

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 425

**Abrüstungs- und Rüstungskontrollverwaltung
in der Bundesrepublik Deutschland**

**Verfassungsrechtliche und verwaltungspolitische Fragen
der Verwaltung komplexer staatlicher Aufgaben**

Von

Rudolf Steinberg



Duncker & Humblot · Berlin

RUDOLF STEINBERG

**Abrüstungs- und Rüstungskontrollverwaltung
in der Bundesrepublik Deutschland**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 425

Abrüstungs- und Rüstungskontrollverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland

**Verfassungsrechtliche und verwaltungspolitische Fragen
der Verwaltung komplexer staatlicher Aufgaben**

Von

Rudolf Steinberg



D U N C K E R & H U M B L O T / B E R L I N

Alle Rechte vorbehalten

© 1982 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1982 bei Buchdruckerei A. Sayffaerth - E. L. Krohn, Berlin 61
Printed in Germany

ISBN 3 428 05176 9

Vorwort

Wissenschaftliche Aussagen über die Recht- und Zweckmäßigkeit bestehender Verwaltungsstrukturen können nicht ohne zuverlässige Informationen über die Verwaltungspraxis auskommen. Dies gilt insbesondere für einen Bereich wie die Abrüstungs- und Rüstungskontrollverwaltung, dessen Durchdringung einem Außenstehenden nur schwer möglich ist.

Umso dankbarer ist der Verf. den mit Abrüstungs- und Rüstungskontrollfragen befaßten Stellen der Bundesregierung für ihre großzügige und umfassende Unterstützung bei der vorliegenden Untersuchung. Der Dank gilt ganz besonders dem Beauftragten der Bundesregierung für Fragen der Abrüstung und Rüstungskontrolle, Herrn Botschafter Dr. Ruth, Herrn Vortragenden Legationsrat I H. Arz von Straussenburg und Herrn Oberst i. G. Genschel, vormals Leiter der Gruppe 23 im Bundeskanzleramt, für ausführliche Gespräche und Informationsbeschaffung. Dem Chef des Bundeskanzleramtes ist für die Überlassung der Geschäftsordnung des Bundessicherheitsrates und die Mitteilung des wesentlichen Inhalts anderer vertraulicher Organisationserlasse zu danken, die in der vorliegenden Arbeit z. T. erstmals ausgewertet werden konnten. Mit Herrn Karsten Voigt MdB konnte der Verf. über die Mitwirkung des Deutschen Bundestages, insbesondere des Unterausschusses für Abrüstung und Rüstungskontrolle an der Deutschen Abrüstungs- und Rüstungskontrollverwaltung sprechen.

Selbstverständlich stellen die nachfolgenden Ausführungen allein die Meinung des Verf. dar, der hierfür die ausschließliche Verantwortung trägt.

Nach Abschluß des Manuskriptes im Sommer 1981 ist Ende 1981 eine bedeutsame Änderung in der Organisation des Auswärtigen Amtes eingetreten, die den Forderungen des Verf. Rechnung trägt, die dieser früher und in der vorliegenden Studie (unten S. 111 ff.) erhoben hat: die Anhebung der Unterabteilung 22 zu der Abteilung „II a: Beauftragter der Bundesregierung für Fragen der Abrüstung und Rüstungskontrolle“. Sie steht unter der Leitung des „Abrüstungsbeauftragten“, der nunmehr den Rang eines Ministerialdirektors einnimmt. Änderungen in Zahl und Zuschnitt der zu dieser Abteilung gehörenden Referate sind nicht eingetreten. Hier steht die wünschenswerte Abrundung der neuen Abteilung (s. unten S. 112) noch aus.

Frankfurt a. M., im Juni 1982

Prof. Dr. Rudolf Steinberg

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	9
I. Die Verwaltung als Entscheidungs- und Handlungssystem	13
II. Die Strukturprämissen der Abrüstungs- und Rüstungskontrollverwaltung	20
1. Die Bedeutung der Strukturprämissen der Verwaltung	20
2. Die Strukturprämissen im Bereich der Abrüstungs- und Rüstungskontrollverwaltung	23
a) Entscheidungs- und Handlungsprogramme	23
b) Personal	26
c) Organisation	29
III. Die Umwelt der Abrüstungs- und Rüstungskontrollverwaltung	33
1. Das Verhältnis von Verwaltung und Verwaltungsumwelt	33
2. Die internationale Verflechtung der deutschen Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik	35
3. Die öffentliche Meinung	38
4. Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik im Deutschen Bundestag	45
5. Die Variabilität externer Faktoren	54
IV. Die Verwaltung der Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik in der Bundesrepublik Deutschland	59
1. Forderungen nach einem Abrüstungsamt oder Abrüstungsministerium	59
2. Der verfassungsrechtliche Rahmen	65
3. Die Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik als komplexe Fachaufgabe	69
a) Probleme der Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik	69
b) Die Organisationsprobleme einer „komplexen Fachaufgabe“ ..	72
c) Planung im Bereich der Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik	74

4. Organisationsstrukturen der Abrüstungs- und Rüstungskontrollverwaltung	77
a) Die Zentralisierung der Planungs- und Koordinierungsfunktion im Bundeskanzleramt	77
b) Querkoordination innerhalb der Bundesregierung	84
aa) Hierarchie und Matrix in der Organisationsstruktur	84
bb) Querkoordination und Ressortprinzip	87
c) Querkoordination durch ein eigenes Ressort — Zur Errichtung eines Abrüstungsministeriums	93
d) Der Beauftragte der Bundesregierung für Fragen der Abrüstung und Rüstungskontrolle	97
e) Der Bundessicherheitsrat	103
f) Ausblick	111
Literaturverzeichnis	115
Sachverzeichnis	126

Einleitung

Die abrüstungs- und rüstungskontrollpolitische Diskussion wird seit langem auf zwei Ebenen geführt. Neben dem inhaltlichen Problem der Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik nehmen Fragen der Administration dieses Politikbereichs nicht nur in der Wissenschaft, sondern auch in der politischen Diskussion einen erheblichen Stellenwert ein¹. Überlegungen zur inhaltlichen Gestaltung der Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik werden — wie im einzelnen darzustellen sein wird — von ständigen Forderungen nach einer Reform der deutschen Abrüstungs- und Rüstungskontrollverwaltung begleitet.

Dies ist deshalb ein wenig ungewöhnlich, weil in der deutschen wissenschaftlichen Tradition sowohl der Politikwissenschaft als auch der Staatsrechtslehre Fragen der Verwaltung einer staatlichen Aufgabe, das heißt der Wahl des erforderlichen Personals, der geeigneten Organisationsstrukturen und der Verfahren für die Erledigung einer bestimmten Aufgabe kaum in den Blick traten. Dies ist angelegt insbesondere in der Tradition der Staats- und Verwaltungsrechtslehre, die sich in Deutschland herkömmlicherweise den Fragen von Regierung und Verwaltung widmete. „Es gehört zu den Erbstücken der konstitutionellen Staatslehre“, so heißt es bei *Ulrich Scheuner*, „daß sich die deutsche Staatsrechtslehre auch heute nur langsam den Problemen der inneren Struktur der Staatsleitung, den Methoden ihres Zusammenwirkens, der Gewinnung oberster politischer Zielsetzungen und Entscheidungen zuwendet. Noch immer wirkt die Vorstellung einer fast substanzhaft gedachten Einheit des Staatswillens und die Neigung nach, nur die nach außen hervortretende rechtliche Entscheidung in Gesetz, Verordnung oder sonstiger Maßregel für bedeutsam zu halten“².

Dieses Urteil gilt grundsätzlich in gleicher Weise für den Bereich der Verwaltung und des Verwaltungsrechts. Die grundlegenden Strukturen der Verwaltung ebenso wie die Dogmatik des Verwaltungsrechts, die im 19. Jahrhundert geprägt wurden, bestimmen bis heute die Sicht der Verwaltung. Ausgehend von dem Gedanken der Einheitlichkeit oder Impermeabilität der Staatsverwaltung werden deren punktuelle

¹ Vgl. die Beiträge und Dokumentationen bei *Volker Rittberger* (Hrsg.), *Abrüstungsplanung in der Bundesrepublik, 1979* und *ders.*, *Neue Wege der Abrüstungsplanung*, 1981.

² *Ulrich Scheuner*, *Politische Koordination in der Demokratie, jetzt in: ders.*, *Staatstheorie und Staatsrecht, Gesammelte Schriften, 1978*, S. 271.

Eingriffe in Freiheit und Eigentum einer sich als autonom verstehenden bürgerlichen Gesellschaft vornehmlich unter dem Aspekt rechtsstaatlicher Sicherung betrachtet. Das Interesse an der Entstehung der relevanten Produkte staatlichen Verwaltungshandelns — vor allem des Verwaltungsaktes — reduziert sich auf den als Erkenntnisakt verstandenen Subsumtionsvorgang bei der Anwendung des Gesetzes, das nach dem erfolgreichen verfassungspolitischen Postulat des „Vorbehalts des Gesetzes“ Voraussetzung für Eingriffe in Eigentum und Freiheit der Bürger geworden ist. Darüberhinausgehende Probleme, insbesondere die Binnenstrukturen und -prozesse der Verwaltung, kommen nicht in den Blick.

Es ist nicht zu verkennen, daß in den letzten Jahren ein erheblicher Prozeß des Umdenkens eingesetzt hat. Angesichts der gewandelten Aufgaben des planenden und gestaltenden, leistenden und umverteilenden Staates wurde die wissenschaftliche Aufmerksamkeit von der Entdeckung neuer Handlungsformen der Verwaltung auf deren verfahrensmäßige und organisatorische Bedingungen gelenkt³. Dies gilt vor allem für den Bereich der Planung⁴. Aber auch über dieses spezielle Instrument administrativer Steuerung hinaus wurden Fragen der Koordination des Regierungs- und Verwaltungshandelns erörtert⁵. Ein anderer gleich fruchtbarer Ansatz war die Entdeckung sog. komplexer Verwaltungsentscheidungen, die — so *Werner Hoppe* — „die Brennpunkte der derzeitigen Verwaltungssituation dar[stellen]“⁶. Da diese Entscheidungen — zugegebenermaßen — sich nicht in einem Subsumtionsakt erschöpfen, wird der Blick notwendigerweise auf die sonstigen Bestimmungsfaktoren der Entscheidung gelenkt.

In diesem Zusammenhang wird die Diskussion um eine Reform der deutschen Abrüstungs- und Rüstungskontrollverwaltung gesehen. Dabei wird in das Zentrum der Betrachtung die Eigenart der Verwaltungsaufgabe gestellt, die in ihrer Komplexität neue Anforderungen an die Struktur der Verwaltung richtet. Das Problem der Verwaltung der

³ So grundlegend *Winfried Brohm*, Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung, VVDStRL 30 (1972), S. 245 ff. und bereits *Peter Badura*, Das Verwaltungsrecht im liberalen und im sozialen Rechtsstaat, 1966.

⁴ Dies hebt *Eberhard Schmidt-Aßmann*, Rechtsfragen der Landesplanung und Landesentwicklung und das allgemeine Verwaltungsrecht, Der Staat 19 (1980), S. 108 ff. in seiner Besprechung der Monographie von *Rainer Wahl*, Rechtsfragen der Landesplanung und Landesentwicklung, 2 Bde., 1978, hervor.

⁵ So etwa *Klaus König*, Programmsteuerungen in komplexen politischen Systemen, Die Verwaltung 7 (1974), S. 137 ff.

⁶ Gerichtliche Kontrolle bei komplexen Verwaltungsentscheidungen, in: Festgabe aus Anlaß des 25jährigen Bestehens des Bundesverwaltungsgerichts, 1978, S. 298 unter Berufung auf *Schmidt-Aßmann*, Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, VVDStRL 34 (1976), S. 222 ff.

Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik wird dabei behandelt als Paradigma einer komplexen staatlichen Aufgabe, doch wird wiederholt sichtbar gemacht werden, daß die Probleme in anderen Aufgabenbereichen wie dem Umweltschutz und der Raumordnung sich durchaus ähnlich stellen.

Nachdem zunächst die Verwaltungsaufgabe als zentrale Kategorie für das Verständnis der Verwaltung herausgearbeitet wird (I.), soll die Bedeutung der strukturgebenden Entscheidungsprämissen im allgemeinen und ihre Eignung als spezielles Steuerungsmittel im Bereich der Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik im besonderen erörtert werden (II.). Die anschließende Untersuchung der Einbettung der abrüstungspolitischen Interessen in der Verwaltungsumwelt (III.) mag zunächst überraschen. Dies erscheint jedoch — nicht nur hier — unabdingbar, da eine Entscheidung über die Wahl der zweckmäßigen Verwaltungsstruktur ohne eine Analyse ihrer Umweltbeziehungen wesentliche Faktoren übersehen würde, die für die Ergebnisse des Verwaltungshandelns maßgeblich sind. Vor allem auch bei Verwaltungsreformen könnten die beabsichtigten Wirkungen verwaltungsstruktureller Änderungen allzu leicht ausbleiben, wenn Art und Gewicht der mit den relevanten Stellen der Verwaltung interagierenden Umweltinteressen außer acht blieben. Im untersuchten Bereich hat das hohe Maß der Abhängigkeit von einem Teil der Umwelt — die starke internationale Verflechtung — erhebliche Konsequenzen für die Handlungsspielräume der Verwaltung, die überhaupt deren autonomen und durch die Veränderung von Verwaltungsstrukturen beeinflussbaren Entscheidungen und Handlungen zugänglich sind.

Im letzten Hauptteil (IV.) werden sodann die Organisationsprobleme der Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik behandelt. Diesen kommt deswegen überragende Bedeutung zu, da — wie gezeigt wird — die Strukturprämisse „Organisation“ im hier interessierenden Aufgabenbereich am ehesten zu verändern ist. Davon gibt auch die umfangreiche Diskussion um die Reform der Organisation der Abrüstungs- und Rüstungskontrollverwaltung Ausdruck, deren wesentliche Forderungen dargestellt werden (IV./1.). Es werden sodann nach der Skizzierung der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen die Eigenart der Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik als eine komplexe Verwaltungsaufgabe beschrieben, deren Erkenntnis Ausgangspunkt für die Bewältigung der Organisationsaufgabe ist. Hierfür werden verschiedene organisatorische Lösungen zentraler und dezentraler Art diskutiert (IV./4.). Die Betrachtung der konkreten Organisation der für die Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik zuständigen Verwaltung vermittelt dabei die bemerkenswerten und vielleicht auch überraschende Einsicht, in welcher Weise Instrumente dezentraler Steuerung im Wege einer Quer-