Der Bund kann demnach durch Bundesgesetz den Umfang der Auftragsverwaltung und damit die Reichweite seiner Ingerenzrechte verändern, auch erweitern. Im Bereich der wirtschaftlichen Nutzung der Kernenergie kann durch zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz die Zulassung kerntechnischer Anlagen geregelt werden und können so auch die Anforderungen und das Verfahren in dem Maße gestaltet werden, wie es die Gesetzgebungskompetenz des Art. 74 Nr. 11a GG zuläßt. Das Bundesgesetz kann nicht nur nicht-nukleare Anforderungen für die Zulassung kerntechnischer Vorhaben aufstellen, sondern auch durch die Festlegung der Konzentrationswirkung der Verwaltungsentscheidung die Ausführung anderer Fachgesetze der atomrechtlichen Auftragsverwaltung unterworfen. Das lenkt den Blick auf einige verfassungsrechtliche Schlußfolgerungen zur Sachkompetenz des Bundes.

4. Die Sachkompetenz der obersten Bundesbehörde bei der Ausführung von Bundesrecht im Auftrag des Bundes

a) Die Landesbehörden unterstehen den Weisungen der zuständigen obersten Bundesbehörde. Das Weisungsrecht ist umfassend. Es erfaßt die gesamte Vollzugstätigkeit des Landes bei der Ausführung der Gesetzesmaterie, die der Auftragsverwaltung unterliegt, das Verfahren, die Ermittlung des Sachverhalts und die Sachentscheidung, die Auslegung der Rechtsvorschriften, Fragen der Rechtsanwendung und die Ausübung von Ermessen, sowohl die nach außen zu treffende verfahrensabschließende Entscheidung wie auch das ihrer Vorbereitung dienende Verwaltungshandeln²¹.

Die oberste Bundesbehörde kann sich bei der Wahrnehmung ihrer Befugnisse unmittelbar durch Sachverständige beraten lassen²². Die auf das Verwaltungsverfahren der Landesbehörde bezogene Vorschrift des § 20 AtG steht der Beratung der obersten Bundesbehörde durch die Reaktorsicherheitskommission und die Strahlenschutzkommission nicht entgegen. Eine gesetzliche Regelung der Organisation und Aufgabe dieser Kommissionen, etwa nach dem Vorschlag des Arbeitskreises für Umweltrecht²³, ist mög-

20 K. Hesse, Grundzüge, 17. Aufl., 1990, RNr. 246.

21 BVerfGE 81, 310/332; BVerfG DVBl. 1991, 534.

22 F. Ossenbühl, Novellierung des Atomgesetzes und Bundesauftragsverwaltung, in: R. Lukes aaO., S. 27/41 ff.

23 Grundsätzliche Verankerung der Reaktorsicherheitskommission und der Strahlenschutzkommission – ein Gesetzentwurf des Arbeitskreises für Umweltrecht, NVwZ 1988, 1007.

lich, aber verfassungsrechtlich nicht geboten. Die sachliche Entscheidungsvollmacht und die parlamentarische Verantwortlichkeit des Bundesministers dürfen nicht beschränkt werden. Daß der Minister Gründe dafür angeben soll, wenn er dem Votum einer der Kommissionen nicht folgen will, erscheint als ein Gebot politischer Klugheit. Daß eine solche Begründungspflicht rechtlich geboten sein solle – etwa im Hinblick auf eine mögliche verwaltungsgerichtliche Kontrolle²⁴ der Entscheidung der Landesbehörde –, ist nicht einzusehen.

Die Weisungen der obersten Bundesbehörde sind für die Landesbehörden bindend. Die Landesbehörden haben im Rahmen der ihnen zukommenden Wahrnehmungskompetenz nicht das Recht, die Weisung inhaltlich auf die Anwendung des Gesetzes und die Beachtung der Verfassung zu prüfen, ihr die Nachachtung zu versagen oder ihre Befolgung zu verzögern²⁵. Das Gebot der Bundestreue, an das der Bund und das Land sich zu halten haben, gibt nicht etwa dem Land einen Anspruch darauf, Grundrechte Dritter einer Weisung entgegenzuhalten²⁶. Das Land kann sich mit einer derartigen Rechtsanmaßung nicht seinen verfassungsrechtlichen Pflichten als Glied des Bundes entziehen. Die Grundrechte begründen nicht selbst Kompetenzen²⁷.

Andererseits bleibt die oberste Bundesbehörde darauf beschränkt, ihre Sachkompetenz im bundesstaatlichen Rechtsverhältnis in Anspruch zu nehmen. Das Weisungsrecht schließt Selbsteintritt und Ersatzvornahme, d. h. die Arrogation auch der Wahrnehmungskompetenz gegenüber Dritten, nicht ein²⁸. Derartige Schritte wären nur als Maßnahmen des Bundeszwanges zulässig (Art. 37 GG).

b) Die Weisungskompetenz der obersten Bundesbehörde ist nicht auf Einzelweisungen beschränkt²⁹. Auch wenn für eine Weisung – im Unterschied zu allgemeinen Verwaltungsvorschriften – eine Bezogenheit auf konkrete Situationen, Fälle oder Entscheidungen gefordert wird³⁰, ist damit der obersten Bundesbehörde nicht das Recht vorenthalten, auch losgelöst von besonderen Fällen und konkreten Verwaltungsverfahren ihre Vorstellung über die Gesetzmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Ausführung des Bun-

24 So der Entwurf des Arbeitskreises aaO. für eine Vorschrift in einem § 53 a Abs. 2 Satz 2 AtG.

25 BVerfGE 81, 310; BVerfG DVBl. 1991, 534; J. Isensee aaO., RNr. 122.

26 Anders R. Steinberg aaO., S. 74 f.

27 BVerfGE 81, 310/334.

28 R. Steinberg aaO., S. 22, 27.

29 Anders P. Lerche aaO., RNr. 50.

30 K. Stern aaO., § 41 VI 5 b, S. 812.

desrechts gegenüber den Landesbehörden durchzusetzen³¹. Die allgemeinen Weisungen dürfen sich allerdings – ebensowenig wie Einzelweisungen – zu allgemeinen Verwaltungsvorschriften in Widerspruch setzen, welche die Bundesregierung gemäß Art. 85 Abs. 2 GG mit Zustimmung des Bundesrates erlassen kann³². Die Ermächtigung zum Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften schränkt, anders als bestehende allgemeine Verwaltungsvorschriften, das Weisungsrecht der obersten Bundesbehörde nicht ein, das der zuständigen obersten Bundesbehörde nach deren politischem Ermessen die Sachkompetenz vorbehält, um den wirksamen und einheitlichen Gesetzesvollzug sicherzustellen.

c) Die Weisungskompetenz erfaßt die gesamte Vollzugstätigkeit des Landes innerhalb der Gesetzesmaterie, die der Auftragsverwaltung unterliegt. Hier ergeben sich Abgrenzungsfragen dort, wo – wie in den Verfahren zur Zulassung kerntechnischer Vorhaben – der Gesetzesvollzug Anforderungen verschiedener Gesetzesmaterien umfaßt und mit Hilfe verschiedener Verfahren oder Verfahrensschritte erfolgt. Die Fälle liegen nicht alle gleich.

Die Ausführung derjenigen Rechtsvorschriften, für die das Grundgesetz die Auftragsverwaltung bestimmt oder zuläßt, also hier des Atomrechts in den Grenzen der durch Art. 74 Nr. 11a GG umschriebenen Materie, ist den Ingerenzrechten des Bundes nach Art. 85 GG unterworfen, auch wenn das Land im Rahmen der ihm zustehenden und bundesrechtlich nicht eingeschränkten Organisationsgewalt verschiedene Zuständigkeiten und Verfahren einrichtet. Soweit dagegen für ein im Vollzug des Atomrechts durchzuführendes Verfahren durch die zuständige Behörde oder eine andere Behörde nicht unter Art. 74 Nr. 11a GG fallende Rechtsvorschriften des Bundesrechts, z. B. des Immissionsschutzrechts, oder des Landesrechts, z. B. des Baurechts oder des Landesplanungsrechts, anzuwenden sind, scheidet ein Weisungsrecht gemäß Art. 85 GG aus³³. Damit werden nicht-atomrechtliche »Parallelgenehmigungen«³⁴ von der Auftragsverwaltung ausgenommen, ebenso eine nur auf dem Landesplanungsrecht beruhende Standortvorsorgeplanung für Kernkraftwerke³⁵. Raumordnungsverfahren gemäß § 6a ROG gehören zur landeseigenen Verwaltung, die Berücksichtigung ihres Ergebnisses im atomrechtlichen Verfahren dagegen ist Ausführung des Atomrechts (§ 7 Abs. 2 Nr. 6 AtG). Insofern ist die Standortentscheidung

31 P. Badura, Staatsrecht, 1986, G 43; F. Ossenbühl aaO., S. 55 f.

32 W. Blümel aaO., RNrn. 57, 60.

33 R. Steinberg aaO., S. 29.

34 M. Schmidt-Preuß, Möglichkeiten und Grenzen reduzierter Regelungsgehalte von Parallelgenehmigungen, DVBl. 1991, 229.

35 F. Ossenbühl aaO., S. 101 ff.

bei einer kerntechnischen Anlage dem Weisungsrecht der obersten Bundesbehörde unterworfen³⁶.

Die Umweltverträglichkeitsprüfung nach § 7 Abs. 2 Nr. 6 AtG und nach § 9 b Abs. 2 AtG³⁷ ist ein unselbständiger Teil des atomrechtlichen Verwaltungsverfahrens (§ 2 Abs. 1 Satz 1 UVPG). Das Bundesverfassungsgericht hat zu Recht angenommen, daß die Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 Nr. 11a GG die Befugnis umfaßt, die Umweltverträglichkeitsprüfung als unselbständigen Teil des Planfeststellungsverfahrens nach § 9b AtG auszugestalten. Das gilt entsprechend für andere atomrechtliche Verwaltungsverfahren, in die eine Umweltverträglichkeitsprüfung einzufügen ist. Prüfung und Beurteilung der Umweltverträglichkeit unterliegen danach als Akte der Ausführung des Atomgesetzes der Weisungskompetenz des Bundes.

Entsprechendes muß für Anlagenzulassungen mit Konzentrationswirkung, hauptsächlich also für Planfeststellungen, gelten. Soweit das Atomrecht im Sinne des Art. 74a Nr. 11 GG für die Zulassung kerntechnischer Anlagen eine Konzentrationswirkung anordnet oder anordnen würde – etwa durch die Umgestaltung der Anlagengenehmigung gemäß § 7 AtG zu einer Planfeststellung –, wird auch die Ausführung der nichtatomrechtlichen Rechtsvorschriften von den Ingerenzrechten des Art. 85 GG erfaßt³⁸. Für die vergleichbare Rechtslage nach dem Luftverkehrsrecht hat das Bundesverwaltungsgericht für das Verhältnis zum Baurecht ausgesprochen: Soweit das Luftverkehrsgesetz als das einschlägige Fachplanungsgesetz eine Regelungskompetenz für sich in Anspruch nimmt, bleibt die Beurteilung der baurechtlichen Zulässigkeit eines beabsichtigten Vorhabens im Sinne des § 29 S. 1 BauGB gemäß § 38 S. 1 BauGB dem spezifischen Entscheidungsverfahren des Luftverkehrsrechts überlassen³⁹.

Ob eine derartige Konzentrationswirkung vorgesehen ist und wie weit sie reicht, muß näher geprüft werden. Die atomrechtliche Genehmigung nach § 7 AtG schließt zwar eine nach § 4 BImSchG erforderliche Genehmigung ein, die atomrechtliche Genehmigungsbehörde muß aber im Einvernehmen mit der für den Immissionsschutz zuständigen Landesbehörde entscheiden

36 *W. Blümel*, Standortvorsorgeplanung für Kernkraftwerke und andere umweltrelevante Großvorhaben in der Bundesrepublik Deutschland, DVBl. 1977, 301/315; *P. Badura*, Die Standortentscheidung bei der Unternehmerngenehmigung mit planungsrechtlichem Einschlag, BayVBl. 1976, 515.

37 BVerfG DVBl. 1991, 534.

38 *W. Blümel*, Verwaltungszuständigkeit aaO., RNr. 65; *R. Steinberg* aaO., S. 29; *W. Hohlefelder*, Zeitgemäße rechtliche Grundlagen der Kernenergienutzung, et 1991, 401/401; *F. Ossenbühl* aaO., S. 71 ff.

39 BVerwG NVwZ 1991, 66.

(§ 8 Abs. 2 AtG). Die für den Immissionsschutz zuständige Landesbehörde unterliegt der Auftragsverwaltung nicht⁴⁰.

Kein Fall der Konzentrationswirkung ist die in § 14 UVPG vorgesehene »Federführung« einer Behörde für die Umweltverträglichkeitsprüfung bei der Zulassung eines Vorhabens durch mehrere Behörden. Durch die dem Land zustehende Bestimmung einer federführenden Behörde ändert sich nichts an der Reichweite der Auftragsverwaltung, auch wenn bei der Zulassung einer kerntechnischen Anlage die nicht für den Vollzug des Atomrechts zuständige Behörde die Federführung erhält, z. B. die für die Baugenehmigung zuständige Behörde. Die federführende Behörde ist bei der Festlegung des Untersuchungsrahmens und bei allen sonst für die kerntechnische Anlage erheblichen Verfahrensschritten dem Weisungsrecht der obersten Bundesbehörde unterworfen⁴¹. Im übrigen ist die Anwendung der Vorschriften des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung auf Vorhaben im Sinne des § 7 AtG davon abhängig, daß die Anforderungen des UVPG durch Rechtsverordnung für den Bereich des atomrechtlichen Genehmigungsverfahrens näher bestimmt werden⁴².

5. Abschließende Bemerkung

Die Einflußmöglichkeiten des Bundes auf die Ausführung von Bundesrecht durch die Länder sind im Bereich der Auftragsverwaltung weitreichend, dennoch aber rechtlich und praktisch begrenzt. Diese Lage kann in der Atomverwaltung vom Standpunkt des Bundes als ein Defizit des Vollzugs erscheinen⁴³.

Abhilfe, soweit geboten, könnte nur durch eine Änderung des Art. 85 GG oder der speziellen Verfassungsvorschriften gefunden werden, die für eine Verwaltungsaufgabe den Vollzugstyp der Auftragsverwaltung vorsehen, wie Art. 87 c GG. Hierzu ist daran zu erinnern, daß die Enquete-Kommission Verfassungsreform zu dem Ergebnis gekommen ist, die Regelungen des VIII. Abschnitts des Grundgesetzes seien so ausgewogen, daß sich wesentliche Änderungen erübrigten. Lediglich für die Ausführung von Gemeinschaftsrecht sollte neu die Möglichkeit einer Auftrags-

40 R. Steinberg aaO., S. 29.

41 Vgl. F. Ossenbühl aaO., S. 74 ff.

42 Art. 14 Abs. 2 Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG) vom 12. 2. 1990 (BGBl. I S. 205).

43 Vgl. F. Ossenbühl, Weisungen des Bundes in der Bundesauftragsverwaltung, Staat 28, 1989, S. 31/39 ff.

verwaltung vorgesehen werden, damit den Besonderheiten beim Vollzug dieses Rechtsbereichs Rechnung getragen werden könne⁴⁴.

Diese Einschätzung dürfte auch durch die seitherigen Erfahrungen nicht überholt sein. Nicht zweckmäßig wäre eine Umwandlung der Atomverwaltung in bundeseigene Verwaltung, insbes. wegen des konnexen Vollzugs von Bundesgesetzen, die nur unter der Aufsicht des Bundes auszuführen sind, und von Landesrecht. In Frage käme nur, die Entscheidungsmöglichkeiten des Bundes im Rahmen des durch Art. 85 GG bereitgestellten Instrumentariums zu stärken. Dies könnte so geschehen, daß im Fall der Weigerung einer obersten Landesbehörde, eine Weisung zu befolgen, eine zusätzliche Befugnis des Bundes geschaffen wird: Weigert sich die oberste Landesbehörde, eine Weisung der obersten Bundesbehörde zu befolgen, kann die Bundesregierung die oberste Bundesbehörde ermächtigen, das Bundesgesetz anstelle der zuständigen Landesbehörde auszuführen, wenn ein dringendes öffentliches Interesse besteht.

Es sollte allerdings klar sein, daß schon die Inanspruchnahme des Weisungsrechts, und umso mehr die Nichtbefolgung der Weisung, eine krisenhafte Entwicklung des bundesstaatlichen Miteinander ausdrückt. Die Länder sollten ihren politischen Existenz- und Selbstgestaltungswillen nicht dadurch überspannen, daß sie der bei der Auftragsverwaltung unzweifelhaften Sachkompetenz und Entscheidungsverantwortung des Bundes durch mangelhafte oder widerstrebende Befolgung von Weisungen in den Arm fallen.

44 Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform, BTag Drucks. 7/5924 (9. 12. 1976), S. 143 ff.