

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1299

Die Praxis der Bundesauftragsverwaltung

Eine Untersuchung am Beispiel des Vollzugs
des Bundesausbildungsförderungsgesetzes

Von

Christine Elmers



Duncker & Humblot · Berlin

CHRISTINE ELMERS

Die Praxis
der Bundesauftragsverwaltung

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1299

Die Praxis der Bundesauftragsverwaltung

Eine Untersuchung am Beispiel des Vollzugs
des Bundesausbildungsförderungsgesetzes

Von

Christine Elmers



Duncker & Humblot · Berlin

Gedruckt mit Unterstützung des Förderungs-
und Beihilfefonds Wissenschaft der VG WORT

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät
der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster
hat diese Arbeit im Jahr 2014
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

D 6

Alle Rechte vorbehalten
© 2015 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: L101 Mediengestaltung, Berlin
Druck: CPI buchbücher.de, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-14386-3 (Print)
ISBN 978-3-428-54386-1 (E-Book)
ISBN 978-3-428-84386-2 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster im Wintersemester 2013/2014 als Dissertation angenommen und im November 2014 mit dem Harry-Westermann-Preis ausgezeichnet. Das Manuskript wurde im Herbst 2013 abgeschlossen; Gesetzgebung, Rechtsprechung und Literatur konnten bis Ende 2014 berücksichtigt werden.

Mein besonderer Dank gilt Herrn Professor Dr. Janbernd Oebbecke für die Anregung und engagierte Betreuung dieser Arbeit sowie die zügige Erstellung des Erstgutachtens. Während meiner Zeit als studentische Hilfskraft und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Kommunalwissenschaftlichen Institut hat er mich in persönlicher und fachlicher Hinsicht stets gefördert und damit den Rahmen für die Arbeit an dieser Dissertation geschaffen. Bei Herrn Professor Dr. Bodo Pieroth bedanke ich mich für die äußerst zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus der Ausbildungsförderungsverwaltung danke ich für die zahlreichen Gespräche und mir gewährten Einblicke, welche Grundlage dieser Arbeit sind.

Für die gute Zusammenarbeit am Kommunalwissenschaftlichen Institut bedanke ich mich bei meinen Kolleginnen und Kollegen, insbesondere Sonja Gerards, André Weßling, Christian Kessen, Dr. Simon Frye und Lilo Gerdes.

Herrn Dr. David Stadermann danke ich nicht nur für die kritische Durchsicht des Manuskripts. Seine Geduld und Bereitschaft zur konstruktiven Diskussion haben maßgeblich zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen.

Mein ganz besonderer Dank gilt schließlich meiner Familie, insbesondere Annkatrin Elmers, Anna-Maria Elmers und Jörn Schulz für ihre Unterstützung und Begleitung während meiner Ausbildung. Ihnen widme ich diese Arbeit.

Hamburg, im Winter 2015

Christine Elmers

Inhaltsübersicht

§ 1	Zweck und Gang der Darstellung	21
-----	--------------------------------------	----

Erster Teil

Die Bundesauftragsverwaltung als Verwaltungsorganisationsform	27
--	----

Kapitel 1

Grundzüge der verfassungs- und verwaltungsgeschichtlichen Entwicklung der Bundesauftragsverwaltung	27
---	----

§ 2	Die historischen Wurzeln der Bundesauftragsverwaltung	28
	A. Auftragsangelegenheiten unter der Reichsverfassung von 1871	28
	B. Die „Reichsauftragsverwaltung“ der Weimarer Republik	29
	C. Die Entstehung der Bundesauftragsverwaltung nach dem Grundgesetz	31
	D. Die historische Entlehnung des Begriffs der Bundesauftragsverwaltung	34
§ 3	Die Entwicklung der Bundesauftragsverwaltung unter dem Grundgesetz	36
§ 4	Geldleistungsgesetze als Gegenstand der Bundesauftragsverwaltung ...	40
	A. Die Kostentragung im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung als Ausnahme zum finanzverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzip	41
	B. Die Inflation der Geldleistungsgesetze – Der offene Tatbestand des Art. 104a Abs. 3 GG	46

Kapitel 2

Die Bundesauftragsverwaltung im föderativen Gefüge des Grundgesetzes	49
---	----

§ 5	Die Bedeutung der Bundesauftragsverwaltung im deutschen Föderalismus	49
	A. Die Bundesauftragsverwaltung als Spezifikum des deutschen Föderalismus	49
	B. Die politische Bedeutung der Bundesauftragsverwaltung	50
	C. Die verwaltungsökonomische Bedeutung der Bundesauftragsverwaltung	52
	D. Der Bundesauftragsverwaltung immanente Konflikte	53

§ 6	Die Bundesauftragsverwaltung als Landesverwaltung	54
	A. Die semantische Unklarheit des Begriffs der Bundesauftragsverwaltung	56
	B. Die Differenzierung zwischen Wahrnehmungs- und Sachkompetenz	57
	C. Die Bundesauftragsverwaltung als Mischverwaltung im weiteren Sinne	60
	D. Die Auflösung der Grenzen zu anderen Verwaltungsorganisationsformen	62
§ 7	Die Bundesauftragsverwaltung als Beispiel kooperativen Föderalismus	63
	A. Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung	64
	B. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Politikverflechtung	70
	C. Kooperative Verwaltungspraxis im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung	73
	D. Neue Formen exekutiver Normsetzung	75

Kapitel 3

Die Ausgestaltung der Bundesauftragsverwaltung nach dem Grundgesetz

		76
§ 8	Die Ingerenzrechte des Bundes	76
	A. Die Einrichtung der Behörden	77
	B. Die Regelung des Verfahrens	79
	C. Der Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften	81
	D. Die Personalkompetenzen	86
	E. Das Weisungsrecht	87
	F. Die Bundesaufsicht	102
§ 9	Die Theorie der Bundesaufsicht	107
	A. Abgrenzung der Bundesaufsicht zu anderen Formen der Aufsicht	108
	B. Aufsicht, Kontrolle und Steuerung im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung	111
	C. Generelle Pflicht zur Wahrnehmung der Bundesaufsicht	119

Zweiter Teil

**Das Bundesausbildungsförderungsgesetz
als Materie der Bundesauftragsverwaltung** 122

Kapitel 4

**Die historische Entwicklung der Ausbildungsförderung
in Deutschland – Der Weg in die Bundesauftragsverwaltung** 122

- § 10 Das Honnefer und das Rhöndorfer Modell 123
- § 11 Das Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung 126
- § 12 Die Ausbildungsförderung als Materie der Bundesauftragsverwaltung 128

Kapitel 5

**Überblick der gesetzlichen Regelungen
zur Ausbildungsförderung** 130

- § 13 Die organisationsrechtlichen Vorgaben zur Ausführung des BAföG . . . 131
- A. Klarstellung des Verwaltungstyps der Bundesauftragsverwaltung und
Aufbringung der Mittel 131
- B. Einrichtung und Zuständigkeiten der Ausbildungsförderungsbehörden 133
- C. Die Verfahrensvorgaben des BAföG im Überblick 149
- D. Die Verwaltung und Einziehung der Darlehen durch das Bundesver-
waltungsamt 150
- § 14 Die Rechtsverordnungen des Bundes 154
- A. Die Rechtsverordnungen im Rahmen des BAföG 154
- B. Die Auslandszuständigkeitsverordnung 157
- § 15 Die landesrechtlichen Regelungen zum Vollzug des BAföG 159

Dritter Teil

**Die Funktionsweise der Bundesauftragsverwaltung
in der Staats- und Verwaltungspraxis** 163

Kapitel 6

**Die Bundesauftragsverwaltung beim Vollzug des BAföG –
eine Bestandsaufnahme** 164

- § 16 Die Bund-Länder-Kooperationen in der Ausbildungsförderungsverwal-
tung 164
- A. Bestandsaufnahme der Koordinierungsgremien 165
- B. Fazit zur Bund-Länder-Kooperation in der Ausbildungsförderung . . . 172

C. Vergleichbare Koordinierungsgruppen im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung	173
§ 17 Die Wahrnehmung der administrativen Ingerenzrechte des Art. 85 Abs. 2 und 3 GG	174
A. Die allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum BAföG	175
B. Weisungen zum Vollzug des BAföG	199
§ 18 Die Steuerungsmechanismen abseits des Art. 85 GG	204
A. Die kooperative Regelungspraxis als funktionelles Äquivalent der Einwirkungsrechte des Art. 85 GG	206
B. Die weiteren Regelungsmechanismen in der Ausbildungsförderungsverwaltung	225
§ 19 Die Wahrnehmung der Bundesaufsicht nach Art. 85 Abs. 4 GG	285
A. Die Bedeutung der Bundesaufsicht unter agenturtheoretischen Gesichtspunkten	285
B. Die Wahrnehmung der Bundesaufsicht	287
C. Anforderungen an die Ausgestaltung der Bundesaufsicht im Spannungsfeld zwischen Verantwortung des Bundes und Verwaltungshoheit der Länder	297
§ 20 Die externen Kontrollmechanismen der BAföG-Verwaltung	304
A. Die verwaltungsinterne Kontrolle im Rahmen der Kooperationsregimen	305
B. Die Haftungspflicht der Länder als ‚Kontrollinstrument‘	305
C. Die Möglichkeiten und Grenzen der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle	306
D. Die Prüfungen der Wirtschaftlichkeit durch die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder	310
E. Die politische Kontrolle durch Parlamente und Öffentlichkeit	316
F. Die Prüfungen durch den Nationalen Normenkontrollrat	318
G. Die Aufsicht in den Ländern	321
H. Fazit zu den weiteren Kontrollmechanismen der BAföG-Verwaltung ..	323

Kapitel 7

Schlussbetrachtungen und Ausblick	324
Literaturverzeichnis	330
Verzeichnis unveröffentlichter Materialien	346
Sachverzeichnis	348

Inhaltsverzeichnis

§ 1	Zweck und Gang der Darstellung	21
-----	--	----

Erster Teil

	Die Bundesauftragsverwaltung als Verwaltungsorganisationsform	27
--	--	----

Kapitel 1

	Grundzüge der verfassungs- und verwaltungsgeschichtlichen Entwicklung der Bundesauftragsverwaltung	27
--	---	----

§ 2	Die historischen Wurzeln der Bundesauftragsverwaltung	28
	A. Auftragsangelegenheiten unter der Reichsverfassung von 1871	28
	B. Die „Reichsauftragsverwaltung“ der Weimarer Republik	29
	C. Die Entstehung der Bundesauftragsverwaltung nach dem Grundgesetz	31
	I. Der Entwurf von Herrenchiemsee	31
	II. Die Beratungen des Parlamentarischen Rates	32
	III. Die Bundesauftragsverwaltung bei Verabschiedung des Grundgesetzes	33
	D. Die historische Entlehnung des Begriffs der Bundesauftragsverwaltung	34
§ 3	Die Entwicklung der Bundesauftragsverwaltung unter dem Grundgesetz	36
§ 4	Geldleistungsgesetze als Gegenstand der Bundesauftragsverwaltung	40
	A. Die Kostentragung im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung als Ausnahme zum finanzverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzip	41
	I. Die Übernahme der Zweckausgaben	42
	1. Kostentragung durch den Bund im Fall der Bundesauftragsverwaltung	42
	2. Bundesauftragsverwaltung bei mehrheitlicher Kostentragung durch den Bund	43
	II. Die Übernahme der Verwaltungsausgaben und die Haftungsregelung	45
	B. Die Inflation der Geldleistungsgesetze – Der offene Tatbestand des Art. 104a Abs. 3 GG	46

I. Der Begriff der Geldleistungsgesetze	46
II. Beispiele bisheriger Geldleistungsgesetze	47

Kapitel 2

Die Bundesauftragsverwaltung im förderativen Gefüge des Grundgesetzes 49

§ 5 Die Bedeutung der Bundesauftragsverwaltung im deutschen Föderalismus	49
A. Die Bundesauftragsverwaltung als Spezifikum des deutschen Föderalismus	49
B. Die politische Bedeutung der Bundesauftragsverwaltung	50
C. Die verwaltungsökonomische Bedeutung der Bundesauftragsverwaltung	52
D. Der Bundesauftragsverwaltung immanente Konflikte	53
§ 6 Die Bundesauftragsverwaltung als Landesverwaltung	54
A. Die semantische Unklarheit des Begriffs der Bundesauftragsverwaltung	56
B. Die Differenzierung zwischen Wahrnehmungs- und Sachkompetenz	57
C. Die Bundesauftragsverwaltung als Mischverwaltung im weiteren Sinne	60
D. Die Auflösung der Grenzen zu anderen Verwaltungsorganisationsformen	62
§ 7 Die Bundesauftragsverwaltung als Beispiel kooperativen Föderalismus	63
A. Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung	64
I. Begriffsbestimmung	64
II. Ursachen der Politikverflechtung im Bundesstaat	66
1. Die Verschränkung der Verwaltungskompetenzen in der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes	66
2. Der Einfluss des Sozialstaatsprinzips sowie des Gleichbehandlungsgrundsatzes	68
B. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Politikverflechtung	70
C. Kooperative Verwaltungspraxis im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung	73
D. Neue Formen exekutiver Normsetzung	75

Kapitel 3

**Die Ausgestaltung der Bundesauftragsverwaltung
nach dem Grundgesetz** 76

§ 8	Die Ingerenzrechte des Bundes	76
	A. Die Einrichtung der Behörden	77
	B. Die Regelung des Verwaltungsverfahrens	79
	I. Bundeskompetenz zur Regelung des Verwaltungsverfahrens	79
	II. Zustimmungsbefähigung einer solchen Regelung	80
	C. Der Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften	81
	I. Die Bedeutung allgemeiner Verwaltungsvorschriften in der Verwaltungspraxis	82
	II. Die Bedeutung intersubjektiver Verwaltungsvorschriften in der Verwaltungspraxis	83
	III. Die allgemeinen Verwaltungsvorschriften in der Praxis der Bundesauftragsverwaltung	85
	D. Die Personalkompetenzen	86
	I. Die Ausbildung der Beamten und Angestellten	86
	II. Die Bestellung der Leiter der Mittelbehörden	87
	E. Das Weisungsrecht	87
	I. Die Bedeutung von Weisungen in der Verwaltungspraxis	87
	II. Die Weisungen im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung	89
	1. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben zum Weisungsrecht	90
	a) Adressaten der Weisung	90
	b) Bindungswirkung der Weisung	91
	c) Durchsetzung der Weisung	92
	2. Das Weisungsrecht als Einzelweisungsrecht	93
	3. Die weitere Ausgestaltung des Weisungsrechts durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	97
	a) Gegenstand und Reichweite des Weisungsrechts	98
	b) Voraussetzungen der Inanspruchnahme des Weisungsrechts	99
	aa) Gebot der Weisungsklarheit	100
	bb) Gelegenheit zur Stellungnahme	100
	c) Maßnahmen zur Vorbereitung des Weisungserlasses	101
	F. Die Bundesaufsicht	102
	I. Der Maßstab der Bundesaufsicht	103
	II. Die Mittel der Bundesaufsicht	105
	III. Die Zuständigkeit zur Ausübung der Bundesaufsicht	106
§ 9	Die Theorie der Bundesaufsicht	107
	A. Abgrenzung der Bundesaufsicht zu anderen Formen der Aufsicht	108
	I. Bundesaufsicht und Staatsaufsicht	108
	II. Bundesaufsicht und Fachaufsicht	109

B. Aufsicht, Kontrolle und Steuerung im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung	111
I. Die Abgrenzung der Begrifflichkeiten	111
II. Die Umsetzung der Steuerungsmodi im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung.	113
1. Der Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften	113
2. Der Erlass von Weisungen	114
3. Der Charakter der Bundesaufsicht nach Art. 85 Abs. 4 GG	115
III. Zum Verhältnis von Aufsichts- und Weisungsrecht	116
IV. Der Begriff der Bundesaufsicht	118
C. Generelle Pflicht zur Wahrnehmung der Bundesaufsicht	119

Zweiter Teil

Das Bundesausbildungsförderungsgesetz als Materie der Bundesauftragsverwaltung	122
---	-----

Kapitel 4

Die historische Entwicklung der Ausbildungsförderung in Deutschland – Der Weg in die Bundesauftragsverwaltung	122
--	-----

§ 10 Das Honnefer und das Rhöndorfer Modell	123
§ 11 Das Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung	126
§ 12 Die Ausbildungsförderung als Materie der Bundesauftragsverwaltung	128

Kapitel 5

Überblick der gesetzlichen Regelungen zur Ausbildungsförderung	130
---	-----

§ 13 Die organisationsrechtlichen Vorgaben zur Ausführung des BAföG	131
A. Klarstellung des Verwaltungstyps der Bundesauftragsverwaltung und Aufbringung der Mittel	131
B. Einrichtung und Zuständigkeiten der Ausbildungsförderungsbehörden	133
I. Die Verwaltungsorganisation auf Länderebene	134
1. Die Ämter für Ausbildungsförderung und ihre Aufgaben	135
2. Die Ämter für Ausbildungsförderung und ihre Organisation	137
a) Organisation der schulischen Ausbildungsförderung	138
b) Organisation der studentischen Ausbildungsförderung	140
c) Organisation der Auslandsausbildungsförderung	143
d) Auswirkung auf andere Förderungsarten	144
3. Die Landesämter für Ausbildungsförderung	144
4. Die Ministerien als Oberste Landesbehörden	147
II. Die Verwaltungsorganisation auf Bundesebene	148

C. Die Verfahrensvorgaben des BAföG im Überblick	149
D. Die Verwaltung und Einziehung der Darlehen durch das Bundesverwaltungsamt	150
§ 14 Die Rechtsverordnungen des Bundes	154
A. Die Rechtsverordnungen im Rahmen des BAföG	154
B. Die Auslandszuständigkeitsverordnung	157
§ 15 Die landesrechtlichen Regelungen zum Vollzug des BAföG	159

Dritter Teil

**Die Funktionsweise der Bundesauftragsverwaltung
in der Staats- und Verwaltungspraxis** 163

Kapitel 6

**Die Bundesauftragsverwaltung beim Vollzug des BAföG –
eine Bestandsaufnahme** 164

§ 16 Die Bund-Länder-Kooperationen in der Ausbildungsförderungsverwaltung	164
A. Bestandsaufnahme der Koordinierungsgremien	165
I. Die Sitzungen der Obersten Bundes- und Landesbehörden für Ausbildungsförderung	165
II. Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Aktualisierung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift	169
III. Weitere beratende Gremien zu Fragen der Ausbildungsförderung	169
IV. Koordinierung durch das Deutsche Studentenwerk	170
V. Koordinierung auf Landesebene	171
1. Koordinierung durch die Arbeitsgemeinschaften der Studentenerwerke	171
2. Koordinierung im Bereich der schulischen Ausbildungsförderung	172
B. Fazit zur Bund-Länder-Kooperation in der Ausbildungsförderung	172
C. Vergleichbare Koordinierungsgruppen im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung	173
§ 17 Die Wahrnehmung der administrativen Ingerenzrechte des Art. 85 Abs. 2 und 3 GG	174
A. Die allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum BAföG	175
I. Bestandsaufnahme der allgemeinen Verwaltungsvorschriften beim Vollzug des BAföG	175
1. Die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum BAföG	176
a) Die Entwicklung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum BAföG	177
b) Mögliche Gründe für ein Ausbleiben der Überarbeitung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum BAföG	178

2.	Die allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Bestimmung der Formblätter	180
3.	Die allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Regelung eines Programmablaufplans	180
a)	Das Scheitern eines Programmablaufplans	181
b)	Die einvernehmliche Alternativlösung	183
c)	Die Aufgabe der Zusammenarbeit unter Beteiligung des Bundes	184
d)	Die Zuständigkeit der Länder für die Datenverarbeitung	185
II.	Das Verfahren zum Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften	187
1.	Zweck der verfassungsrechtlichen Vorgaben, insbesondere der Beteiligung des Bundesrates	187
a)	Schutz der Verwaltungshoheit der Länder	188
b)	Besondere Qualität von Kollegialentscheidungen	189
c)	Einbringung verwaltungspraktischen Sachverstands	190
aa)	Der Bundesrat als Organ der Verwaltungspraxis	190
bb)	Das Zustimmungserfordernis als Mittel zur Einbringung verwaltungspraktischen Sachverstands	191
2.	Vorgaben der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien und der Geschäftsordnung der Bundesregierung zum Erlass von Verwaltungsvorschriften	192
3.	Verfahren bei der Überarbeitung der allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum BAföG	195
III.	Pflicht zur Erarbeitung allgemeiner Verwaltungsvorschriften	197
IV.	Bewertung der Praxis der allgemeinen Verwaltungsvorschriften	199
B.	Weisungen zum Vollzug des BAföG	199
I.	Die Bedeutung von Regelungen mit Weisungscharakter beim Vollzug des BAföG	200
II.	Der Mangel an Weisungen im Bereich der Ausbildungsförderungsverwaltung	200
III.	Surrogate des Einzelweisungsrechts im Bereich der Massenverwaltung	201
IV.	Der Verzicht des Bundes auf die Wahrnehmung des Weisungsrechts	203
§ 18	Die Steuerungsmechanismen abseits des Art. 85 GG	204
A.	Die kooperative Regelungspraxis als funktionelles Äquivalent der Einwirkungsrechte des Art. 85 GG	206
I.	Die Regelung durch BMF-Schreiben in der Steuerauftragsverwaltung	206
II.	Die Rundschreibenpraxis in der Bundesfernstraßenverwaltung	211
III.	Die Regelungspraxis in der Kernenergieverwaltung	213
IV.	Die Richtlinienpraxis zum Bundeselterngeldgesetz	215
V.	Bewertung der kooperativen Regelungspraxis	217

1. Kooperative Regelungen als Alternative und Ergänzung der Einwirkungsrechte des Art. 85 GG	218
2. Rechtsnatur und Bindungswirkung der kooperativen Regelungen	219
3. Inhaltlicher Charakter der kooperativen Regelungen	221
4. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit extrakonstitutioneller Regelungsformen	221
B. Die weiteren Regelungsmechanismen in der Ausbildungsförderungsverwaltung	225
I. Extrakonstitutionelle Regelungsformen in der Ausbildungsförderungsverwaltung	225
1. Rundschreiben des Bundesministeriums für Bildung und Forschung	225
a) Einführungsrundschreiben zu Änderungen des Bundesausbildungsförderungsgesetzes	226
b) Rundschreiben mit Entwürfen allgemeiner Verwaltungsvorschriften	227
aa) Rundschreiben zur Änderung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum BAföG	227
bb) Rundschreiben vor Erlass der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum BAföG	229
cc) Rundschreiben zur Korrektur offensichtlicher Fehler	231
c) Auslegungsrundschreiben zum Bundesausbildungsförderungsgesetz	231
d) Rechtsnatur und Bindungswirkung der Rundschreiben	233
e) Verbindlicherklärung der Rundschreiben durch Weisungen	235
2. Erlasse des Bundesministeriums für Bildung und Forschung	238
a) Überblick über die Erlasspraxis des Bundesministeriums für Bildung und Forschung	238
aa) Form der Erlasse	238
bb) Gegenstand der Erlasse	239
cc) Regelungsdichte der Erlasse	242
dd) Charakterisierung der Erlasse nach ihrem Inhalt	243
b) Rechtsnatur der Erlasse des Bundesministeriums für Bildung und Forschung	244
aa) Erlasse als allgemeine Verwaltungsvorschriften	244
bb) Erlasse als Weisungen im Sinne des Art. 85 Abs. 3 GG	246
(1) Bezeichnung als Erlass	246
(2) Fehlender Verweis auf Art. 85 Abs. 3 GG	247
(3) Bitte um Beachtung im Vollzug	247
(4) Zuständigkeit zum Erlass einer Weisung	249
(5) Anforderungen an den Weisungsadressaten	250
(6) Gelegenheit zur Stellungnahme	251
(7) Einzelfallcharakter der Erlasse	251
(8) Ergebnis zur Rechtsnatur der Erlasse	253

cc)	Erlasse als kooperatives Mittel des Verwaltungshandelns	254
c)	Verhältnis der Erlasse des Bundesministeriums für Bildung und Forschung zu förmlichen Regelungen der Ausbildungsförderungsverwaltung	255
aa)	Abgrenzung der Regelungsarten und deren Konsequenzen	256
bb)	Verhältnis von Verwaltungsvorschriften und Regelungen der Obersten Bundesbehörden	256
(1)	Verhältnis von Verwaltungsvorschriften und Weisungen	257
(2)	Verhältnis von Verwaltungsvorschriften und Verwaltungspraxis	260
(3)	Verhältnis von Verwaltungsvorschriften und Erlassen	261
(4)	Erlasse zur Konkretisierung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum BAföG	262
(5)	Erlasse zur Umsetzung der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung	262
(6)	Erlasse zur Umsetzung von Gesetzesänderungen	264
(7)	Erlasse im Vorgriff auf geplante Änderungen der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum BAföG	265
cc)	Verhältnis der Bundeserlasse untereinander	266
d)	Extrakonstitutionelle Regelungsmechanismen im Rahmen der Bundesaufsicht	267
aa)	Erlasse als Mittel der berichtigenden Bundesaufsicht	267
bb)	Steuerungswirkung der Erlasse	269
cc)	Erlasse als Maßstab der beobachtenden Bundesaufsicht	272
(1)	Erlasse als Maßstab der Rechtmäßigkeitsaufsicht	272
(2)	Erlasse als Maßstab der Zweckmäßigkeitsaufsicht	274
e)	Bewertung der Erlasspraxis	275
3.	Protokolle der Sitzungen der Obersten Bundes- und Landesbehörden für Ausbildungsförderung	276
II.	Die extrakonstitutionelle Regelungspraxis im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung	278
1.	Die Umsetzung der Bundesvorgaben durch die Länderbehörden	278
a)	Weitergabe der Regelungen des Bundes durch die Länderbehörden	278
b)	Probleme der Umsetzung der Bundesregelungen durch die Länder	280
c)	Systematisierung und Archivierung der Bundesregelungen durch die Länderbehörden	281
d)	Die Arbeit mit den Anweisungen in den Ämtern für Ausbildungsförderung	282

2.	Die Bedeutung extrakonstitutioneller Regelungsmechanismen für die Selbstbindung der Ausbildungsförderungsverwaltung ..	282
3.	Vergleich der extrakonstitutionellen Regelungsmechanismen in der Ausbildungsförderungsverwaltung mit weiteren Regelungsinstrumenten in der Bundesauftragsverwaltung	283
§ 19	Die Wahrnehmung der Bundesaufsicht nach Art. 85 Abs. 4 GG	285
A.	Die Bedeutung der Bundesaufsicht unter agenturtheoretischen Gesichtspunkten	285
B.	Die Wahrnehmung der Bundesaufsicht	287
I.	Allgemeine Beobachtungen des Bundesrechnungshofes zur Wahrnehmung der Bundesaufsicht	288
II.	Die Bundesaufsicht über den Vollzug der Geldleistungsgesetze durch die Länder	289
1.	Prüfung zur Ausübung der Fachaufsicht	289
2.	Kontrolldefizit der Bundesministerien im Rahmen der Bundesaufsicht	290
3.	Maßnahmen zur Wahrnehmung der Bundesaufsicht	292
a)	Durchführung von Geschäftsprüfungen bei den Bewilligungsstellen der Länder	292
b)	Aneignung von Kenntnissen über den Vollzug der Bundesgesetze und die Wahrnehmung der Fachaufsicht durch die Obersten Landesbehörden	293
c)	Formulierung von Leitlinien zur Ausübung der Bundesaufsicht	294
III.	Die Bundesaufsicht im Rahmen der Ausbildungsförderungsverwaltung	295
C.	Anforderungen an die Ausgestaltung der Bundesaufsicht im Spannungsfeld zwischen Verantwortung des Bundes und Verwaltungshoheit der Länder	297
I.	Der Maßstab der Aufsicht über den Vollzug des BAföG	298
II.	Die Zuständigkeit zur Ausübung der Aufsicht	299
III.	Die Mittel der Bundesaufsicht	300
§ 20	Die externen Kontrollmechanismen der BAföG-Verwaltung	304
A.	Die verwaltungsinterne Kontrolle im Rahmen der Kooperationsgremien	305
B.	Die Haftungspflicht der Länder als ‚Kontrollinstrument‘	305
C.	Die Möglichkeiten und Grenzen der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle	306
D.	Die Prüfungen der Wirtschaftlichkeit durch die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder	310
E.	Die politische Kontrolle durch Parlamente und Öffentlichkeit	316
F.	Die Prüfungen durch den Nationalen Normenkontrollrat	318
G.	Die Aufsicht in den Ländern	321
H.	Fazit zu den weiteren Kontrollmechanismen der BAföG-Verwaltung ..	323

Kapitel 7

Schlussbetrachtungen und Ausblick	324
Literaturverzeichnis	330
Verzeichnis unveröffentlichter Materialien	346
Sachverzeichnis	348

§ 1 Zweck und Gang der Darstellung

Nach der verfassungsrechtlichen Grundkonzeption des Art. 30 GG liegt die Kompetenz zur Ausübung staatlicher Befugnisse und Erfüllung staatlicher Aufgaben in der Bundesrepublik grundsätzlich bei den Ländern. Dieser Grundsatz wird durch Art. 70 Abs. 1, Art. 83 und Art. 92 GG für jede der drei Gewalten aufgegriffen und präzisiert. Die Verwaltung durch die Länder „im Auftrage des Bundes“ nach Art. 85 GG stellt eine der drei grundgesetzlich vorgesehenen Formen der Verwaltungsorganisation dar. Die Verwaltungsform der Bundesauftragsverwaltung bildet somit eine Ausnahme vom Grundsatz der Länderzuständigkeit im Bereich der Exekutive. Gegenüber der Länderverwaltung nach Art. 83 f. GG zeichnet sie sich durch erweiterte Einwirkungsrechte¹ zugunsten des Bundes aus² und stellt sich somit als Besonderheit im föderalen Staatsaufbau Deutschlands dar³.

Gleichwohl erfuhr die Bundesauftragsverwaltung im wissenschaftlichen Diskurs und in der Rechtsprechung bislang nur in Ausschnitten Beachtung. Dies liegt vor allem an der Tatsache, dass der Verwaltungstypus in der Staatspraxis lange Zeit weitgehend reibungslos funktionierte, sodass es zu keinen nennenswerten gerichtlichen Auseinandersetzungen kam.⁴ Nach ersten Untersuchungen zu dem mit dem Grundgesetz neu eingeführten Verwaltungstyp der Bundesauftragsverwaltung⁵ vollzog sich mit dem Ausbau der Kernenergie und den damit auftauchenden energiepolitischen Implikationen

¹ Synonym auch als Ingerenzrechte bezeichnet, von lat. *ingerere*, „sich einmischen“. Es handelt sich um Rechte des Bundes, durch welche er auf die Verwaltungsführung der Länder Einfluss nehmen kann. Vgl. auch *Loschelder*, Die Durchsetzbarkeit von Weisungen in der Bundesauftragsverwaltung, S. 21; *Etscheid*, VR 2010, 229 (230).

² Vgl. *Kluth*, in: Bonner Kommentar, Bd. V, Art. 85 (155. Akt. 2011) Rn. 21, 31; *Hermes*, in: Dreier, GG, Bd. III, Art. 85 Rn. 70; *Lange*, Das Weisungsrecht des Bundes in der atomrechtlichen Auftragsverwaltung, S. 21; *Pieper*, Aufsicht, S. 20.

³ *Kluth*, in: Bonner Kommentar, Bd. V, Art. 85 (155. Akt. 2011) Rn. 18; *Janz*, Das Weisungsrecht nach Art. 85 Abs. 3 GG, S. 25; *ders.*, JURA 2004, 227.

⁴ *Ossenbühl*, Der Staat 28 (1989), 31 spricht von einem „eher [...] unauffälligen Verwaltungstyp“; *Janz*, JuS 2003, 126 (127) von einem „verfassungsgerichtlichen und wissenschaftlichen ‚Halbschlummer‘“.

⁵ *Schulte-Frohlinde*, Die Bundesauftragsverwaltung nach dem Bonner Grundgesetz und ihre Entstehung; *Stein*, Untersuchung der Möglichkeiten einer Erweiterung der Bundesauftragsverwaltung; *Wolst*, Die Bundesauftragsverwaltung als Verwaltungsform.

eine Wende, wodurch die Bundesauftragsverwaltung auch in Rechtsprechung und Literatur verstärkt Beachtung erfahren hat.⁶ Die entsprechenden verfassungsgerichtlichen Entscheidungen und wissenschaftlichen Arbeiten richteten sich in dogmatischer Hinsicht vor allem auf Fragen des Weisungsrechts.⁷ In sachlicher Hinsicht standen die Verwaltung der Bundesfernstraßen⁸ sowie die politisch brisante Erzeugung und Nutzung der Kernenergie⁹ im Mittelpunkt. Der Großteil der Arbeiten konzentriert sich auf rechtliche Fragen der Einwirkungsrechte und widmet sich dem Verwaltungstyp der Bundesauftragsverwaltung dabei von einer vom Bund ausgehenden Perspektive.¹⁰ Andere Bereiche der Bundesauftragsverwaltung erfuhren aufgrund der überwiegend einvernehmlichen Verwaltungspraxis von Bund und Ländern hingegen keine vergleichbare Aufmerksamkeit.¹¹

Dieser Befund trifft insbesondere auf die Verwaltungspraxis selbst zu. Wie diese und insbesondere die praktische Wahrnehmung der Ingerenzrechte des Bundes organisiert ist, blieb bislang im Dunkeln.¹² Allgemein scheint

⁶ So auch *Hermes*, in: Dreier, GG, Bd. III, Art. 85 Rn. 36; *Dittmann*, in: Sachs, GG, Art. 85 Rn. 6; *Loschelder*, Die Durchsetzbarkeit von Weisungen in der Bundesauftragsverwaltung, S. 21; *Janz*, Das Weisungsrecht nach Art. 85 Abs. 3 GG, S. 116 ff.; *Oebbecke*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI³, § 136 Rn. 57; *Ossenbühl*, in: Brenner/Huber/Möstl, Festschrift Badura, S. 975 f.; *ders.*, Der Staat 28 (1989), 31 f.; *Sommermann*, DVBl. 2001, 1549 (1555).

⁷ Vgl. BVerfGE 81, 310 ff. – Kalkar II, zu Umfang, Grenzen und Verbindlichkeit des Weisungsrechts; dazu auch BVerfGE 84, 25 ff. – Schacht Konrad; BVerfGE 100, 249 ff. – Allgemeine Verwaltungsvorschriften, zur Kompetenz zum Erlass von allgemeinen Verwaltungsvorschriften; BVerfGE 102, 167 ff. – Bundesstraße B 75, zur gegenständlichen Reichweite des Weisungsrechts; BVerfGE 104, 249 ff. – Biblis A, zum Umfang der Sachkompetenz des Bundes beim Vollzug des Atomrechts; BVerfGE 126, 77 – Luftsicherheitsgesetz, zur Zustimmungspflichtigkeit der Regelung des Verwaltungsverfahrens sowie Änderungen der übertragenen Aufgaben. *Pauly*, Anfechtbarkeit und Verbindlichkeit von Weisungen in der Bundesauftragsverwaltung; *Loschelder*, Die Durchsetzbarkeit von Weisungen in der Bundesauftragsverwaltung; *Lange*, Das Weisungsrecht des Bundes in der atomrechtlichen Auftragsverwaltung; *Steinberg*, AöR 110 (1985), 419 ff.; *Ossenbühl*, Der Staat 28 (1989), 31 ff.; trotz des Titels behandeln auch *Hauß*, Die Bundesaufsicht in Bundesauftragsangelegenheiten; *Steinberg*, Bundesaufsicht, Länderhoheit und Atomgesetz, und *Tschentscher*, Bundesaufsicht in der Bundesauftragsverwaltung, fast ausschließlich das Weisungsrecht des Bundes.

⁸ Dazu *Wolst*, Die Bundesauftragsverwaltung als Verwaltungsform.

⁹ *Oebbecke*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI³, § 136 Rn. 57; dazu *Lange*, Das Weisungsrecht des Bundes in der atomrechtlichen Auftragsverwaltung und *ders.*, NVwZ 1990, 928.

¹⁰ So auch *Steinberg*, AöR 110 (1985), 419 (420).

¹¹ *Janz*, Das Weisungsrecht nach Art. 85 Abs. 3 GG, S. 119.

¹² *Lerche*, in: Maunz/Dürig, GG, Bd. V, Art. 85 (26. Ergl. 1985) Rn. 17, dort Fn. 9; *Oebbecke*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI³, § 136

das Interesse an administrativen Binnenstrukturen, also der „Innenwelt“ staatlichen Handelns, in der rechtswissenschaftlichen Betrachtung eher gering ausgeprägt.¹³ Lediglich die damals noch recht junge Verwaltungspraxis der Bundesfernstraßenverwaltung hat durch *Wolst*¹⁴ eine wissenschaftliche Aufarbeitung erfahren. Dabei ist die Verwaltungspraxis der Bundesauftragsverwaltung aufgrund der Verflechtung von Bund und Ländern im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland von besonderem Interesse. Dass es trotz der ausgeprägten Direktionsbefugnisse des Bundes nach Art. 85 GG selten zu rechtlichen Differenzen zwischen Bundes- und Landesebene kommt, überrascht aufgrund der scheinbar konflikträchtigen Einwirkungsrechte zunächst. Dies mag auf eine weitgehende gegenseitige Akzeptanz und gute Kooperation der beiden Ebenen zurückzuführen sein. Jedoch fehlen insbesondere Untersuchungen darüber, wie sich die Verschränkungen zwischen Bund und Ländern in der täglichen Verwaltungspraxis auswirken und die Zusammenarbeit im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung auch und gerade abseits der Vorgaben des Art. 85 GG beeinflussen. Ungeklärt ist auch, ob die derzeitige Rechtslage eine effiziente Verwaltungspraxis gewährleistet. Diese Lücke soll die folgende Darstellung schließen, indem sie einen wertenden Überblick über den ‚*modus operandi*‘ der Bundesauftragsverwaltung gibt.

In welcher Weise sich die Zusammenarbeit der föderalen Parteien ausgestaltet, soll Gegenstand dieser Arbeit sein. Insbesondere soll aufgezeigt werden, inwieweit sich abseits der verfassungsrechtlich formalisierten Aufsichtsmittel weitere Kooperations- und Koordinationsinstrumente zwischen Bund und Ländern etabliert haben, um eine schnelle und effektive Erfüllung der Verwaltungsaufgaben zu gewährleisten und wie diese im Einzelnen ausgeprägt sind. Inwieweit die Zusammenarbeit hier tatsächlich reibungslos verläuft¹⁵, ist zu hinterfragen.

Zunächst wird die Bundesauftragsverwaltung gemäß Art. 85 GG als Verwaltungstyp skizziert. Diese Darstellung soll aufgrund der bereits mannigfaltig vorliegenden Literatur zu diesem Thema auf die für das Verwaltungsverfahren wesentlichen Grundzüge beschränkt bleiben. Hinsichtlich der Anzahl der bereits vorliegenden Arbeiten, insbesondere zum Weisungs- und

Rn. 57 stellt mit Verweis auf *Blümel*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV², § 101 Rn. 59 ein Defizit an empirischen Untersuchungen zur Verwaltungspraxis fest.

¹³ *Döhler*; Die politische Steuerung der Verwaltung, S. 15.

¹⁴ Die Bundesauftragsverwaltung als Verwaltungsform.

¹⁵ So *Tschentscher*; Bundesaufsicht in der Bundesauftragsverwaltung, S. 30; *Steinberg*, AöR 110 (1985), 419 (420 f.) spricht gar von einer „gemeinschaftlichen Verwaltung“.