

Rechtsgutachtliche Stellungnahme
zur
Zustimmungsbedürftigkeit eines Gesetzes zur Verlängerung der Laufzeiten
von Kernkraftwerken
von
Professor Dr. Dres. h.c. Hans-Jürgen Papier
Präsident des Bundesverfassungsgerichts a.D.

Der Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit hat mich um eine rechtsgutachtliche Stellungnahme zu der Frage gebeten, ob ein Gesetz zur Verlängerung der Laufzeiten deutscher Kernkraftwerke der Zustimmung des Bundesrates bedürfte. In der vorliegenden Stellungnahme wird davon ausgegangen, dass ein etwaiges Änderungsgesetz, das eine erhebliche Erhöhung der nach geltender Rechtslage begrenzten Elektrizitätsmengen und damit eine erhebliche Laufzeitverlängerung von Reaktoren anstrebt, auf rein materiell-rechtliche Regelung beschränkt ist.

I.

Mit dem Gesetz zur geordneten Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität vom 22. April 2002 (BGBl. I S. 1351) wurde das Erlöschen der Berechtigung zum Leistungsbetrieb der bestehenden kommerziellen Kernreaktoren an die Erreichung bestimmter Elektrizitätsmengen geknüpft (§ 7 Abs. 1 a AtG). Mit diesem Änderungsgesetz wurde der bisherige, in der Förderung der Atomenergie bestehende Gesetzeszweck durch die Vorgabe einer geordneten Beendigung der Kernenergienutzung (§ 1 Nr. 1 AtG) ersetzt. Diese wurde begleitet durch ein Verbot von Genehmigungen für die Errichtung und den Betrieb neuer Kernkraftwerke und die Begrenzung der bestehenden Betriebserlaubnisse.

Da das Gesetz zur geordneten Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität vom 22. April 2002 zu einer Verminderung und absehbaren Beendigung der in Bundesauftragsverwaltung durch die

Länder zu erfüllenden Verwaltungsaufgaben führt, war nach überwiegender Auffassung der an jenem Gesetzgebungsverfahren Beteiligten, insbesondere nach der Mehrheit des Bundesrates, eine Zustimmungsbedürftigkeit nicht gegeben. Weil die nunmehr angestrebte erhebliche Erhöhung der nach geltender Gesetzeslage begrenzten Reststrommengen dagegen zu einer Vermehrung der betreffenden Verwaltungsaufgaben und zu einer Verlängerung der in der Anordnung der Bundesauftragsverwaltung liegenden Eingriffe in das verfassungsrechtliche Grundprinzip der Landeseigenverwaltung (Art. 83 GG) führe, wird teilweise eine Zustimmungsbedürftigkeit in Bezug auf jene angestrebte Gesetzesänderung angenommen.

II.

1. Nach Art. 83 GG führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus. Diese Grundaussage steht unter dem Vorbehalt, dass dieses Grundgesetz etwas anderes bestimmt oder zulässt. Eine solche verfassungsrechtliche Zulassung anderweitiger Regelung ist unter anderem durch Art. 87 c GG erfolgt. Gesetze, die auf Grund des Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG ergehen, können mit Zustimmung des Bundesrates bestimmen, dass sie von den Ländern im Auftrage des Bundes ausgeführt werden. Gesetze, die auf Grund des Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG ergehen, sind solche, welche die Erzeugung und Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken, die Errichtung und den Betrieb von Anlagen, die diesen Zwecken dienen, den Schutz gegen Gefahren, die bei Freiwerden von Kernenergie oder durch ionisierende Strahlen entstehen, und die Beseitigung radioaktiver Stoffe regeln. Das geltende Atomgesetz unterfällt dieser Regelungsmaterie des Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG und im § 24 Abs. 1 AtG ist auch mit damals ordnungsgemäßer Zustimmung des Bundesrats von der Ermächtigung des Art. 87 c GG Gebrauch gemacht worden.

2. Die Frage, ob und in wieweit Gesetze, die (ausschließlich) die materiellrechtlichen Regelungen des geltenden Atomgesetzes ändern, ihrerseits der Zustimmung des Bundesrates nach Art. 87 c bedürfen, ist vom Bundesverfassungsgericht noch nicht entschieden worden. Die verfassungsgerichtliche Ju-

dikatur, auf die in der rechtswissenschaftlichen Kommentarliteratur und auch in den neuerlichen, aktuellen Stellungnahmen hingewiesen wird, bezieht sich im Wesentlichen auf die Vorschrift des Art. 84 Abs. 1 GG a.F. und damit auf die Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder als eigene Angelegenheit. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen sind hier vor allem in der Entscheidung des Bundesverfassungsgericht vom 25. Juni 1974 (BVerfGE 37, S. 363, 379 ff.; vgl. ferner BVerfGE 39, S. 1, 33 f.; 55, S. 274, 318 ff.; 78, S. 108, 150 ff.; 105, S. 313, 331 ff.) gelegt worden. Art. 84 Abs. 1 GG a.F. band ein Bundesgesetz, das Vorschriften enthält, die das Verfahren der Landesverwaltung regeln, an die Zustimmung des Bundesrates als desjenigen Bundesorgans, durch das die Länder bei der Gesetzgebung des Bundes mitwirken. Der Bundesrat hat im Falle der Zustimmungsbedürftigkeit eines Gesetzes nach dieser Vorschrift das Gesetz seinem ganzen Inhalte nach zu prüfen und nicht nur die Vorschriften, welche die Zustimmungsbedürftigkeit auslösen. Er darf deshalb auch einem Gesetz, das sowohl materielle Normen als auch Vorschriften über das Verfahren der Landesverwaltung enthält, die Zustimmung versagen, weil er nur mit der materiellen Regelung nicht einverstanden ist. Wenn der Bundesrat einem Gesetz zustimmt, dann stimmt er stets dem gesamten Inhalt des Gesetzes zu. Dass die Zustimmung des Bundesrates sich auf das ganze Gesetz bezieht, folgt schon daraus, dass es bei dem Gesetz um eine „gesetzgebungstechnische Einheit“ geht.

Nach der durch die besagte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juni 1974 entwickelten und inzwischen gefestigten Judikatur zu Art. 84 Abs. 1 GG a.F. bedeutet dies indes nicht, dass jedes Änderungsgesetz wiederum der Zustimmung des Bundesrats bedürfe. Das Bundesverfassungsgericht vertritt vielmehr die Auffassung, dass die Annahme einer gesetzgebungstechnischen Einheit des Zustimmungsgesetzes gegen die (voraussetzungslose) Zustimmungsbedürftigkeit von Änderungsgesetzen spreche. Denn auch das Änderungsgesetz selbst ist eine gesetzgebungstechnische Einheit, bei dessen Erlass, ebenso wie bei jedem anderen Gesetz, sämtliche Voraussetzungen der Gesetzgebung erneut und selbstständig zu prüfen sind. Es

müsse deshalb festgestellt werden, ob der Bundesgesetzgeber für den Erlass eines Gesetzes mit diesem Inhalt zuständig und ob das Gesetz seinem Inhalt nach zustimmungsbedürftig ist. Enthalt das Gesetz nicht selbst auch zustimmungsbedürftige Vorschriften und ändert es auch keine solchen Vorschriften ab, so ist es selbst nicht zustimmungsbedürftig. Die dem ursprünglichen – zustimmungsbedürftigen – Gesetz erteilte Zustimmung habe sich nur auf dieses Gesetz bezogen und konnte sich auch nur darauf beziehen.

Auch das Bundesverfassungsgericht geht in seiner Rechtsprechung zu Art. 84 GG a.F. allerdings davon aus, dass es eine Reihe von Fällen gibt, in denen für die Änderung eines Zustimmungsgesetzes wiederum die Zustimmung des Bundesrates erforderlich ist. Das gilt nicht nur für den selbstverständlichen und klaren Fall, dass das Änderungsgesetz selbst neue Vorschriften enthält, die ihrerseits der Zustimmungsbedürftigkeit unterliegen. Entsprechendes gilt, wenn von der Änderung solche Regelungen des geänderten Gesetzes betroffen sind, die seine Zustimmungsbedürftigkeit begründet hatten. Das Bundesverfassungsgericht geht aber von der Zustimmungsbedürftigkeit eines Änderungsgesetzes auch unter den folgenden Voraussetzungen aus: Ein Zustimmungsgesetz, das sowohl materiell-rechtliche Vorschriften als auch Vorschriften über das Verfahren der Landesverwaltung (Art. 84 Abs. 1 GG a.F.) enthält, wird durch ein Gesetz geändert, das sich zwar auf die Regelung materiell-rechtlicher Fragen beschränkt, in diesem Bereich jedoch Neuerungen in Kraft setzt, die den nicht ausdrücklich geänderten Vorschriften über das Verwaltungsverfahren eine wesentlich andere Bedeutung und Tragweite verleihen (vgl. BVerfGE 37, S. 363, 383).

3. Diese bundesverfassungsgerichtliche Judikatur zu Art. 84 Abs. 1 GG a.F. wird in der rechtswissenschaftlichen Kommentarliteratur regelmäßig auf die Vorschrift des Art. 87 c GG übertragen. Setzt das Änderungsgesetz neue Regelungen in Kraft, die den nicht ausdrücklich geänderten Vorschriften, welche die ursprüngliche Zustimmungsbedürftigkeit nach Art. 87 c GG begründet hatten, eine wesentlich andere Bedeutung und Tragweite verleihen, so unterliegt

auch das Zustimmungsgesetz der Zustimmungsbedürftigkeit. Nach *Hans-Detlef Horn* (in: von Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Band 3, 5. Auflage 2005, Art. 87 c, Rdnr., 44 ff.) führe die Änderung materiell-rechtlicher Normen zu einer Zustimmungsbedürftigkeit nach Art. 87 c GG, wenn sich die materiell-rechtliche Änderungsregelung zugleich als konkrete, greif- und messbare rechtliche Verfügung über die Auftragsverwaltung im Kernenergierecht darstellt. Demnach bedürfe ein Kernenergiegesetz, das ausdrücklich nur die materiellen Teile des ursprünglichen Zustimmungsgesetzes ändere, der Zustimmung des Bundesrates, wenn es zugleich die Anordnung der Bundesauftragsverwaltung mittelbar regelnd erfasst und bestimmt, „indem es diese irgend greifbar verändert oder umwidmet“ (aaO., Rdnr. 46). Ähnlich formuliert *Kay Windhorst* (in: Sachs, Grundgesetz, 5. Auflage, 2009, Art. 87 c, Rdnr. 24), nach dem ein Änderungsgesetz, das sich allein auf den materiell-rechtlichen Teil des ursprünglichen Gesetzes beschränkt, der Zustimmung des Bundesrates nur bei wesentlicher Umgestaltung des materiell-rechtlichen Inhalts des geänderten Gesetzes bedürfe. Nach *Wolfgang Durner* (in: Bonner Kommentar, 18. Ergänzungslieferung 2006, Art. 87 c, Rdnr. 9) unterliegt ein Änderungsgesetz nicht der Zustimmung des Bundesrates, solange die materielle Umgestaltung dieses Gesetzes nicht der Neuzuweisung einer Aufgabe in Bundesauftragsverwaltung gleichkomme. Eine solche Neuzuweisung habe die Rechtssprechung nur dort bejaht, wo sich die Neuregelung zwar auf materiell-rechtliche Fragen beschränke, damit jedoch den nicht ausdrücklich geänderten Vorschriften über das Verwaltungsverfahren „eine wesentlich andere Bedeutung und Tragweite“ verleihe. Auch nach *Georg Hermes* (in: Dreier, Grundgesetz, 2. Auflage 2008, Art. 87 c, Rdnr. 11) werde im Falle nachträglicher Änderung (nur) der materiellen Bestimmungen des Gesetzes die Zustimmungsbedürftigkeit dann ausgelöst, wenn durch die Änderung der materiellen Regelungen der Bereich der Auftragsverwaltung wesentlich verändert oder erweitert werde.

4. Damit geht die Kommentarliteratur zugleich davon aus, dass ein Änderungsgesetz dann nicht der Zustimmung des Bundesrates bedürfe, wenn es

lediglich die bislang vorgesehene Bundesauftragsverwaltung aufhebe oder beschränke. Weil diese Voraussetzungen bei dem Gesetz zur geordneten Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Nutzung von Elektrizität vom 22. April 2002 erfüllt gewesen seien, sei dieses Gesetz nicht zustimmungsbedürftig gewesen. Denn hier seien die Vollzugsaufgaben nicht wesentlich verändert worden, insbesondere sei keine Vermehrung von Vollzugsaufgaben erfolgt (so etwa *Georg Hermes*, aaO., Rdnr 11 mit Fn. 44). Die Auffassungen speziell zu diesem Gesetz vom 22. April 2002 sind allerdings geteilt. Unter Hinweis darauf, dass eine Totalrevision vorläge, die an Stelle der – bisherigen – Förderung die Beendigung der friedlichen Kernenergienutzung zum Gesetzeszweck erhebe und dadurch eine grundlegende Umgestaltung der Verwaltungsaufgabe im Kernenergierecht bewirke, habe nach anderer Auffassung das damalige Änderungssetz der Zustimmung des Bundesrates bedurft. Die Vorschriften über den Aufgabenvollzug in Bundesauftragsverwaltung hätten durch diese Revision des materiellen Rechts eine neue Bestimmung erfahren, die von der zum geänderten Gesetz erteilten Zustimmung nicht mehr umfasst werde (so insbesondere *Hans-Detlef Horn*, aaO., Rdnr. 47). Diese Auffassung hatten im Übrigen auch die Länder Bayern, Baden-Württemberg und Hessen im Bundesrat vertreten, der mehrheitlich allerdings dieser Auffassung nicht gefolgt war.

III.

Eine mehr oder weniger schematische Übertragung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 84 Abs. 1 GG a.F. auf die Auslegung des Art. 87 c GG ist problematisch. Die die Zustimmungsbedürftigkeit auslösenden Vorschriften des Art. 84 Abs. 1 GG einerseits und des Art. 87 c GG andererseits stehen in unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Zusammenhängen und verfolgen keine einheitlichen Zwecke.

1. Nach Art. 83 GG sind die Länder von Verfassungs wegen berechtigt und verpflichtet, Bundesgesetze als eigene Angelegenheit auszuführen. Die Bundesländer verfügen damit über die verfassungsrechtlich verbürgte Vollzugsho-

heit im Hinblick auf die bundesgesetzlichen Sachregelungen. Ein Gesetz wird nach dem Grundgesetz nicht bereits dadurch zustimmungsbedürftig, dass es die Interessen der Bundesländer als Träger der Ausführungskompetenz in allgemeiner Weise berührt, etwa dadurch, dass es deren Verwaltungshandeln auf einem bestimmten Gebiet auslöst bzw. beendet (vgl. BVerfGE 55, S. 274, 319; 75, S. 108, 150). Geht es um den Vollzug von Bundesgesetzen als eigene Angelegenheit der Länder, dann wird nach dem Willen des Grundgesetzes eine Zustimmungsbedürftigkeit erst dann ausgelöst, wenn die Bundesgesetze selbst Einrichtung oder Verfahren der Landesbehörden regeln. In die Verwaltungshoheit der Länder wird in einer die Zustimmungsbedürftigkeit auslösenden Art und Weise nicht allein dadurch eingegriffen, dass durch eine bundesgesetzliche Sachregelung die verfassungsrechtliche Pflicht der Länder zur Ausführung der Bundesgesetze (Art. 83 GG) betroffen wird, sondern erst dadurch, dass das Bundesgesetz selbst Einrichtung oder Verfahren der Landesbehörden regelt. Dass durch eine neue oder geänderte Sachregelung des Bundes die verfassungsrechtliche Pflicht der Länder zur Ausführung der Bundesgesetze berührt wird, macht gerade den Regelfall des Verfassungsrechts (Art. 83 GG) und die Grundstruktur der föderalen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland aus. Dass bundesgesetzliche Sachregelungen gleichwohl der Zustimmung des Bundesrates unterliegen können, beruht eben nicht auf dieser Regelfolge des Art. 83 GG. Die Zustimmungsbedürftigkeit folgt vielmehr erst daraus, dass auf Grund der schwerwiegenderen Eingriffe in die Verwaltungshoheit der Länder in Form der Aufnahme von Organisations- und Verfahrensregelungen und wegen der weiteren formellen Betrachtung des Gesetzes als gesetzgebungstechnische Einheit die aus dem letzteren Eingriff resultierende Zustimmungsbedürftigkeit auf das Gesamtgesetz erstreckt wird. Vor dem Hintergrund dieser Grundannahmen ist die geschilderte, differenzierte und zurückhaltene verfassungsgerichtliche Behandlung von Änderungsgesetzen im Regelungszusammenhang des Art. 84 Abs. 1 GG verständlich und gut vertretbar.

2. Bei der Auftragsverwaltung ist die Eigenständigkeit der Länder deutlich begrenzter. Der Bund hat bei der Auftragsverwaltung im Vergleich zur landeseigenen Ausführung der Bundesgesetze weit stärkere Einwirkungsmöglichkeiten. So erstreckt sich seine Aufsicht nicht nur auf die Gesetzmäßigkeit und die Zweckmäßigkeit der Gesetzesausführung, die Landesbehörden unterstehen vielmehr von vornherein den Weisungen der obersten Bundesbehörden. Auch wenn es sich bei der Auftragsverwaltung um eine Form der Landesverwaltung handelt und die Länder hierbei Landesstaatsgewalt ausüben, steht den Ländern nur die Wahrnehmungskompetenz unentziehbar zu. Diese bleibt stets Landesangelegenheit, ein Eintrittsrecht des Bundes ist in Art. 85 GG nicht vorgesehen. Dies gilt indes nicht für die Sachbeurteilung und die Sachentscheidung. Diese Sachkompetenz liegt zwar zunächst ebenfalls beim Land, der Bund kann sie aber nach eigener Entscheidung dadurch an sich ziehen, dass er das ihm zuerkannte Weisungsrecht in Anspruch nimmt. Diese Inanspruchnahme ist nicht auf Ausnahmefälle begrenzt und auch nicht weiter rechtfertigungsbedürftig. Sie ist nach Maßgabe des Art. 85 Abs. 3 GG als reguläres Mittel gedacht, sodass die Sachkompetenz im Rahmen einer Auftragsverwaltung dem Land von vornherein nur unter dem Vorbehalt ihrer Inanspruchnahme durch den Bund zusteht.

Der Bund darf auf Grund seiner Sachkompetenz im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung alle Aktivitäten entfalten, die er für die effektive und sachgerechte Vorbereitung und Ausübung seiner grundsätzlich unbeschränkten Direktions- und Weisungsrechte für erforderlich hält, soweit er dadurch die Wahrnehmungskompetenz der Länder nicht verletzt (siehe grundlegend BVerfGE 104, S. 249 ff). Bestandteil der Aktivitäten des Bundes zur Vorbereitung und Ausübung seiner Direktions- und Weisungsrechte können auch unmittelbare Kontakte nach außen, einschließlich etwaiger informaler Absprachen sein.

Sollen atomrechtliche Sachregelungen einem solchen Vollzug der Auftragsverwaltung unterstellt werden, durch die den Ländern letztlich nur noch die

formale Wahrnehmungskompetenz nach außen, nicht aber die eigentliche Sachkompetenz verbleibt, so darf dies nach Art. 87 c GG nur mit der Zustimmung des Bundesrates geschehen. Diese Zustimmung ist eine zwingende und angesichts der föderalen Grundstruktur des Grundgesetzes sich geradezu aufdrängende Folge einer derart gewichtigen Durchbrechung des Grundprinzips des eigenverantwortlichen Landesvollzugs von Bundesgesetzen sowie des Umstands, dass diese Vollzugsfolgen für das Atomrecht nicht unmittelbar im Grundgesetz selbst angeordnet sind, sondern diese Anordnung einem einfachen, aber zustimmungsbedürftigen Bundesgesetz überlassen wird. Mit der Zustimmung des Bundesrates verzichten die Länder auf ein regelhaft ihnen zustehendes Recht des atomrechtlichen Eigenvollzuges, bei dem Sachkompetenz und Wahrnehmungskompetenz (selbstverständlich) zusammenfallen. Sie unterwerfen sich und ihre Verwaltungen einem mehr oder weniger voraussetzungslosen Weisungsrecht und damit der uneingeschränkten Sachkompetenz des Bundes. Dies kann im Hinblick auf die Eingriffswirkungen in Richtung auf die föderalen Grundstrukturen der Bundesrepublik nicht gleichgesetzt werden mit der Zustimmung des Bundesrates zu Gesetzen nach Maßgabe des Art. 84 Abs. 1 GG. Denn in jenen Fällen verbleibt es bei der regelhaften Eigenverantwortung der Länder für den Vollzug von Bundesgesetzen, also bei ihrer eigentlichen Sachkompetenz (Art. 83 GG).

3. Daraus folgt, dass die Zustimmung des Bundesrates nach Art. 87 c GG sich auf ganz bestimmte Sachregelungen bezieht und beziehen muss. Demgemäß können sich die Zustimmung nach Art 87 c GG und damit die Anordnung der Auftragsverwaltung auch auf einen bestimmten Teil oder bestimmte Teile des Sachgesetzes des Bundes beschränken. Die Zustimmung kann aber wegen der geschilderten weitreichenden Folgen einer Verlagerung der eigentlichen sachlichen Vollzugskompetenzen von den Ländern auf den Bund niemals „ins Blaue hinein“ erfolgen, sich also nicht nur auf die im Zeitpunkt der Zustimmung vorhandenen Sachregelungen, sondern auch auf alle künftigen beziehen. Eine solche „Unterwerfung“ oder „Auslieferung“ der Länder unter die im Wesentlichen uneingeschränkten exekutivischen Sachkompetenzen des Bundes un-

geachtet der jeweils geltenden Sachregelungen verletzen die Grundprinzipien und Grundstrukturen der föderalen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland und verkehren sie in ihr Gegenteil. Zu dieser Grundstruktur gehört es, dass die Fachgesetze des Bundes grundsätzlich von den Ländern in eigener Wahrnehmungs- und Sachkompetenz vollzogen werden und dem Bund nur die sehr begrenzten Ingerenzrechte des Art. 84 Abs. 3 und 4 GG (Rechtsaufsicht) zustehen. Aus diesen Gründen erscheint die mehr oder weniger unbesehene Übernahme der Judikatur zu Art. 84 Abs. 1 GG a.F. nicht angezeigt, Art. 87 c GG ist vielmehr nach seinen eigenen Sinnzusammenhängen und nach seinem eigenen Telos zu interpretieren.

4. Das bedeutet, dass im Zusammenhang mit Art. 87 c GG nicht allein zu fragen ist, ob das auf sachliche Regelungen begrenzte Änderungsgesetz den nicht ausdrücklich geänderten Vorschriften über das Verwaltungsverfahren eine wesentlich andere Bedeutung und Tragweite verleiht (vgl. zum Art. 84 GG a.F. BVerfGE 37, S. 383). Denn im Gegensatz zu dem Gesetz nach Art. 84 Abs. 1 GG wird die Zustimmungsbedürftigkeit nach Art. 87 c GG allein durch die Anordnung der Auftragsverwaltung, bezogen auf bestimmte Sachregelungen, ausgelöst. Die eigentlichen Rechtsfolgen dieser Anordnung ergeben sich gar nicht aus dem zustimmungsbedürftigen Gesetz, sondern unmittelbar aus der Verfassung (Art. 85 GG). Es muss daher vor allem darum gehen, ob durch das Änderungsgesetz die Sachregelungen, die Gegenstand der Unterwerfung unter die Auftragsverwaltung des Bundes sind, eine nicht nur unwesentliche Änderung erfahren, ob daher die Verlagerung der sachlichen Vollzugskompetenz auf den Bund einen nicht nur unwesentlich veränderten Sachgegenstand betrifft. Will man den Verzicht der Länder auf den letztlich wichtigsten Teil ihrer Vollzugskompetenz, nämlich auf die exekutive Sachkompetenz, nicht als einen „Freibrief“ oder als einen Verzicht „ins Blaue hinein“ begreifen oder zulassen, dann bleibt nur die untrennbare Verknüpfung des Zustimmungsvorbehalts nach Art. 87 c GG mit den vollzugsfähigen und vollzugsbedürftigen Sachregelungen und ihren etwaigen nicht nur unwesentlichen späteren Änderungen.

5. Von daher erscheint eine Verlängerung der Laufzeiten von Kernkraftwerken, auch wenn eine solche Regelung auf rein sachlich-rechtliche Inhalte beschränkt sein sollte, als nicht nur marginale, sondern wesentliche, vollzugsfähige und vollzugsbedürftige Änderung des bestehenden Atomrechts und damit zustimmungsbedürftig nach Art. 87 c GG. Nach den hier entwickelten Grundsätzen hätte dies im Übrigen wohl auch für das Gesetz zur geordneten Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität vom 22. April 2002 zu gelten. Denn auch dieses Gesetz hat wesentliche, sogar auf eine grundlegende Umgestaltung der ursprünglichen Gesetzeszwecke abzielende Änderungen des früheren Gesetzesinhalts bewirkt. Die in der Anordnung der Auftragsverwaltung liegende Abspaltung der exekutivischen Sachkompetenz von der Vollzugshoheit der Länder und deren Reduktion auf eine bloße Wahrnehmungskompetenz sind letztlich auch hier auf einen sachlich veränderten Regelungsgegenstand bezogen worden. Solche Veränderungen sind für die Zustimmungsbedürftigkeit nach Art. 87 c GG nach dem oben Gesagten nicht unmaßgeblich. Es geht nicht nur um die Frage, ob bestimmte Aufgaben im Zuge des Verwaltungsvollzuges verlängert, verkürzt, erleichtert oder erschwert werden. Auf jeden Fall kann daraus, dass in Bezug auf das Änderungsgesetz des Jahres 2002 eine Zustimmungsbedürftigkeit mehrheitlich nicht reklamiert worden war, eine irgendwie geartete Schlussfolgerung im Hinblick auf die jetzt aktuelle Verfassungsrechtsfrage nicht gezogen werden.

6. Soweit durch das Änderungsgesetz die geänderten oder ergänzten materiell-rechtlichen Vorschriften ausdrücklich nicht der Bundesauftragsverwaltung unterstellt werden oder die Anordnung der Bundesauftragsverwaltung durch das Änderungsgesetz insgesamt aufgehoben wird, besteht für dieses Änderungsgesetz keine Zustimmungsbedürftigkeit nach Art. 87 c GG. Aufgrund eines solchen Änderungsgesetzes tritt der Regelfall des Landeseigenenvollzuges nach Art. 83 GG unmittelbar von Verfassungs wegen ein. In der Sache handelt es sich um den Verzicht des Bundes auf die weitergehenden Ingerenzrechte

nach Art. 85 GG, was nach dem geschilderten Sinn und Zweck des Art. 87 c GG nicht den dort verankerten Zustimmungsvorbehalt auslöst.

München, den 27. Mai 2010

Professor Dr. Dres. h.c. Hans-Jürgen Papier