

hält die Bestimmung selbst einen Vorbehalt des Gesetzes noch werden durch die Statuierung zweier legislativer Zugriffsrechte anderenorts begründete Vorbehalte (zB in Art. 87 Abs. 3 S. 1, vgl. → Art. 87 Rn. 95 f.) verdrängt.²⁵

II. Die instrumentelle Ebene („Verwaltungsvorschriften“)

1. Der Kreis der Verwaltungsvorschriften. Der Begriff der „allgemeinen Verwaltungsvorschriften“ in Art. 86 S. 1 ist identisch mit dem in Art. 84 Abs. 2 und Art. 85 Abs. 2 S. 1 verwendeten Begriff,²⁶ wobei es gleichgültig ist, ob in der konkreten Praxis Bezeichnungen wie „Erlass“ oder „Richtlinie“ verwendet werden. Gemeint sind Regelungen, die für eine abstrakte Vielfalt von Sachverhalten des Verwaltungsgeschehens rechtsverbindliche Aussagen treffen. Nicht erfasst sind jedenfalls Rechtsverordnungen und Einzelweisungen (vgl. bereits → Rn. 59). Hinsichtlich der umfangreichen Diskussion über die Rechtsqualität von Verwaltungsvorschriften und die Frage nach einer etwaigen Außenwirkung kann daher auf die Ausführungen zu den genannten Artikeln verwiesen werden (→ Art. 84 Rn. 64 f.; → Art. 85 Rn. 14 f.).²⁷ Keine vollkommene Identität besteht hingegen hinsichtlich des Inhalts der Verwaltungsvorschriften.²⁸ Insoweit besteht Gleichklang mit den Art. 84, 85, soweit es sich um **verhaltenslenkende Verwaltungsvorschriften** handelt, die ihre Grundlage in der Geschäftsleitungsgewalt der Exekutive finden (→ Rn. 57) und die innerhalb aller drei Verwaltungstypen der Bundesregierung zugewiesen sind, während sich ihre grundsätzliche Statthaftigkeit als Instrumente exekutiven Handelns bereits aus allgemeinen Grundsätzen ergibt;²⁹ stets zu beachten ist das etwaige Eingreifen eines Gesetzesvorbehalts. Bei den **organisationsbezogenen Verwaltungsvorschriften** liefert Art. 86 S. 2 („Einrichtung der Behörden“) als Zuweisung der Organisationsgewalt an die Exekutive zugleich die Grundlage für ihren Erlass,³⁰ während diese Verwaltungsvorschriften innerhalb der beiden anderen Verwaltungstypen wegen der dort bestehenden Organisationshoheit der Bundesländer (vgl. Art. 84 Abs. 1 S. 1 bzw. Art. 85 Abs. 1 S. 1) ausgeschlossen sind.³¹ Einer gesetzlichen Ermächtigung für den Erlass von allgemeinen Verwaltungsvorschriften bedarf es außerhalb des Anwendungsbereichs eines gesondert zu begründenden Gesetzesvorbehalts nicht.³²

2. Der Kreis der Adressaten. Aufgrund des Bezogensseins der Regelungen auf den Verwaltungstyp der Bundesverwaltung kommen nur Stellen der bundeseigenen Verwaltung sowie diejenigen Stellen, die als „Körperschaften oder Anstalten“ des öffentlichen Rechtes“

vorliegenden Zusammenhang am wichtigsten ist der Vorbehalt für die Einrichtung von und die Zuständigkeitszuweisung an Behörden (BVerfG Beschl. v. 28.10.1975 – 2 BvR 883/73 ua, BVerfGE 40, 237 (250 f.) – Justizverwaltungsakt).

²⁵ Explizit *Leche* in Dürig/Herzog/Scholz, 1989, GG Art. 86 Rn. 78, 109; Maurer StaatsR I § 18 Rn. 25.

²⁶ Vgl. *Broß/Mayer* in v. Münch/Kunig GG Art. 86 Rn. 9; *Maiwald* in Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke GG Art. 86 Rn. 11; auf einen weitergehenden, mithin eigenständigen Bedeutungsgehalt von Art. 86 abstellend *Ibler* in Dürig/Herzog/Scholz GG Art. 86 Rn. 137.

²⁷ An dieser Stelle sei zu einer ersten Einführung lediglich hingewiesen auf die Ausführungen bei Maurer/Waldhoff AllgVerwR § 24; *Möstl* in Ehlers/Pünder, Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Aufl. 2022, § 20 Rn. 32 ff.; *Axer*, Normsetzung der Exekutive in der Sozialversicherung, 2000, S. 175 ff. mit zahlreichen Nachweisen.

²⁸ So bereits eine Voraufgabe dieses Kommentars (v. Mangoldt/Klein GG Art. 86 Anm. V 1).

²⁹ Vgl. bereits → Rn. 57 sowie BVerfG Beschl. v. 2.3.1999 – 2 BvF 1/94, BVerfGE 100, 249 (261) – Allgemeine Verwaltungsvorschriften; *Seer* in BK GG Art. 108 Rn. 179 f.

³⁰ So *Ossenbühl*, Verwaltungsvorschriften und Grundgesetz, 1968, S. 416 mit Fn. 277 und bereits v. Mangoldt/Klein GG Art. 86 Anm. V 1b.

³¹ Die diesen Vergleich ablehnende Argumentation *Leches* in Dürig/Herzog/Scholz, 1989, GG Art. 86 Rn. 96 beruht auf dem bereits kritisierten Fehlen der Unterscheidung von Organisationsgewalt und der Befugnis zum Erlass von Verwaltungsvorschriften (vgl. → Rn. 57); wie hier *Ibler* in Dürig/Herzog/Scholz GG Art. 86 Rn. 138.

³² v. Mangoldt/Klein GG Art. 86 Anm. V 3; *Ossenbühl*, Verwaltungsvorschriften und Grundgesetz, 1968, S. 415 f.

³³ Wie etwa im Falle des BSG Urt. v. 13.11.1985 – 1/8 RR 5/83, BSGE 59, 122 (125) zu Art. 86 S. 2.

iSv Art. 86 S. 1 anzusehen sind (vgl. → Rn. 42 ff.; → Rn. 49 ff.), in Betracht. Gegenüber hiernach einbezogenen Selbstverwaltungsträgern ist genau darauf zu achten, dass sich die Verwaltungsvorschriften innerhalb des vorgegebenen gesetzlichen Rahmens bewegen.³⁴

65 3. Befugnis oder Pflicht? Vereinzelt wird in Anknüpfung an das Merkmal „erlässt“ (vgl. demgegenüber die Formulierung in Art. 108 Abs. 7 („kann“)) über eine Verpflichtung der Bundesregierung, für einen effektiven Vollzug der vollzugsfähigen Bundesgesetze zu sorgen, nachgedacht,³⁵ wenn auch innerhalb eines sehr weiten Einschätzungsraumes³⁶ sowie unter Betonung der fehlenden Justitiabilität.³⁷ Demgegenüber ist zu bedenken, dass die Befugnis zum Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften auf einer instrumentellen, nicht einer inhaltlichen Ebene angesiedelt ist, so dass hier **keine Grundlage etwaiger Pflichten** zu finden sein dürfte.

66 4. Die Bundesregierung. Die durch Art. 86 S. 1 zum Erlass von Verwaltungsvorschriften ermächtigte „Bundesregierung“ besteht gem. Art. 62 aus dem Bundeskanzler und den Bundesministern. Hielte man entsprechend dem Wortlaut das hierdurch konstituierte Kollegium für zuständig, so wäre ein Tätigwerden sowohl des Bundeskanzlers als auch der einzelnen Ressortminister in diesem Bereich (anders etwa als bei den Einzelweisungen, vgl. → Rn. 59) ausgeschlossen. Konkret hieße das, dass **Art. 65**, der die Kompetenzverteilung innerhalb der Bundesregierung regelt, insoweit unanwendbar wäre. Dieses Ergebnis entspräche der Situation wie sie unter Art. 84 Abs. 2 und Art. 85 Abs. 2 S. 1 anerkannt ist.³⁸ Immerhin könnte durch eine auf der Grundlage des Art. 86 S. 1 ergehende gesetzliche Regelung etwas anderes vorgesehen werden (dazu → Rn. 68 ff.; insbes. → Rn. 70).³⁹

67 Innerhalb des in Jahrzehnten entstandenen Meinungswirrwarrs lassen sich drei Linien unterscheiden.⁴⁰ Nach der ersten Auffassung ist aufgrund des Wortlauts (der sich etwa von Art. 80 Abs. 1 S. 1 deutlich unterscheidet), aus der unmittelbaren Entstehungsgeschichte,⁴¹ dem Vergleich mit den Art. 84 und 85 sowie in dem Bestreben, Art. 86 ein Mehr an Bedeutung zu geben (vgl. bereits → Rn. 3), ausschließlich dem Kollegium die Befugnis zum Erlass von Verwaltungsvorschriften einzuräumen.⁴² Die zweite Auffassung gelangt zu dem entgegengesetzten Ergebnis der ausschließlichen Einschlägigkeit des Art. 65.⁴³ Zuzustimmen ist mE der dritten Auffassung, die Art. 86 die Befugnis der **Bundesregierung als Kollegium** entnimmt, bis zum Erlass einer Verwaltungsvorschrift durch dieses jedoch **Verwaltungsvorschriften des Bundeskanzlers oder des Ressortministers akzep-**

³⁴ Näher hierzu BSG Urte. v. 24.4.2002 – B 7 A 1/01 R, BSGE 89, 235 ff.: solche Verwaltungsvorschriften seien Bestandteil des von den Sozialversicherungsträgern zu beachtenden „sonstigen Rechts“ iSd § 87 Abs. 1 S. 2 SGB IV; *Ibler* in Dürig/Herzog/Scholz GG Art. 86 Rn. 139; *Sachs* in Sachs GG Art. 86 Rn. 20; *Hermes* in Dreier GG Art. 86 Rn. 54.

³⁵ Vgl. auch *Ibler* in Dürig/Herzog/Scholz GG Art. 86 Rn. 126.

³⁶ *Lerche* in Dürig/Herzog/Scholz, 1989, GG Art. 86 Rn. 95; enger wohl *Ibler* in Dürig/Herzog/Scholz GG Art. 86 Rn. 127: „Begrenzter Einschätzungsspielraum der Bundesregierung“.

³⁷ *Sachs* in Sachs GG Art. 86 Rn. 23; demgegenüber für ein „Ermessen“ der BReg *Bull* in AK-GG Art. 86 Rn. 19.

³⁸ Vgl. insoweit BVerfG Beschl. v. 15.7.1969 – 2 BvF 1/64, BVerfGE 26, 338 ff. – Eisenbahnkreuzungsgesetz; Beschl. v. 2.3.1999 – 2 BvF 1/94, BVerfGE 100, 249 (261) – Allgemeine Verwaltungsvorschriften; näher → Art. 84 Rn. 68.

³⁹ Vgl. auch *Busse* STAAT 45 (2009), 245 (246 f.).

⁴⁰ Vgl. zum Ganzen auch *Ibler* in Dürig/Herzog/Scholz GG Art. 86 Rn. 130 ff.; nach *Busse* STAAT 45 (2009), 245 (247) weise der „Streit“ in praxi allerdings nur eine „begrenzte Bedeutung“ auf.

⁴¹ In den Beratungen des Parlamentarischen Rates wurden ursprünglich neben der BReg „die einzelnen Bundesminister“ genannt (JöR nF 1 (1951), 643).

⁴² Dafür *Bull* in AK-GG Art. 86 Rn. 18; unentschieden BVerfG Beschl. v. 15.7.1969 – 2 BvF 1/64, BVerfGE 26, 338 (396) – Eisenbahnkreuzungsgesetz; *Oebbecke* in Isensee/Kirchhof HStR § 136 Rn. 83.

⁴³ Dafür *Ossenbühl*, Verwaltungsvorschriften und Grundgesetz, 1968, S. 457 und letztlich auch *Böckenförde*, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, 1964, S. 137 ff. (ausf. und allg. gegen ihn, jedoch letztlich zum gleichen Ergebnis gelangend *Oldiges*, Die Bundesregierung als Kollegium, 1983, S. 137 ff., 213 ff., 232 ff.); *Lerche* in Dürig/Herzog/Scholz, 1989, GG Art. 86 Rn. 94.

tiert.⁴⁴ Diese Lösung lässt sich mit Wortlaut und Entstehungsgeschichte des Art. 86 vereinbaren, weist der Vorschrift einen nicht zu unterschätzenden weiteren Bedeutungsgehalt zu und wird dem Umstand gerecht, dass der bei der Interpretation der gleich lautenden Formulierung in den Art. 84 Abs. 2 und Art. 85 Abs. 2 S. 1 leitende föderale Aspekt des Schutzes der Länder vor Verwaltungsvorschriften einzelner Minister hier nicht beachtlich ist.

5. Der Vorbehalt besonderer gesetzlicher Regelung. Art. 86 S. 1 ermächtigt den Gesetzgeber dazu, auf der instrumentelle Ebene des Erlasses von Verwaltungsvorschriften zuzugreifen, trifft also eine lediglich **kompetenzielle, nicht an materiellen Kriterien orientierte Abgrenzung** zwischen Legislative und Exekutive (vgl. bereits → Rn. 58). Hierbei handelt es sich um ein Zugriffsrecht,⁴⁵ das nichts zu tun hat mit einem Vorbehalt des Gesetzes.⁴⁶

a) Formelle Fragen. Hierdurch wird dem Bund eine organisationsrechtliche Gesetzgebungskompetenz eingeräumt.⁴⁷ Er kann hiervon durch den Erlass eines Parlamentsgesetzes Gebrauch machen, ohne dass ihm die Aufnahme von Verordnungsermächtigungen unter Beachtung des Art. 80 verwehrt wäre.⁴⁸ Die entsprechenden Gesetze bedürfen nicht der Zustimmung des Bundesrates.

b) Potenzielle Gesetzesinhalte. Indem das Grundgesetz den Gesetzgeber dazu ermächtigt, auf der instrumentellen Ebene „Besonderes“ vorzuschreiben, berechtigt es zu abweichenden Anordnungen bezüglich Zuständigkeit, etwaiger Mitwirkungsbefugnisse sowie des Verfahrens beim Erlass von Verwaltungsvorschriften.⁴⁹ Konkret geregelt werden könnte die Ermächtigung einzelner Bundesminister zum Erlass von Vorschriften oder auch die Ermächtigung nachgeordneter Behörden.⁵⁰ Möglich ist ferner die im Verfassungstext selbst (im Unterschied zu Art. 84 Abs. 2, Art. 85 Abs. 2 S. 1)⁵¹ nicht vorgesehene Einbeziehung des Bundesrates beim Erlass von Verwaltungsvorschriften (Beispiel: § 27 AEG).⁵²

Nicht verändert werden kann aufgrund des legislativen Zugriffsrechts hingegen der Tatbestand des Art. 86 S. 1, so dass es bei den dort normierten Merkmalen des Verwaltungs-

⁴⁴ Dafür *Sachs* in *Sachs GG Art. 86 Rn. 22*; ausf. *Jestaedt* in *Umbach/Clemens GG Art. 86 Rn. 24*; *Hermes* in *Dreier GG Art. 86 Rn. 52*; *Ibler* in *Dürig/Herzog/Scholz GG Art. 86 Rn. 135*. Dies dürfte auch die Position des BVerwG sein, das die Befugnis des einzelnen Bundesministers aus Art. 65 S. 2 unter dem Vorbehalt anerkannt hat, dass „nicht vorrangige Verwaltungsvorschriften die jeweilige Materie bereits regeln“ (BVerwG Beschl. v. 15.3.1985 – 1 A 6/85, NVwZ 1985, 497 (498), in Anknüpfung an BVerwG Urt. v. 26.11.1970 – VIII C 14369, BVerwGE 36, 327 (333 f.) und BVerwG Urt. v. 28.4.1978 – 7 C 43/76, NJW 1979, 280 – Subventionsbetrag). In den beiden letzteren Entscheidungen hat sich das Gericht dagegen gewandt, dass Art. 86 die Ressortkompetenz der Minister vollkommen einschränke.

⁴⁵ Begriff nach *Böckenförde*, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, 1964, S. 103 ff., 286 ff., zur Organisationsgewalt; krit. bzw. weiterführend hierzu *Schnapp* VVDStRL 43 (1985), 172 (188 f.); *Schmidt-Aßmann* FS Ipsen, 1977, 333 (351); *Burmeister*, Herkunft, Inhalt und Stellung des institutionellen Gesetzesvorbehalts, 1991, S. 128.

⁴⁶ Vgl. bereits → Rn. 62; zur Terminologie vgl. ferner *Sachs* in *Sachs GG Art. 86 Rn. 24* mit Fn. 39; *Maurer StaatsR I § 18 Rn. 25*.

⁴⁷ *Stern StaatsR II S. 820*; vgl. auch *Oebbecke* in *Isensee/Kirchhof HStR § 136 Rn. 85* unter Hinweis auf BVerfG Beschl. v. 15.7.1969 – 2 BvF 1/64, BVerfGE 26, 338 (395) – Eisenbahnkreuzungsgesetz.

⁴⁸ Ebenso *Oldiges*, Die Bundesregierung als Kollegium, 1983, S. 223 in Fn. 139; *Sachs* in *Sachs GG Art. 86 Rn. 26*. Diese Option ist auch keinesfalls sinnwidrig (so aber *Stern StaatsR II S. 819*; *Traumann*, Die Organisationsgewalt im Bereich der bundeseigenen Verwaltung, 1998, S. 49), weil es einen Unterschied macht, ob die BReg schlicht zum Erlass von Verwaltungsvorschriften befugt ist, oder ob ihr (durch den Parlamentsgesetzgeber) die Befugnis eingeräumt wird, über Zuständigkeit und Verfahren beim Erlass von Verwaltungsvorschriften zu entscheiden.

⁴⁹ *Sachs* in *Sachs GG Art. 86 Rn. 27*.

⁵⁰ Vgl. *Maiwald* in *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke GG Art. 86 Rn. 11*.

⁵¹ Vgl. hierzu BVerfG Beschl. v. 2.3.1999 – 2 BvF 1/94, BVerfGE 100, 249 (261) – Allgemeine Verwaltungsvorschriften.

⁵² Vgl. hierzu BVerfG Beschl. v. 15.7.1969 – 2 BvF 1/64, BVerfGE 26, 338 (395) – Eisenbahnkreuzungsgesetz; v. *Mangoldt/Klein GG Art. 86 Anm. V 2c bb*; *Ibler* in *Dürig/Herzog/Scholz GG Art. 86 Rn. 152*.

typs bleibt.⁵³ **Nicht erfasst** durch Art. 86 S. 1 wird schließlich der Zugriff auf die sonst durch Verwaltungsvorschriften geregelten **Inhalte**. Insoweit können sich gesetzgeberische Befugnisse aus den allgemeinen Grundsätzen ergeben, hinsichtlich organisatorischer Inhalte aus Art. 86 S. 2.⁵⁴

- 72 **c) Zur Kompetenzabgrenzung gegenüber der Exekutive.** Ungeachtet des Fehlens expliziter materieller Kriterien wird darüber nachgedacht, ob die Regierungskompetenz für den Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften die Regel, die Ausübung des legislativen Zugriffsrechts hingegen die begründungsbedürftige Ausnahme sein soll; denkbar wäre auch die Annahme eines absoluten, dem Zugriffsrecht überhaupt entzogenen Exekutivbereichs. Entsprechende Überlegungen werden, mit wesentlich größerer Praxisrelevanz, sub specie der Organisationsgewalt unter Art. 86 S. 2 angestellt (→ Rn. 84 f.). Da keinerlei Anhaltspunkte für eine unterschiedliche Handhabung dieser Problematik in Satz 1 und 2 des Art. 86 erkennbar sind, soll sie iRd Organisationsgewalt dargestellt werden.⁵⁵

III. Zur Organisationsgewalt („Einrichtung der Behörden“)

- 73 Art. 86 S. 2 regelt, welche der im beschreibenden Sachbegriff „Organisationsgewalt“ (→ Rn. 60) zusammengefassten Befugnisse bei Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen der Bundesregierung bzw. dem Gesetzgeber zustehen; handelt die Bundesregierung, so bedarf sie keiner gesetzlichen Grundlage, es sei denn die Voraussetzungen eines der anerkannten Vorbehalte des Gesetzes liegen vor.⁵⁶
- 74 **1. Behörde.** Hierunter fällt jede Stelle des Bundes, die Aufgaben öffentlicher Verwaltung wahrnimmt,⁵⁷ sofern sie tatbestandlich einem der beiden Organisationstypen der Bundesverwaltung zuzurechnen ist (vgl. dazu → Rn. 42 ff.; → Rn. 49 ff.).
- 75 **2. Einrichtung.** Der Begriff „Einrichtung der Behörden“ ist ebenso wie bei den Art. 84 Abs. 1 S. 1, Art. 85 Abs. 1 S. 1 (vgl. → Art. 84 Rn. 9 f.)⁵⁸ **weit auszulegen**. Die der Bundesregierung bzw. dem Gesetzgeber zustehenden organisatorischen Befugnisse müssen jeweils innerhalb des Verwaltungstyps der Bundesverwaltung verbleiben und den durch die jeweils einschlägige Zuordnungsnorm gezogenen Rahmen beachten. Die Zuordnungsnormen können insofern sowohl inhaltliche Vorgaben enthalten (zB betreffend die Stufung des Behördenaufbaus, vgl. etwa Art. 87 Abs. 1 S. 1, dazu → Art. 87 Rn. 5 f.), oder anstelle eines Tätigwerdens der Bundesregierung von vornherein ein gesetzgeberisches Handeln verlangen (wie Art. 108 Abs. 1 S. 2,⁵⁹ vgl. hierzu → Art. 108 Rn. 44 f.).
- 76 Das beinahe durchgehend zugrunde gelegte weite Begriffsverständnis⁶⁰ umfasst die Errichtung sowie die sachliche, personelle und aufgabenmäßige Zurüstung der einzelnen

⁵³ *Kment* in Jarass/Pieroth GG Art. 86 Rn. 8.

⁵⁴ *Hömig* DVBl 1976, 858 ff.; *Lerche* in Dürig/Herzog/Scholz, 1989, GG Art. 86 Rn. 104; *Sachs* in Sachs GG Art. 86 Rn. 27.

⁵⁵ Aus der unterschiedlichen Terminologie (Satz 1: „Besonderes vorschreibt“; Satz 2: „soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt“) kann jedenfalls nicht auf einen unterschiedlichen sachlichen Gehalt geschlossen werden.

⁵⁶ Anders noch *Köttgen* VVDStRL 16 (1958), 154 (156); wie hier *Ibler* in Dürig/Herzog/Scholz GG Art. 86 Rn. 155.

⁵⁷ *Sachs* in Sachs GG Art. 86 Rn. 32; allg. zum Begriff etwa *Jestaedt* in Voßkuhle/Eifert/Möllers VerwR § 16 Rn. 36 f.

⁵⁸ Vgl. v. Mangoldt/Klein GG Art. 86 Anm. VI 4.

⁵⁹ Vgl. hierzu BVerfG Beschl. v. 27.6.2002 – 2 BvF 4/98, BVerfGE 106, 1 (22 f.) – Oberfinanzdirektionen.

⁶⁰ Vgl. bereits *Schneider* AöR 83 (1958), 1 (16 ff.); ferner *Böckenförde*, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, 1964, S. 52 f.; *Erichsen/Knoke* DÖV 1985, 53 (56); *Sachs* in Sachs GG Art. 86 Rn. 31; enger *Oldiges*, Die Bundesregierung als Kollegium, 1983, S. 225; *Jestaedt* in Umbach/Clemens GG Art. 86 Rn. 29 sieht nicht das Recht zur Errichtung des Verwaltungsträgers selbst erfasst, denn dessen Existenz setze Art. 86 voraus.

Behörden.⁶¹ Aus der unterschiedlichen Terminologie innerhalb des Grundgesetzes⁶² können keine anderslautenden Schlüsse gezogen werden,⁶³ weil die Verfassung die betreffenden Begriffe unspezifisch verwendet und nicht in dem ihnen sachlich jeweils zuzuschreibenden Gehalt. Dieses Ergebnis wird auch durch die Entstehungsgeschichte belegt, die erhellt, dass es dem Parlamentarischen Rat „entscheidend“ (so der Abgeordnete *Laforet*) um die Aufnahme einer Regelung der „Organisationsgewalt“ ging, mithin ein **tendenziell umfassender Regelungsanspruch** verfolgt wurde.⁶⁴ In Zusammenfassung der verschiedentlich vorgelegten Systematisierungsvorschläge⁶⁵ lassen sich die einzelnen erfassten Organisationsakte zuordnen den Teilschritten Anordnung des Bestehens der Organisationseinheit (und spiegelbildlich ihres Abbaus),⁶⁶ Festlegung ihres Aufgabenbereichs, Zuweisung einer sachlichen Zuständigkeit, Bestimmung der wesentlichen Bausteine der Organisationshoheit sowie ihrer Stellung in der Gesamtorganisation, Festlegung ihrer inneren Gliederung, Beschaffung ihrer räumlichen, sächlichen und personellen Mittel sowie schließlich Bestimmung ihres Sitzes. Letzterer Aspekt wurde etwa relevant im Zuge der Verlegung des Regierungssitzes von Bonn nach Berlin.⁶⁷

Während das verwaltungsinterne Verfahren von dieser Begriffsbestimmung noch umfasst ist,⁶⁸ lässt sich der Erlass von **Verfahrensvorschriften** im Verhältnis zwischen Staat und Bürger nicht mehr auf die Befugnis zur „Einrichtung der Behörden“ stützen.⁶⁹ Will die Bundesregierung insoweit tätig werden, so ist sie auf ihre „Geschäftsleitungsgewalt“ (→ Rn. 57), in deren Ausführung sie Verwaltungsvorschriften nach Satz 1 erlassen kann, verwiesen. Der Gesetzgeber hingegen ist nach allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsätzen⁷⁰ zu einem Tätigwerden in diesen Fällen entweder verpflichtet (bei Eingreifen eines Vorbehalts des Gesetzes), zumindest aber berechtigt. Die dafür erforderliche **Gesetzgebungskompetenz (für die Regelung des Verwaltungsverfahrens auf der Ebene der Bundesverwaltung)** steht ihm unstreitig zu.⁷¹ Ungeklärt ist lediglich die genaue Verortung der Kompetenz, wobei die Auffassung, wonach es sich um eine ungeschriebene Kompetenz kraft Natur der Sache handelt,⁷² vorzugswürdig erscheint; der Sachbezug folgt aus der Zuordnung zur Ebene der Bundesverwaltung.⁷³ Das BVerfG hat, darüber hinausgehend, erwogen, eine Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für das **Presseauskunfts-**

⁶¹ Vgl. auch *König* VerwArch 100 (2009), 214 (216), der allerdings begrifflich zwischen „Errichtung“ und „Einrichtung“ unterscheidet.

⁶² Vgl. etwa Art. 87 Abs. 3 S. 1: „Errichtung“, dazu → Art. 87 Rn. 110 f.

⁶³ So aber noch *Kratzer* AöR 77 (1951/1952), 266 (268).

⁶⁴ Nachzulesen in *JöR* nF 1 (1951), 643; näher hierzu *Böckenförde*, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, 1964, S. 53.

⁶⁵ Vgl. nur *Böckenförde*, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, 1964, S. 47 f.; *Ossenbühl*, Verwaltungsvorschriften und Grundgesetz, 1968, S. 257 f.; *Traumann*, Die Organisationsgewalt im Bereich der bundeseigenen Verwaltung, 1998, S. 47.

⁶⁶ Darauf hat bereits *Schmidt-Aßmann* FS Ipsen, 1977, 333 (352) aufmerksam gemacht.

⁶⁷ So werden in § 7 Abs. 1–3 des sog. Berlin/Bonn-Gesetzes v. 26.4.1994 (BGBl. I S. 918; vgl. hierzu *Scholz* NVwZ 1995, 35 (37)) verschiedene Festlegungen betreffend den Sitz verschiedener Bundesbehörden getroffen bzw. nahegelegt, was im Hinblick auf nachgeordnete Behörden legitimatorisch auf Art. 86 S. 2 beruht (*Busse* STAAT 45 (2009), 245 (255)).

⁶⁸ *Kirschenmann* JuS 1977, 565 (568 f.); *Traumann*, Die Organisationsgewalt im Bereich der bundeseigenen Verwaltung, 1998, S. 26.

⁶⁹ Vgl. *Broß/Mayer* in v. Münch/Kunig GG Art. 86 Rn. 17; *Traumann*, Die Organisationsgewalt im Bereich der bundeseigenen Verwaltung, 1998, S. 67; anders noch *Henneke* in Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, 11. Aufl. 2008, GG Art. 86 Rn. 4.

⁷⁰ So bereits v. Mangoldt/Klein GG Art. 86 Anm. VI 6b.

⁷¹ Vgl. nur *Traumann*, Die Organisationsgewalt im Bereich der bundeseigenen Verwaltung, 1998, S. 67 f. mwN.

⁷² So auch *Ibler* in Dürig/Herzog/Scholz GG Art. 86 Rn. 162; *Traumann*, Die Organisationsgewalt im Bereich der bundeseigenen Verwaltung, 1998, S. 67; allg. zur Kompetenz kraft Natur der Sache vgl. → Art. 83 Rn. 83 f. und → Rn. 17.

⁷³ Das BVerfG scheint demgegenüber die jeweilige Zuordnungsnorm als Bezugspunkt des argumentum kraft Natur der Sache anzusehen, so in der Entscheidung BVerfG Beschl. v. 4.5.1971 – 2 BvL 10/70, BVerfGE 31, 113 (117) – Jugendgefährdende Schriften zu Art. 87 Abs. 3.

recht gegenüber Bundesbehörden (auch) aus dem Umstand herzuleiten, „dass der Bund nach der Verfassungsordnung die Verantwortung für die administrative Ausrichtung und Funktionsfähigkeit der Bundesverwaltung trägt“⁷⁴; auch dabei folgt, soweit man diese Ansicht teilt, der begriffswesentliche Sachbezug aus der Zuordnung zur Ebene der Bundesverwaltung.⁷⁵

- 78 3. Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung.** Während sich das Phänomen der Verwendung privatrechtlicher Organisationsformen in der Bundesverwaltung (nach Organisationsprivatisierung) bereits außerhalb des Tatbestands des Art. 86 bewegt (→ Rn. 55 f.), unterfallen Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung innerhalb dieses Verwaltungstyps der Befugnis zur „Einrichtung der Behörden“. Damit sind all diejenigen Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung (vgl. → Rn. 5), die nicht Fragen des Personals oder des Haushalts betreffen, zunächst einmal der Bundesregierung kompetenziell zugewiesen.⁷⁶ Dies umfasst insbes. auch Maßnahmen des „**Electronic Government**“ auf der Ebene der Bundesverwaltung.⁷⁷ Zuletzt waren vor dem Hintergrund der Digitalisierung und der Entwicklungen des Datenschutzrechts Dispositionen mit Relevanz für die Verwaltungsorganisation erforderlich.⁷⁸
- 79 4. Befugnis oder Pflicht?** Art. 86 S. 2 ermächtigt die Bundesregierung zum Erlass rechtsverbindlicher Anordnungen („regelt“), während die konkrete Durchführung anderen Stellen überlassen bleiben kann.⁷⁹ Damit verbindet sich wiederum (vgl. bereits → Rn. 65) keine Pflicht. Zwar befindet man sich insoweit nicht auf einer instrumentellen Ebene, aber doch innerhalb einer Vorschrift mit ausschließlich organisationsrechtlichem Gehalt, dh ohne Aussage zu etwaigen Aufgaben des Staates (vgl. → Rn. 6 ff.), und seien sie organisatorischen Inhalts.
- 80 5. Die Bundesregierung.** Dieses Tatbestandsmerkmal ist in den beiden Sätzen des Art. 86 identisch.⁸⁰ Insoweit kann auf die Darlegungen → Rn. 66 f. verwiesen werden.
- 81 6. Der Vorbehalt anderer gesetzlicher Bestimmung.** Auch hinsichtlich der Organisationsgewalt eröffnet Art. 86 dem Gesetzgeber ausdrücklich ein Zugriffsrecht.
- 82 a) Formelle Fragen.** Das Zugriffsrecht kann ausgeübt werden mittels eines Parlamentsgesetzes, uU unter Aufnahme einer den Anforderungen des Art. 80 entsprechenden Verordnungsermächtigung.⁸¹ Hierdurch wird dem Bund gegenüber den Ländern die Gesetzgebungskompetenz eingeräumt.
- 82 b) Potenzielle Gesetzesinhalte.** Ebenso wie unter der Geltung von Satz 1 ist der Gesetzgeber dazu befugt, Regelungen über die Zuständigkeit einschließlich Mitwirkungsbefugnisse sowie über das Verfahren bei der Einrichtung von Behörden durch die Exe-

⁷⁴ BVerwG Urt. v. 20.2.2013 – 6 A 2/12, NVwZ 2013, 1006 (1008); iErg bestätigend BVerwG Urt. v. 25.3.2015 – 6 C 12/14, NVwZ 2015, 1388, nachdem das OVG Münster (Urt. v. 18.12.2013 – 5 A 413/11, DVBl 2014, 464 (465 f.)) eine Gesetzgebungsbefugnis der Länder bejaht hatte.

⁷⁵ Vgl. (wenn auch iErg abl.) *Cornils* DÖV 2013, 657 (663); *Sachs/Jasper* NWVBl. 2013, 389 (395 f.).

⁷⁶ Vgl. zu der daneben verbleibenden Möglichkeit *gesetzgeberischer* Verwaltungsreformen *Schliesky/Tischer* DÖV 2013, 361 (363 f.).

⁷⁷ S. dazu grds. *Schliesky* DÖV 2004, 809 (810 f.), der auch die verfassungsrechtlichen Determinanten einer hierdurch drohenden Auflösung der Zuständigkeitsordnung thematisiert; vgl. zudem *Eifert*, *Electronic Government*, 2006.

⁷⁸ Vgl. zur Digitalisierung in diesem Zusammenhang *Pilniok* in Krüper/Pilniok, *Die Organisationsverfassung der Regierung*, 2021, S. 201 ff., insbes. 204 ff.; *Martini* in Kahl/Ludwigs, *Handbuch des Verwaltungsrechts*, Bd. 1, 2021, § 28; aktuell zum E-Government s. *Çaltışkan* DÖV 2020, 1032 ff.; s. zur Thematik auch *Burgi* in Ehlers/Pünder, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 16. Aufl. 2022, § 7 Rn. 32, § 9 Rn. 3.

⁷⁹ Vgl. Badura StaatsR Kap. G Rn. 57 ff.

⁸⁰ Die oben zu → Rn. 69 referierten Nachweise beziehen sich zT auch auf die Organisationsgewalt. Ausdrücklich für Identität: v. Mangoldt/Klein GG Art. 86 Anm. VI 3; *Broß/Mayer* in v. Münch/Kunig GG Art. 86 Rn. 14.

⁸¹ Vgl. *Ibler* in Dürig/Herzog/Scholz GG Art. 86 Rn. 168 aE mit Rn. 146.

kutive zu treffen. Wichtige Beispiele bilden wiederum die Übertragung organisatorischer Befugnisse auf einzelne Bundesminister oder die Einbeziehung des Bundesrates.⁸² Im Unterschied zur Situation beim Erlass von Verwaltungsvorschriften sind hier aber **auch inhaltliche Regelungen** möglich, d. h. der Gesetzgeber kann selbst die „Einrichtung der Behörden“ reglementieren.⁸³ Auf dieser Grundlage könnte daher ohne Weiteres ein umfassendes Gesetz über die Bundesorganisation vorgelegt werden, was bereits wissenschaftlich angedacht worden ist.⁸⁴ Die inhaltlichen Grenzen sind identisch mit denen, die auch die Bundesregierung zu beachten hätte. Ob sich zusätzliche Grenzen aus einer etwaigenfalls notwendig werdenden Kompetenzabgrenzung gegenüber der Bundesregierung ergeben, ist abschließend zu erörtern:

c) Zur Kompetenzabgrenzung gegenüber der Exekutive. Die Suche nach kompetenziellen Grenzen des legislativen Zugriffsrechts aus Art. 86 S. 2 ist keinesfalls selbstverständlich, wenn man bedenkt, dass eine sachgegenständliche Verteilung der Befugnisse zwischen den beiden Gewalten dort gerade nicht erfolgt ist (vgl. bereits → Rn. 58); auch ist zu beachten, dass es wiederum nicht um die Ministerialebene (vgl. → Rn. 45), sondern ausschließlich um die Organisationsgewalt innerhalb des Verwaltungstyps der Bundesverwaltung geht.⁸⁵ Dennoch wird teilweise behauptet, dass es einen **gesetzesfesten Kernbereich exekutivischer Organisationsgewalt** gebe, zu dem jedenfalls der Innenbereich der jeweiligen Verwaltungseinheiten gehören soll.⁸⁶ Diesem Bereich schließe sich eine „**Zwischenzone**“ mit konkurrierender Zuständigkeit an, wobei die in Art. 86 S. 2 getroffene kompetenzielle Verteilungsregel für ein gewisses Maß an Flexibilität zugunsten der Bundesregierung streite.⁸⁷ Die Frage nach etwaigen kompetenziellen Grenzen des Zugriffsrechts aus Art. 86 S. 2 bildet einen Ausschnitt innerhalb der Diskussion um die Existenz und Reichweite exekutivischer Eigenverantwortung unter dem Grundgesetz, die seit der Staatsrechtslehrertagung 1984 vorwiegend unter dem Titel „**Verwaltungsvorbehalt**“ geführt wird.⁸⁸ Diese Diskussion lässt bestimmte Wellenbewegungen erkennen, in deren Verlauf entweder eher zugunsten der parlamentarischen Durchdringung oder, und dies dürfte die neuere Tendenz sein, eher zugunsten exekutivischer Spielräume mittels einer Betonung der „Eigenständigkeit der Verwaltung“ argumentiert wird.⁸⁹

Auf der Basis der bisherigen Überlegungen zu Art. 86 ist hierzu festzustellen, dass der in Satz 2 getroffene Regelung der Organisationsgewalt weder Anhaltspunkte zugunsten eines exekutivischen Hausgutes noch zugunsten eines irgendwie gearteten Regel-Ausnahme-Verhältnisses entnommen werden können.⁹⁰ Art. 86 S. 2 **steuert zur allgemeinen Ab-**

⁸² Vgl. nur v. Mangoldt/Klein GG Art. 86 Anm. VI 5.

⁸³ AllgM, *Oebbecke* in Isensee/Kirchhof HStR § 136 Rn. 85; *Sachs* in Sachs GG Art. 86 Rn. 39.

⁸⁴ Von *Loeser*, Das Bundes-Organisationsgesetz, 1988, S. 140 ff., 258 ff.

⁸⁵ Soweit sich entsprechende Überlegungen auf die Verteilung der Organisationsgewalt im Bereich der BReg beziehen (etwa bei *Böckenförde*, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, 1964, S. 86 ff.; teilweise auch bei *Schmidt-Aßmann* FS Ipsen, 1977, 333 (351 f.)), ist Art. 86 von vornherein nicht einschlägig.

⁸⁶ So *Schmidt-Aßmann* FS Ipsen, 1977, 333 (351); *Schnapp* VVDStRL 43 (1985), 172 (187 f.); *Schmidt-De Caluwe* JA 1993, 143 (143 f.) sowie für den Bereich der Ministerialorganisation bereits *Köttgen* VVDStRL 16 (1958), 154 (167); *Böckenförde*, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, 1964, S. 286 ff.

⁸⁷ Dahingehend wiederum *Schmidt-Aßmann* FS Ipsen, 1977, 333 (341 f., 351 f.); *Schnapp* VVDStRL 43 (1985), 172 (188); *Krebs* in Isensee/Kirchhof HStR § 108 Rn. 100; abl. gegenüber der Flexibilitätsvorstellung *Traumann*, Die Organisationsgewalt im Bereich der bundeseigenen Verwaltung, 1998, S. 379 ff.

⁸⁸ Vgl. neben den dort gehaltenen Referaten von *Maurer* VVDStRL 43 (1985), 135 ff. und *Schnapp* VVDStRL 43 (1985), 172 ff.; bereits *Böckenförde*, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, 1964, S. 78 ff., 103 ff.; *Dreier*, Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat, 1991, S. 183; *Loeser*, Das Bundes-Organisationsgesetz, 1988, S. 155 ff.; *Burmeister*, Herkunft, Inhalt und Stellung des institutionellen Gesetzesvorbehalts, 1991, S. 132 ff.; *Janssen*, Über die Grenzen des legislativen Zugriffsrechts, 1990, S. 88 ff.

⁸⁹ Zu Letzterem vgl. *Hoffmann-Riem* in Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem, Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource, 1997, S. 355 (382); *Groß*, Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation, 1999, S. 190 ff.; *Schmidt-Aßmann*, Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2. Aufl. 2004, S. 211 ff.

⁹⁰ So auch *Maurer* VVDStRL 43 (1985), 135 (155), allg. zu Art. 83 ff.; *Sachs* in Sachs GG Art. 86 Rn. 40; *Traumann*, Die Organisationsgewalt im Bereich der bundeseigenen Verwaltung, 1998, S. 370 ff. Er enthält

grenzungsdiskussion nichts bei, noch erschwert er sie, wie gelegentlich behauptet wird.⁹¹ Für dieses Interpretationsergebnis spricht, neben dem Fehlen entsprechender Anhaltspunkte im Text, der Vergleich mit den in verschiedenen Landesverfassungen gewählten materiellen Kompetenzverteilungsmodellen (→ Rn. 58), vor allem aber das vollkommene Fehlen von Maßstäben, die erforderlich wären, um die behaupteten Verteilungsregeln zu begründen.

- 86 Literaturauswahl** *Axer, Peter*, Normsetzung der Exekutive in der Sozialversicherung, Ein Beitrag zu den Voraussetzungen und Grenzen untergesetzlicher Normsetzung in der Sozialversicherung, 2000; *Becker, Bernd*, Zentrale nichtministerielle Organisationseinheiten der unmittelbaren Bundesverwaltung – Eine dimensionale Strukturanalyse, *VerwArch* 69 (1978), 149 ff.; *Böckenförde, Ernst-Wolfgang*, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, 1964; *Bogumil, Jörg/Jann, Werner*, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, 2020, S. 236 ff.; *Bundesverwaltungsamt* (Hrsg.), Portal „bund.de – Verwaltung Digital“ (verfügbar unter www.bund.de); *Burgi, Martin*, Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe. Staatsaufabendogmatik, Phänomenologie, Verfassungsrecht, 1999; *Burgi, Martin*, Privatisierung öffentlicher Aufgaben – Gestaltungsmöglichkeiten, Grenzen, Regelungsbedarf. Gutachten D für den 67. DJT, Verhandlungen des 67. DJT, Bd. I, Gutachten, 2008; *Burgi, Martin*, Verwaltungsorganisationsrecht, in Ehlers, Dirk/Pünder, Hermann (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Aufl. 2022, § 7; *Burgi, Martin*, Bestand und Aufbau der unmittelbaren Staatsverwaltung, in Ehlers, Dirk/Pünder, Hermann (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Aufl. 2022, § 9; *Burgi, Martin*, Entwicklungslinien, in Ehlers, Dirk/Pünder, Hermann (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Aufl. 2022, § 10; *Burmeister, Günther C.*, Herkunft, Inhalt und Stellung des institutionellen Gesetzesvorbehalts, 1991; *Busse, Volker*, Organisation der Bundesregierung und Organisationsentscheidungen der Bundeskanzler in ihrer historischen Entwicklung und im Spannungsfeld zwischen Exekutive und Legislative, *STAAT* 45 (2009), 245 ff.; *Busse, Volker/Hofmann, Hans*, Bundeskanzleramt und Bundesregierung, Aufgaben – Organisation – Arbeitsweise, 6. Aufl. 2016; *Butzer, Hermann*, Zum Begriff der Organisationsgewalt, *Die Verwaltung* 27 (1994), 157 ff.; *Dittmann, Armin*, Die Bundesverwaltung. Verfassungsgeschichtliche Grundlagen, grundgesetzliche Vorgaben und Staatspraxis ihrer Organisation, 1983; *Dreier, Horst*, Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat. Genese, aktuelle Bedeutung und funktionelle Grenzen eines Bauprinzips der Exekutive, 1991; *Ehlers, Dirk*, Verwaltung in Privatrechtsform, 1984; *Erichsen, Hans-Uwe/Knoke, Ulrich*, Organisation bundesunmittelbarer Körperschaften durch die Länder?, *DÖV* 1985, 53 ff.; *Groß, Thomas*, Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation, 1999; *Groß, Thomas*, Die Verwaltungsorganisation als Teil organisierter Staatlichkeit, in Voßkuhle, Andreas/Eifert, Martin/Möllers, Christoph (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 3. Aufl. 2022, § 15; *Jestaedt, Matthias*, Die Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts, in Voßkuhle, Andreas/Eifert, Martin/Möllers, Christoph (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 3. Aufl. 2022, § 16; *Kirschenmann, Dietrich*, Zuständigkeiten und Kompetenzen im Bereich der Verwaltung nach dem 8. Abschnitt des Grundgesetzes, *JuS* 1977, 565 ff.; *Klein, Hans H.*, Verwaltungskompetenzen von Bund und Ländern in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, *FG BVerfG*, Bd. II, 1976, 277 ff.; *Kloepfer, Michael*, Handbuch der Verfassungsorgane im Grundgesetz, 2022; *Kötting, Arnold*, Die Organisationsgewalt, *VVDStRL* 16 (1958), 154 ff.; *Kötting, Arnold*, Der Einfluss des Bundes auf die deutsche Verwaltung und die Organisation der bundesdeutschen Verwaltung, *JöR nF* 3 (1954), 67 ff. (101 ff.); *Kötting, Arnold*, Der Einfluss des Bundes auf die deutsche Verwaltung und die Organisation der bundeseigenen Verwaltung, *JöR nF* 11 (1962), 173 ff. (252 ff.); *Kratzer, Jakob*, Über die Zuständigkeit zum Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften des Bundes, *DÖV* 1953, 172 ff.; *Krebs, Walter*, Verwaltungsorganisation, in Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 108; *Krüper, Julian/Pilniok, Arne* (Hrsg.), Die Organisationsverfassung der Regierung, 2021; *Lerche, Peter*, Neue Entwicklungen zum Begriff der Bundeseigenverwaltung, *FS Franz Klein*, 1994, 527 ff.; *Loeser, Roman*, Die Bundesverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland – Bestand, Rechtsformen und System der Aufbauorganisation, 1986; *Loeser, Walter*, Das Bundes-Organisationsgesetz, 1988; *Loeser, Walter*, System des Verwaltungsrechts, Bd. 2: Verwaltungsorganisation, 1994; *Martini, Mario*, Digitalisierung der Verwaltung, in Kahl, Wolfgang/Ludwigs, Markus (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. 1, 2021, § 28; *Maurer, Hartmut*, Der Verwaltungsvorbehalt, *VVDStRL* 43 (1985), 135 ff.; *Mehde, Veith*, Regierung und Verwaltung, in Kahl, Wolfgang/Ludwigs, Markus (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. 3, 2022, § 82; *Oebbecke, Janbernd*, Verwaltungszuständigkeit, in Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VI, 3. Aufl. 2008, § 136; *Oldiges, Martin*, Die Bundesregierung als Kollegium. Eine Studie zu Regierungsorganisationen nach dem Grundgesetz, 1983; *Ossenbühl, Fritz*, Verwaltungsvorschriften und Grundgesetz, 1968; *Pestalozza, Christian*, Der Garantiegehalt der Kompetenznorm, erläutert am Beispiel der Art. 105 ff. GG, *STAAT* 1972, 161 ff.; *Reimer, Philipp*, Wechselwirkungen von Verfassungs- und Verwaltungsrecht, in Kahl, Wolfgang/Ludwigs, Markus (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. 1, 2021, § 10; *Schmidt-Aßmann, Eberhard*, Verwal-

auch kein „Verbot negativer Sperrgesetze“ (so aber *Ossenbühl*, Verwaltungsvorschriften und Grundgesetz, 1968, S. 272; *Schmidt-Aßmann* *FS Ipsen*, 1977, 333 (351 f.); *Schnapp* *VVDStRL* 43 (1985), 172 (193)); wie hier *Traumann*, Die Organisationsgewalt im Bereich der bundeseigenen Verwaltung, 1998, S. 381 ff.).

⁹¹ *Loeser*, Das Bundes-Organisationsgesetz, 1988, S. 155.