



Öffentliche Anhörung  
des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und  
Reaktorsicherheit des Deutschen Bundestages  
Berlin, 21. Oktober 2010

**Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP  
zur Änderung des Atomgesetzes**

Die Gesetzentwürfe der Fraktionen von CDU/CSU und FDP, die das Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz – AtomG) ändern sollen, haben unterschiedliche Zielsetzungen: Nach dem Entwurf der Elften Novelle (BT-Drs. 17/3051) werden den bestehenden Kernkraftwerken zusätzliche Rechte zur Elektrizitätsmengenerzeugung zugeordnet. Diese zusätzlichen Rechte sollen durch die Änderung von § 7 Abs. 1 in Verbindung mit Anlage 3 AtomG eingeräumt werden. Mit dem Entwurf der Zwölften Novelle (BT-Drs 17/3052) soll der Gesetzgeber im Wesentlichen seine Verpflichtungen aus dem Recht der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom) erfüllen. Der deutsche Gesetzgeber hat bis zum 22. Juli 2011 die Richtlinie 2009/71/Euratom des Rates vom 25. Juni 2009 über einen Gemeinschaftsrahmen für die nukleare Sicherheit kerntechnischer Anlagen umzusetzen. Außerdem sollen mit der Zwölften Novelle zusätzliche Sicherheitsstandards für die Anlagenbetreiber definiert und behördliche Zugriffsrechte bei der Errichtung von Anlagen zur Endlagerung eingeführt werden. Beide Gesetzentwürfe enthalten – nach Ansicht der Fraktionen von CDU/CSU und FDP – keine Regelungen, die eine Zustimmung des Bundesrates erforderlich machen. Diese Auffassung ist **nach verfassungsrechtlichen Maßstäben tragfähig**.

I.

Die Zustimmung des Bundesrates zu einem Gesetz ist erforderlich, wenn das Grundgesetz sie ausdrücklich vorsieht (vgl. BVerfGE 108, 370 <397> – Exklusivlizenz; Beschluss des Zweiten Senats vom 4. Mai 2010 – 2 BvL 8/07 und 2 BvL 9/07, Rdnr. 135 – Luftsicherheitsgesetz). Das Grundgesetz will in den ausdrücklich benannten Fällen verhindern, dass es zu einer Systemverschiebung im föderalen Gefüge zu Lasten der Länder kommt. Ein Bundesgesetz kann die verfassungsrechtlich vorgezeichnete Kompetenzordnung zwischen Bund und Ländern deshalb nur im Konsens mit der Länderkammer ändern. Das Grundgesetz ordnet die **Zustimmungsbedürftigkeit** von Bundesgesetzen dabei generell als **Ausnahme** ein. Der allgemeine Gesetzesvollzug, den die Länder grundsätzlich als eigene Angelegenheit wahrnehmen, reicht noch nicht aus, die Zustimmung des Bundesrates zu begründen.

Das Zustimmungserfordernis wird – *erstens* – dadurch begründet, dass der Bund in Gesetzen über die friedliche Erzeugung und Nutzung der Kernenergie (Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG) die Länder beauftragen kann, diese Gesetze auszuführen (Art. 87c GG). Art. 87c GG konkretisiert die allgemeine Regelung zur Auftragsverwaltung, wonach in diesem Fall des Verwaltungsvollzuges die Einrichtung der Behörden Ländersache bleibt. Will der Bund die Einrichtung von Behörden dennoch regeln, muss der Bundesrat dem Gesetz zustimmen (Art. 85 Abs. 1 Satz 1 GG).

Das Zustimmungserfordernis wird – *zweitens* – ausgelöst, wenn ein Gesetz bestehende Regelungen zur Auftragsverwaltung ändert. In beiden Konstellationen kommt es also auf einen Vergleich der den Ländern übertragenen Aufgaben vor und nach Inkrafttreten des zu prüfenden Gesetzes – hier der beiden Novellen zum Atomgesetz – an.

Es besteht überwiegend Einigkeit, dass **die Gesetzentwürfe nicht unter eine der beiden Konstellationen fallen.**

## II.

Ein einfaches Bundesgesetz kann jedoch – *drittens* – das Zustimmungserfordernis auch dann auslösen, wenn es die Ausgestaltung einer bereits übertragenen Vollzugsaufgabe ändert. Dies ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ausnahmsweise für den Fall anzunehmen, dass die Änderungen »der übertragenen Aufgabe einen **neuen Inhalt** und eine **wesentlich andere Bedeutung und Tragweite** verleihen.« (vgl. BVerfGE 48, 127 <180 ff., 184>; Beschluss des Zweiten Senats vom 4. Mai 2010 – 2 BvL 8/07 und 2 BvL 9/07, Rdnr. 144 – Luftsicherheitsgesetz). In der Rechtsprechung zu Art. 84 Abs. 1 GG und Art. 87d Abs. 2 GG ist dabei geklärt, dass eine Gesetzesänderung *nicht* zu einer Zustimmungsbedürftigkeit führt, wenn sie unterhalb einer bestimmten qualifizierten Schwelle bleibt. Dies ist dann der Fall, wenn die Norm, die die Vollzugsaufgabe übertragen hat, durch die Gesetzesänderung inhaltlich nicht verändert wird. Es dürfen lediglich die **Vollzugslasten** der Länder **in der Menge erhöht**, die Wahrnehmung der übertragenen Aufgabe aber weder strukturell noch in anderer Weise schwerwiegend verändert werden. Eine quantitative Erhöhung der Aufgabenlast kann jedoch durchaus in eine qualitative – zustimmungsbedürftige – Änderung umschlagen.

In der Literatur und zwischen den Gutachtern, die zu dem Gesetzgebungsvorhaben bereits Stellung genommen haben, ist die Würdigung dieser dritten Konstellation umstritten. Die Frage lautet, ob die geplanten Gesetzesänderungen die den Ländern übertragenen Vollzugsaufgaben in einer Weise umgestalten werden, dass im Ergebnis von der Übertragung einer neuen Vollzugsaufgabe gesprochen werden kann. Dabei steht die **Erhöhung der Rechte zur Elektrizitätsmengenerzeugung** im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit.

Der erste Blick in die Gesetzentwürfe zeigt, dass die Zwecke des Atomgesetzes – insb. die Nutzung der Kernenergie zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität geordnet zu beenden und bis zum Zeitpunkt der Beendigung den geordneten Betrieb sicherzustellen (§ 1 Ziff. 1 AtomG) – nicht

verändert werden. In diesem Punkt unterscheiden sich die zwei Gesetzentwürfe entscheidend von der Novelle vom 27. April 2002, die ohne Zustimmung des Bundesrates in Kraft trat. Durch die **Elfte Novelle** werden die Elektrizitätsmengen, die die bestehenden Kernkraftwerke produzieren dürfen, vergrößert. Die Ausweitung führt mittelbar zu einer längeren Betriebsdauer der Kraftwerke. Die Vollzugsaufgabe der Länder, die sie durch das Atomgesetz in seiner geltenden Fassung bereits erhalten haben (§ 24 Abs. 1 Satz 1 AtomG), wird **materiell nicht verändert**. Die bestehenden Vollzugsaufgaben der Länder müssen allenfalls für einen längeren, wenngleich begrenzten Zeitraum erfüllt werden. Sie erhöhen die Vollzugslasten deshalb lediglich in der Menge. Diese quantitative Erhöhung der Aufgabenlast ist **keine qualitative Änderung**. Die erstmalige, begrenzte Erhöhung der Rechte zur Elektrizitätsmengenerzeugung **widerspricht nicht den Zwecken** des Atomgesetzes. Bezugspunkte für eine entsprechende Würdigung sind die langfristigen Investitionszyklen und Planungszeiträume im Energiesektor.

Auch ein zweiter Blick in die Gesetzentwürfe trägt dieses Ergebnis. Das **Atomgesetz ist** durch die Novelle 2002 **nicht befristet worden**. Das Gesetz enthält kein Datum, an dem es außer Kraft treten wird und es sieht auch keinen bestimmten Zeitpunkt vor, an dem die friedliche Nutzung der Kernenergie eingestellt werden müsste. Das Konzept der übertragbaren Resterzeugungsmengen ist ein relativer Ansatz, der »irgendwann« im zweiten oder dritten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts zu einer Abschaltung des letzten Kernkraftwerks führen wird. Insoweit unterscheidet sich das Atomgesetz prinzipiell von einem Gesetz, dessen Geltungsdauer befristet ist. Nur in einem solchen Fall der befristeten Geltung des Gesetzes kann durch ein Verlängerungsgesetz der Zustimmungsvorbehalt ausgelöst werden (vgl. BVerfGE 8, 274 <290 f.> – Preisgesetz; zu diesem Argument Wieland, Rechtsgutachten für das BMU v. 21. Mai 2010, S. 6 f.).

Durch die **Zwölfte Novelle** soll die Aufsichtstätigkeit der Länder quantitativ erweitert werden, indem die Prüftätigkeit auf weitere kerntechnische Anlagen erstreckt wird. Die Ausgestaltung der Prüfpflichten, die einer gleichbleibenden inhaltlichen Zielsetzung folgt, wäre in gleicher Weise wie die bereits übertragene Aufgabenzuweisung gedeckt. Im übrigen fallen die Aufgaben in den Kompetenzbereich des Bundes oder betreffen die Pflichten eines Genehmigungsinhabers.

### III.

Es ist **nicht abschließend geklärt**, unter welchen Voraussetzungen eine quantitative Erhöhung der Aufgabenlast die Bedeutung und Tragweite einer bereits übertragenen Aufgabe wesentlich ändert. Abgesehen von der Aussage des Bundesverfassungsgerichts, dass eine quantitative Erhöhung für sich genommen nicht ausreicht, ist bei dem Versuch einer Antwort auf diese Frage die Stellung des Bundesrates im Verfassungsgefüge maßgeblich zu beachten

»Die Bundesgesetze werden vom Bundestage beschlossen.« Hat der Bundestag eine Gesetzesvorlage angenommen, ist das »Bundesgesetz« – wie es nunmehr genannt wird – dem Bundesrat zuzuleiten (Art. 77 Abs. 1 GG). Der Bundesrat hat eine Reihe von Handlungsmöglichkeiten: Er kann

einem Gesetz zustimmen, den Vermittlungsausschuss anrufen oder Einspruch gegen das Gesetz einlegen. Der Einspruch wiederum kann vom Bundestag zurückgewiesen werden. Das Grundgesetz lässt keinen Zweifel daran, dass es den **Deutschen Bundestag** in den **Mittelpunkt des Gesetzgebungsverfahrens** stellt. Es gibt kein Gesetz gegen den Willen des Bundestages. Der Bundesrat wird ebenfalls an jedem Gesetzgebungsverfahren beteiligt. Das Maß seines gestalterischen Einflusses hängt jedoch entscheidend davon ab, welches Beteiligungsrecht ihm das Grundgesetz im konkreten Gesetzgebungsverfahren zuweist. Der Bundesrat kann das Zustandekommen eines Gesetzes (Art. 78 GG) nur dann verhindern, wenn er dem Gesetz zustimmen muss.

In dieser Aufgabenteilung drückt das Grundgesetz die Erwartungen an die politische Handlungsfähigkeit und juristische Willensbildung im Bundesstaat aus. Die **primäre Verantwortung** für das Handeln auf Bundesebene liegt **beim Bundestag**. Durch den Bundesrat *wirken* die Länder bei der Gesetzgebung des Bundes *mit* (Art. 50 GG). Der Bundesrat trägt also der föderalen Struktur Deutschlands Rechnung. Dieser institutionelle Rahmen spiegelt die Tatsache, dass die Souveränität beim deutschen Volk liegt, die über Wahlen in ein parlamentarisches Organ – den Bundestag – übersetzt wird. Die Staatspraxis unterstreicht diesen verfassungsrechtlichen Zusammenhang: Die Bürger richten ihre Erwartungen nach politischer Einheit regelmäßig an den Deutschen Bundestag.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Rechtsprechung zu den Beteiligungsrechten des Bundesrates den Primat des Bundestages im Gesetzgebungsverfahren deutlich hervorgehoben. Der Bundesrat ist nicht die zweite Kammer eines einheitlichen Gesetzgebungsorgans (BVerfGE 37, 363 <380> – Rentenversicherung; st.Rspr.). Dieser **Kerngedanke des Grundgesetzes** ist durch die Staatspraxis der letzten Jahrzehnte, die zu einer hohen Zahl an Zustimmungsgesetzen geführt hat, teilweise aus dem Blick geraten. Neuere Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts – die aus beiden Senaten stammen – betonen die Regel, dass die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung im Verhältnis zwischen den Gesetzgebungsorganen dem **Deutschen Bundestag die entscheidende Funktion im Gesetzgebungsverfahren** zuweise (BVerfGE 105, 313 <337 f.> – Lebenspartnerschaftsgesetz; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 8. Dezember 2009 – 2 BvR 758/07, Rdnr. 58 – Personenbeförderungsgesetz). Seit dem Jahr 2000 ist zu beobachten, dass der Kerngedanke des Grundgesetzes für die Beteiligung der Verfassungsorgane im Gesetzgebungsverfahren, wieder im Vordergrund steht. Die Arbeit der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung (»Föderalismuskommission I«) hatte insbesondere zum Ziel, die Zahl der zustimmungsbedürftigen Gesetze zu verringern.

Aus diesem Grundverständnis werden Schlussfolgerungen gezogen, die die Beteiligungsrechte des Bundesrates im Gesetzgebungsverfahren spürbar begrenzen. Die Begrenzung erfolgt selbst dann, wenn das Sachthema zwischen »Regierung und Opposition« sehr umstritten und das Gesetzgebungsverfahren insgesamt von höchster politischer Bedeutung ist.