

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 911

Das Weisungsrecht nach Art. 85 Abs. 3 GG

Inhalt, Grenzen und haftungsrechtliche Dimensionen

Von

Norbert Janz



Duncker & Humblot · Berlin

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 911

NORBERT JANZ

Das Weisungsrecht nach Art. 85 Abs. 3 GG

Das Weisungsrecht nach Art. 85 Abs. 3 GG

Inhalt, Grenzen und haftungsrechtliche
Dimensionen

Von

Norbert Janz



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät
der Universität Potsdam
hat diese Arbeit im Jahre 2001/2002
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2003 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 3-428-10423-4

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Vorwort

Die vorliegende Arbeit ist von der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam im Wintersemester 2001/2002 als Inaugural-Dissertation angenommen worden. Sie wurde für den Druck ergänzt; Rechtsprechung, Literatur und Parlamentsmaterialien konnten daher bis Mai 2002 berücksichtigt werden.

Herrn Prof. Dr. Michael Nierhaus danke ich sehr herzlich für die im besten Sinne „doktorväterliche“ Betreuung meiner Arbeit. Er hat mich stets in jeder Weise unterstützt und mir neben meiner Assistententätigkeit an seinem Lehrstuhl den nötigen Freiraum gelassen.

Ferner gebührt Frau Prof. Dr. Carola Schulze mein Dank für die ungewöhnlich zügige und darüber hinaus wohlwollende Erstellung des Zweitgutachtens. Herrn Prof. Norbert Simon gilt mein besonderer Dank für die Aufnahme der Arbeit in die Schriften zum Öffentlichen Recht. Ausgezeichnet wurde die Arbeit durch den Wolf-Rüdiger-Bub-Preis der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam.

Schließlich möchte ich es nicht versäumen, meiner Lehrstuhlkollegin, Frau Sonja Rademacher, für die vielfältigen Anregungen und den regen Gedankenaustausch sowie Herrn cand. iur. Falk-Florian Hoene für die mitunter nervenaufreibende Erstellung des druckfähigen Layouts zu danken.

Ich widme das Buch meinem Großvater Hans König.

Berlin, im August 2002

Norbert Janz

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----|
| A. Problemdarstellung | 25 |
| B. Historische Entwicklung | 31 |
| I. Einleitung | 31 |
| II. Auftragsverwaltung im Kaiserreich | 32 |
| 1. Verfassungsrechtliche Ausgangslage bei Reichsgründung 1871 | 32 |
| a) Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen..... | 33 |
| b) Die Ausführung der Reichsgesetze durch die Länder | 35 |
| aa) Die Verteilung der Verwaltungskompetenzen..... | 35 |
| bb) Die Reichsaufsicht nach Art. 4 RV | 38 |
| 2. Ansätze für die Einführung auftragsweiser Verwaltung | 41 |
| a) Allgemeine Entwicklungstendenzen | 41 |
| b) Auftragsverwaltung als Verfassungsverstoß? | 47 |
| c) Materien | 48 |
| aa) Ausbau der Reichsaufsicht nach Art. 4 RV | 49 |
| bb) Übertragung von Verwaltungskompetenzen auf Einzelstaaten | 53 |
| 3. Haftungsfrage | 54 |
| 4. Fazit | 56 |
| III. Auftragsverwaltung in der Weimarer Republik | 57 |
| 1. Verfassungsrechtliche Ausgangslage und Staatspraxis..... | 57 |
| a) Allgemeine Entwicklung..... | 57 |
| b) Die Ausführung der Reichsgesetze und die Reichsaufsicht | 60 |
| c) Die sog. Reichsauftragsverwaltung..... | 62 |
| d) Einzelne Materien der Reichsauftragsverwaltung..... | 66 |
| e) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Reichsauftragsverwaltung | 68 |
| f) Schicksal der Reichsauftragsverwaltung am Ende der Weimarer Republik | 71 |
| 2. Haftungsfrage | 73 |
| 3. Fazit | 74 |
| C. Die Bundesauftragsverwaltung | 77 |
| I. Die Entstehung des Art. 85 GG..... | 77 |
| 1. Anknüpfung an alte Verfassungspraxis | 77 |
| 2. Die Genese des Art. 85 GG | 78 |
| 3. Fazit..... | 81 |
| II. Das Gefüge grundgesetzlicher Vollzugsmodelle..... | 82 |
| 1. Der Regelfall: Landeseigenverwaltung..... | 82 |

| | |
|---|------------|
| 2. Die Ausnahme: Bundeseigenverwaltung | 83 |
| 3. Die dritte Verwaltungsform: Bundesauftragsverwaltung | 83 |
| III. Die Rechtsnatur der Bundesauftragsverwaltung | 86 |
| IV. Übersicht über Bundesingenenzen | 93 |
| 1. Befugnisse des Bundesgesetzgebers | 93 |
| 2. Befugnisse der Bundesregierung | 94 |
| 3. Befugnisse oberster Bundesbehörden - Das Weisungsrecht | 96 |
| 4. Bundesaufsicht | 96 |
| V. Andere subordinationsrechtliche Beziehungen | 97 |
| 1. Aufgabenerfüllung auf kommunaler Ebene | 97 |
| 2. Beliehene | 98 |
| 3. Organleihe | 99 |
| 4. Gemeinschaftsaufgaben | 99 |
| 5. Bürgerlich-rechtliches Auftragsverhältnis | 100 |
| VI. Die Materien der Bundesauftragsverwaltung | 101 |
| 1. Verteidigungsverwaltung | 102 |
| 2. Atomverwaltung | 104 |
| 3. Luftverkehrsverwaltung | 107 |
| 4. Bundeswasserstraßenverwaltung | 108 |
| 5. Bundesfernstraßenverwaltung | 109 |
| 6. Geldleistungsverwaltung | 111 |
| 7. Finanzverwaltung | 112 |
| 8. Lastenausgleichsverwaltung | 112 |
| VII. Fazit | 113 |
| D. Weisungen nach Art. 85 Abs. 3 GG | 115 |
| I. Überblick und Literaturbefund | 115 |
| 1. Auftragsrechtliche „Windstille“ | 116 |
| 2. Zunehmende energiepolitische Auseinandersetzungen | 117 |
| 3. Heutiger Befund | 118 |
| II. Begriff der Weisung | 122 |
| 1. Vielfalt der Inhalte | 122 |
| a) Weisungen im Rechtssinne | 122 |
| b) Weisungen im Grundgesetz | 125 |
| aa) Die Weisung als föderales Steuerungselement | 125 |
| bb) Die Weisung als Abhängigkeitsmerkmal | 126 |
| cc) Fazit | 127 |
| 2. Der Weisungsbegriff im Rahmen des Art. 85 Abs. 3 GG | 128 |
| 3. Die Ausgestaltung des Weisungsrechts | 129 |
| a) Grundsätzliche Struktur des Weisungsrechts | 129 |
| b) Zuständigkeiten bei Weisungserteilung | 131 |
| aa) Weisungsberechtigter | 132 |
| α) Oberste Bundesbehörden als Weisungsberechtigte (Regelfall) | 132 |
| αα) Zuständige oberste Bundesbehörden | 132 |

| | |
|--|-----|
| ββ) <i>Zuständige</i> oberste Bundesbehörden | 134 |
| β) Bundesoberbehörden als Weisungsberechtigte (Ausnahme) | 137 |
| αα) Verteidigungsverwaltung | 137 |
| ββ) Lastenausgleichsverwaltung..... | 139 |
| γγ) Weitere Weisungsberechtigte außerhalb des Art. 85 GG | 140 |
| bb) Weisungsempfänger | 140 |
| α) Normalfall | 140 |
| β) Eilfall | 142 |
| c) Inhaltlicher Umfang der Weisungskompetenz | 142 |
| d) Verbindlichkeit einer Weisung | 146 |
| e) Weisungs-, „Ziel“ | 147 |
| aa) Grundsätzliches Weisungs-, „Ziel“ | 147 |
| bb) Ein gerichtliches Verfahren als Weisungs-, „Ziel“ | 148 |
| f) Kein Umsetzungserfordernis..... | 150 |
| g) Wirksamwerden einer Weisung | 150 |
| h) Verflochtenheit von Bund und Land | 151 |
| i) Weitere Rechtsbeziehungen | 152 |
| j) Minderintensive Eingriffe | 155 |
| k) Die Weisung als Mittel der Bundesaufsicht? | 159 |
| l) Zusammenfassende Betrachtung | 160 |
| III. Übersicht Weisungsstreitigkeiten | 162 |
| 1. Die friedliche Nutzung der Kernenergie | 162 |
| a) Umfang der Kernenergienutzung in Deutschland | 162 |
| b) Gesetzliche Grundlagen | 165 |
| 2. Konkrete atomrechtliche Weisungsstreitigkeiten | 167 |
| a) Reaktorbetriebe in Hanau/Hessen I. | 168 |
| b) Schneller-Brüter-Prototyp in Kalkar/Nordrhein-Westfalen | 173 |
| c) Kernkraftwerk in Brokdorf/Schleswig-Holstein | 178 |
| d) Atomare End- und Zwischenlagerung | 180 |
| aa) „Schacht Konrad“ in Salzgitter/Niedersachsen | 180 |
| bb) Gorleben/Niedersachsen | 188 |
| α) Das Endlagerprojekt | 189 |
| β) Das Transportbehälterlager | 191 |
| γ) Die Pilotkonditionierungsanlage | 192 |
| e) Reaktorbetriebe in Hanau/Hessen II. | 193 |
| f) Kernkraftwerk Mülheim-Kärlich/Rheinland-Pfalz | 196 |
| aa) Weisungsrechtliche Dimension des Atommeilers | 196 |
| bb) Atomausstiegsrechtliche Dimension | 198 |
| g) Kernkraftwerk Biblis/Hessen | 199 |
| h) Castor-Transporte | 202 |
| aa) Ausgangssituation | 203 |
| bb) Konkrete Konflikte | 206 |
| i) Kernkraftwerk Obrigheim/Baden-Württemberg | 207 |

| | |
|--|-----|
| aa) Kernenergiepolitischer Hintergrund | 207 |
| bb) Konkrete Konflikte | 208 |
| cc) Die Zwischenlagerung radioaktiver Abfälle - ein Überblick | 210 |
| j) Endlager Morsleben/Sachsen-Anhalt | 210 |
| k) Streitpunkt Wiederaufbereitung | 215 |
| aa) Allgemeines und Begriffsinhalt | 216 |
| bb) Ausstieg aus der Wiederaufbereitung | 218 |
| cc) Skandal in Sellafield | 220 |
| l) Restlaufzeiten von Kernkraftwerken | 221 |
| m) Weisungen im Falle eines Betreiberkonkurses | 227 |
| 3. Weisungskonflikte außerhalb des Atomrechts | 228 |
| a) Bundesfernstraßenverwaltung | 228 |
| b) Weitere Verwaltungsbereiche | 230 |
| 4. Befund der Inanspruchnahme des Weisungsrechts | 231 |
| a) Die Kernenergieverwaltung | 231 |
| b) Die Fernstraßenverwaltung | 235 |
| c) Fazit | 236 |
| IV. Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen der Inanspruchnahme | 237 |
| 1. Allgemeines | 237 |
| 2. Anforderungen an die Verfassungskonformität | 239 |
| a) Tatsächliches Vorliegen einer Weisung | 239 |
| b) Gegenstand der Weisung | 241 |
| c) Zuständigkeiten bei Weisungserteilung | 244 |
| d) Verfahrensanforderungen: Pflicht zum bundesfreundlichen Verhalten | 245 |
| aa) Tatsächliche Gelegenheit des Landes zur Stellungnahme | 247 |
| bb) Erwägung des Landesstandpunktes | 248 |
| cc) Vorheriger Hinweis auf die Möglichkeit einer Weisungserteilung | 249 |
| dd) Hinreichende Substantiierung des Pflichtenverstößes | 250 |
| ee) Tatsächliche Relevanz dieser Kompetenzschranke | 250 |
| e) Gebot der Weisungsklarheit | 251 |
| aa) Bestimmtheit | 251 |
| bb) Schriftform | 252 |
| f) Einfachgesetzlicher rechtswidriger Weisungsinhalt | 253 |
| g) Tatsächliche Unausführbarkeit | 255 |
| h) Einzelfallbezogenheit einer Weisung | 256 |
| aa) Problemstellung | 256 |
| bb) Eigene Ansicht | 258 |
| cc) Ergebnis | 261 |
| i) Gesetzliche Ausgestaltung des auftragsweisen Verwaltungsbereichs | 262 |
| j) Verfassungswidrigkeit des Gesetzes | 263 |
| k) Dringlichkeitsentscheidung | 264 |
| l) Grundrechte | 265 |
| aa) Grundrechtsträgerschaft des Landes | 265 |

| | |
|---|------------|
| bb) Grundrechtstreuhand des Landes..... | 266 |
| m) Sonstige Grenzen des Weisungsrechts | 266 |
| n) Zwischenergebnis..... | 267 |
| V. Rechtsschutz gegen erteilte Weisungen | 267 |
| 1. Allgemeine Problemstellung..... | 267 |
| 2. Rechtsweg..... | 268 |
| a) Rechtswegmöglichkeiten | 268 |
| b) Rechtsweg bei Fehlen der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen..... | 270 |
| c) Rechtsweg bei Fehlen der einfachgesetzlichen Voraussetzungen..... | 271 |
| 3. Weitere Sachurteilsvoraussetzungen | 274 |
| a) Antrag | 274 |
| b) Antragsberechtigung | 274 |
| c) Streitgegenstand..... | 275 |
| d) Antragsbefugnis | 275 |
| e) Übrige Zulässigkeitsvoraussetzungen | 276 |
| 4. Die Entscheidung des BVerfG..... | 277 |
| 5. Einstweiliger Rechtsschutz..... | 278 |
| 6. Ergebnis..... | 278 |
| VI. Zwangsweise Umsetzung einer erteilten Bundesweisung | 279 |
| 1. Ausgangssituation..... | 279 |
| 2. Der Bundeszwang..... | 282 |
| 3. Der Bund-Länder-Streit..... | 285 |
| 4. Das Mängelrügeverfahren | 287 |
| 5. Fernliegende Instrumentarien | 288 |
| 6. Bundeszwang als ultima ratio? | 288 |
| 7. Weisungsvollzug durch Bundesbehörden? | 292 |
| a) Der Ansatz F. Loschelders | 292 |
| b) Kritische Stellungnahme | 293 |
| VII. Vorläufige Bilanz | 295 |
| 1. Grundsätzliche Akzeptanz | 295 |
| 2. Tatsächliche Bedeutung des Weisungsrechts | 297 |
| E. Die haftungsrechtliche Dimension von Weisungen | 301 |
| I. Allgemeines zur haftungsrechtlichen Dimension | 301 |
| 1. Einführung in die Problematik..... | 301 |
| a) Schriftums- und Rechtsprechungsbefund..... | 303 |
| aa) Allgemeine Übersicht der Haftung im Bund-Länder-Verhältnis | 303 |
| bb) Speziell: Die Haftung aus Weisungen | 306 |
| b) Fallkonstellationen | 308 |
| aa) Relevante Verwaltungsbereiche | 308 |
| bb) Konkrete Haftungssituationen | 310 |
| 2. Begrifflichkeiten..... | 313 |
| a) Die Weisung als <i>conditio sine qua non</i> | 313 |
| aa) Das Vorliegen einer Weisung..... | 313 |

| | |
|--|-----|
| α) Tatsächliches Vorliegen..... | 314 |
| β) Minderintensive Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes | 315 |
| γ) Nicht-Weisung? | 316 |
| αα) Der formale Rahmen | 316 |
| ββ) Das innere Wesen..... | 316 |
| δ) Folgerungen | 317 |
| bb) Unterschiedliche Weisungstypen | 317 |
| α) Einzelne Weisungstypen..... | 318 |
| αα) Verschiedene Weisungsinhalte..... | 318 |
| ββ) Die sog. provozierte Weisung | 318 |
| γγ) Die angeforderte Weisung..... | 319 |
| β) Rechtliche Konsequenzen? | 319 |
| b) Der Schaden als Voraussetzung einer Haftung | 320 |
| c) Die Haftung als Rechtsfolge | 321 |
| II. Anspruchsgrundlagen..... | 321 |
| 1. Überblick über die möglichen Anspruchsgrundlagen..... | 321 |
| 2. Einzelne Anspruchsgrundlagen | 323 |
| a) „Auftrags“-Haftungsregelungen..... | 323 |
| aa) Öffentlich-rechtlicher Auftrag..... | 323 |
| bb) Öffentlich-rechtliche Geschäftsführung ohne Auftrag | 327 |
| b) Sonstige schuldrechtliche Haftungsregelungen..... | 328 |
| c) Die Amtshaftung | 329 |
| aa) „Jemand“ in Ausübung eines öffentlichen Amtes | 331 |
| bb) Drittgerichtete Amtspflicht..... | 332 |
| α) <i>Drittgerichtete</i> Amtspflicht..... | 332 |
| β) Drittgerichtete <i>Amtspflicht</i> | 336 |
| cc) Bereicherung der anderen Körperschaft? | 337 |
| dd) Weitere Gesichtspunkte..... | 338 |
| ee) Fazit und kritische Anmerkung | 338 |
| d) Die Bundestreue..... | 339 |
| e) Öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch..... | 343 |
| aa) Wesen des allgemeinen öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruchs | 343 |
| bb) Anwendbarkeit bei der Bund-Länder-Haftung | 344 |
| cc) Ergebnis..... | 347 |
| f) Gedanke der Drittschadensliquidation | 347 |
| aa) Die zivilrechtliche Drittschadensliquidation | 347 |
| bb) Anwendung im Bund-Länder-Verhältnis | 348 |
| cc) Ergebnis..... | 350 |
| g) Fortgeltendes DDR-Recht..... | 351 |
| aa) Das StHG-DDR..... | 351 |
| bb) Geltungskraft im Bund-Länder-Verhältnis? | 353 |
| h) Weitere Haftungsgrundlagen | 354 |

| | |
|--|-----|
| aa) Die Mittel des Art. 85 Abs. 3 und 4 GG | 354 |
| bb) Bundeszwang..... | 356 |
| cc) Art. 85 GG..... | 356 |
| dd) Art. 85 GG i.V.m. § 1004 BGB..... | 357 |
| ee) § 18 Abs. 4 AtomG (ggf. analog) | 357 |
| ff) Einfachgesetzliche Regelungen innerhalb der Materien des Art. 85 GG..... | 358 |
| gg) Einfachgesetzliche Regelungen außerhalb der Materien des Art. 85 GG..... | 359 |
| α) § 19 Abs. 3 Satz 2 2. HS AltsparenerG | 359 |
| β) § 55 Abs. 3 BGG | 360 |
| γ) §§ 102 ff. SGB X..... | 361 |
| δ) Fazit | 361 |
| hh) Finanzausgleich..... | 362 |
| ii) Enteignungsgleicher Eingriff..... | 362 |
| jj) Allgemeines Veranlassungsprinzip | 364 |
| i) Zwischenergebnis..... | 364 |
| 3. Art. 104 a Abs. 5 GG als <i>rocher de bronze</i> | 365 |
| a) Einführung | 365 |
| b) Entstehungsgeschichte | 366 |
| aa) Das sog. <i>Troeger-Gutachten</i> | 368 |
| bb) Begründung der Bundesregierung | 369 |
| cc) Stellungnahme des Bundesrates | 370 |
| dd) Gegenäußerung der Bundesregierung..... | 371 |
| ee) Schluß und Schlußfolgerung | 373 |
| c) Art. 108 Abs. 4 Satz 2 GG a. F. als unmittelbarer Vorläufer | 376 |
| aa) Inhalt der Vorschrift | 377 |
| bb) Bedeutung der Vorschrift | 379 |
| d) Anwendbarkeit der Regelung des Art. 104 a Abs. 5 Satz 1, 2. Halbsatz GG..... | 381 |
| aa) Streitstand..... | 381 |
| α) Keine unmittelbare Geltung..... | 381 |
| β) Unmittelbare Geltung | 383 |
| γ) Tatsächliche Bedeutung des Streits und seine Folgen..... | 385 |
| bb) Streit im Schrifttum und langjähriges Rechtsprechungsvakuum | 386 |
| cc) Eigene Ansicht | 388 |
| α) Wortlaut der Norm..... | 388 |
| αα) Art. 104 a Abs. 5 Satz 1, 2. Halbsatz GG | 389 |
| ββ) Art. 104 a Abs. 5 Satz 2 GG..... | 390 |
| β) Historische Auslegung..... | 391 |
| γ) Systematische Auslegung | 392 |
| δ) Teleologische Auslegung..... | 394 |
| αα) Verfassungsrechtliche Teleologie..... | 394 |

| | |
|--|-----|
| ββ) Rechtspolitische Teleologie..... | 397 |
| γγ) Weitere Argumente | 398 |
| ee) Ergebnis: Unmittelbare Geltung des Art. 104 a Abs. 5 Satz 1, 2. Hs. GG | 399 |
| e) Das Konnexitätsprinzip innerhalb der Finanzverfassung und seine Durchbrechung..... | 402 |
| aa) Die grundgesetzliche Finanzverfassung - Begriffsbestimmung und Inhalt | 403 |
| bb) Das Konnexitätsprinzip des Art. 104 a Abs. 1 GG | 408 |
| α) Ausgangsüberlegungen | 408 |
| β) Die Regelung vor 1969 | 410 |
| γ) Die Lastenverteilung seitdem | 410 |
| δ) Exkurs: Lastenverteilung und Mischfinanzierung | 416 |
| ε) Kritik am Konnexitätsgrundsatz | 418 |
| cc) Durchbrechungen des Konnexitätsprinzips | 420 |
| α) Grundsätzliches..... | 420 |
| β) Einzelne Regelungen | 421 |
| αα) Bundesauftragsverwaltung, Art. 104 a Abs. 2 GG | 421 |
| (1) Inhalt und Reichweite der Regelung..... | 421 |
| (2) Konkrete Regelungsbereiche | 425 |
| (3) <i>Bestätigung</i> oder <i>Durchbrechung</i> des Konnexitätsprinzips? | 426 |
| ββ) Ausnahme bei Geldleistungsgesetzen, Art. 104 a Abs. 3 GG..... | 427 |
| (1) Die Finanzierungszuständigkeit nach Art. 104 a Abs. 3 Satz 1 GG | 427 |
| (2) Bundesauftragsverwaltung als Rechtsfolge nach Art. 104 a Abs. 3 Satz 2 GG | 431 |
| (3) Zustimmungserfordernis des Bundesrates nach Art. 104 a Abs. 3 Satz 3 GG | 433 |
| γγ) Finanzhilfekompetenz, Art. 104 a Abs. 4 GG | 434 |
| (1) Der Tatbestand des Art. 104 a Abs. 4 Satz 1 GG..... | 434 |
| (2) Die nähere Regelung nach Art. 104 a Abs. 4 Satz 2 GG | 437 |
| δδ) Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a und b GG..... | 439 |
| (1) Art. 91 a GG | 440 |
| (2) Art. 91 b GG | 442 |
| (3) Reformbestrebungen..... | 444 |
| εε) Kriegsfolgenlasten nach Art. 120 GG | 445 |
| γ) Die Begriffe Zweckausgaben und Verwaltungsausgaben..... | 446 |
| αα) Verwaltungsausgaben..... | 446 |
| ββ) Zweckausgaben | 447 |
| γγ) Konkrete Kostentragungslasten..... | 448 |
| δδ) Kritische Würdigung | 451 |

| | |
|---|-----|
| δ) „Einpassen“ der Haftungskosten in das System des Art. 104 a Abs. 1 und 5 Satz 1 1. HS GG | 453 |
| f) Voraussetzungen einer Bund-Länder-Haftung: Der Tatbestand des Art. 104 a Abs. 5 Satz 1 2. HS GG..... | 456 |
| aa) Haftungsbeteiligte | 458 |
| α) Bund und Länder als Beteiligte..... | 459 |
| β) Nur Länder als Beteiligte..... | 461 |
| γ) Mittelbare Staatsverwaltung | 461 |
| δ) Zusammenfassung | 464 |
| bb) Der Begriff „haften“ | 464 |
| α) Fehlende Befassung in Rechtsprechung und Schrifttum..... | 464 |
| β) Begriffsinhalt | 465 |
| γ) Fazit | 468 |
| cc) Begriff „im Verhältnis zueinander“ | 468 |
| dd) Begriff „Ordnungsmäßige Verwaltung“ | 469 |
| α) Verwaltung | 470 |
| αα) Begrifflichkeiten..... | 470 |
| (1) Der allgemeine Begriff „Verwaltung“ | 470 |
| (2) Die „Verwaltung“ in Art. 104 a Abs. 5 Satz 1 GG | 471 |
| ββ) Verwaltung und Weisungen nach Art. 85 Abs. 3 GG..... | 473 |
| β) Ordnungsmäßigkeit..... | 474 |
| αα) Strukturelemente des Ordnungsmäßigkeitsbegriffs | 474 |
| ββ) Ordnungsmäßigkeit als objektiver Maßstab | 476 |
| (1) Vielfalt der Inhalte..... | 476 |
| (2) Erfordernis eines Haftungskernbereichs | 477 |
| (a) Gedanklicher Ansatz | 477 |
| (b) Festlegung des Haftungskernbereiches | 480 |
| (c) Zusammenfassung..... | 484 |
| γγ) Ordnungsmäßigkeit als subjektiver Maßstab..... | 484 |
| ee) Umfang..... | 488 |
| α) Die Höhe des Schadensersatzes | 488 |
| β) Kausalität | 491 |
| γ) Zinsen | 492 |
| δ) Verjährung | 493 |
| g) Exkurs: Zusammenfassender Blick auf die Funktion der Verwaltungshaftung | 493 |
| h) Fazit | 494 |
| III. Das Land als Geschädigter | 495 |
| 1. Problemexposition und Schrifttumsbefund..... | 496 |
| 2. Überblick über die haftungsrechtlichen Beziehungen | 498 |
| a) Das Land als unmittelbar Geschädigter..... | 499 |
| aa) Problemlage..... | 499 |
| bb) Fallbeispiel | 500 |

| | |
|--|-----|
| b) Das Land als mittelbar Geschädigter | 502 |
| aa) Problemlage..... | 502 |
| bb) Fallbeispiel | 504 |
| cc) Keine unmittelbare Haftung des Bundes | 506 |
| dd) Reine Länderhaftung | 507 |
| c) Art. 104 a Abs. 5 Satz 1, 2. Halbsatz GG als haftungsrechtlicher Katéchon | 509 |
| d) Der Grad der Rechtswidrigkeit als Maßstab des Art. 104 a Abs. 5 Satz 1, 2. Halbsatz GG | 511 |
| aa) Grundsatz | 512 |
| α) Verantwortlichkeit des Bundes | 512 |
| β) Einfügen der Verantwortlichkeit in die Rechtsordnung..... | 514 |
| γ) Folgen | 516 |
| bb) Gemischte Haftung | 516 |
| 3. Abschließende Betrachtung..... | 520 |
| a) Haftungsrechtliche Lösung der Fallbeispiele | 520 |
| aa) Das Land als unmittelbar Geschädigter..... | 520 |
| bb) Das Land als mittelbar Geschädigter | 523 |
| b) Resümee..... | 524 |
| IV. Der Bund als Geschädigter..... | 525 |
| 1. Einführung..... | 526 |
| a) Überblick über die haftungsrechtlichen Beziehungen..... | 526 |
| b) Fallbeispiel | 531 |
| c) Hintergrund und politische Bedeutung des Fallbeispiels | 532 |
| 2. Haftungsvoraussetzungen | 533 |
| a) Überblick | 533 |
| b) Nicht ordnungsmäßiges Ausführen einer Weisung | 537 |
| aa) Bewußte Ausführungsmängel..... | 537 |
| bb) Unbewußte Ausführungsmängel | 539 |
| c) Nichtbeachtung einer Weisung | 540 |
| d) Haftungsrechtliche Behandlung | 542 |
| e) Ergebnis bei monokausalem Handeln des Landes | 544 |
| f) Exkurs: Europarechtliche Besonderheiten | 545 |
| aa) Fehlerhafte Mittelverwendung | 545 |
| bb) Verhängung von Zwangsgeldern durch den EuGH | 547 |
| g) Mischfälle | 548 |
| aa) Überblick..... | 548 |
| bb) Ausschließliche Landessphäre..... | 550 |
| α) Kollusives Zusammenwirken..... | 550 |
| β) „Zufälliges“ Zusammenwirken | 551 |
| γ) Rechtliche Behandlung..... | 551 |
| cc) Teilweise Landessphäre..... | 552 |
| α) Fallgruppenbeschreibung..... | 552 |

| | |
|--|------------|
| β) Ähnliche Schadensfälle..... | 553 |
| γ) Haftungsrechtliche Behandlung..... | 553 |
| dd) Zusammenfassende Betrachtung der <i>Mischfälle</i> | 555 |
| 4. Rückgriffsmöglichkeiten des Landes..... | 557 |
| a) Zu Lasten verwaltungsexterner Dritter | 557 |
| b) Zu Lasten Landesbediensteter..... | 558 |
| 5. Zusammenfassung | 559 |
| a) Haftungsrechtliche Lösung des Fallbeispiels | 559 |
| b) Resümee..... | 560 |
| V. Rechtswegfragen einer Bund-Länder-Haftung..... | 560 |
| 1. Verwaltungsrechtsweg..... | 561 |
| 2. Verfassungsrechtliche Streitigkeit | 563 |
| 3. Fehlende Rechtsprechung des BVerfG..... | 563 |
| 4. Eigene Ansicht..... | 563 |
| 5. Exkurs: Außergerichtliche Geltendmachung..... | 565 |
| VI. Zusammenfassende Betrachtung | 567 |
| F. Zusammenfassung..... | 571 |
| Literaturverzeichnis | 578 |
| Sachwortverzeichnis..... | 599 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|------------|---|
| a.A. | anderer Ansicht |
| aaO. | am angegebenen Ort |
| Abs. | Absatz |
| a.E. | am Ende |
| a.F. | alte Fassung |
| AFG | Arbeitsförderungsgesetz |
| AgrarR | Agrarrecht |
| AK-GG | Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Reihe Alternativkommentare) |
| ALKEM | Alpha-Chemie und Metallurgie GmbH |
| AltsparerG | Gesetz zur Milderung von Härten der Währungsreform - Altsparergesetz |
| AMRadV | Verordnung über radioaktive oder mit ionisierenden Strahlen behandelte Arzneimittel |
| Anm. | Anmerkung |
| AöR | Archiv des öffentlichen Rechts |
| Art. | Artikel |
| AtomG | Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz) |
| AtSMV | Atomrechtliche Sicherheitsbeauftragten- und Meldeverordnung |
| atw | atomwirtschaft |
| Aufl. | Auflage |
| AZ | Aktenzeichen |
| BAFöG | Bundesgesetz über die individuelle Förderung der Ausbildung (Bundesausbildungsförderungsgesetz) |
| BAG | Bundesarbeitsgericht |
| BAGE | Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts |
| BAT | Bundes-Angestelltentarif |
| BauGB | Baugesetzbuch |
| Bay, bay | Bayern, bayerisch |
| BaySt.Anz | Bayerischer Staatsanzeiger |
| BayVbl. | Bayerische Verwaltungsblätter |
| BB | Der Betriebs-Berater |
| BBergG | Bundesberggesetz |
| BBG | Bundesbeamtengesetz |
| Bbg, bbg | Brandenburg, brandenburgisch |
| BbgVwGG | Gesetz über die Errichtung der Verwaltungsgerichtsbarkeit und zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung im Land Brandenburg (Brandenburgisches Verwaltungsgerichtsgesetz) |

| | |
|------------|--|
| Bd | Bund |
| Bd. | Band |
| BE | Brennelemente |
| Bem. | Bemerkung |
| Bespr. | Besprechung |
| BFH | Bundesfinanzhof |
| BFHE | Entscheidungen des Bundesfinanzhofes |
| BfS | Bundesamt für Strahlenschutz |
| BFStrG | Bundesfernstraßengesetz |
| BGB | Bürgerliches Gesetzbuch |
| BGBI. I | Bundesgesetzblatt Teil I |
| BGHZ | Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen |
| BGSG | Bundesgrenzschutzgesetz |
| BImSchG | Gesetz zum Schutze vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz) |
| BK | <i>Dolzer, Rudolf/Vogel, Klaus</i> (Hrsg.), Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar), Loseblatt (Stand: 97. Lieferung November 2001) |
| BLG | Bundesleistungsgesetz, Brennelementelager Gorleben GmbH |
| BR-Drucks. | Drucksachen des Bundesrates |
| BRRG | Rahmengesetz zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts (Beamtenrechtsrahmengesetz) |
| BM | Bundesministerium |
| BMI | Bundesministerium des Innern |
| BMU | Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit |
| BNatSchG | Bundesnaturschutzgesetz |
| BNFL | British Nuclear Fuels Ltd. |
| BSeuchenG | Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten beim Menschen (Bundes-Seuchengesetz) |
| BSGE | Entscheidungen des Bundessozialgerichts |
| BSHG | Bundessozialhilfegesetz |
| BT-Drucks. | Drucksachen des Deutschen Bundestages |
| Buchholz | Sammel- und Nachschlagewerk der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, hrsg. von K. Buchholz |
| BVerfG | Bundesverfassungsgericht |
| BVerfGE | Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts |
| BVerfGG | Bundesverfassungsgerichtsgesetz |
| BVerwG | Bundesverwaltungsgericht |
| BVerwGE | Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts |
| Ch. E. | (Herren-) Chiemseer Entwurf |
| DB | Der Betrieb |
| DBE | Deutsche Gesellschaft zum Bau und Betrieb von Endlagern für Abfallstoffe mbH |
| dens. | denselben |
| ders. | derselbe |
| Diss. | Dissertation |

| | |
|----------|--|
| DJT | Deutscher Juristentag |
| DJZ | Deutsche Juristenzeitung |
| DöD | Der öffentliche Dienst |
| DÖV | Die öffentliche Verwaltung |
| DtStZ | Deutsche Steuer-Zeitung |
| DuR | Demokratie und Recht |
| DVBl. | Deutsches Verwaltungsblatt |
| d. Verf. | der Verfasser |
| ebda. | ebenda |
| ERAM | Endlager für Radioaktive Abfälle Morsleben |
| Erl. | Erläuterung |
| ESVGH | Entscheidungssammlung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg mit Entscheidungen der Staatsgerichtshöfe beider Länder |
| ET | Energiewirtschaftliche Tagesfragen |
| EuGH | Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften |
| EURATOM | Europäische Atomgemeinschaft |
| EVertr. | Einigungsvertrag |
| f., ff. | folgende, fortfolgende |
| FamRZ | Zeitschrift für das gesamte Familienrecht |
| FAZ | Frankfurter Allgemeine Zeitung |
| FG | Festgabe |
| FN | Fußnote |
| FS | Festschrift |
| FStrG | Fernstraßengesetz |
| GBl. | Gesetzblatt |
| geänd. | geändert |
| GewArch | Gewerbearchiv |
| GewO | Gewerbeordnung |
| GG | Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 |
| GGO I | Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, Allgemeiner Teil |
| GGVE | Verordnung über die innerstaatliche und grenzüberschreitende Beförderung gefährlicher Güter mit Eisenbahnen (Gefahrgutverordnung - Eisenbahn) |
| GGVS | Verordnung über die innerstaatliche und grenzüberschreitende Beförderung gefährlicher Güter auf der Straße (Gefahrgutverordnung - Straße) |
| GMBI. | Gemeinsames Ministerialblatt |
| GNS | Gesellschaft für Nuklear-Service mbH |
| GO | Gemeindeordnung |
| GO-BReg | Geschäftsordnung der Bundesregierung |
| GS | Gesetzessammlung, Gedächtnisschrift |
| GVG | Gerichtsverfassungsgesetz |
| GVOBl. | Gesetz- und Ordnungsblatt |
| Halbs. | Halbsatz |
| HandwO | Handwerksordnung |

| | |
|--------------|---|
| Hess, hess | Hessen, hessisch |
| HGB | Handelsgesetzbuch |
| h.M. | herrschende Meinung |
| Hrsg., hrsg. | Herausgeber, herausgegeben |
| HSOG | Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung |
| i.d.F. | in der Fassung |
| INB | Internationale Natrium-Brutreaktor-Bau GmbH |
| i.V.m. | in Verbindung mit |
| JA | Juristische Arbeitsblätter |
| Jahrg. | Jahrgang |
| JöR | Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart |
| JR | Juristische Rundschau |
| Jura | Juristische Ausbildung |
| JuS | Juristische Schulung |
| JW | Juristische Wochenschrift |
| JZ | Juristenzeitung |
| KJ | Kritische Justiz |
| Komm. | Kommentar |
| KWG | Gesetz über das Kreditwesen (Kreditwesengesetz) |
| LadenschlG | Gesetz über den Ladenschluß |
| LAG | Gesetz über den Lastenausgleich (Lastenausgleichsgesetz) |
| LBG | Landbeschaffungsgesetz, Landesbeamten-gesetz |
| LG | Landgericht |
| LKV | Landes- und Kommunalverwaltung |
| Ls. | Leitsatz |
| LuftVG | Luftverkehrsgesetz |
| LuftVO | Luftverkehrs-Ordnung |
| LVG | Landesverwaltungsgericht |
| m.a.W. | mit anderen Worten |
| MDR | Monatsschrift für Deutsches Recht |
| m.E. | meines Erachtens |
| MOX | Mischoxyd |
| MW | Megawatt |
| MWh | Megawatt-Stunde |
| m. w. Nachw. | mit weiteren Nachweisen |
| n.F. | neuer Fassung |
| NJ | Neue Justiz |
| NJW | Neue Juristische Wochenschrift |
| NRW, nrw | Nordrhein-Westfalen, nordrhein-westfälisch |
| NSz | Neue Zeitschrift für Strafrecht |
| Nukem | Nuklear-Chemie und Metallurgie (Nukem) GmbH |
| NuR | Natur und Recht |
| NVwZ | Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht |
| NVwZ-RR | Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Rechtsprechungs-Report |
| NWVBl | Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter |
| NZZ | Neue Zürcher Zeitung |
| OLG | Oberlandesgericht |
| OVG | Oberverwaltungsgericht |

| | |
|------------------|--|
| PolG | Polizeigesetz |
| Pr., pr. | Preußen, preußisch |
| RAO | Reichsabgabenordnung |
| RdE | Recht der Elektrizitätswirtschaft |
| Rdnr., Rdnrn. | Randnummer, Randnummern |
| ReichsG | Reichsgesetz |
| RGBl. | Reichsgesetzblatt |
| RGZ | Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen |
| Rh.-Pf., rh.-pf. | Rheinland-Pfalz, rheinland-pfälzisch |
| RiA | Das Recht im Amt |
| RöV | Verordnung über den Schutz von Schäden durch Röntgenstrahlen (Röntgenverordnung) |
| RSK | Reaktorsicherheitskommission |
| Rspr. | Rechtsprechung |
| RuPrVBl | Reichsverwaltungsblatt und Preußisches Verwaltungsblatt |
| RV | Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 16. April 1871 |
| RVO | Reichsversicherungsordnung |
| RZ. | Randziffer |
| SBK | Schnell-Brüter-Kernkraftwerksgesellschaft mbH Essen |
| SG | Gesetz über die Rechtsstellung der Soldaten (Soldatengesetz) |
| SGB | Sozialgesetzbuch |
| SGG | Sozialgerichtsgesetz |
| S.-H., s.-h. | Schleswig-Holstein, schleswig-holsteinisch |
| s. o. | siehe oben |
| Sp. | Spalte |
| SparPG | Sparprämienengesetz |
| SSK | Strahlenschutzkommission |
| Stb | Der Steuerberater |
| std. | ständig, ständige |
| StGB | Strafgesetzbuch |
| StGH | Staatsgerichtshof |
| StHG | Staatshaftungsgesetz |
| StPO | Strafprozeßordnung |
| StrSchV | Verordnung über den Schutz vor Schäden durch ionisierende Strahlen (Strahlenschutzverordnung) |
| StrVG | Strahlenschutzvorsorgegesetz |
| StrWG | Straßen- und Wegegesetz |
| StVG | Straßenverkehrsgesetz |
| StVZO | Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung |
| s. u. | siehe unten |
| SZ | Süddeutsche Zeitung |
| TA-Lärm | Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm |
| TA-Luft | Erste Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft) |
| Teilbd. | Teilband |
| TierseuchenG | Tierseuchengesetz |
| TÜV | Technischer Überwachungsverein |

| | |
|-----------|--|
| Tz. | Textziffer |
| UA | Urteilsausfertigung |
| UmweltHG | Umwelthaftungsgesetz |
| UPR | Umwelt- und Planungsrecht |
| VBIBW | Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg |
| VDEW | Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke |
| VerfGH | Verfassungsgerichtshof |
| Verh. | Verhandlungen(en) |
| VersammlG | Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz) |
| VersR | Versicherungsrecht |
| VerwArch | Verwaltungsarchiv |
| VG | Verwaltungsgericht |
| VGH | Verwaltungsgerichtshof |
| VO | Verordnung |
| Vorbem. | Vorbemerkung |
| VR | Verwaltungsrundschau |
| VVDStRL | Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer |
| VwGO | Verwaltungsgerichtsordnung |
| VwVfG | Verwaltungsverfahrensgesetz |
| WaStrG | Bundeswasserstraßengesetz |
| WoGG | Wohngeldgesetz |
| WoPG | Wohnungsbau-Prämiengesetz |
| WRV | Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919 (Weimarer Reichsverfassung) |
| ZBR | Zeitschrift für Beamtenrecht |
| ZG | Zeitschrift für Gesetzgebung |
| ZHR | Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht |
| ZPO | Zivilprozeßordnung |
| ZRP | Zeitschrift für Rechtspolitik |
| ZSG | Zivilschutzgesetz |

Weitere gängige Abkürzungen sind *Kirchner*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 4. Aufl., bearbeitet von *H. Kirchner*, 1993, zu entnehmen.

A. Problemdarstellung

Das Grundgesetz schuf mit Art. 85 GG erstmalig in der deutschen Verfassungsgeschichte den eigenständigen Verwaltungstypus der Bundesauftragsverwaltung. Auch international stellt diese Verwaltungsform eine Besonderheit dar, die in dieser konkreten Ausprägung ausschließlich im deutschen Verfassungsrecht verankert ist.

Art. 85 GG bildet die Stammnorm der Bundesauftragsverwaltung und institutionalisiert diese Form des Gesetzesvollzuges als Verwaltungsform. Gegenstand der Regelung des Art. 85 GG ist die Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder „im Auftrage des Bundes“. Das Grundgesetz stellt neben den Regelvollzug von Bundesgesetzen durch die Länder nach Artt. 83, 84 Abs. 1 GG damit einen weiteren Verwaltungstyp. Art. 85 GG ist insofern unvollständig, als er nicht erkennen läßt, für welche Materien er Verwendung finden soll; sein Anwendungsbereich bleibt offen. Dieser ist nach der Zuständigkeitsnorm des Art. 83 GG verfassungsrechtlichen Einzelbestimmungen zu entnehmen. Art. 85 GG stellt das verfassungsrechtliche Gerüst der Bundesauftragsverwaltung dar, das dann durch spezialgesetzliche Normierungen weiter inhaltlich und formal ausgestaltet werden kann und muß.

Art. 85 GG regelt die sich im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung ergebenden Einwirkungsbefugnisse des Bundes auf die Länderverwaltungen. Werden die Länder in einer Auftragsmaterie im Auftrage des Bundes tätig, so stehen dem Bund, d. h. den zuständigen obersten Bundesbehörden, umfassende Direktionsbefugnisse zu, die über die Bundesingerenzen beim Regelvollzug von Bundesgesetzen durch die Länder nach Artt. 83, 84 GG weit hinausgehen. In dem im Rahmen dieser Arbeit besonders interessierenden Kontext ist vor allem Art. 85 Abs. 3 Satz 1 GG von entscheidender Bedeutung: „Die Landesbehörden unterstehen den Weisungen der zuständigen obersten Bundesbehörden.“

Die dem Bund somit verliehene, dem Wortlaut nach nicht beschränkte Weisungsbefugnis verschafft ihm die Möglichkeit zur maßgeblichen Einflußnahme auf den Verwaltungsvollzug der Länder. Denkbare Auswirkungen derartiger Einflußnahmen sind durchaus mehrschichtiger Natur; sie erschöpfen sich nicht allein in der unmittelbaren eindimensionalen Beziehung zwischen dem (anweisenden) Bund und dem (angewiesenen) Land.

Die Beteiligung verschiedener Hoheitsträger bei der auftragsweisen Verwaltung und ihre damit einhergehende Verflechtung vergrößert nicht nur die Zahl denkbarer Fehlerquellen, sondern wirft auch komplizierte Fragen der staatlichen Verantwortlichkeit für Fehlerfolgen auf. In concreto besteht in der Praxis das Problem, wer für die Konsequenzen fehlerhaften Verwaltungshandelns einzustehen, also zu haften hat.

Der Frage der Föderalhaftung nach Weisungserteilung kommt eine nicht zu unterschätzende praktische Bedeutung zu. Bei der Bundesauftragsverwaltung werden von den Ländern in großem Umfang Bundesmittel bewirtschaftet. Ferner betreffen Weisungen regelmäßig keine finanziellen Petitesse, sondern Streitfragen erheblichen finanziellen Ausmaßes.

Daß innerstaatliche Haftungsfragen zwischen Bund und Ländern im allgemeinen und im Bereich der Verwaltung nach Art. 85 GG im besonderen bislang gänzlich unerörtert - mithin eine literarische *terra incognita* - wären, läßt sich nicht gerade behaupten. Eher das Gegenteil scheint der Fall zu sein. Seit einiger Zeit hat die Problematik geradezu Konjunktur. Rechtsstreitigkeiten dieser Art beschäftigen zunehmend die Gerichte, und auch die Literatur wendet sich diesem Komplex zusehends mehr zu. Etliche Einzelfragen sind sorgfältig und wissenschaftlich umfassend durchdrungen und auf eine solide dogmatische Basis gestellt; ein Zustand, der bis weit in die 80er Jahre hinein so noch nicht zu konstatieren war. Auf die für diese Entwicklung leitenden oftmals gesellschaftspolitischen Beweggründe wird einzugehen sein.

Eine ausführliche Erörterung hat frühzeitig schon etwa zum Thema der Haftung der Länder gegenüber dem Bund in den Fällen stattgefunden, wenn diese bei Ausführung von Verwaltungsmaterien, welche von ihnen im Auftrage des Bundes ausgeführt werden, das Vermögen des Bundes schädigen, ohne daß indes ein weisungswidriges Verhalten vorliegt und gesondert problematisiert wird.¹ Darüber hinaus ist festzustellen, daß alle in Betracht zu ziehenden Haftungsinstitute diskutiert wurden, auch wenn m. E. nicht alle angemessen gewürdigt worden sind. Die Beschränkung auf eine Länderhaftung bei fehlerhaftem Vollzug von Bundesgesetzen deckt das gesamte Spektrum jedenfalls nicht ab. Denn auch eine Haftung des Bundes gilt es zu untersuchen. Ferner steht ein spezieller Blick auf die Weisungen nach Art. 85 Abs. 3 GG in diesem Zusam-

¹ Vgl. nur BVerwGE 12, 253; LVG Schleswig DÖV 1960, 464; Zeise, Haftung der Länder gegenüber dem Bund bei fehlerhafter Ausführung von Bundesrecht, 1963, S. 3 ff.; Jeddelloh, Die Frage der Haftung bei fehlerhafter Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder, 1970, S. 71 ff.; Kummer, Haftung der Länder im Verhältnis zum Bund am Beispiel der Steuerverwaltung, 1973, S. 37 ff.

menhang noch aus, so daß wichtige Fragestellungen bislang eher stiefmütterlich behandelt worden sind.

In dieser Untersuchung soll der Versuch unternommen werden, die vollständige Bandbreite der weisungsgeprägten Haftungsbeziehungen darzulegen. Denn die Streitpunkte, die im Zusammenhang mit einzelnen Problemen der Haftungsfrage bestehen, sind - allen aktuellen rechtsprechenden und staatsrechtlich-literarischen Trends zum Trotz - bei weitem nicht ausgeräumt. Gerade wegen bestehender² Unsicherheiten hinsichtlich von Voraussetzungen und Rechtsfolgen einer Verwaltungshaftung sowie der erheblichen finanziellen Dimension erscheint es mehr als angebracht, diesen sensiblen Föderalbereich mehr auszuleuchten. Vom Gesetzgeber ist eine entsprechende Leistung in absehbarer Zukunft nicht zu erwarten; und auch der Rechtsprechung war eine kohärente systematische Aufarbeitung dieses Bereiches wegen ihrer Aufgabe, einzelfallorientiert zu urteilen, verwehrt.

Erhebliche Bedeutung und Aktualität erlangt die Materie zudem dadurch, daß die föderale Konsensbereitschaft zwischen Bund und Ländern, die unter dem Rechtsregime des GG zunächst ein weitgehend reibungsloses Funktionieren der Bundesauftragsverwaltung bewirkte, in wichtigen Bereichen im Verlauf der 80er Jahre auffallend und massiv abgebröckelt ist. Schwerpunkt der auftretenden Reibungsverluste waren fundamental unterschiedliche Ansichten auf dem Gebiete der friedlichen Nutzung der Kernenergie. Konkreter Hintergrund der zu beobachtenden Konsenserosion waren Streitigkeiten hinsichtlich des Umfangs des Weisungsrechts nach Art. 85 Abs. 3 Satz 1 GG. Die von mancher Seite² den Ländern attestierte politische Indolenz gegenüber den bundesseits getroffenen Grundentscheidungen (andere³ sprechen hingegen von einer vom Grundgesetz vorausgesetzten Loyalität) gehörte von nun ab der Vergangenheit an. Im Bereich der friedlichen Nutzung der Kernenergie zum Zwecke der Stromerzeugung hat die Atomkonsensvereinbarung vom 14. Juni 2000 und die später folgende Novelle des Atomgesetzes umfassende Neuerungen und schier revolutionäre Entscheidungen gebracht. Ob deswegen föderale Konflikte in Zukunft vollständig ausbleiben oder zumindest in geringerem Umfang sich ergeben werden, bleibt abzuwarten; Skepsis ist indes angebracht.

Die angesprochenen Konflikte dürften darüber hinaus durch die Kalkar-Entscheidung⁴ und die Grube-Konrad-Entscheidung⁵ des BVerfG bereinigt

² Pauly, *Anfechtbarkeit und Verbindlichkeit von Weisungen in der Bundesauftragsverwaltung*, 1989, S. 9.

³ Ossenbühl, *Der Staat* 28 (1989), S. 31.

⁴ BVerfGE 81, 310 ff.

⁵ BVerfGE 84, 25 ff.