

Prof. Dr. Rupert Scholz  
Institut für Politik und öffentliches Recht der Universität München  
  
C/o Gleiss Lutz Rechtsanwälte  
Friedrichstraße 71  
10117 Berlin

<p>Deutscher Bundestag Ausschuss f. Umwelt, Naturschutz u. Reaktorsicherheit Ausschussdrucksache 17(16)130(A) Öffentliche Anhörung - 21.10.2010 12.10.2010</p>
--

**Schriftliche Stellungnahme für die Sachverständigenanhörung zur 11. und 12. Novelle zum Atomgesetz (BT-Drs. 17/3051, 17/3052) vor dem Umweltausschuss des Deutschen Bundestages am 21.10.2010**

1. Vorbemerkung

Gegenstand der nachstehenden Stellungnahme sind die geplanten Novellen zum Atomgesetz (AtG), die sich nach Ziel und Inhalt wie folgt darstellen:

a) Die 11. Änderungsnovelle

Die 11. Änderungsnovelle zum AtG bezweckt die Verlängerung der Laufzeiten der 17 Kernkraftwerke in Deutschland um durchschnittlich 12 Jahre. Insoweit tritt eine Änderung zur Atomgesetznovelle 2002 ein, die den Atomausstieg allgemein seinerzeit anstrebte. Für die Geltung des AtG besteht jedoch in keiner Hinsicht ein Unterschied, da das AtG seit jeher unbefristet, auch nach der Novelle aus dem Jahre 2002, galt und gilt. Gemäß § 24 AtG wird das AtG seit jeher von den Ländern im Wege der Bundesauftragsverwaltung ausgeführt. Gemäß Art. 87c GG ist diese Entscheidung mit Zustimmung des Bundesrates getroffen worden.

Da das AtG unabhängig von der Änderungsnovelle aus dem Jahre 2002 als solches unbefristet galt und gilt, handelt es sich bei dem AtG um **kein Zeitgesetz**. Die Aufsicht über den Anlagenbestand (Kernkraftwerke, Zwischen- und Endlager) ist eine Aufgabe, die den Ländern in Bundesauftragsverwaltung zeitlich unbeschränkt durch § 24 AtG übertragen wurde. Verschiebungen in der zeitlichen Abfolge der unterschiedlichen Aufsichtsfunktionen aufgrund einer gesetzlichen Laufzeitverlängerung sind folglich nicht mit einem Neuerlass oder einem Zeitgesetz vergleichbar. Das AtG galt und gilt (weiter) unbefristet. Hierin besteht der maßgebende Unterschied zu einem Zeitgesetz. Denn die Verlängerung eines Zeitgesetzes entfaltet im Gegensatz zu einem von vornherein unbefristet geltenden Gesetz eine eigenständig-originäre Rechtswirkung für die Zukunft, d. h. für einen Zeitraum, für den es bisher nicht gegolten hat. Das AtG stellt jedoch, wie gezeigt, kein solches Zeitgesetz dar.

b) Die 12. Änderungsnovelle

Die geplante 12. Änderungsnovelle zum AtG dient der Umsetzung der Richtlinie 2009/71/Euratom vom 25.06.2009. Die in dieser Richtlinie enthaltenen materiellen Pflichten von Inhabern einer Genehmigung für kerntechnische Anlagen werden in das AtG übernommen. Das für die kerntechnische Sicherheit und den Strahlenschutz zuständige Bundesministerium führt künftig zudem mindestens alle 10 Jahre eine Selbstbewertung durch und beteiligt hierbei internationale Experten zwecks Überprüfung des Gesetzes-, Vollzugs- und Organisationsrahmens. Entsprechend dem dynamischen Stand von Wissenschaft und Technik werden die Regelungen zu den Sicherheitsvorkehrungen weiterentwickelt. Des Weiteren werden enteignungsrechtliche Regelungen gemäß § 9d – 9f AtG (wieder-)eingeführt, um den Zugriff auf private Rechte Dritter vornehmen zu können, sofern diese im Rahmen der in § 9a Abs. 3 AtG vorgegebenen öffentlichen Aufgabe, Anlagen zur Endlagerung radioaktiver Abfälle einzurichten, erforderlich sind. Diese Bestimmungen der § 9d – 9f AtG wurden seinerzeit über die Änderungsnovelle aus dem Jahre 2002 gestrichen. Jetzt sollen diese Regelungen bzw. diese Enteignungsermächtigungen wieder in das AtG aufgenommen werden, um vor allem nach Ablauf des Moratoriums zur Erkundung des Salzstocks Gorleben die notwendigen Maßnahmen für die Endlagerung zu sichern bzw. zu ermöglichen.

Insgesamt enthält die 12. Änderungsnovelle damit (nur) materiell-rechtliche Regelungen zum Recht der friedlichen Nutzung der Kernenergie.

c) Getrennte Gesetzgebungsvorhaben

Die von der Bundesregierung angestrebten Änderungen im Bereich des Kernenergierechts verteilen sich damit auf zwei Änderungsnovellen bzw. zwei entsprechende Änderungsgesetze. Dies ist jedoch in jeder Hinsicht statthaft. Dem Gesetzgeber steht es frei, ob er einzelne Regelungsvorhaben in einem Gesetz zusammenfasst oder ob er hierfür unterschiedliche bzw. mehrere Einzelgesetze wählt.

Durch die Änderungsnovelle des Jahres 2002 wurde die Reststrommengenbegrenzung erstmals in das AtG eingeführt. Die zuvor unbeschränkt geltenden Berechtigungen zum Leistungsbetrieb sollten mit Einfügung des § 7 Abs. 1a S. 1 i.V.m. Anlage 3 Spalte 2 AtG fortan erlöschen, sobald die jeweils aufgeführte – oder die sich aufgrund von Übertragungen nach Abs. 1b ergebende – Elektrizitätsmenge produziert ist. Mit dieser Regelung sollte der Ausstieg aus der friedlichen Nutzung der Kernenergie realisiert werden. Diese Gesetzesänderung erfolgte ausdrücklich ohne Zustimmung des Bundesrates. An dieser prinzipiellen Zielsetzung eines Ausstiegs bzw. einer Beendigung der friedlichen Nutzung der Kernenergie ändert die 11. Änderungsnovelle im Prinzip nichts, da die Laufzeiten der Kernkraftwerke

lediglich und durchschnittlich um 12 Jahre verlängert werden. Insoweit kann auch bzw. nur von einem aufgeschobenen Ausstieg aus der friedlichen Nutzung der Kernenergie gesprochen werden.

## 2. Kompetenzrechtliche Fragestellung

Beide Änderungsnovellen beruhen auf der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes gemäß Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG, wonach der Bund für die Erzeugung und Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken, Errichtung und Betrieb von Anlagen, die diesen Zwecken dienen, Schutz gegen Gefahren, die bei Freiwerden von Kernenergie oder durch ionisierende Strahlen entstehen und Beseitigung radioaktiver Stoffe die **ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit** besitzt. Dieser Kompetenztatbestand erfasst beide geplanten Änderungsnovellen.

Die Bundesregierung beabsichtigt, beide Änderungsnovellen zum AtG ausschließlich durch den Deutschen Bundestag verabschieden zu lassen, also keine Zustimmung des Bundesrates gemäß Art. 87c GG einzuholen. Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass es – nach der seinerzeitigen Zustimmung des Bundesrates zur Regelung des § 24 AtG – keiner neuen Zustimmung des Bundesrates für die geplanten Änderungen bedarf.

## 3. Vorraussetzungen für ein Zustimmungserfordernis zugunsten des Bundesrates

- a) Vor allem zur Frage der Laufzeitverlängerung (11. Änderungsnovelle) sind unterschiedliche Auffassungen im Schrifttum, ob es einer (neuen) Zustimmung des Bundesrates bedarf, abgegeben worden. Eine Zustimmungsbedürftigkeit haben Papier (NVwZ 2010, 1113 ff.), Geulen/Klinger (NVwZ 2010, 1118 ff.), Kendzia (NVwZ 2010, 1135 ff. und DÖV 2010, 713 ff) sowie mit unveröffentlichten gutachterlichen Stellungnahmen Wieland, Ewer, Ziehm und Held/Däuper/Michaels/Ringwald abgegeben. Die Gegenauffassung, derzufolge es keiner erneuten Zustimmung des Bundesrates bedarf, haben Moench/Ruttloff (DVBl. 2010, 865 ff.), Rebentisch (UPR 2010), Scholz (atw 2010, 316 ff.) Scholz/Moench (ZG 2010 Dezemberheft), Badura (unveröffentlichtes Rechtsgutachten) und Degenhart (unveröffentlichtes Rechtsgutachten) vertreten.
- b) Maßgebend für die Beantwortung der Frage, ob dem Bundesrat ein (erneutes) Zustimmungsrecht zu den beiden Änderungsnovellen zusteht, ist die Rechtsprechung des BVerfG. Zu dieser Frage, ob und inwieweit ein materiell-rechtliches Änderungsgesetz zu einem Zustimmungsgesetz ebenfalls einem Zustimmungsvorbehalt des Bundesrates unterliegt, hat das BVerfG bisher in drei unmittelbar einschlägigen Entscheidungen Stellung genommen: Den Ausgangspunkt bildet der Beschluss vom 25.06.1974 (BVerfGE 37, 363 ff.) zur Frage der Zustimmungsbedürftigkeit eines Rentenversicherungsänderungsgesetzes. Die dort begründete Rechtsprechungslinie führte das BVerfG mit seinem Urteil vom 13.04.1978

(BVerfGE 48, 127 ff.), ein Gesetz zur Änderung des Wehrpflichtgesetzes und des Zivildienstgesetzes betreffend, fort. Den Abschluss dieser Rechtsprechungsentwicklung bildet der Beschluss des BVerfG vom 04.05.2010 (NVwZ 2010, 1146 ff.) zum Luftsicherheitsgesetz.

In der Entscheidung vom 25.06.1974 hat das BVerfG erstmals ausgeführt, dass eine Zustimmungspflicht zu einem materiell-rechtlichen Änderungsgesetz nach Art. 84 Abs. 1 GG a.F. nur dann besteht, wenn dieses „den nicht ausdrücklich geänderten Vorschriften über das Verwaltungsverfahren eine **wesentlich andere Bedeutung und Tragweite**“ verleiht.

In der Entscheidung vom 13.04.1978 hat das BVerfG (zu Art. 87b Abs. 2 S. 1 GG) ausgeführt, dass ein materiell-rechtliches Änderungsgesetz nur dann zustimmungsbedürftig ist, wenn die früher mit Zustimmung des Bundesrates in die Bundesauftragsverwaltung überführte Verwaltungsaufgabe **so umgestaltet** oder **erweitert** wird, dass dieser Vorgang angesichts des Grundsatzes aus Art. 83 GG einer **neuen Übertragung** von Ausführungszuständigkeiten auf den Bund gleichkommt. Das BVerfG bezeichnet dieses Urteil ausdrücklich als eine „Fortentwicklung“ des vorstehend zitierten Beschlusses vom 25.06.1974. Die für den Zustimmungsvorbehalt im Bereich der landeseigenen Verwaltung nach Art. 84 Abs. 1 GG a.F. aufgestellten Grundsätze werden explizit auf den Zustimmungsvorbehalt aus Art. 87b Abs. 2 S. 1 GG für die Bundeseigenverwaltung und die Bundesauftragsverwaltung übertragen. Änderungen materiell-rechtlicher Normen seien nur dann zustimmungsbedürftig, wenn diese eine grundlegende Umgestaltung der Rechtsqualität der dem Bund durch früheres Gesetz übertragenen Aufgabe bewirke und dadurch der Bestimmung über die Verwaltungszuständigkeit inhaltlich eine **wesentlich andere Bedeutung und Tragweite** verleihe, die von der früher erteilten Zustimmung ersichtlich nicht mehr umfasst werde. Dies erfordere eine **grundlegende qualitative Veränderung**, die eine neuerliche Systemverschiebung im föderativen Gefüge bewirke.

Diese klare Linie hat das BVerfG mit seinem Beschluss vom 04.05.2010 ebenso bestätigt wie abgeschlossen. Gegenstand dieser Entscheidung war Art. 87d Abs. 2 GG, der – in einer mit Art. 87c GG vergleichbaren Weise – bestimmt, dass Bundesgesetze, die den Ländern Aufgaben in Bundesauftragsverwaltung übertragen, der Zustimmung des Bundesrates bedürfen. Zur Frage, unter welchen Umständen ein materiell-rechtliches Änderungsgesetz den Zustimmungsvorbehalt aus Art. 87d Abs. 2 GG auslöst, werden die vorstehend entwickelten Grundsätze aufgegriffen und konsequent fortentwickelt. Nur eine gesetzliche Regelung, die den Ländern Aufgaben zuweise, die ihnen zuvor nicht oblagen, sei als eine zustimmungsbedürftige „Übertragung“ neuer Aufgaben zu qualifizieren. Lediglich eine solche **Systemverschiebung** mit **konstitutiver Bedeutung** löse das (erneute) Zu-

stimmungserfordernis aus. Nach Auffassung des BVerfG ist demzufolge zunächst zu prüfen, in welchem Umfang eine Aufgabe den Ländern in Bundesauftragsverwaltung übertragen wurde. Es obliege dem einfachen Gesetzgeber, den Zuschnitt der übertragenen Aufgabe entweder „kleinteilig“ zu bestimmen oder auch weit zu fassen, wie dies etwa beim AtG gemäß § 24 erfolgt ist. Allein hiervon hänge ab, ob die – zustimmungspflichtige – Übertragung einer neuen Aufgabe oder lediglich die – zustimmungsfreie – Ausgestaltung einer bereits früher zugewiesenen Aufgabe vorliege. Es kommt folglich darauf an, ob und inwieweit der Sachbereich, auf den sich eine Übertragung von Aufgaben in Bundesauftragsverwaltung bezieht, enger oder weiter umgrenzt wird. Materiell-rechtliche Gesetzesänderungen, die im Verhältnis zur früher übertragenen Aufgabe Erweiterungen herbeiführen, die von dieser ursprünglichen Aufgabenübertragungsnorm nicht umfasst sind, lösen dann eine Zustimmungspflicht aus. Dies ist umso eher der Fall, je enger eine Aufgabenübertragung durch den einfachen Gesetzgeber definiert wurde. Umgekehrt sind Änderungsgesetze, die eine früher erfolgte Aufgabenzuweisung lediglich wiederholen oder konkretisieren, nicht erneut zustimmungsbedürftig. Denn sie gestalten lediglich eine bereits zuvor übertragene Aufgabe aus. Eine solche – zustimmungsfreie – konkretisierende oder wiederholende Ausgestaltung liegt hinsichtlich des Zustimmungserfordernisses bereits im Rahmen der ursprünglichen Zustimmung des Bundesrates. Als Abgrenzungskriterium führt das BVerfG aus, dass eine (neue) Zustimmung des Bundesrates nur dann erforderlich sei, wenn der (ursprünglich) übertragenen Aufgabe ein **neuer Inhalt oder eine wesentlich andere Bedeutung und Tragweite** verliehen wird. Eine Gesetzesänderung, die ohne inhaltliche Veränderung der aufgabenübertragenden Norm lediglich zu einer **quantitativen Erhöhung der Vollzugslasten** führe, ohne dass dies die übertragende Aufgabe **strukturell** oder in anderer Weise **schwerwiegend** verändere, bedinge noch keine Zustimmungsbedürftigkeit. Eine Zustimmungsbedürftigkeit besteht erst dann, wenn in der vorgenannten Richtung eine **qualitative Veränderung** der übertragenen Aufgabe bewirkt wird.

#### 4. Kein Zustimmungsbedarf bei der 12. Änderungsnovelle

- a) Die 12. Änderungsnovelle umfasst eine ganze Reihe von Sicherheitsmaßnahmen, die wesentlich der Umsetzung der Richtlinie 2009/71/Euratom dienen. Im Gesamtkontext des AtG finden sich jedoch keine grundlegenden Neuerungen. Alle neu vorgesehenen Regelungen halten sich im Gesamtrahmen bzw. im systematischen Zusammenhang der schon bisher im AtG geregelten Schadens- und Sicherheitsvorsorge. Die entsprechende Grundnorm des AtG ist seit jeher die Bestimmung des § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG, derzufolge „die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Vorsorge gegen Schäden durch die Errichtung und den Betrieb der Anlagen“ zu treffen ist. Mit dem Begriff des „Standes von Wissenschaft und Technik“ hat der Gesetzgeber sich in zulässiger Weise eines

unbestimmten Rechtsbegriffs bedient, um auch eine „in die Zukunft hin offene Fassung des § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG“ zu schaffen, die „einem dynamischen Grundrechtsschutz dient“, wie das BVerfG mit Recht festgehalten hat (vgl. BVerfGE 49, 89 (137)). Mit Nachdruck hat das BVerfG darauf hingewiesen, dass „die technische Weiterentwicklung“ von Sicherheitsstandards berücksichtigt werden muss; alles andere „wäre ein Rückschritt auf Kosten der Sicherheit“ (BVerfGE, 49, 137). Im Vordergrund steht bei alledem das Gebot eines möglichst effektiven „dynamischen Grundrechtsschutzes“; und eben diesem verfassungsrechtlichen Gebot entsprechen die neuen Regelungen in der 12. Änderungsnovelle in jeder Hinsicht. Der Gesetzgeber nimmt mit diesen Bestimmungen alle neuen Erkenntnisse zur effektiven Sicherheitsgewährleistung auf und setzt diese legislativ um.

Die 12. Änderungsnovelle erweist sich insoweit als ebenso **systemgerecht** wie **materiell verfassungsmäßig**.

- b) Das gleiche gilt für die neuen bzw. wiedereingeführten **Enteignungsvorschriften** gemäß § 9d ff. AtG. Dass Enteignungsmaßnahmen vor allem für Anlagen zur Endlagerung notwendig werden können, ist unbestreitbar. Nach Ablauf des Gorbelen-Moratoriums und der Wiederaufnahme entsprechender Erkundungen gilt diese Feststellung in verstärktem Maße. Die **verfassungsrechtlichen Voraussetzungen** einer rechtmäßigen Enteignungsregelung nach Maßgabe des Art. 14 GG sind damit in jeder Hinsicht gegeben. Es wird ebenso die Junktim-Klausel des Art. 14 Abs. 3 GG wie das Gebot der Wahrung von Allgemeinwohl und Verhältnismäßigkeit gewahrt. Eine sichere Zwischen- oder Endlagerung radioaktiver Abfälle stellt ein unbestreitbar außerordentlich hohes Gut der öffentlichen Sicherheit und damit des Allgemeinwohls dar. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wird dadurch gewahrt, dass Enteignungsmaßnahmen erst dann statthaft sein sollen, wenn nicht zuvor ein privatwirtschaftlicher Erwerb der entsprechenden Rechte möglich ist.
- c) Alle Regelungen der 12. Änderungsnovelle sind solche materiell-rechtlicher Art, die uneingeschränkt im Rahmen der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes liegen (Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG). Ein Zustimmungsvorbehalt zugunsten des Bundesrates gemäß Art. 87c GG besteht nicht, da die schon bisher geltenden, den Ländern zugewiesenen Aufgaben nicht substantiell bzw. qualitativ im Sinne der oben zitierten Rechtsprechung des BVerfG verändert werden. Alle neuen Regelungen liegen im Rahmen der schon bisherigen Ermächtigung des § 24 AtG.
- d) Gegenüber den neuen Regelungen der 12. Änderungsnovelle lassen sich auch keine Einwände aus der Sicht des **europäischen Gemeinschaftsrechts** geltend machen. Die 12. Änderungsnovelle dient gerade der Umsetzung der Richtlinie 2009/71/Euratom, hält sich also voll im Rahmen des europäischen Unionsrechts.

Im Übrigen liegt die Zuständigkeit für das Recht zur friedlichen Nutzung der Kernenergie unverändert ausschließlich bei den Mitgliedsstaaten. Es besteht keine materielle Entscheidungszuständigkeit bzw. kein materielles Mitspracherecht der Europäischen Union im Bereich der Fragen, ob die Kernenergie genutzt wird, in welcher Form und auf welche Weise dies geschieht, wie lange dies geschieht, ob aus der friedlichen Nutzung der Kernenergie ausgestiegen werden soll oder nicht etc. Auch insoweit ist die 12. Änderungsnovelle ebenso wie die 11. Änderungsnovelle mit ihrer Entscheidung zur Verlängerung der Laufzeiten mit dem Recht der Europäischen Union in jeder Hinsicht vereinbar.

5. Kein Zustimmungsbedarf für die 11. Änderungsnovelle

- a) Auch die 11. Änderungsnovelle zum AtG mit ihren Regelungen zur **Laufzeitverlängerung** unterliegt **keinem Zustimmungsvorbehalt des Bundesrates**. Dies ergibt sich eindeutig aus der oben wiedergegebenen Rechtsprechung des BVerfG. Es liegt keine wesentliche bzw. qualitativ-substantielle Veränderung der den Ländern gemäß § 24 AtG übertragenen Aufgabe vor. Die oben zitierten gegenteiligen Stimmen übersehen oder verkennen sämtlich die zitierte Rechtsprechung des BVerfG. Am deutlichsten ergibt sich dies aus dem Aufsatz von Papier, in NVwZ 2010, 1113 ff. In diesem Aufsatz hat Papier sein – zunächst die Zustimmungsbedürftigkeit bejahendes – Gutachten wiedergegeben, im Gegensatz zu diesem Gutachten jetzt aber nachträglich eingeräumt, dass „es sicherlich nicht ausgeschlossen werden kann, dass das BVerfG auch bei einer etwaigen, auf die konkrete Streitfrage bezogenen Auslegung und Anwendung des Art. 87c GG nach entsprechenden Kriterien verfährt, also auch bei Art. 87c GG darauf abstellt, ob eine neue Aufgabe den Ländern zur Auftragsverwaltung übertragen werde oder ob bloße Änderungen in der Ausgestaltung einer bereits übertragenen Aufgabe vorlägen“. Mit dieser Feststellung räumt Papier ausdrücklich ein, dass er in seinem ursprünglichen Gutachten die Rechtsprechung des BVerfG nicht hinlänglich berücksichtigt hat.

Eine Laufzeitverlängerung begründet keine Kompetenzverschiebung im föderalen Gefüge, wie sie nach Art. 87c GG für ein Zustimmungserfordernis zugunsten des Bundesrates notwendig wäre. Die in Bundesauftragsverwaltung zu vollziehende Aufgabe der Aufsichtstätigkeit der Länder erlangt inhaltlich keine andere Bedeutung oder Tragweite. Es geht **allein um eine quantitative Erhöhung der Vollzugslasten**, ohne dass die Wahrnehmung der übertragenen Aufgabe als solche strukturell oder in anderer Weise schwerwiegend verändert würde. Nach der ursprünglichen Aufgabenübertragung gemäß § 24 AtG galt eine völlig unbefristete Nutzung der Kernenergie. Über die Änderungsnovelle aus dem Jahre 2002 wurde diese Aufgabe der Länder bis zum Ausstieg aus der Nutzung der Kernenergie befristet. Über die jetzige 11. Änderungsnovelle wird dieser Zeitpunkt lediglich hi-

nausgeschoben, ohne dass sich an der Grundqualität der übertragenen Aufsichtsaufgabe der Länder etwas inhaltlich bzw. qualitativ-substantiell ändert. Es geht mit anderen Worten ausschließlich um eine **quantitative Veränderung** der den Ländern übertragenen Aufsichtsaufgabe. Eine solche Ausweitung des Verwaltungsaufwandes für bereits übertragene Aufgaben ist nicht geeignet, eine Systemverschiebung im föderativen Gefüge herbeizuführen, wie sie das BVerfG für einen Zustimmungsvorbehalt zugunsten des Bundesrates reklamiert. Denn den Ländern ist die Ausführung der Bundesgesetze durch das GG ohnehin gemäß Art. 83 GG als Regeltatbestand zugewiesen, ohne dass dies einen Zustimmungsvorbehalt begründet.

Die Aufsichtstätigkeit über die Anlagen nach § 7 AtG bleibt auch nach einer Laufzeitverlängerung in der gleichen Weise auf den Schutz vor den Gefahren ionisierender Strahlung bezogen. Diese klare Zielbezogenheit der übertragenen Aufgabe erfährt keine Veränderung, weder in qualitativer noch in struktureller oder funktionaler Hinsicht. Der Gesetzesvollzug der Aufsicht über die Anlagen nach § 7 AtG ist seit jeher auf den Schutz vor den Gefahren der Kernenergie im Hinblick auf die Rechtsgüter Leben, Gesundheit sowie die sonstigen Individualrechtsgüter (§ 1 Nr. 2 AtG), die innere und äußere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland (§ 1 Nr. 3 AtG) und die Erfüllung der internationalen Verpflichtungen (§ 1 Nr. 4 AtG) gerichtet. Die Vollzugsaufgaben der Aufsicht erfordern denselben strengen Sicherheitsstandard (erforderliche Vorsorge nach dem Stand von Wissenschaft und Technik). Dies gilt unabhängig davon, innerhalb welchen konkreten Energiekonzepts die Kernenergienutzung gefördert oder geordnet beendet werden soll. Die Intention einer Förderung oder geordneten Beendigung ist für die Vollzugsaufgabe der Aufsicht und des Schutzes in **qualitativer Hinsicht irrelevant**. Die Länder vollziehen die **materiell identischen Aufsichtsaufgaben** mit den selben organisatorischen Mitteln, ohne dass die exekutiven Befugnisse in ihrer Art oder Ausprägung berührt wären. Angesichts des weiten Zuschnitts der bereits früher gemäß § 24 AtG übertragenen Gesamtaufgabe bewegt sich selbst der – für die Frage der Zustimmungsbedürftigkeit ohnehin unerhebliche – **quantitative Zuwachs an Vollzugspflichten** innerhalb des durch den Bundesrat seinerzeit gebilligten Rahmens. Es handelt sich um ein Minus gegenüber dem einstigen Rechtszustand der Unbeschränktheit der Leistungsberechtigungen. Insofern kann auch keine wesentliche Veränderung der Bedeutung und Tragweite der seinerzeit übertragenen Aufgabe vorliegen – ganz unabhängig davon, ob eine quantitative Erhöhung der Aufgabenlast sich überhaupt derart auswirken kann.

Die Zustimmungsfreiheit ist des Weiteren nicht von dem konkreten Maß der Verlängerung der Laufzeiten abhängig. Ob 10, 12, 20 oder 28 Jahre – um zu der „runden“ Zahl von insgesamt 60 Jahren Regellaufzeit zu gelangen – ist verfassungsrechtlich unerheblich. Es ändert sich lediglich auf der Zeitachse die Dauer

der Betriebsaufsicht, ehe sie in die Aufsicht über die Stilllegung der Kernkraftwerke übergeht. Ob Kernkraftwerke kongruent zur Betriebszeit bzw. Laufzeit länger einer Betriebsaufsicht unterliegen oder kürzer ist ein rein quantitativer Aspekt; er ist formal zu messen und zu bestimmen. Auf die inhaltliche und funktionale Tätigkeit der Aufsicht hat dies keine Auswirkungen. Im Übrigen existiert kein bestimmbarer Punkt, ab dem etwa eine zustimmungsfreie quantitative Änderung in eine solche qualitativer Art und damit eine substantielle Systemverschiebung umschlägt. Die Merkmale von Quantität und Qualität stehen in keinem Stufenverhältnis, sondern in einem Verhältnis wechselseitiger Ausschließlichkeit. Dies betont auch das BVerfG, wenn es zwischen – quantitativem – Anwachsen einer bestehenden Aufgabe und der Verleihung eines – qualitativ – neuen Inhalts trennscharf unterscheidet (vgl. BVerfGE 75, 108 (151); 105, 313 (333)).

Unerheblich ist auch, inwieweit die personelle und sachliche Ausstattung der Verwaltung während eines länger andauernden Betriebs der Kernkraftwerke aufrechtzuerhalten ist, da dies nicht die Art und Weise des Verwaltungsvollzugs betrifft. Der Bund trägt nach Art. 104a Abs. 2 GG grundsätzlich nur die sogen. Zweckausgaben. Den Ländern fallen gemäß Art. 104a Abs. 1 und Abs. 5 S. 1 GG die Ausgaben für das Verwaltungspersonal und die Verwaltungseinrichtungen zur Last. Diese Verteilung der Kostenlast entspricht der verfassungsrechtlichen Grundentscheidung des Art. 83 GG, wonach die Ausführung der Bundesgesetzes prinzipiell den Ländern obliegt. Zu erwartende Erhöhungen der Verwaltungsausgaben sind folglich und generell für die Frage der Zustimmungsbedürftigkeit ohne Bedeutung.

Ebenso sind die politische Kontroverse über die Bedeutung der Kernenergie für die nationale Versorgungssicherheit sowie die allgemeine Diskussion über die Sicherheit und die Gefahren der Kernkraft aus juristischer Sicht für die Frage der Zustimmungsbedürftigkeit ohne Bedeutung. Fragen der politischen Verantwortung für die Bemessung der verbleibenden Produktionskapazitäten der Kernkraftwerke sind keine Kategorien, die eine wesentlich andere Bedeutung oder Tragweite der Aufgabenübertragung und damit wiederum eine zustimmungsbedürftige Systemverschiebung begründen könnten.

- b) Abwegig ist schließlich das weitere, von Kendzia (NVwZ 2010, 1135 ff. und DÖV 2010, 713 ff.) in die Diskussion gebrachte Argument, demzufolge eine Laufzeitverlängerung die Risiken der Länder im Bereich der Staatshaftung vergrößern würde – mit der angeblichen Folge einer entsprechend qualitativ-wesentlichen Veränderung der den Ländern übertragenen Aufsichtsaufgabe. Fragen der Staatshaftung gemäß Art. 34 GG/§ 839 BGB stellen sich in allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung und haben für die Qualifikation der jeweils wahrgenommenen Aufgabe keine substantielle

oder gar qualitativ-verändernde Bedeutung. Wenn im Rahmen der Aufsicht über die Kernkraftwerke einzelnen Landesbehörden ein schuldhaftes und schädigendes Fehlverhalten zur Last fallen sollte, so ist dies für die wahrgenommene Aufgabe als solche belanglos. Wollte man – mit Kendzia – das Gegenteil vertreten, so wären sämtliche Bestimmungen des GG zur (abgestuften) Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen hinfällig. Denn gleichgültig, in welcher Form und auf welcher Rechtsgrundlage die Länder Bundesgesetze vollziehen (landeseigene Verwaltung oder Bundesauftragsverwaltung), wenn die Gefahr eines konkreten Staatshaftungsfalles die Zustimmungsbedürftigkeit für die zugrundeliegende Aufgabe begründen sollte, wären alle Unterscheidungen zwischen den gegebenen grundgesetzlichen Kompetenzregelungen hinfällig. Dass dies nicht im Sinne des GG und seiner sorgfältig abgestuften Systematik zu den unterschiedlichen Beteiligungsrechten des Bundesrates im Bereich der Bundesgesetzgebung. Damit erweist sich auch dieses Argument als irrelevant.

Abwegig wäre auch ein Rückgriff auf das Zustimmungserfordernis für die „Staatshaftung“ gemäß Art. 74 Abs. 2 i.V.m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 25 GG. Denn hier wird keine Staatshaftung eingeführt. Die haftungsrechtlichen Regelungen der §§ 25 ff. AtG stehen von vorneherein für sich bzw. bleiben von vorneherein unverändert.

- c) Insgesamt ist hiernach festzustellen, dass die durch die 11. Änderungsnovelle vorgesehene **Laufzeitverlängerung** für die deutschen Kernkraftwerke **keinen zustimmungspflichtigen Tatbestand** darstellt. Dass die 11. Änderungsnovelle auch nicht unter dem Aspekt eines sogen. „Zeitgesetzes“ anders beurteilt werden kann, wurde bereits oben dargelegt.

## 6. Zusammenfassung

Insgesamt ergibt sich, dass die 11. wie die 12. Änderungsnovelle zum AtG in jeder Hinsicht **zustimmungsfreie Tatbestände** darstellen. Die Bundesregierung macht mit Recht geltend, dass dem Bundesrat kein Zustimmungsvorbehalt zusteht.



Prof. Dr. Rupert Scholz