

**RECHTSGUTACHTERLICHE STELLUNGNAHME  
ZUR ZUSTIMMUNGSBEDÜRFTIGKEIT EINER ATOMGESETZNOVELLE  
ZUR LAUFZEITVERLÄNGERUNG FÜR DEN BETRIEB VON  
KERNKRAFTWERKEN IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND**

**im Auftrag des**

Ministeriums für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz des Landes Rheinland-Pfalz  
Kaiser-Friedrich-Straße 1  
55116 Mainz

**erstellt durch**

Rechtsanwalt Christian Held  
Rechtsanwalt Dr. Olaf Däuper  
Rechtsanwalt Dr. Sascha Michaels  
Rechtsanwalt Dr. Roman Ringwald

**von**

**BBH**  
*Becker Büttner Held*

Rechtsanwälte · Wirtschaftsprüfer · Steuerberater

Magazinstraße 15-16, 10179 Berlin  
Tel. 030 / 611 28 40-0  
Fax 030 / 611 28 40-99  
E-mail: berlin@bbh-online.de  
www.bbh-online.de

**Inhaltsverzeichnis**

<b>TEIL 1</b>	<b>ZUSAMMENFASSUNG UND HANDLUNGSEMPFEHLUNG</b>	<b>4</b>
<b>A.</b>	<b>Zusammenfassung</b>	<b>4</b>
<b>B.</b>	<b>Handlungsempfehlung</b>	<b>5</b>
<b>TEIL 2</b>	<b>SACHVERHALT UND FRAGESTELLUNG</b>	<b>6</b>
<b>A.</b>	<b>Ausgangslage</b>	<b>6</b>
<b>I.</b>	<b>Der Atomkonsens 2000</b>	<b>6</b>
<b>II.</b>	<b>Die Atomgesetznovelle 2002</b>	<b>7</b>
1.	Materielle Gesetzesänderungen	8
2.	Fortbestand der Bundesauftragsverwaltung	8
3.	Zustimmungsbedürftigkeit der Atomgesetznovelle 2002?	9
<b>III.</b>	<b>Der Koalitionsvertrag 2009</b>	<b>10</b>
<b>IV.</b>	<b>Gutachterliche Äußerungen</b>	<b>10</b>
<b>B.</b>	<b>Fragestellung</b>	<b>11</b>
<b>I.</b>	<b>Szenario 1: Reine Erhöhung der Reststrommengen</b>	<b>11</b>
<b>II.</b>	<b>Szenario 2: Ergänzende Beendigung der Bundesauftragsverwaltung</b>	<b>11</b>
<b>III.</b>	<b>Szenario 3: Erhöhte Sicherheitsstandards</b>	<b>12</b>
<b>TEIL 3</b>	<b>RECHTLICHE WÜRDIGUNG</b>	<b>13</b>
<b>A.</b>	<b>Die Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen</b>	<b>13</b>
<b>B.</b>	<b>Szenario 1: Reine Erhöhung der Reststrommengen</b>	<b>14</b>
<b>I.</b>	<b>Art. 87c GG (Kernenergieverwaltung)</b>	<b>14</b>
1.	Gesetze aufgrund von Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG	14
2.	Bestimmung der Bundesauftragsverwaltung	15
a.	Fallgruppen	15
b.	Wesentliche Umgestaltung des Atomgesetzes	16
aa.	Abgrenzung einer wesentlichen Umgestaltung von einer bloßen Beeinflussung des quantitativen Umfangs der Verwaltungstätigkeit	16
bb.	Beurteilung der jetzt erwogenen Atomgesetznovelle	17
cc.	Wesentliche Umgestaltung bei Atomgesetznovelle 2002 („Atomausstieg“), aber nicht zu Lasten der Länder	19
c.	Keine Veränderung durch Föderalismus-Reform	20
3.	Die Verlängerung einer befristeten Regelung	21
<b>II.</b>	<b>Zwischenergebnis</b>	<b>24</b>
<b>C.</b>	<b>Szenario 2: Ergänzende Beendigung der Bundesauftragsverwaltung</b>	<b>24</b>
<b>I.</b>	<b>Art. 84 Abs. 1 GG (Landesvollzug von Bundesgesetzen)</b>	<b>25</b>
1.	Regelungsstruktur	25
2.	Bundeseinheitliche Regelung des Verfahrens	26
<b>II.</b>	<b>Schlussfolgerung</b>	<b>27</b>

<b>D. Szenario 3: Erhöhte Sicherheitsstandards</b>	<b>27</b>
<b>E. Ergebnis</b>	<b>27</b>
<b>TEIL 4 KONSEQUENZEN EINER GESETZGEBUNG OHNE ZUSTIMMUNG DES BUNDESRATES</b>	<b>29</b>
<b>A. Das Gesetzgebungsverfahren</b>	<b>29</b>
<b>B. Rechtsschutzmöglichkeiten vor dem Bundesverfassungsgericht</b>	<b>30</b>
<b>I. Einstweilige Anordnung</b>	<b>30</b>
1. Zulässigkeit	30
2. Begründetheit	31
<b>II. Abstrakte Normenkontrolle</b>	<b>32</b>
1. Zulässigkeit	32
2. Begründetheit	32

Dieses Gutachten wurde auf der Grundlage des zwischen dem Auftraggeber und BBH bestehenden Mandatsvertrages erstellt. Es ist für den internen Gebrauch des Auftraggebers bestimmt. Eine Weitergabe des Gutachtens an Dritte oder eine – auch auszugsweise – Veröffentlichung ist mit Zustimmung von BBH gestattet. Für den Fall der Weitergabe wird darauf hingewiesen, dass die Haftungsbeschränkung des Mandatsvertrages auch gegenüber jedem Dritten gilt, dem das Gutachten zugänglich gemacht wird, und dass § 334 BGB anwendbar ist.

## Teil 1 Zusammenfassung und Handlungsempfehlung

### A. Zusammenfassung

Eine Atomgesetznovelle zur Laufzeitverlängerung des Betriebs von Kernkraftwerken in der Bundesrepublik Deutschland unter den zur Zeit geltenden Regelungen der verwaltungsbehördlichen Zuständigkeiten und Kompetenzen bedarf der Zustimmung des Bundesrates.

Dies ergibt sich aus Art. 87c Grundgesetz (GG) und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, das eine Zustimmungsbedürftigkeit sowohl bei einer wesentlichen Umgestaltung von Zustimmungsgesetzen als auch bei einer Verlängerung befristeter Zustimmungsgesetze festgestellt hat:

- Jede Erhöhung der aktuell in Anlage 3 zu § 7 Abs. 1a Atomgesetz (AtG) festgelegten Reststrommengen pro Kernkraftwerk ist eine qualitativ wirkende und damit wesentliche Umgestaltung des Atomgesetzes. Der Betrieb von Kernkraftwerken und die damit verbundene Aufsichtstätigkeit der Länderverwaltungsbehörden im Auftrag des Bundes würde verlängert, obwohl die geordnete Beendigung der Kernenergienutzung zu einem konkret bestimmbar (und nicht zu irgendeinem) Zeitpunkt einen ganz wesentlichen, sozusagen „konstituierenden“ Regelungsinhalt des Atomgesetzes darstellt. Dies kommt bereits in der Zweckbestimmung des § 1 AtG zum Ausdruck.
- Das Atomgesetz beschränkt die atomrechtliche Genehmigung in zeitlicher Hinsicht anhand von fest definierten Reststrommengen. Dies führt zwangsläufig auch zu einer Befristung der entsprechenden Aufsichtstätigkeit der Landesbehörden. Damit steht dieser Sachverhalt einer zeitlich bestimmten Befristung des Atomgesetzes gleich.

Es kann deswegen auch nicht argumentiert werden, eine Atomgesetznovelle mit einer geringen Laufzeitverlängerung (beispielsweise von weniger als 4 Jahren) bedürfe nicht der Zustimmung des Bundesrates.

Die Zustimmungsbedürftigkeit der Atomgesetznovelle könnte nur in der politisch höchst unwahrscheinlichen und rechtlich angreifbaren Ausgestaltungsvariante entfallen, wenn gleichzeitig die Bundesauftragsverwaltung zugunsten einer Landeseigenverwaltung beendet würde *und* der Bundesgesetzgeber darauf verzichtet, das Verwaltungsverfahren bundeseinheitlich zu regeln. Dies dürfte jedoch eine rein theoretische Fallkonstellation darstellen, da nur der bundeseinheitliche Vollzug des Atomgesetzes die durchgehende Einhaltung internationaler Verpflichtungen garantieren kann.

**B. Handlungsempfehlung**

Die Gutachter empfehlen dem Bundesland Rheinland-Pfalz, im Gesetzgebungsverfahren nachdrücklich darauf hinzuwirken, dass eine Atomgesetznovelle zur Laufzeitverlängerung nicht ohne Zustimmung des Bundesrates verabschiedet wird.

Wenn der Bundesgesetzgeber die Atomgesetznovelle dennoch ohne Zustimmung des Bundesrates verabschiedet und das Gesetz in Kraft tritt, dann liegt hierin ein schwerwiegender Verstoß gegen die Vorgaben des Grundgesetzes. Für das Land Rheinland-Pfalz bestünde dann die Möglichkeit, unmittelbar einen Antrag auf abstrakte Normenkontrolle beim Bundesverfassungsgericht zu stellen.

Das Bundesverfassungsgericht würde in diesem Fall prüfen, ob die Atomgesetznovelle ohne Zustimmung des Bundesrates verabschiedet werden durfte. Wenn es dabei der in diesem Gutachten dargestellten Rechtsauffassung folgt, wird es eine solchermaßen zustande gekommene Änderung des Atomgesetzes für nichtig erklären.

## Teil 2 Sachverhalt und Fragestellung

Das Ministerium für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz des Landes Rheinland-Pfalz hat die Sozietät Becker Büttner Held damit beauftragt, zu untersuchen, ob eine mögliche Novelle des Atomgesetzes, mit dem die bestehenden Reststrommengen für den Betrieb von Kernkraftwerken zur Stromerzeugung erhöht werden, der Zustimmung durch den Bundesrat bedarf.

### A. Ausgangslage

#### I. Der Atomkonsens 2000

Am 14. Juni 2000 hat die damalige, von den Parteien SPD und Bündnis 90/Die Grünen getragene Bundesregierung mit den Energieversorgungsunternehmen VEBA AG, VIAG AG, RWE AG, Energie Baden-Württemberg AG und der Hamburger Electricitäts-Werke AG die geordnete Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität unter Sicherstellung des geordneten Betriebes der Kernkraftwerke für die verbleibende Nutzungsdauer vereinbart (Atomkonsens). Die Unterzeichnung dieses Atomkonsenses erfolgte am 11. Juni 2001, wobei die E.ON AG als Rechtsnachfolgerin der VEBA AG und der VIAG AG tätig wurde. Dort heißt es:<sup>1</sup>

*„Der Streit um die Verantwortbarkeit der Kernenergie hat in unserem Land über Jahrzehnte hinweg zu heftigen Diskussionen und Auseinandersetzungen in der Gesellschaft geführt. Unbeschadet der nach wie vor unterschiedlichen Haltung zur Nutzung der Kernenergie respektieren die EVUs (Energieversorgungsunternehmen) die Entscheidung der Bundesregierung, **die Stromerzeugung aus Kernenergie geordnet beenden zu wollen.***

*Vor diesem Hintergrund verständigen sich Bundesregierung und Versorgungsunternehmen darauf, **die künftige Nutzung der vorhandenen Kernkraftwerke zu befristen.** (...)*

*Für jede einzelne Anlage wird festgelegt, welche Strommenge sie gerechnet ab dem 1.1.2000 bis zur Stilllegung maximal produzieren darf (Reststrommenge). Die Berechtigung zum Betrieb eines KKW (Kernkraftwerks) endet, wenn die vorgesehene bzw. durch Übertragung geänderte Strommenge für die jeweilige Anlage erreicht ist. (...)*

<sup>1</sup> Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und dem Energieversorgungsunternehmen vom 11.6.2000, S. 3.

**Für jede Anlage wird auf der Grundlage einer Regellaufzeit von 32 Kalenderjahren ab Beginn des kommerziellen Leistungsbetriebs die ab dem 1.1.2000 noch verbleibende Restlaufzeit errechnet.“**

*(Hervorhebung nur hier)*

Der Atomkonsens verweist sodann auf die tagesscharfe Berechnung der Restlaufzeit bei einer Regellaufzeit von 32 Kalenderjahren ab Beginn des kommerziellen Leistungsbetriebs.<sup>2</sup> In einem zweiten Schritt wird dann als Durchschnitt der fünf höchsten Jahresproduktionsmengen zwischen 1990 und 1999 für jedes Kernkraftwerk<sup>3</sup> eine Referenzmenge berechnet, wobei aufgrund der sich fortsetzenden technischen Optimierung, der Leistungserhöhung einzelner Anlagen und der durch die Liberalisierung u.a. veränderten Reservepflicht zur Netzstabilisierung eine um 5,5% höhere Jahresproduktion festgelegt wird.

Die Reststrommengen für den weiteren Betrieb der Kernkraftwerke ergeben sich schließlich aus dem Produkt aus Restlaufzeit und der um den Zuschlag erhöhten Referenzmenge. Stichtag für die noch zur Verfügung stehende Reststrommenge ist der 1. Januar 2000.<sup>4</sup>

Ergänzend hierzu haben die Parteien vereinbart, dass die Kernkraftwerksbetreiber Strommengen von einem auf ein anderes Kraftwerk übertragen dürfen, wobei aber Gesamtreststrommenge aller Kernkraftwerke unverändert bleibt.<sup>5</sup>

## **II. Die Atomgesetznovelle 2002**

Der Bundesgesetzgeber hat diesen Atomkonsens per Atomgesetznovelle vom 22. April 2002 „umgesetzt“.<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup> Vgl. Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und dem Energieversorgungsunternehmen vom 11.6.2000, Anlage 1

<sup>3</sup> Einzige Ausnahme hiervon ist das Kernkraftwerk Mühlheim-Kärlich. Insoweit zog RWE den Genehmigungsantrag ebenso zurück wie die Schadensersatzklage gegen das Bundesland Rheinland-Pfalz. Als Ausgleich erhielt RWE die Möglichkeit 107,25 TWh auf andere Kernkraftwerke zu übertragen, vgl. Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und dem Energieversorgungsunternehmen vom 11.6.2000, S. 5.

<sup>4</sup> Posser, in: Posser/Schmans/Müller-Dahn, Atomgesetz - Kommentar zur Novelle 2002 (Köln u.a. 2003), § 7 Abs. 1 a-d AtG Rn. 122.

<sup>5</sup> Soweit ein Betreiber eine Reststrommenge von einem älteren auf ein jüngeres Kraftwerk übertragen will, muss er hierzu nur das Bundesamt für Strahlenschutz mitteilen. Will er aber Reststrommengen von einem jüngeren auf ein älteres Kraftwerk übertragen, bedarf er hierzu der Genehmigung mit der Bundesregierung. Die dem Kernkraftwerk Mühlheim-Kärlich zugeordnete Strommengen darf darüber hinaus nur auf das KKW Emsland oder andere neuere Anlagen sowie die Blöcke B und C des KKW Grundremmingen und max. 20 % auf das KKW Biblis B übertragen werden, vgl. Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und dem Energieversorgungsunternehmen vom 11.6.2000, S. 5f.

<sup>6</sup> Gesetz zur geordneten Beendigung der Kernenergie zur gewerblichen Nutzung von Elektrizität vom 22.4.2002 (BGBl. I S. 1351).

## 1. Materielle Gesetzesänderungen

In Abänderung von § 7 AtG wurde die Erteilung von Errichtungs- und Betriebsgenehmigung für neue Atomanlagen ausgeschlossen und darüber hinaus festgelegt, dass die Berechtigungen zum Leistungsbetrieb der bestehenden kommerziellen Reaktoren mit Erreichung bestimmter Reststrommengen an erzeugtem Strom erlöschen.

Diesen Reststrommengen lag (wie im Atomkonsens vereinbart) eine Betriebsdauer pro Kernkraftwerk von 32 Jahren zugrunde. Der Gesetzentwurf zur Atomgesetznovelle hat zwar die genaue Berechnung der in Anlage 3 enthaltenen Reststrommengen enthalten. Zur Herleitung der Restlaufzeit von 32 Jahren führte Bundesregierung in der Begründung zu ihrem Gesetzesentwurf aus:<sup>7</sup>

*„die **nachträgliche Befristung von Genehmigungen** ist aus verfassungsrechtlicher Sicht (insbesondere im Hinblick auf Art. 14 Abs. 1 des Grundgesetzes) so ausgestaltet, dass die von dieser Regelung betroffenen Unternehmen nicht unverhältnismäßig belastet werden.*

*Die Regelungen zur Beendigung der Nutzung von Kernkraftwerken vor Ablauf der technisch-wirtschaftlichen Nutzungsdauer stellen sicher, dass den Betreibern **die Amortisation ihrer Investitionen ermöglicht wird und darüber hinaus ein angemessener Gewinn erzielt** werden kann. Dies ergibt sich u.a. daraus, dass in den Verhandlungen zwischen der Bundesregierung und den Energieversorgungsunternehmen auch nach Überzeugung beider Seiten ein für die Unternehmen betriebswirtschaftlich vertretbares Ergebnis erzielt wurde.“*

Im Ergebnis wurden die Reststrommengen für den Betrieb von Kernkraftwerken in Deutschland auf Grundlage des Atomkonsenses im Sinne einer nachträglichen Befristung gesetzlich festgeschrieben.

## 2. Fortbestand der Bundesauftragsverwaltung

Für die verbleibende Laufzeit sollte es zudem beim Vollzug des Atomgesetzes durch eine Auftragsverwaltung mit Bundesaufsicht bleiben.<sup>8</sup>

Die Bundesländer vollziehen deswegen nach aktueller Gesetzeslage wesentliche Teile des Atomgesetzes im Auftrage des Bundes, § 24 Abs. 1 Satz 1 AtG. Hierzu gehört insbesondere die Genehmigung von Anlagen zur Erzeugung oder zur Bearbeitung oder Verarbeitung oder

<sup>7</sup> Gesetzesbegründung vom 11.9.2001, BT-Drs. 14/6890, S. 35 ff.; vgl. hierzu auch *Böhm*, Festlegung der Strommengen, Übertragungsmöglichkeiten und Restlaufzeit, in: 11. Deutsches Atomrechtssymposium (Baden-Baden 2002), S. 43, 45.

<sup>8</sup> Gesetzesbegründung vom 11.9.2001, BT-Drs. 14/6890, S. 1, 13 ff.

Spaltung von Kernbrennstoffen oder zur Aufarbeitung bestrahlter Kernbrennstoffe sowie deren Rücknahme und Widerruf, § 7 AtG. Hierfür sind jeweils die obersten Landesbehörden zuständig, § 24 Abs. 2 Satz 1 AtG. Die Aufsichtsrechte des Bundes erstrecken sich insbesondere auch auf die Umweltverträglichkeitsprüfung als unselbständigen Teil des atomrechtlichen Genehmigungsverfahrens.<sup>9</sup>

Die Bundesauftragsverwaltung zeichnet sich dadurch aus, dass die Landesbehörden den Weisungen der zuständigen obersten Bundesbehörde unterstehen. Die obersten Landesbehörden stellen den Vollzug von deren Weisungen sicher, Art. 85 Abs. 3 GG. Die Bundesauftragsverwaltung erstreckt sich dabei auf die Gesetzmäßigkeit und die Zweckmäßigkeit der Ausführung, Art. 85 Abs. 4 GG.

Einige Aufgaben sind jedoch auch dem Bundesamt für Strahlenschutz nach § 23 AtG als Fall einer bundeseigenen Verwaltung zugewiesen. Hierzu gehört insbesondere die Errichtung und der Betrieb von Anlagen des Bundes zur Sicherstellung und Endlagerung radioaktiver Abfälle, § 23 Abs. 1 Nr. 2 AtG.

### **3. Zustimmungsbefähigung der Atomgesetznovelle 2002?**

Im Rahmen der Gesetzesberatung der Atomgesetznovelle im Bundesrat vertraten die Bundesländer Bayern, Baden-Württemberg und Hessen die Auffassung, die Atomgesetznovelle bedürfe der Zustimmung des Bundesrates. Sie begründeten diese Rechtsauffassung damit, dass die Änderung eines Gesetzes, mit dem die Bundesauftragsverwaltung eingeführt werde, nach Art. 87c GG zustimmungsbefähigt sei, wenn sie dem Gesetz eine wesentlich andere Tragweite und Bedeutung verleihe. Außerdem sei die Zustimmung nach Art. 85 Abs. 1 GG erforderlich, weil die Novelle das administrative Verfahren in der Auftragsverwaltung regelt.<sup>10</sup>

Der Bundesrat folgte dieser Rechtsauffassung nicht.<sup>11</sup> Das Gesetz wurde als nicht zustimmungsbefähigt verkündet.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> BVerfGE 84, 25, 32

<sup>10</sup> Antrag der Länder Bayern, Baden-Württemberg und Hessen vom 31.1.2002, BR-Drs. 7/1/02.

<sup>11</sup> BR-Plen-Prot. 772, S. 19 (C).

<sup>12</sup> BGBl. 2002 I S. 1351.

### III. Der Koalitionsvertrag 2009

CDU, CSU und FDP haben als die neue schwarz-gelbe Bundesregierung tragende Parteien in ihrem Koalitionsvertrag vom 26. Oktober 2009 für die 17. Wahlperiode vorgesehen,

*„die Laufzeiten deutscher Kernkraftwerke unter Einhaltung der strengen deutschen und internationalen Sicherheitsstandards zu verlängern. Das Neubauverbot im Atomgesetz bleibt bestehen.“<sup>13</sup>*

Bislang liegt hierzu jedoch noch kein Gesetzesentwurf vor. Auch wurden bislang keine Verhandlungen mit den Kernkraftwerksbetreibern über eine neue Konsensvereinbarung zur Laufzeitverlängerung geschlossen.

### IV. Gutachterliche Äußerungen

Ins Zentrum der juristischen Auseinandersetzung über die rechtliche Umsetzung einer möglichen Laufzeitverlängerung ist nunmehr die Frage getreten, ob eine entsprechende Atomgesetznovelle ohne Zustimmung des Bundesrates beschlossen werden kann.

Die Parlamentarische Staatssekretärin im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit Heinen-Esser erklärte am 18. Februar 2010 gegenüber einem Mitglied des Umweltausschusses des Deutschen Bundestages, eine Atomgesetznovelle mit dem Ziel einer Laufzeitverlängerung bedürfe der Zustimmung des Bundesrates, da die Länder durch einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand belastet würden. Dies unterscheidet den vorliegenden Fall von der Atomgesetznovelle im Jahr 2002.<sup>14</sup>

Ausführliche und auch juristisch begründete Stellungnahmen liegen uns bislang wie folgt vor:

- Der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages hat zwei Stellungnahmen zur Zustimmungsbedürftigkeit einer Laufzeitverlängerung abgegeben. Während in seiner Stellungnahme vom 21. April 2010 eine Zustimmungsbedürftigkeit unter Verweis auf Art. 85 GG ohne Einschränkung bejaht wird, gelangt der Wissenschaftliche Dienst in seinem Gutachten vom 15. Mai 2010 zu der Auffassung, dass eine Zustimmungsbedürftigkeit von der Ausgestaltung der Atomgesetznovelle abhängt. Eine Zustimmungspflicht entfielen danach insbesondere, wenn die bestehende Bundesauftragsverwaltung beendet werde.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP für die 17. Wahlperiode vom 26.10.2009, S. 29.

<sup>14</sup> E-Mail an Oliver Krischer (MdB) vom 18.2.2010.

<sup>15</sup> Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, Aktueller Begriff: Laufzeitverlängerung für Kernkraftwerke, Nr. 28/10 (Bernd Zimmermann/Olga Balandina, 21.4.2010) Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, Bedarf ein Gesetz zur Verlängerung der Laufzeiten deutscher Kernkraftwerke der Zustimmung des Bundesrates? (Harald Georgii, 5.5.2010).

- Die Kanzlei Gleiss Lutz (Prof. Dr. Moench) hat am 12. Mai 2010 in ihrem Rechtsgutachten die Auffassung vertreten, dass eine Laufzeitverlängerung ohne eine Zustimmung des Bundesrates gestaltet werden kann, weil daraus kein Eingriff in die Landesverwaltungshoheit folge. Insbesondere werde das Atomgesetz durch eine Laufzeitverlängerung in seiner Tragweite nicht wesentlich umgestaltet.<sup>16</sup>

Die vorstehenden Stellungnahmen sind weder Ihrem Ergebnis noch Ihrer Begründung nach deckungsgleich und geben zusätzlichen Anlass zu dem vorliegenden Gutachten.

## **B. Fragestellung**

Im Folgenden wird zu untersuchen sein, ob eine Laufzeitverlängerung für den Betrieb von Kernkraftwerken möglich ist, ohne dass der Bundesrat zustimmen muss.

Da bislang kein konkreter Gesetzesentwurf einer Atomgesetznovelle vorliegt, werden verschiedene Szenarien dargestellt und untersucht, die von einer jeweils unterschiedlichen Gestaltung einer Laufzeitverlängerung im Rahmen einer Atomgesetznovelle ausgehen.

### **I. Szenario 1: Reine Erhöhung der Reststrommengen**

Eine Laufzeitverlängerung ist nicht möglich, ohne dass die aktuell in der Anlage 3 zu § 7 Abs. 1b AtG festgelegten Reststrommengen erhöht (bzw. diese Regelungssystematik komplett verändert) werden.

Insoweit wird zu untersuchen sein, ob eine Zustimmungsbedürftigkeit für die Atomgesetznovelle bei einer reinen Erhöhung der Reststrommengen oder einer zeitlichen Ausdehnung ohne weitere Beschränkungen am Atomgesetz anzunehmen ist.

### **II. Szenario 2: Ergänzende Beendigung der Bundesauftragsverwaltung**

Zusätzlich zu einer Erhöhung der Reststrommengen oder Restlaufzeiten wäre es denkbar, dass die bestehende Bundesauftragsverwaltung beendet wird und die entsprechende Aufsicht über die nukleare Kettenreaktion in den Kernkraftwerken zukünftig durch eine Ländereigenverwaltung nach Art. 84 GG erfolgt.

Unabhängig von ihrer politischen Relevanz und der Wahrscheinlichkeit einer solchen Umsetzung ist zu prüfen, ob bei Beendigung einer Bundesauftragsverwaltung eine möglicherweise dem Grund nach bestehende Zustimmungspflicht für den Bundesrat entfallen könnte. Diese Auffassung vertritt insbesondere der Wissenschaftliche Dienst in seinem Gutachten vom 5. Mai 2010.

---

<sup>16</sup> *Moench/Ruttloff* (Sozietät Gleiss Lutz), Rechtsgutachten zur Zustimmungsbedürftigkeit des Bundesrates zu einer gesetzlichen Verlängerung der „Laufzeiten“ der Anlagen zur Spaltung von Kernbrennstoffen zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität, 12.5.2010.

**III. Szenario 3: Erhöhte Sicherheitsstandards**

In der politischen Diskussion über eine Laufzeitverlängerung wird verschiedentlich erörtert, ob diese mit einer Erhöhung der Sicherheitsstandards einhergehen solle.

Dabei wird insbesondere auch auf Nachrüstungsbedarf wegen längeren Betriebszeiten und möglicher Terroranschläge verwiesen.

Fraglich ist deswegen, ob die Kopplung einer Laufzeitverlängerung mit erhöhten Sicherheitsstandards eine Zustimmungsbedürftigkeit der Atomgesetznovelle begründen würde. Diese Frage stellt sich freilich nur dann, wenn eine Zustimmungsbedürftigkeit nicht bereits aus einer Erhöhung der Reststrommengen folgt. Wäre dies nämlich der Fall, dann bestünde die Zustimmungsbedürftigkeit bereits unabhängig von neuen Sicherheitsvorgaben.

### Teil 3 Rechtliche Würdigung

#### A. Die Zustimmungspflichtigkeit von Bundesgesetzen

Die Bundesländer wirken über den Bundesrat an der Gesetzgebung des Bundes mit, Art. 50 GG. Deswegen weist das Grundgesetz dem Bundesrat u.a. das Recht zu, eigene Gesetzesvorlagen vom Bundestag einzubringen (Art. 76 Abs. 1 GG) und zu Gesetzesvorlagen der Bundesregierung Stellung zu nehmen (Art. 76 Abs. 2 GG). Der Bundesrat kann den Vermittlungsausschuss anrufen, nachdem der Bundestag ein Gesetz beschlossen hat, Art. 77 Abs. 2 Satz 1 GG. Gegen Gesetze, zu denen seine Zustimmung nicht erforderlich ist, kann er Einspruch einlegen, Art. 77 Abs. 3 Satz 1 GG. Den Einspruch des Bundesrates kann der Bundestag sodann nur mit qualifizierter Mehrheit zurückweisen und sich damit über den Willen des Bundesrates hinwegsetzen, Art. 77 Abs. 4 GG.

Bei Zustimmungsgesetzen ist dies jedoch nicht möglich. Verweigert der Bundesrat in einem solchen Fall seine Zustimmung, dann kommt das Gesetz nicht zustande. Dabei ist die Zustimmungspflichtigkeit für ein Gesetz als Ausnahme von der Regel zu verstehen.<sup>17</sup> Von einer Zustimmungspflichtigkeit ist nur auszugehen, wenn das Grundgesetz dies ausdrücklich vorschreibt.<sup>18</sup> Solche Bestimmungen enthält das Grundgesetz insbesondere in den Art. 87c und 84 GG:

*„Art. 87c (Kernenergieverwaltung)*

*Gesetze, die auf Grund des Artikels 73 Abs. 1 Nr. 14 ergehen, können mit Zustimmung des Bundesrates bestimmen, dass sie von den Ländern im Auftrage des Bundes ausgeführt werden.“*

*„Art. 84 (Landeseigenverwaltung und Bundesaufsichtsverwaltung)*

*(1) Führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, so regeln sie die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren. Wenn Bundesgesetze etwas anderes bestimmen, können die Länder davon abweichende Regelungen treffen. Hat ein Land eine abweichende Regelung nach Satz 2 getroffen, treten in diesem Land hierauf bezogene spätere bundesgesetzliche Regelungen der Einrichtung der Behörden und des Verwaltungsverfahrens frühestens sechs Monate nach ihrer Verkündung in Kraft, soweit nicht mit Zustimmung des Bundesrates anderes bestimmt ist. Artikel 72 Abs. 3 Satz 3 gilt entsprechend. In Ausnahmefällen kann der Bund wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder regeln. Diese Gesetze bedürfen der Zustimmung des Bundesrates. Durch Bundesgesetz dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden.“*

Wenn ein Gesetz auch nur eine einzige zustimmungspflichtige Regelung enthält, dann bedarf das Gesetz als Ganzes, also einschließlich seiner zustimmungsfreien Bestandteile der Zustimmung des Bundesrates.<sup>19</sup> Das vom Bundestag beschlossene Gesetz ist nach Auffas-

<sup>17</sup> BVerfGE 31, 363, 381; 105, 313, 339.

<sup>18</sup> BVerfGE 1, 76, 79; 48, 127, 129.

<sup>19</sup> BVerfGE 1, 76, 79; 8, 274, 294; 24, 184, 195; 37, 363, 381; 55, 274, 318 f.; 105, 313, 339.

sung des Bundesverfassungsgerichts das durch den Gesetzesbeschluss des Bundestages zu einer Einheit zusammengefasste Gesetz. Dieses Gesetz komme zustande, wenn der Bundesrat zustimmt.<sup>20</sup>

Dem Bundestag bleibt es dabei freilich unbenommen, durch Aufteilung eines Gesetzesvorhabens in ein zustimmungsfreies und ein zustimmungsbedürftiges Gesetz die Ausdehnung der Zustimmungsbedürftigkeit auf das gesamte Vorhaben zu vermeiden.<sup>21</sup>

## **B. Szenario 1: Reine Erhöhung der Reststrommengen**

Eine Zustimmungsbedürftigkeit für eine Atomgesetznovelle mit einer Erhöhung der Reststrommengen bzw. eine Festlegung verlängerter Ausstiegsdaten könnte sich aus Art. 87c GG ergeben.

### **I. Art. 87c GG (Kernenergieverwaltung)**

Eine Atomgesetznovelle bedürfte nach Art. 87c GG der Zustimmung des Bundesrates, wenn sie aufgrund des Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG ergeht und eine Ausführung im Auftrage des Bundes bestimmt wird.

Fraglich ist, ob diese Voraussetzungen vorliegend erfüllt sind.

#### **1. Gesetze aufgrund von Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG**

Nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG hat der Bund die ausschließliche Gesetzgebung

*„über 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.“*

Vorliegend würde eine Laufzeitverlängerung für Kernkraftwerke in Gestalt einer Änderung des AtG die Erzeugung und Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken, im Sinne des Betriebs von entsprechenden Anlagen regeln. Deren Weiterbetrieb würde gegenüber der aktuellen Rechtslage für länger zulässig erklärt.

Eine Atomgesetznovelle könnte demnach auf Grundlage von Art. 73 Nr. 14 GG verabschiedet werden. Für die Anwendbarkeit von Art. 87c GG ist dies ausreichend.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> BVerfGE 8, 274, 294 f.

<sup>21</sup> BVerfGE 34, 928; 37, 363, 379 ff.; 39, 1, 35; 55, 274, 319; 75, 108, 150; 105, 330, 338.

<sup>22</sup> Dürner, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum GG, Band 4 (Stand: 2009), Art. 87c Rn. 5; Maunz, in: Maunz/Dürig, GG, Band V (München, Stand: 10/2009), Art. 87c Rn. 11; Windhorst, in: Sachs, GG, 5. Aufl. (München 2009), Art. 87c Rn. 13.

## 2. Bestimmung der Bundesauftragsverwaltung

Fraglich ist, ob eine Atomgesetznovelle mit einer reinen Laufzeitverlängerung im Sinne von Art. 87c GG bestimmt, dass die Länder diese Regelung im Auftrage des Bundes ausführen.

### a. Fallgruppen

Eine solche Bestimmung kann vorliegen,

- wenn erstmalig eine Bundesauftragsverwaltung eingeführt wird,<sup>23</sup>
- wenn eine bestehende Bundesauftragsverwaltung verändert wird, indem neue Verfahrensregeln ergehen,<sup>24</sup>
- wenn der materielle Teil des Gesetzes wesentlich umgestaltet wird.<sup>25</sup>

Vorliegend besteht bereits eine Bundesauftragsverwaltung: Nach § 24 Abs. 1 Satz 1 AtG führen die Länder die Verwaltungstätigkeiten nach Abschnitt 2 des Gesetzes im Auftrag des Bundes aus. Eine Zustimmungspflicht folgt auch nicht daraus, dass ein ursprünglich zustimmungspflichtiges Gesetz geändert wird. Vielmehr hat das Bundesverfassungsgericht, dort betreffend Art. 84 GG (Landesvollzug von Bundesgesetzen), festgestellt:<sup>26</sup>

*„Es muss festgestellt werden, ob der Bundesgesetzgeber für den Erlass eines Gesetzes mit diesem Inhalt zuständig ist und ob das Gesetz seinem Inhalt nach zustimmungsbedürftig ist. Enthält das Gesetz nicht selbst auch zustimmungsbedürftige Vorschriften und ändert es auch keine solchen Vorschriften ab, so ist es nicht zustimmungsbedürftig.“*

Die Verfahrensregeln im Rahmen der Verwaltungstätigkeiten der Länder werden in dem hier unterstellten Szenario ebenfalls nicht verändert.

Besteht das Änderungsgesetz allein in einer Anpassung des materiellen Teils des Gesetzes und mithin nicht in einer nachträglichen Einführung der Auftragsverwaltung, dann besteht eine Zustimmungsbedürftigkeit nur bei wesentlicher Umgestaltung seines Inhaltes (dritte Fallgruppe).<sup>27</sup>

<sup>23</sup> Vgl. Wortlaut von Art. 87c GG: „Gesetze (...) können mit Zustimmung des Bundesrates bestimmen, dass sie von den Ländern im Auftrage des Bundes ausgeführt werden

<sup>24</sup> Vgl. Art. 85 Abs. 2 GG, zur ergänzenden Anwendung von Art. 85 neben Art. 87c GG statt vieler: Windhorst, in: Sachs, GG, Art. 87c Rn. 27.

<sup>25</sup> St. Rspr. seit BVerfGE 37, 363 ff.; 48, 127 ff.

<sup>26</sup> BVerfGE 37, 363, 382.

<sup>27</sup> Vgl. Ziegler/Bischoff, Bonner Kommentar, Art. 87 c (1989 Rn. 31); Schmidt/Preuß, NVwZ 2003, 553, 561 f.

**b. Wesentliche Umgestaltung des Atomgesetzes**

Fraglich ist, ob eine reine Verlängerung der Laufzeiten für den Betrieb von Kernkraftwerken eine wesentliche Umgestaltung des Atomgesetzes darstellt.

**aa. Abgrenzung einer wesentlichen Umgestaltung von einer bloßen Beeinflussung des quantitativen Umfangs der Verwaltungstätigkeit**

Eine wesentliche Umgestaltung des Inhalts liegt vor, wenn sich die Atomgesetznovelle<sup>28</sup>

*„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.“*

Nicht ausreichend ist es hingegen, wenn ein Gesetz, hier die Atomgesetznovelle,

*„nur den Geschäftsanfall der Behörden im Sinne der Zahl der zu bearbeitenden Fälle (beeinflusst), also das rein quantitative Ausmaß der Verwaltungstätigkeit, das die Länder auf Grund ihrer Pflicht zur Gesetzesausführung ohnehin übernehmen müssen.“<sup>29</sup>*

Es fragt sich also vorliegend, ob durch die Verlängerung (oder sogar Abschaffung) der in Anlage 3 zum AtG niedergelegten Reststrommengen für die einzelnen in Deutschland befindlichen Kernkraftwerke eine Änderung des Atomgesetzes vorgenommen wird, die deren Regelungen eine wesentlich andere Bedeutung und Tragweise verleiht. Es muss sich dabei um eine Umgestaltung der Gesetzeslage handeln und nicht bloß um eine solche Änderung, die sich zwar auf das Verwaltungsverfahren auswirkt, jedoch nur in der Weise, dass für diese ein höherer Bearbeitungsaufwand entsteht.

<sup>28</sup> BVerfGE 37, 363, 383; BVerfGE 48, 127, 180: *„Die Änderung materiell-rechtlicher Normen [bewirkt] eine grundlegende Umgestaltung der Rechtsqualität der dem Bund durch früheres Gesetz übertragenen Aufgabe [...], und [verleiht] dadurch der Bestimmung über die Verwaltungszuständigkeit des Bundes inhaltlich eine wesentlich andere Bedeutung und Tragweite [...], die von der früher erteilten Zustimmung ersichtlich nicht umfasst wird.“* Es sei ergänzend darauf hingewiesen, dass sich der dieser Entscheidung zugrunde liegende Sachverhalt nicht auf eine Bundesauftragsverwaltung, sondern auf eine Landeseigenverwaltung im Sinne von Art. 84 GG bezog. Die Rechtsprechung ist jedoch wegen der jeweils gleichliegenden Interessenlage im Sinne eines Eingriffs in die Verwaltungshoheit der Länder nach Art. 83 GG nach einhelliger Meinung übertragbar, vgl. etwa Windhorst, in: Sachs, GG, Art. 87c Rn. 24; Uerpmann, in: v. Münch/Kunig, GG Band III, 4./5. Aufl., München 2003, Art. 87c Rn. 6; Horn, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Band 3, 5. Aufl., München 2003, Art. 87c Rn. 46.

<sup>29</sup> BVerfGE 37, 363, 392; vgl. auch BVerfGE 75, 108, 152; 105, 313, 331 ff.

**bb. Beurteilung der jetzt erwogenen Atomgesetznovelle**

Die Atomgesetznovelle 2002 hat den „Ausstieg“ aus der friedlichen Nutzung von Kernenergie zur Stromerzeugung rechtlich festgeschrieben. Hierzu wurde insbesondere die Zweckbestimmung des Gesetzes in § 1 AtG dahingehend geändert, dass nunmehr

*„die Nutzung der Kernenergie zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität geordnet zu beenden und bis zum **Zeitpunkt der Beendigung** den geordneten Betrieb sicher zu stellen“ (§ 1 Nr. 1 AtG).*

*(Hervorhebung nur hier)*

Der Gesetzgeber hat den bereits in der Zweckbestimmung genannten Zeitpunkt der Beendigung der Kernenergienutzung nicht mittels eines fixen Datums festgesetzt. Vielmehr regelte § 7 AtG in einem neuen Abs. 1a, dass die Berechtigung zum Leistungsbetrieb einer Anlage zur Spaltung von Kernbrennstoffen zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität erlischt, wenn die in Anlage 3 Spalte 2 für die Anlage aufgeführte Elektrizitätsmenge oder die sich aufgrund von Übertragungen nach Absatz 1b ergebende Elektrizitätsmenge produziert ist.

Im Rahmen einer Atomgesetznovelle zur Umsetzung einer Laufzeitverlängerung würde nun der Gesetzeszweck einer Beendigung der Kernenergienutzung zwar (formal) unangetastet gelassen, wenn nur die in Anlage 3 zu § 7 Abs. 1a AtG definierten Reststrommengen erhöht werden. Jedoch ist der (durch die Reststrommengen) mittelbar geregelte Zeitpunkt ein das Gesetz wesentlich charakterisierendes Merkmal.

Wie sich aus § 1 Nr. 1 AtG ergibt, regelt das geltende Atomgesetz nicht eine unbestimmte Beendigung der Kernenergienutzung zur Stromerzeugung. Es geht vielmehr um eine Beendigung zu einem bestimmten Zeitpunkt. Es ist allein der besonderen Regelungstechnik des § 7 Abs. 1a i.V.m. der Anlage 3 AtG geschuldet, dass nicht ein bestimmtes Datum diesen in § 1 Nr. 1 AtG genannten „Zeitpunkt“ bezeichnet, sondern eine bestimmte Reststrommenge. Diese ist im Gesetz in Anlage 3 zum AtG mit der Gesamtsumme von 2.623,31 TWh bezeichnet worden. Die Beendigung der Kernenergienutzung zu einem bestimmten (und nicht zu irgendeinem) Zeitpunkt ist damit eine ganz wesentliche Regelung des Gesetzes, die bereits in der Zweckbestimmung des § 1 AtG zum Ausdruck kommt.

Wenn nun der in § 7 Abs. 1a i.V.m. der Anlage 3 zum AtG genannte Zeitpunkt für jedes dort genannte Kernkraftwerk bzw. auch insgesamt hinsichtlich der Gesamtreststrommenge geändert wird, so ändert sich folglich auch die Tragweite des gesamten Atomgesetzes. Wenn nämlich das Atomgesetz nicht irgendeine zeitlich oder sachlich unbestimmte Beendigung der friedlichen Kernenergienutzung anordnet, sondern bereits ausweislich seines Zweckes eine

Beendigung zu einem (im Gesetz näher festgelegten) Zeitpunkt (vgl. § 1 Nr. 1 AtG), dann ist die Änderung eines solchen Zeitpunktes eine höchst bedeutsame, die Tragweite der gesetzlichen Regelung maßgeblich berührende Veränderung des Gesetzes insgesamt. Denn der seinerzeitige Gesetzgeber der Atomgesetznovelle 2002 wollte nicht nur ganz allgemein einen „Ausstieg“ aus der Atomenergie beschließen, sondern einen ganz konkreten (mengenmäßig bestimmten) Ausstieg.

Soweit darüber hinaus auch in § 1 Nr. 2 AtG als weitere Zweckbestimmung des Gesetzes benannt wird,

*„Leben, Gesundheit und Sachgüter vor den Gefahren der Kernenergie und der schädlichen Wirkung ionisierender Strahlen zu schützen und durch Kernenergie oder ionisierende Strahlen verursachte Schäden auszugleichen“,*

ist dieser Gesetzeszweck bei einer Verlängerung der Laufzeit der existierenden Anlagen ebenfalls betroffen. Die Gefahren für Leben, Gesundheit und Sachgüter gehen in ganz erheblichem, ja überwiegendem Maße von den Kernkraftwerken aus, in denen die Kettenreaktion stattfindet, nicht von den stillgelegten.<sup>30</sup>

Ähnliches lässt sich hinsichtlich des weiteren in § 1 Nr. 3 AtG genannten Gesetzeszweckes feststellen, zu verhindern, dass durch Anwendung oder das Freiwerden der Kernenergie oder ionisierender Strahlen die innere oder äußere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland gefährdet wird.

Diese mehrfache Veränderung und nicht nur reflexartige Berührung des Gesetzes im Hinblick auf die von diesem verfolgten Zwecke verleiht solchen „Laufzeitverlängerungen“ eine solche Qualität, dass im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts von einer wesentlichen Änderung der Tragweite desselben gesprochen werden muss. Es trifft nicht zu, dass, weil wegen des fortbestehenden Neubauverbotes am Gesetzeszweck (formal) festgehalten werde, eine wesentliche Änderung des Gesetzesinhalts nicht erfolge.<sup>31</sup> Es lässt sich also nicht davon sprechen, dass die Vollzugsaufgaben länger gleich blieben und lediglich Zeitrahmen und die Anzahl der Verwaltungsverfahren quantitativ geändert würden.<sup>32</sup>

Auch und gerade unter dem Gesichtspunkt der für die Beaufsichtigung der friedlichen Nutzung der Kernenergie im Auftrag des Bundes erforderlichen Verwaltungstätigkeit der Länder wird vielmehr diese Bedeutungs- und Tragweitenänderung deutlich: Die betroffenen Bundesländer müssen auch nach dem vermittelt bestimmter Reststrommengen für die in ihren Ho-

<sup>30</sup> Neben den Gefahren durch existierende Kernkraftwerke sind die Gefahren, die im Hinblick auf dort verwendete Brennelemente aufgeworfen werden zu nennen. Diese betreffen vornehmlich die sichere Endlagerung bzw. Wiederaufarbeitung derselben.

<sup>31</sup> So aber Moench/Ruttloff, Rechtsgutachten zur Zustimmungsbedürftigkeit des Bundesrates, S. 24.

<sup>32</sup> So aber wiederum Moench/Ruttloff, Rechtsgutachten zur Zustimmungsbedürftigkeit des Bundesrates, S. 24.

heitsgebieten befindlichen Anlagen über den eigentlich vorgesehenen Zeitpunkt hinaus eine Landesverwaltung im Bundesauftrag vorsehen.

Dem lässt sich auch nicht entgegenhalten, dass nach der Beendigung der Stromerzeugung in den Anlagen eine Verwaltungstätigkeit im Hinblick auf die Demontage der Anlagen erforderlich sein wird. Entscheidend ist nämlich, dass sich die Verwaltungstätigkeit der Länder (im Auftrag des Bundes) im Hinblick auf stillgelegte Atomkraftwerke ganz wesentlich von der Beaufsichtigung solcher Atomkraftwerke unterscheidet, die in Betrieb sind und die erhebliche Gefahren hervorrufen, denen mit dem Atomgesetz gerade begegnet werden soll.<sup>33</sup> Im Falle der Beendigung des Betriebs der Anlagen ändert sich, wie oben festgehalten wurde, auch die Erfüllung der weiteren Aufgaben zur Erfüllung der Zwecke, die in § 1 AtG, insbesondere Nrn. 1-3, festgehalten wurden, gerade in *qualitativer* Hinsicht.

Im Ergebnis liegt mithin bei einer Laufzeitverlängerung eine wesentliche Umgestaltung des Atomgesetzes vor, welche die Zustimmungsbedürftigkeit der Gesetzesnovelle begründet. Diese wesentliche Umgestaltung des Atomgesetzes liegt unabhängig vom konkret angeordneten Zeitraum einer Laufzeitverlängerung vor. In jedem Fall würde nämlich der Betrieb von Kernkraftwerken und die entsprechende Aufsichtstätigkeit der Länderverwaltungsbehörden (im Auftrag des Bundes) verlängert, obwohl die geordnete Beendigung der Kernenergienutzung zu einem konkret bestimmbar (und nicht zu irgendeinem) Zeitpunkt schon ausweislich des Gesetzeszwecks eine ganz wesentliche, nämlich eine quasi den Atomausstieg konstituierende Regelung des Atomgesetzes darstellt. Es kann deswegen nicht argumentiert werden, eine Verlängerung um bloß einige wenige Jahre sei keine wesentliche Umgestaltung des Atomgesetzes und daher nicht zustimmungsbedürftig.

Dieses Ergebnis wird auch durch die Kontrollüberlegung gestützt, dass der Bundesgesetzgeber ansonsten anstelle einer einmalig längerfristigen Laufzeitverlängerung mehrere „kurze“ Laufzeitverlängerungen beschließen könnte, um so die Zustimmungsbedürftigkeit der Atomgesetznovelle (stets erneut) zu umgehen. Ein solches Vorgehen wäre mit der verfassungsrechtlich gebotenen Beteiligung des Bundesrates nach Art. 87c GG erkennbar nicht zu vereinbaren.

**cc. Wesentliche Umgestaltung bei Atomgesetznovelle 2002 („Atomausstieg“),  
aber nicht zu Lasten der Länder**

In Ergänzung zu vorstehenden Ausführungen sei erwähnt, dass auch die Atomgesetznovelle 2002, mit welcher der „Atomausstieg“ im Atomgesetz festgeschrieben wurde, dem Atomge-

---

<sup>33</sup> Vgl. bereits den Titel des Atomgesetzes: „Gesetz über friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren“.

setz selbst eine wesentlich andere Bedeutung und Tragweise verliehen hat.<sup>34</sup> Hierzu wurde insbesondere die Zweckbestimmung des Gesetzes in § 1 AtG geändert.

Eine Zustimmung des Bundesrates war dennoch nicht erforderlich, weil die bundesstaatliche Schutzfunktion des Zustimmungsvorbehalts zugunsten der Länder nicht gilt, wenn die gesetzliche Anordnung der Auftragsverwaltung nachträglich aufgehoben oder in ihrem Umfang reduziert und auf diese Weise wieder die verfassungsrechtliche Normalität des landeseigenen Vollzugs hergestellt wird.<sup>35</sup>

### c. Keine Veränderung durch Föderalismus-Reform

Nach teilweise vertretener Auffassung soll die vorstehend ausgeführte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht mehr den heute gültigen Bestimmungen des Grundgesetzes entsprechen, weil die Neuregelung in Art. 84 Abs. 1 GG verdeutliche, dass der Verfassungsgeber klar zwischen einer formellen und materiellen Regelungen unterscheidet.<sup>36</sup>

Für die formellen Regeln zum Verwaltungsverfahren sehe die Vorschrift die Möglichkeit vor, ein Abweichungsrecht in das Gesetz aufzunehmen. Wenn der Gesetzgeber dies nicht nutze, dann bestehe eine Zustimmungspflicht des Bundesrates nach Art. 84 Abs. 2 GG. Diese Möglichkeit für den Bundesgesetzgeber, die Zustimmungspflicht zu umgehen, würde aber nicht durchgreifen, wenn bereits eine rein materielle Regelung, die zu einer wesentlichen Änderung führe, die Zustimmungspflicht begründe.

Weil die Föderalismus-Reform die Anzahl der zustimmungspflichtigen Gesetze reduzieren wollte und entsprechende Umgehungsmöglichkeiten in Art. 84 GG aufgenommen hat, sei daraus zu folgern, dass sich eine Zustimmungspflicht nicht aus einer rein materiellen Änderungen von Gesetzen ergeben dürfe.

Diese Argumentation vermag jedoch nicht zu überzeugen. Sie verkennt bereits, dass im Rahmen der Föderalismus-Reform nur Art. 84 GG (Landesvollzug von Bundesgesetzen), nicht aber die vorliegend maßgeblichen Art. 87c und 85 GG (Bundesauftragsverwaltung) geändert wurden.<sup>37</sup> Wenn der Verfassungsgeber aber eine Änderung des Art. 84 GG vor-

<sup>34</sup> Horn, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Band 3, Art. 87c Rn. 47; Windhorst, in: Sachs, GG, Art. 87c Rn. 24.

<sup>35</sup> Hermes, in: Dreier, GG, Band III, 2. Aufl., Tübingen 2008, Art. 87c Rn. 11; Uerpmann, in: v. Münch/Kunig, GG Band III, Art. 87c Rn. 24; Durner, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar, Art. 87c Rn. 21.

<sup>36</sup> Vgl. Moench/Ruttloff, Rechtsgutachten zur Zustimmungsbedürftigkeit des Bundesrates, S. 34 ff. m.w.N.

<sup>37</sup> Art. 87c GG wurde lediglich dahingehend redaktionell angepasst, dass auf Art. 73 Nr. 14 GG verwiesen wird, weil die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes für die friedlichen Nutzung der Kernenergie von Art. 73 Abs. 1 Nr. 11 GG dorthin verschoben wurde (Art. 1 Nr. 6 lit a dd, Nr. 7 lit a hh sowie Nr. 11 des 52. G. zur Änderung des GG).

nimmt und darauf in Art. 87c GG verzichtet, dann wollte er den Umfang der Zustimmungsbedürftigkeit im Rahmen von Art. 87c GG offensichtlich nicht einschränken.

Darüber hinaus sieht Art. 84 Abs. 1 GG nur bezogen auf die formellen Regeln zum Verwaltungsverfahren die Möglichkeit vor, ein Abweichungsrecht der Länder in das Gesetz aufzunehmen und damit die Zustimmungsbedürftigkeit zu umgehen.

Diese Umgehungsmöglichkeit bezieht sich nach ihrem eindeutigen Wortlaut aber nicht auf eine Zustimmungspflicht, die aus einer rein materiellen Regelung folgt, weil diese das Gesetz zu wesentlich umgestaltet.

Der Verfassungsgeber kannte die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zu materiellen Änderungen zustimmungspflichtiger Gesetze und hat trotzdem hierzu keine Einschränkung in die Verfassung aufgenommen. Er hat vielmehr nur geregelt, wie der Bundesgesetzgeber eine Zustimmungsbedürftigkeit im Falle der Änderungen formeller Regelungen (bezogen auf das Verwaltungsverfahren) ausschließen kann.

Wenn der Verfassungsgeber (in Kenntnis der Begründung einer Zustimmungspflicht auf Grundlage der Änderungen rein materieller Regelungen) keine Möglichkeit in die Verfassung aufnimmt, auch in diesem Fall eine Zustimmungspflicht zu vermeiden, dann wollte er die Verfassungslage nicht verändern.

Diese unveränderte Verfassungslage ist deswegen, wie oben erfolgt, auch weiterhin auf Grundlage der gefestigten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu untersuchen, wonach eine Zustimmungspflicht des Bundesrates aus einer wesentlichen Umgestaltung des zu vollziehenden Gesetzes folgt.

### **3. Die Verlängerung einer befristeten Regelung**

Eine Zustimmungsbedürftigkeit könnte sich darüber hinaus auch dadurch ergeben, dass eine bislang befristete Regelung verlängert oder entfristet wird. Die Verlängerung der Geltungsdauer von Zustimmungsgesetzen ist stets zustimmungsbedürftig, weswegen die Verlängerung einer befristeten Bestimmung der Auftragsverwaltung unstreitig zustimmungsbedürftig ist.<sup>38</sup> Sie kommt dem Neuerlass eines solchen Gesetzes gleich.

Fraglich ist deswegen, ob das Atomgesetz in seiner aktuellen Fassung eine befristete Bestimmung der Auftragsverwaltung enthält und ob diese durch eine Laufzeitverlängerung verlängert werden würde.

---

<sup>38</sup> BVerfGE 8, 274, 295; Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, Bedarf ein Gesetz zur Verlängerung der Laufzeiten deutscher Kernkraftwerke der Zustimmung des Bundesrates? (Harald Georgii, 5. Mai 2010), S. 9.

Eine Befristung bedeutet, dass die Entstehung oder der Wegfall eines bestimmten Rechts gewiss ist, aber vom Eintritt eines bestimmten Zeitpunktes abhängt.<sup>39</sup>

Vorliegend erlischt die Berechtigung zum Leistungsbetrieb eines Kernkraftwerks, wenn die in Anlage 3 Spalte 2 zu § 7 AtG aufgeführten Strommengen oder die sich auf Grund von Übertragungen nach § 7 Abs. 1b AtG ergebende Strommengen produziert sind. Die Reststrommenge für alle Kernkraftwerke ist in der Summe unveränderbar.

In dem Atomkonsens vom 14. Juni 2000, der dem AtG 2002 zugrunde liegt, heißt es hierzu:<sup>40</sup>

*„Der Streit um die Verantwortbarkeit der Kernenergie hat in unserem Land über Jahrzehnte hinweg zu heftigen Diskussionen und Auseinandersetzungen in der Gesellschaft geführt. Unbeschadet der nach wie vor unterschiedlichen Haltung zur Nutzung der Kernenergie respektieren die EVUs (Energieversorgungsunternehmen) die Entscheidung der Bundesregierung, **die Stromerzeugung aus Kernenergie geordnet beenden zu wollen.***

*Vor diesem Hintergrund verständigen sich Bundesregierung und Versorgungsunternehmen darauf, **die künftige Nutzung der vorhandenen Kernkraftwerke zu befristen.** (...)*

*Für jede einzelne Anlage wird festgelegt, welche Strommenge sie gerechnet ab dem 1.1.2000 bis zur Stilllegung maximal produzieren darf (Reststrommenge). Die Berechtigung zum Betrieb eines KKW (Kernkraftwerks) endet, wenn die vorgesehene bzw. durch Übertragung geänderte Strommenge für die jeweilige Anlage erreicht ist. (...)*

*Für jede Anlage wird auf der **Grundlage einer Regellaufzeit von 32 Kalenderjahren** ab Beginn des kommerziellen Leistungsbetriebs die ab dem 1.1.2000 **noch verbleibende Restlaufzeit errechnet.**“*

*(Hervorhebung nur hier)*

Damit stellt sich die aktuelle Gesetzeslage wie folgt dar: Jedes Kernkraftwerk<sup>41</sup> ist mit einer individuellen Reststrommenge versehen, die sich rechnerisch bei einer unterstellten Laufzeit von 32 Jahren seit Inbetriebnahme ergibt. Dies wird auch dadurch deutlich, dass in Anlage 3

<sup>39</sup> Creifelds, Rechtswörterbuch, 17. Aufl., S. 180, 1660.

<sup>40</sup> Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und dem Energieversorgungsunternehmen vom 11.6.2000, S. 3 f.

<sup>41</sup> Einzige Ausnahme hiervon ist das Kernkraftwerk Mühlheim-Kärlich, vgl. hierzu bereits obige Fn. 5.

zu § 7 Abs. 1a AtG nicht nur die Reststrommenge, sondern auch der Beginn des kommerziellen Leistungsbetriebes mit Datum aufgeführt wird.<sup>42</sup>

Zwar können die Anlagenbetreiber nach den Vorgaben in § 7 Abs. 1b AtG Reststrommengen von einer Anlage auf eine andere Anlage übertragen, die in der Anlage 3 ebenfalls festgelegte (Gesamt-)Reststrommenge aller Anlagen wird dadurch jedoch nicht erhöht. Es kommt in jedem Fall zu einem Ausstieg aus der friedlichen Nutzung der Kernenergie zur Stromerzeugung, wie es gleich zu Beginn des Atomgesetzes ausdrücklich definiert wird, § 1 Nr. 1 AtG.

Die gesetzliche Rechtsfolgenanordnung ist eindeutig: Nach Ablauf der Reststrommengen ist nicht einmal eine entsprechende Feststellung der Behörde notwendig. Die Regelung in § 7 Abs. 1a AtG zur Beendigung des Betriebs nach Erreichen der jeweiligen Reststrommenge greift unmittelbar in die Rechte der privaten Anlagenbetreiber ein und erzwingt die dauerhafte Einstellung des Betriebs. Der Sache nach liegt darin die nachträgliche Befristung einer atomrechtlichen Genehmigung.<sup>43</sup>

Die Befristung der atomrechtlichen Genehmigung führt zwangsläufig zu einer Befristung der entsprechenden Aufsichtstätigkeit der Landesbehörden. Auch deren Kontrolltätigkeit mit Bezug auf die sichere Kettenreaktion in Kernkraftwerken wird befristet.

Zwar ist damit das Atomgesetz als solches nicht befristet, wie etwa Gesetze über bestimmte staatliche Leistungen, die nur innerhalb eines bestimmten Zeitraumes gewährt werden (wie etwa Zuschüsse im Wohnungsbau) oder Gesetze über Sondersteuern (wie etwa der Solidaritätszuschlag), die mit einem begrenzten zeitlichen Geltungsbereich versehen wurden. Jedoch wirkt sich die Befristung des Betriebs sämtlicher Anlagen der Erzeugung von Energie aus der Kernspaltung und damit der Tätigkeit der hier mit dem Vollzug beauftragten Landesbehörden wie eine Befristung des Gesetzes selbst aus. Eben hierauf kommt es dem im Grundgesetz geregelten Zustimmungsvorbehalt des Bundesrates - im Hinblick auf die Wahrung der Länderkompetenzen - an. Wie vorstehend unter Punkt 2.b ausführlich dargestellt, richtet sich das Atomgesetz bereits seinem Gesetzeszweck nach auf einen Ausstieg aus der friedlichen Nutzung der Kernenergie zur Stromerzeugung, § 1 Nr. 1 AtG. Es definiert deswegen mittels Reststrommengen für die einzelnen Kernkraftwerke und einer Gesamtreststrommenge für alle Kernkraftwerke in der Bundesrepublik Deutschland einen konkret bestimmbaren Zeitpunkt für die Beendigung der maßgeblichen Regelungen des Atomgesetzes, vgl. Anlage 3 i.V.m. § 7 Abs. 1a AtG.

---

<sup>42</sup> Vgl. hierzu bereits ausführlich die Darstellung unter Punkt Teil 2A.I.

<sup>43</sup> Posser, in: Posser/Schmans/Müller-Dehn, Atomgesetz, § 7 Abs. 1 a-d Rn. 123 f. (insoweit leicht missverständlich: „unmittelbar privatrechtsgestaltende Wirkung“); *Rebentisch*, in: 11. Deutsches Atomrechtssymposium, S. 61, 64.

Damit unterscheidet sich dieses Gesetz deutlich von solchen Gesetzen, in denen lediglich bestimmte Genehmigungen befristet erteilt werden, ohne dass mit Eintritt des Fristendes für alle betroffenen Anlagen von einer Beendigung der gesetzlichen Regelung die Rede sein kann. Durch die Festlegung einer Gesamtstrommenge in Anlage 3 des Atomgesetzes i.V.m. § 7 Abs. 1a AtG wird vielmehr der Zeitpunkt der Beendigung derjenigen Regelungen überhaupt festgeschrieben, die sich auf den Betrieb zur Stromerzeugung dienender laufender Atomkraftwerke beziehen.

Dieser Verbrauch der Gesamtstrommenge stellt damit als ein gewisses Ereignis in der Zukunft dar, mit dessen Eintritt die Betriebsgenehmigung für Kernkraftwerke in der Bundesrepublik insgesamt entfällt. Offen ist lediglich der genaue Zeitpunkt.

Eine Atomgesetznovelle ist deswegen allein schon wegen der Verlängerung der befristeten Betriebsgenehmigung und des damit verbundenen Verwaltungsaufwandes für die Bundesländer zustimmungspflichtig.

## **II. Zwischenergebnis**

Eine Atomgesetznovelle, mit der der Bundesgesetzgeber, die in Anlage 3 zum Atomgesetz ausgewiesenen Reststrommengen erhöhen oder die Laufzeit der Kernkraftwerke in anderer Weise verlängern möchte, bedarf nach Art. 87c GG der Zustimmung des Bundesrates.

Die Zustimmungsbedürftigkeit folgt zum einen daraus, dass eine Laufzeitverlängerung für den Betrieb von Kernkraftwerken in der Bundesrepublik eine wesentliche Umgestaltung des materiell-rechtlichen Teils des Atomgesetzes darstellt.

Zum anderen ergibt sich die Zustimmungsbedürftigkeit daraus, dass der Bundesgesetzgeber mit einer solchen Laufzeitverlängerung die nach aktueller Gesetzeslage befristete Regelung zum Betrieb der Anlagen entfristen oder zumindest verlängern müsste. Die Verlängerung einer zustimmungsbedürftigen Regelung bedarf jedoch stets der Zustimmung des Bundesrates.

## **C. Szenario 2: Ergänzende Beendigung der Bundesauftragsverwaltung**

Nach vorstehenden Ausführungen ist eine Laufzeitverlängerung im Hinblick auf die Ermächtigung zur Einführung der Bundesauftragsverwaltung dienenden Art. 87c GG zustimmungspflichtig.

Fraglich ist im Folgenden, ob dies auch für den Fall gilt, dass der Bundesgesetzgeber in einer Atomgesetznovelle neben der Laufzeitverlängerung auch die Beendigung der Bundesauftragsverwaltung regelt.

Dies wäre rechtlich möglich, weil keine Pflicht besteht, eine Bundesauftragsverwaltung einzurichten. Wie der Wortlaut von Art. 87c GG verdeutlicht,

„Gesetze, (...) **können** mit Zustimmung des Bundesrates bestimmen, (...),

(Hervorhebung nur hier)

handelt es um eine Option für den Bundesgesetzgeber.<sup>44</sup>

Die Gestaltungsmöglichkeiten bei einer Beendigung der Bundesauftragsverwaltung sind vielfältig. Sie werden nach unserem Kenntnisstand im Moment politisch nicht ernsthaft erwogen. Deswegen soll im Folgenden lediglich untersucht werden, ob allein aus dieser Beendigung und einer daran anschließenden Landeseigenverwaltung folgt, dass der Bundesgesetzgeber eine Atomgesetznovelle zur Laufzeitverlängerung ohne Zustimmung des Bundesrates verabschieden darf.

## I. **Art. 84 Abs. 1 GG (Landesvollzug von Bundesgesetzen)**

Eine Zustimmungsbedürftigkeit könnte sich aus den Vorgaben von Art. 84 Abs. 1 GG ergeben.

### 1. **Regelungsstruktur**

Nach Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG regeln grundsätzlich die Bundesländer die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren, wenn sie Bundesgesetze (wie in dem hier angenommenen Falle das Atomgesetz) als eigene Angelegenheiten ausführen. Wenn dann der Bundesgesetzgeber etwas anderes bestimmt, können die Länder hiervon abweichende Regelungen treffen, Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG. Um dieses Recht der Länder abzusichern, treten Regelungen des Bundesgesetzes zum Verwaltungsverfahren dann erst sechs Monate nach ihrer Verkündung in Kraft, Art. 84 Abs. 1 Satz 3 GG.

Nach Art. 84 Abs. 1 Satz 3 GG treten, wenn ein Land von der bundesgesetzlichen Verwaltungsregelung abweichende Regelungen getroffen hat, in diesem Land hierauf bezogene spätere bundesgesetzliche Regelungen der Einrichtung der Behörden und des Verwaltungsverfahrens frühestens sechs Monate nach ihrer Verkündung in Kraft, soweit nicht mit Zustimmung des Bundesrates anderes bestimmt ist. Der Bund kann allerdings auch nach Art. 84 Abs. 1 Satz 5 GG das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder regeln, dies jedoch wiederum nur mit der Zustimmung des Bundesrates.

---

<sup>44</sup> Windhorst, in: Sachs, GG, Art. 87c Rn. 7 ff.

## 2. Bundeseinheitliche Regelung des Verwaltungsverfahrens

Der Bundesgesetzgeber kann also die Einrichtung und das Verwaltungsverfahren nur im Ausnahmefall und mit Zustimmung des Bundesrates verbindlich und abweichungsfest regeln, Art. 84 Abs. 1 Satz 5 GG.

Ein solches Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung dürfte vorliegend zwingend anzunehmen sein. Es ergibt sich nachdrücklich aus der Einhaltung internationaler Verpflichtungen - wie dem Verbot der Herstellung von Atomwaffen und der Kontrolle über die Verwendung der Kernbrennstoffe - ein Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung. Gerade hiermit wurde (und wird) die Einführung und Aufrechterhaltung der Bundesauftragsverwaltung begründet.<sup>45</sup>

Insoweit kommt dem Bundesgesetzgeber freilich ein erheblicher Ermessensspielraum zu. Überprüfbar ist insoweit aber nur, ob der Bundesgesetzgeber die seinem Ermessen gesetzten Grenzen verkennt oder das ihm eingeräumte Ermessen eindeutig und evident missbraucht.<sup>46</sup>

Der Bundesgesetzgeber könnte dann die Einrichtung von Behörden sowie das Verwaltungsverfahren bundeseinheitlich regeln. Die Einrichtung von Behörden umfasst deren Errichtung (Gründung) und Einrichtung (Ausgestaltung) wie auch die Festlegung ihrer Aufgaben und Befugnisse.<sup>47</sup> Die Regelung des Verwaltungsverfahrens richtet sich auf das „Wie“ des Verwaltungshandelns von Verwaltungsbehörden der Länder, ohne dabei auf Regelungen des Verwaltungsverfahrens im Sinne von § 9 VwVfG beschränkt zu sein. Als Regelungen des Verwaltungsverfahrens sind insbesondere Bestimmungen über Antragserfordernisse,<sup>48</sup> die Beweiserhebung,<sup>49</sup> Form- und Fristvorschriften,<sup>50</sup> Offenbarungs- und Verwertungsverbote<sup>51</sup> oder Verwaltungsgebühren anzusehen.<sup>52</sup>

In diesem Fall wäre die Atomgesetznovelle allerdings zustimmungsbedürftig. Eine zustimmungsfreie Gesetzesnovelle kommt deswegen nur in Frage, wenn der Bundesgesetzgeber auf eine bundeseinheitliche Gestaltung des Verwaltungsverfahrens verzichtet bzw. Abweichungsmöglichkeiten für die Länder nicht ausschließt. Jedes Bundesland, in dem ein Kernkraftwerk betreiben wird, dürfte dann sein Verwaltungsverfahren selbständig regeln. Ob dies

---

<sup>45</sup> Vgl. hierzu *Windhorst*, in: Sachs, GG, Art. 87c Rn. 7; *Maunz*, in: Maunz/Dürig, Art. 87c Rn. 1; *Bull*, in: AK, GG, Art. 87c Rn. 3.

<sup>46</sup> *Windhorst*, in Sachs: GG, Art. 84 Rn. 21.

<sup>47</sup> BVerfGE 75, 108, 149 ff.; 105, 313, 331; *Windhorst*, in: Sachs, GG, Art. 84 Rn. 7; *Lerche*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 84 Rn. 25 f.

<sup>48</sup> BVerfGE 24, 184, 195; 37, 363, 385 ff.

<sup>49</sup> BVerfGE 55, 274, 322 ff.

<sup>50</sup> BVerfGE 24, 184, 195.

<sup>51</sup> BVerfGE 55, 274, 323.

<sup>52</sup> BVerfGE 26, 281, 298.

mit der Einhaltung internationaler Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland vereinbar wäre, muss an dieser Stelle (mangels Gesetzesvorschlag) offen bleiben, bedürfte aber in jedem Fall der rechtlichen Prüfung.

## **II. Schlussfolgerung**

Die Möglichkeit des Bundesgesetzgebers die Bundesauftragsverwaltung zu beenden, wäre zwar theoretisch möglich, wenn auf Verwaltungsregelungen gänzlich verzichtet wird oder den Ländern das Recht zur Abweichung bliebe, sie wäre jedoch im Ergebnis nicht geeignet, die Zustimmungsbedürftigkeit einer Atomgesetznovelle zur Laufzeitverlängerung für den Betrieb von Kernkraftwerken zu umgehen, weil ein solches Vorgehen sachlich zweifelhaft ist und auch auf rechtliche Bedenken im Hinblick auf den bundeseinheitlichen Vollzug des Atomgesetzes und der durchgehenden Einhaltung internationaler Verpflichtungen stieße.

## **D. Szenario 3: Erhöhte Sicherheitsstandards**

Als drittes Szenario einer Atomgesetznovelle wurde definiert, dass der Gesetzgeber neben einer Erhöhung der Reststrommengen auch neue Sicherheitsstandards einführt. Zu untersuchen wäre danach, ob eine solche Atomgesetznovelle der Zustimmung des Bundesrates bedürfte.

Hierzu ist Folgendes anzumerken: Nach den vorstehenden Ausführungen begründet allein schon die Erhöhung der Reststrommengen die Zustimmungsbedürftigkeit einer Atomgesetznovelle. Insoweit ist es also nicht mehr entscheidungserheblich, ob aus der Einführung neuer Sicherheitsstandards eine Zustimmungsbedürftigkeit folgt. Immer dann, wenn eine Atomgesetznovelle einer Erhöhung der Reststrommengen enthält, bedarf die Novelle unabhängig vom sonstigen Inhalt der Novelle der Zustimmung des Bundesrates.

Darüber hinaus gilt es zu beachten, dass der Bundestag eine Erhöhung von Sicherheitsstandards keinesfalls in der gleichen Gesetzesnovelle regeln muss wie die Erhöhung der Reststrommengen. Wenn also nur aus der Erhöhung der Sicherheitsbestimmungen eine Zustimmungsbedürftigkeit folgen sollte, dann könnte der Gesetzgeber zwei formal getrennte Atomgesetznovellen beschließen: eine zu Sicherheitsvorschriften und eine zu den Reststrommengen. Auch deswegen ist vorliegend alleine maßgeblich, ob bereits die Erhöhung der Reststrommengen eine Zustimmung des Bundesrates erfordert. Wie ausführlich dargestellt, ist dies der Fall. Eine weitere gutachterliche Stellungnahme zu möglichen Sicherheitsbestimmungen ist deswegen an dieser Stelle entbehrlich.

## **E. Ergebnis**

Eine Atomgesetznovelle, die eine Laufzeitverlängerung für den Betrieb von Kernkraftwerken in der Bundesrepublik vorsieht, bedarf der Zustimmung des Bundesrates.

Wenn der Bundesgesetzgeber die Bundesauftragsverwaltung beendet und eine Landeseigenverwaltung an deren Stelle tritt, dann folgt hieraus nicht automatisch, dass eine entsprechende Atomgesetznovelle ohne Zustimmung des Bundesrates verabschiedet werden darf. Regelt der Bundesgesetzgeber nämlich die Einrichtung von Behörden oder das Verwaltungsverfahren bundeseinheitlich und ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder, dann bedarf diese Regelung wiederum der Zustimmung des Bundesrates.

## Teil 4 Konsequenzen einer Gesetzgebung ohne Zustimmung des Bundesrates

### A. Das Gesetzgebungsverfahren

Nach den vorstehend ausgeführten Grundsätzen bedarf eine Atomgesetznovelle der Zustimmung des Bundesrates. Die vom Bundestag zu beschließende Atomgesetznovelle kommt zustande, wenn der Bundesrat zustimmt, Art. 78 GG.

Die nach den Vorschriften des Grundgesetzes zustande gekommenen Gesetze werden vom Bundespräsidenten nach Gegenzeichnung ausgefertigt und im Bundesgesetzblatt veröffentlicht, Art. 82 Abs. 1 GG. Jedes Gesetz bestimmt dabei den Tag seines Inkrafttretens, Art. 82 Abs. 2 GG.

Vorliegend ist insbesondere zu beachten, inwieweit der Bundespräsident verpflichtet wäre, eine Atomgesetznovelle zu unterzeichnen, wenn der Bundesrat dieser nicht zugestimmt hätte.

Der Bundespräsident ist zur Prüfung der formellen Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes berechtigt und verpflichtet. Hierzu gehören sowohl die Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers wie die Ordnungsmäßigkeit des Gesetzgebungsverfahrens.<sup>53</sup>

Die formelle Prüfungskompetenz ergibt sich insbesondere daraus, dass der Bundespräsident

*„die nach den Vorschriften dieses Grundgesetzes zustande gekommenen Gesetze ...“*

gegenzeichnet. Der Bundespräsident darf also keine Gesetze ausfertigen, die nicht nach den Vorgaben des Grundgesetzes zustande gekommen sind, und muss dies deswegen auch prüfen dürfen.

Nach Art. 78 GG kommt ein zustimmungsbedürftiges Gesetz nur zustande, wenn der Bundesrat zugestimmt hat. Die Einhaltung dieser Voraussetzung hat der Bundespräsident zu prüfen. Gelangt er dabei zu der Auffassung, dass eine Zustimmung erforderlich gewesen wäre, diese aber nicht erfolgt ist, dann kann er das Gesetz nicht gegenzeichnen und ausfertigen.

Für den vorliegenden Fall bedeutet dies Folgendes: Eine Atomgesetznovelle bedarf nach vorstehend ausgeführter Rechtsauffassung der Zustimmung des Bundesrates. Es ist davon

<sup>53</sup> Unstreitig, vgl. etwa: *Bryde*, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 82 Rn. 3; *Nierhaus*, in: Sachs, GG, Art. 82 Rn. 6; *Maunz*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 82 Rn. 2 ff. m.w.N.; umstritten ist hingegen, ob der Bundespräsident das Gesetz auch materiell auf seine Vereinbarkeit mit den Vorgaben des Grundgesetzes prüfen darf, vgl. hierzu ebenfalls die vorstehenden Verweise.

auszugehen, dass eine solche Zustimmung im Gesetzgebungsverfahren nicht erteilt wird. Liegt dem Bundespräsidenten dann die Atomgesetznovelle zur Gegenzeichnung und Ausfertigung vor, so prüft er deren ordnungsgemäßes Zustandekommen. Dabei wird er auf Grundlage vorstehenden Gutachtens zu der Auffassung gelangen müssen, dass dies nicht der Fall ist und deswegen eine Gegenzeichnung und Ausfertigung verweigern.

Denkbar wäre in einem solchen Fall jedoch, dass der Bundespräsident das Gesetz zwar unterzeichnet, jedoch gleichzeitig seine verfassungsrechtlichen Bedenken zu erkennen gibt und insbesondere die Bundesländer auf die Möglichkeit verweist, einen Antrag auf abstrakte Normenkontrolle beim Bundesverfassungsgericht zu stellen.<sup>54</sup>

## **B. Rechtsschutzmöglichkeiten vor dem Bundesverfassungsgericht**

Wenn eine Atomgesetznovelle vom Bundestag ohne Zustimmung des Bundesrates verabschiedet und vom Bundespräsidenten ausgefertigt und von der Bundeskanzlerin oder einem Bundesminister gegenzeichnet und veröffentlicht wird, dann kann u.a. jede Regierung eines Bundeslandes gegen das Gesetz ein abstraktes Normenkontrollverfahren beim Bundesverfassungsgericht anstrengen, Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG i.V.m. §§ 13 Nr. 6, 76-79 BVerfGG.

Das Bundesverfassungsgericht kann dabei auf Antrag einer Partei oder von Amts wegen eine einstweilige Anordnung dahingehend erlassen, dass das Gesetz zunächst außer Vollzug tritt.

Im vorliegenden Fall hätte ein Antrag auf abstrakte Normenkontrolle Aussicht auf Erfolg. Er ist nach Auffassung der Gutachter zulässig und begründet. Die Voraussetzungen einer einstweiligen Anordnung dürften hingegen nur schwerlich erfolgreich dargelegt werden.

### **I. Einstweilige Anordnung**

Das Bundesverfassungsgericht kann im Streitfall einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, also zum Beispiel ein Gesetz außer Vollzug setzen, § 32 Abs. 1 BVerfGG.

#### **1. Zulässigkeit**

Das Bundesverfassungsgericht muss in der Hauptsache zuständig sein. Dies wäre in einem abstrakten Normenkontrollverfahren, angestrengt durch ein Bundesland, der Fall, Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG i.V.m. §§ 13 Nr. 6 BVerfGG.

---

<sup>54</sup> Hier ist auf die Handlungsweise des seinerzeitigen Bundespräsidenten Johannes Rau im Falle des Zuwanderungsgesetzes zu verweisen; vgl. hierzu BVerfG, Urt. v. 18.12.2002 – Az. 2 BvF 1/02.

Antragsberechtigt ist jede Partei, die auch im Hauptsacheverfahren beteiligt sein kann. Ein Hauptsachenantrag darf lediglich nicht offensichtlich unzulässig oder unbegründet sein. Beide Voraussetzungen wären, wie in den Ausführungen zur abstrakten Normenkontrolle auszuführen sein wird, erfüllt.

Die einstweilige Anordnung darf schließlich die Hauptsache nicht vorwegnehmen und der Antragsteller muss ein Rechtsschutzbedürfnis geltend machen können. Er darf also sein Recht insbesondere nicht auf andere Weise geltend machen können.<sup>55</sup>

## 2. Begründetheit

Der Antrag ist nur dann begründet, wenn der Erlass einer einstweiligen Anordnung zum gemeinen Wohl dringend geboten ist, § 32 Abs. 1 BVerfGG.<sup>56</sup>

Dabei wägt das Bundesverfassungsgericht die Folgen ab, „die eintreten würden, wenn eine einstweilige Anordnung nicht ergeht, die angegriffenen Maßnahmen in dem späteren Verfahren jedoch für verfassungswidrig erklärt werden, gegen die Nachteile, die entstehen würden, wenn die angegriffene Regelung vorläufig außer Anwendung gesetzt würde“.<sup>57</sup> Die Abwägung hat nicht nur das Interesse des Antragstellers, sondern alle in Frage kommenden Belange und widerstreitenden Interessen zu berücksichtigen.<sup>58</sup> Die Erfolgsaussichten der Hauptsache bleiben bei dieser Abwägung hingegen grundsätzlich außer Betracht.<sup>59</sup>

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist dabei sehr restriktiv, die Anforderungen an den Erlass einer Einstweiligen Anordnung sind sehr hoch.<sup>60</sup> Das gilt insbesondere, wenn ein bereits in Kraft getretenes Gesetz außer Vollzug gesetzt werden soll,<sup>61</sup> denn „der Erlass einer einstweiligen Anordnung gegen ein Gesetz ist stets ein erheblicher Eingriff in die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers“.<sup>62</sup>

Im Ergebnis erscheint es deswegen als nicht sehr wahrscheinlich, dass das Bundesverfassungsgericht eine Atomgesetznovelle außer Vollzug setzen würde. Dies bedürfte freilich der erneuten Prüfung nach Vorlage des konkreten Entwurfs einer Atomgesetznovelle.

---

<sup>55</sup> Vgl. hierzu ausführlich zur Zulässigkeit der einstweiligen Anordnung: *Schlaich/Korioth*, Bundesverfassungsgericht, 7. Aufl., 2007, Rn. 464 m.w.N.

<sup>56</sup> Diese Voraussetzung bezieht sich nicht allein auf den letzten der drei Anordnungsgründe, vgl. *Schlaich/Korioth*, Bundesverfassungsgericht, Rn. 465.

<sup>57</sup> BVerfGE 12, 276, 279; 50, 37, 41; 55, 1, 3 f.; 64, 67, 70; 96, 120, 128 f.; 104, 51, 55; 108, 238, 246.

<sup>58</sup> BVerfGE 12, 276, 280; 66, 26, 37 f.

<sup>59</sup> BVerfGE 7, 367, 371; 18, 151, 153; 46, 1, 11; 96, 223, 229; 98, 139, 144; 104, 23, 28; 104, 51, 55; vgl. auch *Graßhof*, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG (Stand: 2009), § 32 Rn. 108 ff.

<sup>60</sup> BVerfGE 3, 41, 44; vgl. auch BVerfGE 106, 51, 58.

<sup>61</sup> BVerfGE 85, 148, 171.

<sup>62</sup> BVerfGE 104, 23, 27; vgl. auch BVerfGE 104, 51, 55; 106, 351, 355; 106, 359, 363; 106, 369, 372 f.; 112, 216, 220; 112, 284, 292.

## II. Abstrakte Normenkontrolle

Der Antrag auf eine abstrakte Normenkontrolle der Atomgesetznovelle zur Laufzeitverlängerung hätte hingegen Aussicht auf Erfolg. Er wäre zulässig und begründet.

### 1. Zulässigkeit

Der Normkontrollantrag wäre zulässig. Insbesondere wäre auch die Regierung des Bundeslandes Rheinland-Pfalz antragsberechtigt.<sup>63</sup> Antragsgegenstand wäre die Atomgesetznovelle als Norm des Bundesrechts.

Der Antrag auf Nichtigkeitserklärung ist statthaft, wenn das Bundesland die Atomgesetznovelle wegen der förmlichen oder sachlichen Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz für nichtig hält, § 76 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG.<sup>64</sup> Die Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz ergäbe sich hier aus der mangelnden Zustimmung des Bundesrates im Gesetzgebungsverfahren, obwohl diese nach Art. 87c GG oder Art. 84 Abs. 1 GG erforderlich ist.

Der Antrag ist nicht fristgebunden. Die Atomgesetznovelle muss jedoch bereits verkündet, nicht zwingend aber schon in Kraft getreten sein. Eine präventive Normenkontrolle findet hingegen nicht statt.<sup>65</sup>

### 2. Begründetheit

Der Antrag wäre auch in der Sache begründet, denn das Bundesverfassungsgericht würde anhand der Bestimmungen des Grundgesetzes prüfen, ob die Atomgesetznovelle der Zustimmung des Bundesrates bedurft hätte.

Ist dies (wie vorstehend ausgeführt) der Fall und ist eine Zustimmung nicht erfolgt, dann läge hierin ein Verstoß gegen die Regelungen des Grundgesetzes zur Beteiligung des Bundesrates am Gesetzgebungsverfahren.

Kommt das Bundesverfassungsgericht zu der Überzeugung, dass Bundesrecht mit dem Grundgesetz unvereinbar ist, so erklärt es das Gesetz für nichtig, § 78 Satz 1 BVerfGG. Diese Entscheidung des Bundesverfassungsgericht hätte Gesetzeskraft, § 31 Abs. 2 BVerfGG.

Mit der Nichtigkeitserklärung der Novelle des Atomgesetzes bliebe es bei der gegenwärtigen Fassung.

---

<sup>63</sup> BVerfGE 101, 158, 213; dies sogar, wenn das Bundesland der Regelung im Bundesrat zugestimmt hat.

<sup>64</sup> Insoweit würde es sogar ausreichen, dass ein anderer Antragsberechtigter von einem solchen Verstoß ausgehen sollte, vgl. hierzu *Sturm*, in: Sachs: GG, Art. 93 Rn. 58; *Schlaich/Korioth*, Bundesverfassungsgericht, Rn. 130.

<sup>65</sup> St. Rspr. BVerfGE 104, 23, 29; *Sturm*, in: Sachs: GG, Art. 93 Rn. 56; *Schlaich/Korioth*, Bundesverfassungsgericht, Rn. 129.

Berlin, den 03.06.2010



Christian Held  
Rechtsanwalt



Dr. Olaf Däuper  
Rechtsanwalt