

**Universitätsrepetitorium Staatsorganisationsrecht  
am 13. Dezember 2005**

**Fall 1**

Die Bundesregierung führt im Jahre 2000 Gespräche mit den großen Energieversorgungsunternehmen über einen Ausstieg aus der Kernenergie. Diese werden im Juli 2000 zu einem erfolgreichen Abschluss gebracht. In einer als „Atomkonsens“ bezeichneten Vereinbarung politischen Charakters werden für jedes einzelne in Betrieb befindliche Kernkraftwerk sogenannte Restlaufzeiten festgelegt. Zum Kernkraftwerk Biblis A wird darüber hinaus die Abrede getroffen, dass binnen drei Monaten über ein Nachrüstungsprogramm entschieden werde, das den sicheren Betrieb gewährleiste und in einem angemessenen Verhältnis zur Restnutzung stehe. Die nachträglichen Auflagen würden dementsprechend angepasst.

Das Land Hessen, in dessen Zuständigkeitsbereich sich Biblis A befindet, war zu keinem Zeitpunkt an den Gesprächen beteiligt. Bereits im Herbst 1999 war dem Land aber die Weisung erteilt worden, Genehmigungen das besagte Kernkraftwerk betreffend erst nach bundesaufsichtlicher Zustimmung zu erteilen. In den folgenden Monaten ermittelte die Bundesregierung in Zusammenarbeit mit dem Kraftwerksbetreiber den Nachrüstungsbedarf für Biblis A, ohne das Land Hessen zu beteiligen. Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit legte in einer Erklärung vom 29. August fest, welche Nachrüstungen erforderlich seien. Diese Erklärung leitete es dem Hessischen Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten zu und wies dieses an, bis spätestens Juni 2001 die entsprechenden Bescheide zu erlassen, die einen sicheren Betrieb des Kernkraftwerks ermöglichen.

Die hessische Landesregierung ist empört. Man lasse sich nicht auf diese Art und Weise von der Bundesregierung überfahren. Die Bundesregierung habe durch ihr Verhalten gegen Art. 30 und 85 GG sowie den Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens verstoßen. Am 14. Dezember 2000 geht beim Bundesverfassungsgericht ein Schriftsatz ein, mit dem die Landesregierung die Feststellung begehrt, dass das Verhalten des Bundes rechtswidrig war. Prüfen Sie die Erfolgsaussichten des Antrags.

**Fall 2**

Angesichts der steigenden Bedrohung der Bevölkerung durch terroristische Angriffe und Naturkatastrophen sieht der Bund Handlungsbedarf für ein stärkeres Engagement im Bereich Katastrophenschutz. Per Gesetz wird ein neues „Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe“ gegründet, das zum einen die bisherigen Aufgaben des Bundes im Zivilschutz bündeln und zum anderen Koordinierungsaufgaben im Katastrophenfall übernehmen soll. Das neue Amt erhält unter anderem die Befugnis, in Fällen des inneren und äußeren Notstands, aber auch in sonstigen Katastrophenfällen, die das Gebiet mehrerer Bundesländer betreffen, konkrete Abwehrmaßnahmen zum Schutz der Bevölkerung zu ergreifen. Insbesondere darf das Bundesamt auch den zuständigen Katastrophenschutzbehörden der Länder Einzelweisungen erteilen.

Die Bundesländer sind bereits im Zweifel, ob die Errichtung der Behörde zulässig war. Erst recht sei aber die Möglichkeit der Weisung gegenüber der Behörden der Länder nicht mit dem Grundgesetz vereinbar.

Sind die Bedenken begründet?

### **Lösungsskizze**

#### **Fall 1**

Der Antrag wird Erfolg haben, wenn er zulässig und begründet ist. Denkbar ist ein Bund-Länder-Streit gem. **Art. 93 I Nr. 3 GG i.V.m. §§ 13 Nr. 7, 23, 68 ff. BVerfGG**.

#### **A Zulässigkeit**

##### **I. Zuständigkeit**

Das Bundesverfassungsgericht ist für den Bund-Länder-Streit gemäß **Art. 93 I Nr. 3 GG, § 13 Nr. 7 BVerfGG** zuständig.

##### **II. Beteiligtenfähigkeit**

Antragsberechtigt ist gemäß **§ 68 BVerfGG** für das Land die Landesregierung.

Die „Prozessfähigkeit“ setzt einen Beschluss der Landesregierung als Kollegialorgan voraus (BVerfGE 6, 309, 323).

Antragsgegner ist der Bund, vertreten durch die Bundesregierung.

Anmerkung: Es erscheint sachgerecht, § 68 BVerfGG als Vertretungsregelung zu begreifen. Parteien sind demnach Bund und Land, die Regierungen sind die Vertretungsorgane dieser Gebietskörperschaften im Bund-Länder-Streit. Der Wortlaut von § 68 BVerfGG lässt sich aber auch dahin verstehen, dass die Regierungen in Prozessstandschaft als Parteien vor dem BVerfG Rechte des Bundes und des Landes geltend machen. Im Ergebnis kommt es nicht darauf an.

##### **III. Streitgegenstand**

Streitgegenstand ist nach **§ 69 i.V.m. § 64 BVerfGG** jede rechtserhebliche Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners. Hier sind die Verhandlungen

und Absprachen der Bundesregierung mit der Energiewirtschaft die rechtserhebliche Maßnahme.

#### **IV. Antragsbefugnis (§ 69 i.V.m. § 64 I BVerfGG)**

Der Antragsteller muss geltend machen, durch die Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners in seinen ihm durch das Grundgesetz übertragenen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet zu sein.

Welches Recht des Landes könnte verletzt sein? Was für eine Verwaltung liegt vor?

Hier kommt eine Verletzung der Rechte des Landes aus Art. 85 GG in Betracht. Art. 85 GG findet Anwendung, da es sich gemäß **Art. 87c GG i.V.m. § 24 I AtomG** um einen Fall der Bundesauftragsverwaltung handelt. Art. 85 GG normiert nicht nur Weisungs- und sonstige Aufsichtsrechte des Bundes, sondern regelt zugleich auch die Grenzen dieser Rechte und räumt damit den Ländern ein Abwehrrecht gegen unberechtigte Maßnahmen des Bundes ein. Es ist nicht von vornherein ausgeschlossen, daß die Bundesregierung ihre Befugnisse überschritten hat. Als (übergeordnet) verletztes Recht kommt das Recht der Eigenstaatlichkeit der Länder (Art. 20 I, 30, 85 GG) in Betracht.

#### **V. Vorverfahren**

Ein Beschluss des Bundesrates ist nur bei Ausführung von Gesetzen durch die Länder als eigene Angelegenheit nach **Art. 84 IV GG** vorgeschaltet.

#### **VI. Form**

Die Formerfordernisse der **§§ 23, 69, 64 II BVerfGG** sind einzuhalten.

#### **VII. Frist**

Der Antrag muss innerhalb von 6 Monaten ab Kenntnis der Weisung gestellt werden (**§ 69 i.V.m. § 64 III BVerfGG**).

#### **VIII. Ergebnis**

Der Bund-Länder-Streit ist zulässig.

## **B Begründetheit**

Der Antrag ist begründet, wenn das Handeln des Bundes im Zusammenhang mit dem „Atomkonsens“ gegen Bestimmungen des Grundgesetzes verstößt und das Land in seinen verfassungsmäßigen Rechten verletzt.

### **I. Verstoß gegen Art. 30 und 85 GG**

In Betracht kommt ein Verstoß gegen Art. 30 und 85 GG und damit gegen die Eigenstaatlichkeit der Länder. Bei der Bundesauftragsverwaltung nach Art. 85 GG handelt es sich um eine besondere Form der Landesverwaltung. Diese ist dadurch gekennzeichnet, dass dem Bund gegenüber dem verwaltenden Land weitgehende Weisungsbefugnisse zustehen (vgl. Art. 85 Abs. 3 GG). Das bedeutet aber nicht, dass der Bund die Verwaltung ohne weiteres an sich ziehen könnte. Es bleibt dabei, dass es sich um Landesverwaltung handelt.

Zu prüfen ist, ob der Bund gegen die Grenzen seiner Kompetenzen aus Art. 85 GG verstoßen hat, anders gewendet, ob er Kompetenzen des Landes verletzt hat. Zu unterscheiden ist insoweit zwischen der Sachkompetenz und der Wahrnehmungskompetenz. Beide liegen zunächst beim Land. Der Bund kann jedoch die Sachkompetenz vollständig an sich ziehen, so dass die materielle Entscheidungsgewalt bei ihm liegt. Demgegenüber muss die Wahrnehmungskompetenz unentziehbar beim Land verbleiben. Der Bund besitzt kein Selbsteintrittsrecht.

Das BVerfG hat in seiner Entscheidung zum Atomkonsens (BVerfGE 104, 249) ausgesprochen, dass der Bund die Sachkompetenz zwar an sich ziehen könne, diese aber zunächst aktualisieren müsse, indem er sie nach außen erkennbar auf sich überleite. Dies hat der Bund vorliegend dadurch getan, dass er bereits im Herbst 1999 das Land anwies, keine Genehmigungen das Kraftwerk Biblis A betreffend mehr ohne seine Zustimmung zu erteilen. Damit war für das Land erkennbar, dass der Bund von seiner Sachkompetenz Gebrauch machen wollte.

Fraglich ist jedoch, ob der Bund die Wahrnehmungskompetenz des Landes Hessen verletzt hat. Die Senatsmehrheit des zugrundeliegenden Urteils des BVerfG verneint dies (BVerfGE 104, 249 f.):

*„Der Bund darf im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung (Art. 85 GG) alle Aktivitäten entfalten, die er für eine effektive und sachgerechte Vorbereitung und Ausübung seines grundsätzlich unbeschränkten Direktions- und Weisungsrechts für erforderlich hält, soweit er dadurch die Wahrnehmungskompetenz der Länder nicht verletzt.*

*Bestandteil der Aktivitäten des Bundes zur Vorbereitung und Ausübung seines Direktions- und Weisungsrechts können auch unmittelbare Kontakte nach außen, einschließlich etwaiger informaler Absprachen sein. Allerdings ist dem Bund auch auf dem Feld informalen Handelns ein Selbsteintrittsrecht ... verwehrt.*

Die Wahrnehmungskompetenz des Landes verletzt der Bund erst dann, wenn er nach außen gegenüber Dritten rechtsverbindlich tätig wird oder durch die Abgabe von Erklärungen, die einer rechtsverbindlichen Erklärung gleichkommen, die Wahrnehmungskompetenz der Länder an sich zieht.“

Die Senatsmehrheit sieht die Wahrnehmungskompetenz deshalb nicht verletzt, weil sich der Bund mit dem Atomkonsens im Rahmen rein politischer, rechtlich nicht bindender Absprachen gehalten habe. Man habe mit den Kraftwerksbetreibern auch intensiven Informationsaustausch betreiben dürfen, um die Länder sachgerecht anweisen zu können. Wollte man diese Phase der Informationsgewinnung von einer Mitwirkung der Länder abhängig machen, so enge man in unzulässiger Weise die Kompetenzen des Bundes ein (BVerfGE 104, 249, 267). Die Wahrnehmungskompetenz verbleibe in vollem Umfang beim Land, weil dieses allein die rechtsverbindlichen Akte gegenüber den Kraftwerksbetreibern vornehme.

Dieser Argumentation halten die beiden abweichenden Richter (vgl. BVerfGE 104, 249, 273) entgegen, die Differenzierung zwischen rechtsverbindlichen und nicht rechtsverbindlichen Akten sei zu formal. Vielmehr sei das Verwaltungshandeln heutzutage nicht mehr auf rechtsverbindliche Akte beschränkt. Gerade in komplizierten Verwaltungsverfahren spielten informale Absprachen und Verhandlungen eine erhebliche Rolle. Indem der Bund sich durch den Atomkonsens politisch gebunden habe, habe er gleichzeitig in die Wahrnehmungskompetenz des Landes Hessen eingegriffen, da dieses nunmehr nur noch als verlängerter Arm des

Bundes, nicht mehr als eigenverantwortlicher Akteur erscheine. Dies verletze die Eigenstaatlichkeit des Landes aus Art. 30 und 85 GG.

Meines Erachtens ist der Senatsmehrheit zu folgen, da es dem Bund in der Tat nicht verwehrt sein kann, zunächst in Kooperation mit den betroffenen Kreisen ein tragfähiges atomwirtschaftliches Konzept zu erarbeiten, um dann die Länder im Rahmen von Art. 85 GG sinnvoll anweisen zu können. A.a. vertretbar.

## **2. Verstoß gegen den Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens**

Weiterhin könnte der Bund gegen den Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens verstoßen haben. Dieser besagt, dass im Bundesstaatsverhältnis der eine Teil seine Kompetenzen nur so ausüben darf, dass der andere Teil rücksichtsvoll und seinen Interessen entsprechend behandelt wird, so dass das Gesamtinteresse des Bundesstaats gewahrt bleibt. Ein Verstoß kann vorliegen, wenn die Inanspruchnahme einer Kompetenz als missbräuchlich erscheint oder gegen prozedurale Anforderungen verstoßen wurde.

Da missbräuchliches Verhalten vorliegend ausscheidet, kommt nur ein Verstoß gegen Verfahrensanforderungen in Betracht. Hier meint die Minderansicht innerhalb des Senats, der Bund habe das Land Hessen an den Gesprächen im Rahmen des Atomkonsenses beteiligen müssen, da die Bundesauftragsverwaltung unter anderem auch dem Zweck diene, die Auffassung des betroffenen Landes zur Geltung kommen zu lassen. Die unterbliebene Beteiligung des Landes mache das Verfahren verfassungswidrig.

Dem hält die Mehrheit zu Recht entgegen, dass der Atomkonsens und die damit verfolgten politischen Strategien außerhalb des von der Bundesauftragsverwaltung betroffenen Bereiches lägen. Zwar sei es richtig, dass gegebenenfalls auch im Vorfeld einer etwaigen Weisung bereits wichtige Vorentscheidungen im Rahmen informalen Verwaltungshandelns fielen mit der Folge, dass das Land zu beteiligen sei. Vorliegend sei es aber bei den Gesprächen vordringlich um die Erarbeitung eines politischen Gesamtkonzepts zum Atomausstieg gegangen. Das von Art. 85 GG umfasste Verwaltungsrechtsverhältnis das Kernkraftwerk Biblis betreffend sei durch den Atomkonsens lediglich überlagert worden. Dem ist mit der Erwägung

zuzustimmen, dass die Bundesregierung nicht gezwungen werden kann, im Rahmen politischer Verhandlungen mit Energieversorgern politisch möglicherweise andersdenkende Landesregierungen mit an den Verhandlungstisch zu holen. Ein Verstoß gegen den Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens ist nicht gegeben. A.a. vertretbar.

### **3. Ergebnis**

Der Antrag des Landes Hessen ist zwar zulässig, aber unbegründet.

## **Fall 2**

### **I. Gründung des Bundesamtes**

#### **1. Erfordernis der ausdrücklichen Ermächtigung**

Die Bundesländer sind bereits im Zweifel, ob die Gründung des Bundesamtes mit dem Grundgesetz, insbesondere mit dessen Vorschriften über die Verwaltungskompetenzen in Einklang steht. Da die Verwaltung gem. Art. 30, 83 GG grundsätzlich Ländersache ist, bedarf der Bund zur Errichtung eigener Verwaltungseinheiten einer ausdrücklichen Ermächtigung im Grundgesetz.

#### **2. Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG als Ermächtigungsnorm**

Der zunächst denkbare Art. 87b Abs. 2 S. 1 GG ist hier nicht einschlägig, weil das Bundesamt nicht mit eigenem Verwaltungsunterbau geführt wird, sondern eine Bundesoberbehörde ohne Unterbau darstellt. In Betracht kommt aber Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG. Danach dürfen selbständige Bundesoberbehörden durch Gesetz für solche Gegenstände gegründet werden, für die dem Bund die Gesetzgebungskompetenz zusteht.

Bei dem neuen Bundesamt handelt es sich um eine Bundesoberbehörde, ein Gründungsgesetz liegt ebenfalls vor. Fraglich ist allein, ob dem Bund für die von dem Amt zu leistende Arbeit auch die Gesetzgebungskompetenz zusteht. Soweit es um Zivilschutz geht, folgt eine solche Kompetenz aus Art. 73 Nr. 1 GG. Für Aufgaben des Zivilschutzes durfte also das fragliche Amt gegründet werden. Zivilschutz ist die Katastrophenabwehr im Zusammenhang mit militärischer Bedrohung. Soweit

Katastrophenabwehr für den Notstandsfall Gegenstand der Tätigkeit ist, ist die Gründung von Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG gedeckt.

## **II. Zulässigkeit der konkreten Aufgabenzuweisung**

Jedoch erfasst die Aufgabenbeschreibung des Amtes auch die Tätigkeit in sonstigen Katastrophenfällen. Sonstige Katastrophenfälle unterfallen indes nicht der Bundeskompetenz aus Art. 73 Nr. 1 GG. Vielmehr besitzen die Länder die Gesetzgebungskompetenz für den allgemeinen Katastrophenschutz.

### **1. Art. 35 GG als Kompetenzzuweisung**

Allerdings könnte eine über den Zivilschutz hinausreichende Verwaltungskompetenz des Bundes aus seinen Befugnissen im Katastrophenfall gem. Art. 35 Abs. 2 S. 2 und 3 GG folgen. Diese Vorschriften normieren allgemein die Fälle, in denen Bundesbehörden, insbesondere Streitkräfte und Bundeswehr, im Katastrophenfall eingesetzt werden dürfen. Es erscheint zulässig, dass bestimmte Vorfeldaufgaben, wie die Erstellung von Notfallplänen und Einsatzszenarien, von der Befugnis des Bundes zur Katastrophenhilfe gedeckt sind. Man wird argumentieren können, dass insbesondere die Bundesregierung ihr Weisungsrecht nach Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG nur sinnvoll ausüben könne, wenn der Bund hier eigene Vorbereitungsarbeit leiste. Diese kann dann auch das neue Amt übernehmen.

### **2. Das Problem der Weisungsbefugnis**

Im Ergebnis kann man davon ausgehen, dass die Übertragung bestimmter vorbereitender Aufgaben auf das Bundesamt zulässig ist. Fraglich ist aber, ob speziell die Befugnis des Amtes zur Erteilung von Weisungen im Katastrophenfall von der Verwaltungskompetenz des Bundes gedeckt ist. Diese Weisungsbefugnis führt dazu, dass Landesbehörden den Weisungen einer Bundesbehörde unterstellt werden. Darin liegt möglicherweise ein Verstoß gegen das Verbot der Mischverwaltung.

Das Verbot der Mischverwaltung lässt sich generell den Vorschriften des Grundgesetzes über die Verwaltungskompetenzen im Bundesstaat entnehmen, da diese von einer klaren Trennung ausgehen. Jede staatliche Ebene soll ausschließlich für die Verwaltung der ihr zugewiesenen Aufgaben zuständig sein. Hierzu steht ein



Weisungsrecht einer Bundesbehörde gegenüber Landesbehörden in Widerspruch<sup>1</sup>. Zulässig ist die Mischverwaltung nur, wenn sie im Grundgesetz ausdrücklich angeordnet ist.

Eine solche Anordnung kann sich hier aus Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG ergeben. Dort wird allerdings lediglich die Bundesregierung zur Weisungserteilung ermächtigt. Dies wird man auch abschließend verstehen müssen, da im staatsrechtlichen Verhältnis grundsätzlich nur die oberste Verwaltungsebene gegenüber einer anderen Verwaltung tätig werden soll. Da eine weitere Norm nicht ersichtlich ist, verstößt das Weisungsrecht gegen das Verbot der Mischverwaltung.

### **3. Grundgesetzänderung erforderlich**

Wollte man ein solches Weisungsrecht, das im Übrigen hier nur fiktiv angenommen wurde, vorsehen, so bedürfte es einer Grundgesetzänderung. Im Rahmen der derzeitigen Diskussion um eine Föderalismusreform ist folgender neuer Wortlaut von Art. 35 Abs. 3 GG im Gespräch (Neuerung kursiv):

„Gefährdet die Katastrophe oder der Unglücksfall das Gebiet mehr als eines Landes, so kann die Bundesregierung, soweit es zur wirksamen Bekämpfung erforderlich ist, *im Einvernehmen mit den betroffenen Ländern einzelne Maßnahmen koordinieren, den Landesregierungen die Weisung erteilen, Polizeikräfte oder Kräfte und Einrichtungen anderer Verwaltungen den betroffenen Ländern zur Verfügung zu stellen sowie Einheiten des Bundesgrenzschutzes und der Streitkräfte zur Unterstützung der betroffenen Länder einsetzen. Das Gleiche gilt bei Katastrophen oder besonders schweren Unglücksfällen, die ein betroffenes Land nicht bewältigen kann, auf Antrag dieses Landes.*“

Auch dieser neue Wortlaut trägt indes ein Weisungsrecht des Bundesamtes nicht. Vielmehr sollen durch die Formulierung die bereits bestehenden Koordinierungskompetenzen, die sich hauptsächlich auf die Katastrophenverhütung im Vorfeld beziehen, textlich abgesichert werden.

---

<sup>1</sup> Vgl. BVerfGE 63, 1, 38 ff.