

**Zur Zustimmungsbefähigung
eines Gesetzes
zur Verlängerung der Laufzeit
von Kernkraftwerken**

Rechtsgutachten
(Vorgutachten)

für das
Bundesministerium für Umwelt,
Naturschutz und Reaktorsicherheit

erstellt von
Prof. Dr. Joachim Wieland, LL.M.
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht
Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

21. Mai 2010

A. Gutachtauftrag

Die Bundesregierung plant, die Laufzeit deutscher Kernkraftwerke durch eine Änderung des Atomgesetzes zu verlängern. Damit stellt sich die Frage, ob ein Änderungsgesetz der Zustimmung des Bundesrates bedürfte. In der öffentlichen Diskussion werden unterschiedliche Antworten auf diese Frage gegeben. Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit hat deshalb um ein Rechtsgutachten zu dieser Frage gebeten.

Im Folgenden wird zunächst kurz der Sachverhalt skizziert (B.), bevor auf dieser Grundlage eine verfassungsrechtliche Bewertung vorgenommen wird (C.). Abschließend werden die wesentlichen Ergebnisse des Gutachtens kurz zusammengefasst (D.).

B. Sachverhalt

Als die Kernenergie in der Bundesrepublik Deutschland nach Ablösung des Besatzungsregimes zur Erzeugung von Energie genutzt werden sollte, wurden die dafür erforderlichen verfassungsrechtlichen Voraussetzungen durch das 10. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 23. Dezember 1959 geschaffen:

BGBI. I S. 815.

Die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung wurden in Art. 74 Nr. 11a GG a. F. auf das Gebiet der Erzeugung und Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken erstreckt, und in Art. 87c GG wurde die Möglichkeit geschaffen, in Gesetzen, die auf Grund des Art. 74 Nr. 11a GG a. F. ergingen, mit Zustimmung des Bundesrates zu bestimmen, dass sie von den Ländern im Auftrag des Bundes ausgeführt werden. Auf dieser Grundlage wurde ebenfalls am 23. Dezember 1959 das Atomgesetz (AtG) beschlossen, das in § 24 Abs. 1 Satz 1 von der Möglichkeit der Einführung der Auftragsverwaltung Gebrauch macht und deshalb mit Zustimmung des Bundesrates verabschiedet wurde.

Als die damalige Bundesregierung 2001 den Entwurf eines Gesetzes zur geordneten Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität vorlegte, beantragten die Länder Bayern, Baden-Württemberg und Hessen im Bundesrat die Feststellung, dass das Gesetz dessen Zustimmung bedürfe. Zur Begründung verwiesen sie darauf, dass es zwar nicht um die Einführung der Auftragsverwaltung gehe, sondern dass ein entsprechendes

Gesetz geändert werde. Weiter hoben sie hervor: „Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kommt die Zustimmungsbedürftigkeit auch dann in Betracht, wenn das Änderungsgesetz Neuerungen in Kraft setzt, die den nicht ausdrücklich geänderten Vorschriften, die die ursprüngliche Zustimmungsbedürftigkeit begründet hatten, eine wesentlich andere Tragweite und Bedeutung verleihen (vgl. BVerfGE 37, 362 <383>; 48, 127 <180>). Durch den vorgesehenen Ausstieg aus der Atomenergie wird der Verwaltung untersagt, neue Genehmigungen zu erteilen. Es geht letztlich im Rahmen der Auftragsverwaltung nur noch um einen geordneten Rückzug aus der Atomenergie. Damit erfolgt eine grundlegende Umgestaltung der Verwaltungsaufgabe; die – nicht ausdrücklich geänderten - Vorschriften über den Aufgabenvollzug in Bundesauftragsverwaltung erfahren eine neue Bestimmung, die von der zum geänderten Gesetz erfassten Zustimmung nicht mehr umfasst ist.“

BR-Drs. 7/1/02, S. 1.

Dieser Antrag blieb jedoch erfolglos. Das Gesetz wurde ohne Zustimmung des Bundesrates verabschiedet.

BR-Plenarprotokoll 772 vom 1. Februar 2002, S. 19 C.

Im Rahmen der Föderalismusreform wurde die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für die Erzeugung und Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken 2006 in die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes überführt (Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG). Gleichzeitig wurde Art. 87c GG dahin angepasst, dass die Bundesauftragsverwaltung nunmehr in Gesetzen angeordnet werden kann, die auf Grund des Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG ergehen.

Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006, BGBl. I S. 2034.

In der geltenden Fassung nennt das Atomgesetz in § 1 Nr. 1 als seinen ersten Zweck, die Nutzung der Kernenergie zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität geordnet zu beenden und bis zum Zeitpunkt der Beendigung den geordneten Betrieb sicherzustellen. Nach § 7 Abs. 1a Satz 1 AtG erlischt die Berechtigung zum Leistungsbetrieb einer Anlage zur Spaltung von Kernbrennstoffen zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität, wenn die in Anlage 3 Spalte 2 zum Atomgesetz aufgeführte Elektrizitätsmenge produziert ist. Der Gesetzgeber hat sich sei-

nerzeit dafür entschieden, die Laufzeit der deutschen Kernkraftwerke nicht kalendermäßig zu begrenzen. Er hat vielmehr auf der Grundlage einer Regellaufzeit von 32 Kalenderjahren ab Beginn des kommerziellen Leistungsbetriebs für jedes Kernkraftwerk Reststrommengen festgelegt.

Dazu BT-Drs. 14/6890, S. 13.

Angesichts dieses Regelungsrahmens ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber die beabsichtigte Verlängerung der Laufzeiten von Kernkraftwerken gesetzestechnisch durch eine Erhöhung der in Anlage 3 Spalte 2 zum Atomgesetz aufgeführten Elektrizitätsmengen auf der Basis einer längeren Regellaufzeit für jedes Kernkraftwerk normativ umsetzen wird.

C. Verfassungsrechtliche Bewertung

Bei der verfassungsrechtlichen Bewertung eines Gesetzes zur Verlängerung der Laufzeiten von Kernkraftwerken ist davon auszugehen, dass dem Gesetzgeber theoretisch drei Regelungsalternativen zur Verfügung stehen: Er könnte wie bisher einen Vollzug des Gesetzes im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung gemäß Art. 87c GG vorsehen (I.). Alternativ könnte er einen Gesetzesvollzug durch die Länder als eigene Angelegenheit gemäß Art. 84 GG (II.) oder in bundeseigener Verwaltung gemäß Art. 87 Abs. 3 GG (III.) normieren.

I. Bundesauftragsverwaltung

1. Art. 87c GG

Ließe der Gesetzgeber § 24 Abs. 1 Satz 1 AtG unverändert, würde es für den Vollzug wesentlicher Teile des Atomgesetzes auch während der verlängerten Laufzeit der Kernkraftwerke bei der Bundesauftragsverwaltung bleiben. Damit stellte sich die Frage, ob ein so ausgestaltetes Verlängerungsgesetz gemäß Art. 87c GG der Zustimmung des Bundesrates bedürfte. Nach dem Wortlaut der Verfassungsvorschrift können Gesetze, die auf Grund des Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG ergehen, mit Zustimmung des Bundesrates bestimmen, dass sie von den Ländern im Auftrage des Bundes ausgeführt werden. Das Atomgesetz selbst hat diese Voraussetzung erfüllt. Es ist entsprechend der Fassung des Art. 87c GG vor der Föderalismusreform auf der Grundlage des Art. 74 Nr. 11a GG mit Zustimmung des Bundesrates erlassen worden. Diese

Zustimmung hat sich auf das gesamte Atomgesetz erstreckt. Das geplante Veränderungsgesetz selbst würde keine Aussage zur Bundesauftragsverwaltung enthalten, sondern vermutlich nur dessen Anlage 3 ändern. Auch das so geänderte Atomgesetz würde gemäß § 24 Abs. 1 Satz 1 AtG im Auftrag des Bundes vollzogen. Zu klären ist damit die Zustimmungsbedürftigkeit eines Gesetzes, das ein gemäß Art. 87c GG mit Zustimmung des Bundesrates ergangenes Gesetz ändert, selbst aber in seinem Text keine Regelung der Auftragsverwaltung enthält.

Das Bundesverfassungsgericht folgt insoweit nicht der früher vom Bundesrat vertretenen Auffassung, dass alle Gesetze, die ein mit seiner Zustimmung ergangenes Gesetz förmlich ändern, ebenfalls seiner Zustimmung bedürften.

Vgl. zur früheren Rechtsauffassung des Bundesrates BVerfGE 37, 363 (374).

Nach der Verfassungsrechtsprechung ist nicht jedes Gesetz, das ein mit Zustimmung des Bundesrates ergangenes Gesetz ändert, allein aus diesem Grund zustimmungsbedürftig. Das Änderungsgesetz ist vielmehr nur dann zustimmungsbedürftig, wenn es selbst neue Vorschriften enthält, die ihrerseits die Zustimmungsbedürftigkeit auslösen, oder wenn von der Änderung solche Regelungen des geänderten Gesetzes betroffen sind, die seine Zustimmungsbedürftigkeit begründet hatten. Dazu zählt das Gericht mit Bezug auf die Begründung der Zustimmungsbedürftigkeit durch Regelungen über das Verfahren der Landesverwaltung im Sinne von Art. 84 Abs. 1 GG a. F. auch den Fall, dass eine Änderung materieller Vorschriften Neuerungen in Kraft setzt, die den nicht ausdrücklich geänderten Vorschriften über das Verwaltungsverfahren eine wesentlich andere Bedeutung und Tragweite verleihen.

BVerfGE 37, 363 (383).

Schon zu Beginn seiner Rechtsprechung hat das Bundesverfassungsgericht 1958 zudem geklärt, dass ein Gesetz, das die Geltungsdauer eines zustimmungsbedürftigen Gesetzes verlängert, ebenfalls änderungsbedürftig ist. Gegenstand der Entscheidung war das mehrfach in seiner Geltungsdauer verlängerte Preisgesetz: „Denn die Verlängerung der Geltungsdauer des Preisgesetzes kam dem Erlass neuer Gesetze mit dem Inhalt des Preisgesetzes gleich (...). Die Verlängerungsgesetze regelten jeweils erneut, indem sie auch die Geltungsdauer des § 9 Abs.

2 verlängerten, von Bundes wegen das Verwaltungsverfahren der Länder im Bereich der landeseigenen Verwaltung. Sie erfassten nicht nur einen ‚föderalistisch irrelevanten Teil‘ des früheren Preisgesetzes (a. A. Werner Weber, DÖV 1957, 33).“

BVerfGE 8, 274 (295).

Damit misst das Bundesverfassungsgericht seit jeher dem Zeitfaktor für die Antwort auf die Frage nach der Zustimmungsbefähigung eines Gesetzes, dass ein selbst zustimmungsbedürftiges Gesetz ändert, entscheidende Bedeutung zu. Es ist nicht etwa „föderalistisch irrelevant“, wenn die Länder die mit der Bundesauftragsverwaltung verbundenen Ingerenzen des Bundes in ihre Verwaltungshoheit länger als ursprünglich vorgesehen hinnehmen müssen, sondern berührt den Kern der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung. Art. 83 GG macht deutlich, dass die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten ausführen, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt. Die Bundesauftragsverwaltung gemäß Art. 85 GG mit ihren weitreichenden Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes auf die Verwaltung der Länder, insbesondere durch das umfassende Recht zur Erteilung von Weisungen gemäß Art. 85 Abs. 3 GG, bildet eine Ausnahme von der die Verwaltungshoheit der Länder schützenden Regel der Art. 83 f. GG. Sie schränkt die Verwaltungshoheit der Länder in erheblichem Umfang ein. Der Bund ist im Bereich der Auftragsverwaltung nicht verpflichtet, auf ein Landesinteresse daran, Sachentscheidungen selbst zu treffen, Rücksicht zu nehmen. Er ist im Verhältnis zu den Ländern auch nicht an das Verhältnismäßigkeitsprinzip gebunden.

BVerfGE 81, 310 (338).

Die Länder können im Bereich der Bundesauftragsverwaltung gegenüber dem Bund nicht einmal geltend machen, er übe seine Weisungsbefugnis inhaltlich rechtswidrig aus und es werde dadurch in eine eigene Sachkompetenz der Länder eingegriffen.

BVerfGE 84, 25 (31).

Für die Länder sind diese einschneidenden Ingerenzen des Bundes in ihre Verwaltungsautonomie als ihr bundesstaatliches „Hausgut“ nur deshalb hinnehmbar, weil die Anordnung der Bundesauftragsverwaltung eines im Bundesrat zustimmungsbedürftigen Gesetzes bedarf. Mit

der Zustimmung im Bundesrat willigen die Länder aus eigener Machtvollkommenheit in die Beschränkung ihrer Verwaltungshoheit ein. Sie treten dem Bund im Bundesrat als prinzipiell gleichrangige staatliche Glieder des Bundesstaates gegenüber, die selbst über die Reichweite ihrer Befugnisse beim Vollzug von Bundesgesetzen mitentscheiden.

Aus diesem Grund kommt der zeitlichen Komponente der Zustimmung zu der mit der Bundesauftragsverwaltung verbundenen Autonomiebeschränkung die grundlegende Bedeutung zu, die ihr das Bundesverfassungsgericht schon 1958 zugemessen hat: Wird die Zustimmung des Bundesrates nur einem zeitlich begrenzten Gesetz erteilt, erlischt mit dem gesetzlich vorgesehenen Zeitablauf auch das Recht des Bundes zu den ihm durch die Bundesauftragsverwaltung eröffneten Ingerenzen in die Kompetenzen der Länder. Will der Bund die ihm in der Auftragsverwaltung eröffneten Befugnisse, insbesondere sein Weisungsrecht, über den in dem vom Bundesrat konsentierten Gesetz geregelten Zeitraum hinaus ausüben, bedarf er erneut der Zustimmung des Bundesrates für das Änderungsgesetz, das es ihm länger als ursprünglich vorgesehen erlaubt, den Gesetzesvollzug durch die Länder intensiv zu steuern.

Anders als das Preisgesetz, über das das Bundesverfassungsgericht 1958 zu entscheiden hatte, ist das Atomgesetz allerdings kein Zeitgesetz im technischen Sinne. Es tritt nicht zu einem bestimmten Datum außer Kraft. Ursprünglich war es für eine unbestimmte Zeit erlassen und war dementsprechend die friedliche Nutzung der Kernkraft zur gewerblichen Energiegewinnung auch zeitlich unbegrenzt vorgesehen. Dem hatte der Bundesrat 1959 zugestimmt. Die zeitliche Perspektive hat sich jedoch durch das Gesetz zur geordneten Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität im Jahr 2002 geändert. Dieses Gesetz hat die Ingerenzmöglichkeiten des Bundes in den Verwaltungsvollzug der Länder im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung durch die Anordnung der geordneten Beendigung der Nutzung der Kernenergie zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität zeitlich beschränkt. Es hat dafür zwar kein festes Datum gesetzt, sondern Reststrommengen auf der Grundlage einer Regellaufzeit jedes deutschen Kernkraftwerks von 32 Jahren festgelegt. Mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes steht damit für die Länder rechtsverbindlich fest, dass sie die Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung nur noch solange hinnehmen müssen, bis die in der Anlage 3 zum Atomgesetz festgelegten Strommengen in dem jeweiligen Kraftwerk produziert worden sind. Aus diesem Grund haben die Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen 2002 zutreffend darauf hingewiesen, dass eine „grundlegende Umgestaltung der Verwaltungsaufgabe“ erfolge und dass „die – nicht ausdrücklich

geänderten – Vorschriften über den Aufgabenvollzug in Bundesauftragsverwaltung ... eine neue Bestimmung“ erfahren, die sie von der zum geänderten Gesetz erfassten Zustimmung – allerdings fälschlich – nicht mehr erfasst sahen.

BR-Drs. 7/1/02, S. 1.

Tatsächlich hat das Änderungsgesetz von 2002 die Bundesauftragsverwaltung durch die Anordnung der geordneten Beendigung der Nutzung der Kernenergie zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität nach Maßgabe der in der Anlage 3 zum Atomgesetz festgelegten Strommengen zeitlich begrenzt und damit die Verwaltungsaufgabe der Länder umgestaltet. Die nicht ausdrücklich geänderten Vorschriften des Gesetzes über seinen Vollzug in Bundesauftragsverwaltung haben durch das Änderungsgesetz auch eine neue Bestimmung erfahren: Der Gesetzesvollzug ist seitdem auf eine geordnete Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität ausgerichtet. Diese Änderung hat aber durch die zeitliche Begrenzung der Bundesauftragsverwaltung die Ingerenzmöglichkeiten des Bundes beschränkt und die umfassende Verwaltungshoheit der Länder für die Zeit nach der geordneten Beendigung wiederhergestellt. Die Rechtsposition der Länder gegenüber dem Bund wurde nicht verkürzt, sondern gestärkt. Deshalb griff der Zustimmungsvorbehalt in Art. 87c GG 2002 nicht ein.

Würde nun aber durch eine Erhöhung der in Anlage 3 zum Atomgesetz enthaltenen Strommengen die Bundesauftragsverwaltung in dem geplanten Gesetz zur Verlängerung der Laufzeiten von Kernkraftwerken gemäß § 24 Abs. 1 Satz 1 AtG ebenso verlängert wie die Laufzeit der Kraftwerke, bedürfte diese Verlängerung der Bundesauftragsverwaltung gemäß der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts der erneuten Zustimmung des Bundesrates. Nur auf diesem Wege lässt sich nach der ausdrücklichen Vorgabe in Art. 87c GG die zeitliche Ausdehnung der Einschränkung der gemäß Art. 83 f. GG grundsätzlich bestehenden Vollzugshoheit der Länder verfassungsrechtlich legitimieren. Während die zeitliche Begrenzung der Bundesauftragsverwaltung im Atomrecht 2002 zustimmungsfrei möglich war, ist eine Verlängerung der Laufzeit der Bundesauftragsverwaltung von der Zustimmung des Bundesrates abhängig. Jede Verlängerung der Laufzeit der Kernkraftwerke verlängert auch die Zeit der staatlichen Aufsicht über diese Kraftwerke. Da die Aufsicht von den Ländern im Auftrag des Bundes ausgeführt wird, ist mit der Verlängerung der Laufzeit der Kraftwerke auch eine Ver-

längerung der Auftragsverwaltung und damit der Beschränkung der Verwaltungshoheit der Länder verbunden, die nur mit Zustimmung des Bundesrates zulässig ist.

2. Art. 85 Abs. 1 Satz 1 GG

Die Zustimmungsbedürftigkeit des geplanten Gesetzes zur Verlängerung der Laufzeiten von Kernkraftwerken könnte sich auch aus Art. 85 Abs. 1 Satz 1 GG ergeben. Danach bleibt die Einrichtung der Behörden bei der Bundesauftragsverwaltung Angelegenheit der Länder, soweit nicht Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmen. Das geplante Gesetz zur Verlängerung der Laufzeiten von Kernkraftwerken würde selbst vermutlich keine Bestimmungen über die Einrichtung von Behörden enthalten. Es würde aber nicht nur die Laufzeit der Bundesauftragsverwaltung im Atomrecht gemäß § 24 Abs. 1 Satz 1 AtG verlängern, sondern auch dazu führen, dass ohne eine Streichung der Vorschrift die bundesgesetzliche Bestimmung der Zuständigkeit der obersten Landesbehörden für Genehmigungen, Planfeststellungen und Aufsicht in § 24 Abs. 2 AtG zeitlich verlängert würde.

Insoweit entspricht die Problemstellung der oben unter 1. erörterten. Die Bestimmung der zuständigen Landesbehörden durch den Bundesgesetzgeber im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung gemäß Art. 85 Abs. 1 Satz 1 GG beschneidet die Organisationshoheit der Länder entgegen der Grundregel des Art. 83 GG. Zum Schutz der eigenen Staatlichkeit und Autonomie der Länder bindet das Grundgesetz den Zugriff des Bundesgesetzgebers auf die Verwaltungsorganisation der Länder an die Zustimmung des Bundesrates. Diese Zustimmung hatte der Bundesrat 1959 zeitlich unbefristet erteilt. Durch das Gesetz zur geordneten Beendigung der Nutzung der Kernenergie zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität von 2002 ist aber der Eingriff in die Verwaltungshoheit der Länder zeitlich beschränkt worden, auch wenn die zeitliche Beschränkung nicht kalendermäßig, sondern im Wege der Festlegung von Reststrommengen erfolgt ist. Das hat die Organisationshoheit der Länder gestärkt, die nur noch bis zur erfolgten Beendigung der Nutzung der Kernenergie die Bestimmung der für den Vollzug des Atomgesetzes zuständigen Landesbehörden hinnehmen müssen. Würde nun durch das geplante Gesetz zur Verlängerung der Laufzeit der Kernkraftwerke auch der Eingriff des Bundes in die Autonomie der Länder in Form ihrer Organisationshoheit verlängert, wäre das nach der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung nur mit einer erneuten Zustimmung des Bundesrates zulässig. Für die Begründung der Zustimmungsbedürftigkeit eines Bundesgesetzes in Art. 85 Abs. 1 Satz 1 GG kann insoweit nichts anderes gelten als für die

entsprechende Begründung der Zustimmungsbedürftigkeit in Art. 87c GG. Eine Verlängerung der Laufzeit der Kernkraftwerke bedingt notwendig eine Verlängerung der staatlichen Aufsicht. Verlängert wird damit ohne eine Streichung der Vorschrift auch die zustimmungspflichtige Bestimmung der zuständigen Behörde in § 24 Abs. 2 AtG. Die Verlängerung der mit der bundesgesetzlichen Behördenbestimmung gemäß Art. 85 Abs. 1 Satz 1 GG verbundenen Einschränkung der Organisationshoheit der Länder ist als Beschränkung ihrer staatlichen Autonomie von Verfassungs wegen an die Zustimmung des Bundesrates gebunden, über den die Länder gemäß Art. 50 GG an der Gesetzgebung des Bundes mitwirken.

II. Landesverwaltung

Der Bundesgesetzgeber könnte in dem geplanten Gesetz zur Verlängerung der Laufzeit von Kernkraftwerken den Vollzug des Atomgesetzes auch von der Bundesauftragsverwaltung in die Ausführung als eigene Angelegenheit der Länder überführen. Dazu müsste § 24 Abs. 1 Satz 1 AtG gestrichen werden. Da Art. 87c GG nur eine fakultative und keine obligatorische Bundesauftragsverwaltung vorsieht, könnte sich eine Zustimmungsbedürftigkeit des Verlängerungsgesetzes dann noch aus Art. 84 Abs. 1 Satz 5 und 6 GG ergeben. Danach kann der Bund auch bei der Ausführung eines Bundesgesetzes durch die Länder als eigene Angelegenheit wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder regeln. Verzichtete der Bund auf eine solche zustimmungsbedürftige bundesgesetzliche Vorgabe, könnten die Länder die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG abweichend von den Vorgaben des Atomgesetzes regeln. Der wesentliche Unterschied eines solchen Gesetzesvollzugs gegenüber der geltenden Rechtslage bestünde darin, dass der Bund die ihm durch die Instrumente der Bundesauftragsverwaltung eröffneten Ingerenzmöglichkeiten – insbesondere sein umfassendes Weisungsrecht – verlieren würde. Die Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe des Atomrechts und der Gebrauch des Ermessens beim Gesetzesvollzug fielen in die Verantwortung jedes einzelnen Landes. Ob die Rechts- und Wirtschaftseinheit im Bundesgebiet und die internationalen Verpflichtungen der Bundesrepublik dem Verzicht heute ebenso wie in den fünfziger Jahren des vorigen Jahrhunderts entgegenstünden,

Dazu BT-Drs. II/3026, S. 18.

ist keine Frage des Verfassungsrechts.

III. Bundeseigene Verwaltung

In Betracht kommen könnte auch ein Vollzug des Atomgesetzes in bundeseigener Verwaltung gemäß Art. 87 Abs. 3 GG, weil der Vollzug des Atomgesetzes eine Angelegenheit im Sinne des Satzes 1 dieser Vorschrift darstellt, für die dem Bund gemäß Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG die Gesetzgebung zusteht. Zwar wird in der Literatur die Auffassung vertreten, dass Art. 87c GG als abschließende Spezialregelung in ihrem Anwendungsbereich Art. 87 Abs. 3 GG verdränge und die Errichtung von Bundesoberbehörden sowie die Übertragung von Aufgaben auf bestehende Bundesoberbehörden ausschließe.

Siehe etwa Hermes, Art. 87c Rn. 20, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 2. Auflage 2008 mit umfassenden Nachweisen zum Meinungsstand in Rn. 17 f.

Die 3. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts hat jedoch Art. 87 Abs. 3 GG neben Art. 87c GG für anwendbar erklärt, weil ohne eine ausdrückliche Regelung nicht von einem Ausschluss ausgegangen werden könne. Zugleich hat die Kammer aber hervorgehoben, dass eine selbstständige Bundesoberbehörde nur für Aufgaben errichtet werden darf, die der Sache nach für das ganze Bundesgebiet von einer Oberbehörde ohne Mittel- und Unterbau und ohne Inanspruchnahme der Länder wahrgenommen werden können. Damit zieht Art. 87 Abs. 3 GG nach der Entscheidung der bundeseigenen Verwaltung auch insoweit eine Grenze, als nur bestimmte Sachaufgaben zur zentralen Erledigung geeignet sind. Nicht geeignet sind Aufgaben, die eines Verwaltungsunterbaus bedürfen, der die Verwaltungszuständigkeit der Länder in erheblichem Umfang verdrängt.

BVerfG, 3. Kammer des Ersten Senats, Beschluss vom 12. November 2008 – 1 BvR 2456/06, NVwZ 2009, 171 (174) unter Bezug auf BVerfGE 110, 33 (49).

Das Bundesverfassungsgericht stellt in diesem Zusammenhang der im Rahmen des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG zulässigen Verwaltungsaufgabe der Erteilung einer atomrechtlichen Genehmigung durch das Bundesamt für Strahlenschutz als einer Bundesoberbehörde Aufgaben der atomrechtlichen Aufsicht gegenüber, die von Landesbehörden wahrgenommen werden.

BVerfG, 3. Kammer des Ersten Senats, Beschluss vom 12. November 2008 – 1 BvR 2456/06, NVwZ 2009, 171 (175).

Diese Gegenüberstellung rechtfertigt die Annahme, dass die ortsgebundene Aufsicht über einmal genehmigte atomrechtliche Anlagen nach der referierten Verfassungsrechtsprechung keine Verwaltungsaufgabe darstellt, die von einer Bundesbehörde im Sinne von Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG für das ganze Bundesgebiet wahrgenommen werden kann. Dem entspricht das Bestreben des verfassungsändernden Gesetzgebers, eine unnötige Zentralisierung des Vollzugs des Atomgesetzes zu vermeiden.

Dazu BT-Drs. II/3026, S. 18.

Im Ergebnis wäre damit die Errichtung einer selbständigen Bundesoberbehörde für den Vollzug des Atomgesetzes durch Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG nicht gedeckt, weil jedenfalls die staatliche Aufsicht gemäß § 19 AtG keine Verwaltungsaufgabe darstellt, die für das ganze Bundesgebiet von einer Oberbehörde des Bundes ohne Mittel- und Unterbau und ohne Inanspruchnahme der Länder wahrgenommen werden könnte. Nach der in der Literatur vertretenen Auffassung von der Spezialität des Art. 87c GG gegenüber Art. 87 Abs. 3 GG kommt die Errichtung einer selbstständigen Bundesoberbehörde für den Vollzug des Atomgesetzes schon mangels einer Verwaltungskompetenz des Bundes nicht in Betracht.

D. Ergebnis

1. Da die atomrechtliche Aufsicht von den Ländern im Auftrag des Bundes ausgeführt wird, ist mit der Verlängerung der Laufzeit der Kraftwerk auch eine Verlängerung der Auftragsverwaltung und damit der Beschränkung der Verwaltungshoheit der Länder verbunden, die nur mit Zustimmung des Bundesrates zulässig ist.
2. Die mit einer Verlängerung der Laufzeit der Kernkraftwerke einhergehende Verlängerung der mit der bundesgesetzlichen Behördenbestimmung durch § 24 Abs. 2 AtG verbundenen Einschränkung der Organisationshoheit der Länder ist als Beschränkung ihrer staatlichen Autonomie gemäß Art. 85 Abs. 1 Satz 1 GG von Verfassungs wegen an die Zustimmung des Bundesrates gebunden.
3. Eine Verlängerung der Laufzeit der Kernkraftwerke wäre ohne Zustimmung des Bundesrates möglich, wenn der Vollzug des Atomgesetzes zukünftig den Ländern als eigene Angelegenheit überlassen bliebe; das setzte allerdings voraus, dass weder die Rechts- und Wirtschaftseinheit im Bundesgebiet noch die internationalen Verpflichtungen der Bundesrepublik einer landesautonomen Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe des Atomrechts und einem landesautonomen Ermessensgebrauch bei Vollzug des Atomgesetzes durch die Länder entgegenstünden.
4. Ein bundeseigener Vollzug des Atomgesetzes durch eine selbständige Bundesoberbehörde gemäß Art. 87 Abs. 3 GG kommt nicht in Betracht, weil die staatliche Atomaufsicht wegen ihres örtlichen Bezuges keine Verwaltungsaufgabe darstellt, die im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für das gesamte Bundesgebiet von einer Oberbehörde des Bundes ohne Mittel- und Unterbau wahrgenommen werden kann.

Wieland

(Prof. Dr. Wieland)