

Selma Kuş

Erweiterte Unabhängigkeit im atomrechtlichen Gesetzesvollzug

Eine Untersuchung der Bundesebene



Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	15
Einleitung	21
I. Zielsetzung	21
II. Gang der Untersuchung	26
Erster Teil	
Die völkerrechtlichen Anforderungen an die Organisation des nationalen Vollzugssystems	28
Kapitel 1	
Der Trennungsgrundsatz im Sinne der Nuklearen Sicherheitskonvention	29
I. Das Übereinkommen über nukleare Sicherheit	29
1. Hintergrund	30
2. Ziel und materiellrechtliche Bestimmungen	34
3. Verfahrensrechtliche und institutionelle Bestimmungen	36
II. Die Vorgaben an den »regulatory body«	37
1. Das Rechtssystem als Rahmen für den »regulatory body«	37
2. Der »regulatory body«	37
3. Bedeutung und Reichweite des Trennungsgrundsatzes	38
a. Auslegung völkerrechtlicher Verträge	38
b. Regelungsgegenstand	39
aa. »Staatliche Stelle«	39
bb. »Stellen oder Organisationen, die mit der Förderung oder Nutzung von Kernenergie befasst sind«	40
cc. »Wirksame Trennung«	41
c. Hintergrund und Zweck der Regelung	42

Kapitel 2

Das nationale Kernenergierecht, die Verwaltungszuständigkeiten und
ihre Völkerrechtskonformität

I. Die Überwachung der Kernenergienutzung	45
1. EU-Rahmen	45
2. Nationales Regelwerk	47
a. »Präventive staatliche Überwachung«	50
aa. Genehmigungsvoraussetzungen nach § 7 Abs. 2 AtG	52
bb. Ermessen	54
cc. Eingeschränkter Bestandsschutz	55
b. Staatliche Aufsicht nach § 19 AtG	55
c. Zwischenergebnis	56
II. Förderung der Kernenergienutzung	56
1. Zweckbestimmungen des Atomgesetzes	57
2. Förderaufgaben	58
III. Die Zuständigkeiten für die Ausführung des Atomgesetzes	60
1. Bundes eigene Verwaltung	60
2. Landesverwaltung im Auftrag des Bundes	61
a. Bundesauftragsverwaltung im Kompetenzgefüge des GG	62
aa. Grundregel nach Art. 30 GG	62
bb. Die Verwaltungskompetenzen nach Art. 83 ff. GG	63
cc. Die Bundesauftragsverwaltung	63
b. Befugnisse des Bundes im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung	64
aa. Kompetenz zum Erlass allgemeiner Verwaltungs- vorschriften	65
bb. Weisungskompetenz nach Art. 85 Abs. 3 GG	66
(1) Rechtsnatur	67
(2) Weisungsberechtigter und Weisungsadressat	67
(3) Voraussetzungen und Grenzen	68
(a) Bundeskompetenz	68
(b) Weisungsgegenstand	69
(c) Kein Selbsteintrittsrecht des Bundes	69
(d) Gebot der Weisungsklarheit	72
(e) Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens	72
(4) Abwehrrechte der Länder	73
cc. Bundesaufsicht nach Art. 85 Abs. 4 GG	74

dd. Bereich informellen und kooperativen Verwaltungshandelns	75
3. Gremien im Bereich des Atomrechts	75
a. Reaktorsicherheits- und Strahlenschutzkommission	76
b. Kerntechnischer Ausschuss	77
c. Gesellschaft für Anlagen- und Reaktorsicherheit	77
4. Zwischenergebnis	78
IV. Einhaltung des Trennungsgrundsatzes auf Bundesebene	78
1. Bindung an Gesetz und Recht	79
a. Art. 20 Abs. 3 GG	79
b. Bindung an atomrechtliche Vorschriften	79
2. Aufgabenzuschnitt der einzelnen mit der Kernenergie befassten staatlichen Stellen auf Bundesebene	80
a. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit	81
b. Bundesamt für Strahlenschutz	82
c. Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit	83
d. Bundesministerium für Bildung und Forschung	85
3. Ergebnis	86

Zweiter Teil

Die zuständige atomrechtliche Bundesbehörde unter besonderer Berücksichtigung ihrer Eingliederung in die ministerielle Verwaltung

88

Kapitel 3

Die Organisationsstruktur oberster Bundesbehörden

89

I. Bundesministerien	90
1. Die Bundesregierung	90
2. Die ministerielle Verwaltung	93
a. Die Leitungsebene	94
b. Die Abteilungen	97
3. Ministerien unter Unabhängigkeitsgesichtspunkten	98
a. Der interne hierarchische Aufbau	99
b. Das Ministerium im Staatsorganisationsgefüge	100
II. Der Bundesrechnungshof	101
1. Die besondere Aufgabenstellung als Grundlage der Unabhängigkeitsgarantie	102

2. Richterliche Unabhängigkeit der BRH-Mitglieder	104
a. Reichweite der Unabhängigkeitsgarantie	105
aa. Demokratische Legitimation und persönliche Unabhängigkeit	105
bb. Interne Unabhängigkeit	106
cc. Kollegiale Entscheidungsfindung	106
dd. Kompetenzen	107
ee. Selbstbestimmte Arbeitsplanung	107
ff. Mindestausstattung	108
b. Einschränkungen der Unabhängigkeitsgarantie	108
aa. Vorschlagsrecht der Bundesregierung	108
bb. Verantwortungsteilung durch vorhergehende Beratung	109
cc. Herausragende Rolle des Präsidenten	109
III. Ergebnis	110
Kapitel 4	
Die gegenwärtige organisationsrechtliche Ausgestaltung der zuständigen atomrechtlichen Behörde auf Bundesebene	110
I. Die Abteilung »Sicherheit kerntechnischer Einrichtungen, Strahlenschutz, nukleare Ver- und Entsorgung«	113
1. Weisungshierarchie	113
a. Abteilungsebene	114
b. Interministeriell	115
c. Gewaltenübergreifend	117
aa. Im Verhältnis zur Legislative	117
bb. Im Verhältnis zur Judikative	118
2. Organisationsgewalt	118
3. Personalentscheidungen	119
4. Haushalt	119
II. Befund für die Frage der Unabhängigkeit	120
Dritter Teil	
Die Ausführung des Atomgesetzes in bundeseigener Verwaltung durch eine selbständige Bundesoberbehörde	121
Kapitel 5	
Struktur selbständiger Bundesoberbehörden	123
I. Systematische Stellung im Grundgesetz	124
II. Errichtungsvoraussetzungen	125

1. Anwendbarkeit des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG	125
a. Grammatikalische Auslegung	127
b. Systematische Auslegung	128
c. Historische Auslegung	128
d. Teleologische Auslegung	129
e. Zwischenergebnis	130
2. Voraussetzungen in Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG	130
a. Bundesgesetzgebungskompetenz	130
b. Bundesgesetz	131
c. Kompetenzgrenzen	132
3. Ergebnis	134
III. Die Unabhängigkeit selbständiger Bundesoberbehörden	134
1. Ressortbindung und Aufsichtstypen	135
a. Allgemeine Organaufsicht	137
aa. Haushalt	137
bb. Personalplanung	138
cc. Organisation	138
dd. Programminhalte	138
b. Fachaufsicht	138
c. Rechtsaufsicht	139
2. Grenzen der Ressortbindung	139
a. Selbständigkeit	139
b. Erhöhte Legitimationsmöglichkeiten	140
c. Kollegiale Organisation	140
d. Begrenzung weisungsbefugter Personen	141
e. Fachliche Spezialisierung	141
3. Ergebnis	141
IV. Erscheinungsformen selbständiger Bundesoberbehörden	141
1. Bundesbeauftragte(r) für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes	142
2. Bundeskartellamt	145
3. Bundesamt für Strahlenschutz	148
Kapitel 6	
Der verfassungsrechtliche Rahmen	149
I. Das Ministerialsystem in der Verfassungsordnung	150
1. Volkssouveränität (Art. 20 Abs. 2 GG)	151
a. Funktionell-institutionelle Legitimation	152
b. Organisatorisch-personelle Legitimation	153
c. Sachlich-inhaltliche Legitimation	154

2. Ministerialverantwortlichkeit (Art. 65 Satz 2 GG)	156
3. Kontrollrechte des Parlaments	158
II. Instrumentarium zur Realisierung des Ministerialsystems	158
1. Parlamentarische Kontrolle der Regierung	159
2. Ministerielle Kontrolle nachgeordneter Stellen	160
a. Verwaltungsvorschriften	162
b. Die Weisung	163
c. Selbsteintritt	164
d. Sonstige Instrumentarien	165
III. Der so genannte ministerialfreie Raum	165
1. Abgrenzung zum parlamentsfreien Raum	166
2. Praktische Beispiele	167
3. Zulässigkeit ministerialfreier Räume	170
a. Rechtsprechung	170
b. Verfassungskonformität	172
aa. Demokratieprinzip	172
bb. Gewaltenteilungsgrundsatz	174
cc. Ministerialverantwortlichkeit	175
dd. Verwaltungskompetenzen	175
ee. Rechtsstaatsprinzip	176
ff. Zwischenergebnis	177
4. Typisierung ministerialfreier Räume	177

Kapitel 7

Die einheitliche Ausgestaltung der atomrechtlichen Vollzugsorgane als selbständige Bundesoberbehörde und die Rechtfertigung ihrer graduell gesteigerten Unabhängigkeit

	179
I. Rückblick	180
II. Atomaufsicht in einer selbständigen Bundesoberbehörde	182
1. Weisungshierarchie	182
a. Rechtliche Betrachtung	182
b. Faktische Betrachtung	183
2. Organisationsgewalt	185
3. Personalrekrutierung	185
4. Haushaltsplanung	186
III. Rechtfertigung von Unabhängigkeitsgarantien	186
1. Atomrecht im Typisierungsschema	187
a. Objektivität und Chancengleichheit	187

b. Beurteilungen nach technisch-wissenschaftlichen Maßstäben	188
c. Vermeidung von Interessenkollisionen	189
d. Neutralisierung des Entscheidungsträgers	189
e. Zwischenergebnis	191
2. Die verwaltungswissenschaftliche Sicht	192
IV. Ergebnis	194
 Schluss	195
I. Resumee	195
II. Zusammenfassung in Thesen	196
 Literaturverzeichnis	201