

Becker Büttner Held · Magazinstraße 15-16 · 10179 Berlin

Bundesverfassungsgericht
Schloßbezirk 3
76131 Karlsruhe

Prof. Dr. Georg Hermes
Berliner Str. 14a
61440 Oberursel

Prof. Dr. Joachim Wieland
Gregor-Mendel-Straße 13
53115 Bonn

Korrespondenzadresse
Becker Büttner Held
Magazinstraße 15-16
D-10179 Berlin
Telefon (030) 611 284 0-23
Telefax (030) 611 284 0-99
berlin@bbh-online.de

Unser Az.: 04358-10/OD
Berlin, 28.02.2011

**Antrag auf abstrakte Normenkontrolle nach
Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, §§ 13 Nr. 6, 76 ff. BVerfGG**

1. des Senats von Berlin, vertreten durch den Regierenden Bürgermeister, Senatskanzlei,
Jüdenstraße 1, 10178 Berlin
- Antragsteller zu 1 -
2. der Landesregierung des Landes Brandenburg, vertreten durch den Ministerpräsidenten,
Staatskanzlei, Heinrich-Mann-Allee 107, 14473 Potsdam
- Antragstellerin zu 2 -
3. des Senats der Freien Hansestadt Bremen, vertreten durch den Bürgermeister und Präsi-
dent des Senats, Senatskanzlei, Am Markt 21, 28195 Bremen
- Antragsteller zu 3 -
4. der Landesregierung des Landes Rheinland-Pfalz, vertreten durch den Ministerpräsi-
denten, Staatskanzlei, Peter-Altmeier-Allee 1, 55116 Mainz
- Antragsteller zu 4 -
5. der Landesregierung des Landes Nordrhein-Westfalen, vertreten durch die Ministerpräsi-
dentin, Staatskanzlei, Stadttor 1, 40219 Düsseldorf
- Antragstellerin zu 5 -

Prozessbevollmächtigter der Antragsteller zu 1 - 4:

Prof. Dr. Joachim Wieland, Gregor-Mendel-Straße 13, 53115 Bonn

Prozessbevollmächtigte der Antragsteller zu 1 - 5:

Prof. Dr. Georg Hermes, Berliner Str. 14a, 61440 Oberursel

Becker Büttner Held, Rechtsanwälte, Wirtschaftsprüfer, Steuerberater, Magazinstraße 15-
16, 10179 Berlin

**gegen das Elfte Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes vom 08.12.2010 (BGBl.
I S. 1814)**

Namens und in Vollmacht der Antragsteller beantragen wir,

festzustellen, dass das Elfte Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes vom 08.12.2010 (BGBl. I S. 1814) mit Art. 78, 87c GG unvereinbar und nichtig ist.

B e g r ü n d u n g

Wir erlauben uns zunächst, den Ausführungen der Übersichtlichkeit halber ein Inhaltsverzeichnis voranzustellen:

A. Sachverhalt	4
I. Gegenstand des Normenkontrollantrages.....	4
II. Das Kernenergienutzungs-Beendigungsgesetz	4
1. Der Atomkonsens.....	5
2. Das Kernenergienutzungs-Beendigungsgesetz.....	7
a) Materielle Gesetzesänderungen.....	7
b) Beteiligung des Bundesrates an der Atomgesetznovelle 2002	9
III. Der Inhalt der Elften Atomgesetznovelle 2010	10
1. Gesetzssystematik	10
2. Der tatsächliche Umfang der Laufzeitverlängerung ..	11
IV. Entstehungsgeschichte und Gesetzgebungsverfahren ..	13
1. Die Vorgeschichte des Gesetzgebungsverfahrens ..	13
2. Die Entstehung der Elften Atomgesetznovelle.....	14
a) Rechtsgutachten für das Bundesumweltministerium.....	15
b) Die Abstimmung zwischen den Bundesministerien.....	16
c) Der Gesetzentwurf der Bundesregierung	18
d) Die Abstimmung mit den KKW-Betreibern (Förderfondsvertrag)	19
e) Das Gesetzgebungsverfahren.....	20
V. Die Tätigkeit der Atomaufsichtsbehörden.....	22
1. Fortbestand der Bundesauftragsverwaltung.....	23
2. Die Auswirkungen der Laufzeitverlängerung auf die Verwaltungstätigkeit der Länder	23
a) Die Aufsicht über den Betrieb von Kernkraftwerken	24
b) Die Konsequenzen der Elften Atomgesetznovelle für die Aufsichtstätigkeit	29
B. Zulässigkeit.....	37
C. Begründetheit	37
I. Die aus Art. 87c GG folgenden Maßstäbe.....	37
1. Funktion und Gehalt des Art. 87c GG als Ausnahme von der Regel des Art. 83 GG	37
a) Art. 83 GG als Grundentscheidung für den Vollzug von Bundesgesetzen in eigener Verantwortung der Länder.....	37

b)	Funktion der Zustimmungserfordernisse nach Art. 83 ff. GG.....	38
c)	Erfordernis der Zustimmung zur Bestimmung der Auftragsverwaltung nach Art. 87c GG	39
2.	Die Zustimmungsbedürftigkeit von Änderungsgesetzen nach Art. 87c GG	42
a)	Konstitutive Veränderung des Bestandes an Vollzugsaufgaben im Auftrag des Bundes	42
b)	Vergleich Vollzugsaufgaben vor und nach Inkrafttreten des Änderungsgesetzes	44
II.	Zustimmungsbedürftigkeit der Elften Atomgesetznovelle	50
1.	Verlängerung der Auftragsverwaltung durch die Elfte Atomgesetznovelle.....	51
a)	Das Atomgesetz 1959 als Dauergesetz.....	51
b)	Das Gesetz zur geordneten Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität.....	51
c)	Das Elfte Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes	55
2.	Wesentliche Veränderung von Bedeutung und Tragweite der Verwaltungsaufgaben	57
a)	Wesentliche materielle Änderung des Gesetzes	58
b)	Änderung der Verwaltungstätigkeiten im Verlängerungszeitraum	60
c)	Verlängerung der Aufsichtstätigkeit insgesamt	63
d)	Qualitative Wandelung der Aufsichtstätigkeit bereits vor dem Verlängerungszeitraum.....	64
D.	Ergebnis.....	72

A. Sachverhalt

I. Gegenstand des Normenkontrollantrages

Gegenstand des Antrags auf abstrakte Normenkontrolle ist das Elfte Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes.

Elftes Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes vom 08.12.2010 (BGBl. I S. 1814), beiliegend als **Anlage 1**.

Dieses Gesetz wurde vom Bundestag ohne Zustimmung des Bundesrates beschlossen, vom Bundespräsidenten nach Gegenzeichnung ausgefertigt und im Bundesgesetzblatt verkündet. Es ist am 14.12.2010 in Kraft getreten.

Das Gesetz verlängert die Laufzeiten der in Deutschland betriebenen Kernkraftwerke (KKW), indem es die mit dem „Gesetz zur geordneten Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität“ vom 22.04.2002 (Kernenergienutzungs-Beendigungsgesetz) eingeführten Reststrommengen erhöht.

Da die Elfte Atomgesetznovelle inhaltlich an das Kernenergienutzungs-Beendigungsgesetz anknüpft, ist zunächst die hierdurch vorgenommene Gesetzesänderung und damit die bis zum Inkrafttreten der Elften Atomgesetznovelle bestehende Gesetzeslage zu skizzieren (nachfolgend II).

Im Anschluss daran werden der Inhalt der Elften Atomgesetznovelle, der Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens sowie der veränderte Verwaltungsvollzug dargestellt (nachfolgend III, IV und V).

II. Das Kernenergienutzungs-Beendigungsgesetz

Wesentlicher Teil des „Gesetzes zur geordneten Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität“ vom 22.04.2002 war die Begrenzung der Restlaufzeiten für Kernkraftwerke in Deutschland.

Gesetz zur geordneten Beendigung der Kernenergie zur gewerblichen Nutzung von Elektrizität vom 22.04.2002 (BGBl. I S. 1351).

Sein Regelungsmechanismus wird wegen seiner fortdauernden Relevanz im Folgenden vorgestellt.

1. Der Atomkonsens

Dem Kernenergienutzungs-Beendigungsgesetz war eine Vereinbarung zwischen Bundesregierung und Kernkraftwerksbetreibern vorausgegangen.

Am 14.06.2000 vereinbarte die damalige, von den Parteien SPD und Bündnis 90/Die Grünen gebildete 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 (Atomkonsens). Die Unterzeichnung dieses Atomkonsenses erfolgte am 11.06.2001, wobei die E.ON AG als Rechtsnachfolgerin der VEBA AG und der VIAG AG tätig wurde.

Dort heißt es:

*„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.**“*

(Hervorhebungen nur hier)

Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und dem Energieversorgungsunternehmen vom 14.06.2000, abgedruckt in: NVwZ, Beilage IV/2000 zu Heft 10/2000, S. 3.

In dem Atomkonsens wurden die Reststrommengen unter Zugrundelegung folgender Eckpunkte ermittelt:

- eine Regellaufzeit von 32 Kalenderjahren pro Kernkraftwerk ab Beginn des kommerziellen Leistungsbetriebes und der daraus folgenden tagesscharfen Restlaufzeit zum 01.01.2000,
- eine Jahresreferenzmenge, die sich aus dem Durchschnitt der fünf höchsten Jahresproduktionsmengen zwischen 1990 und 1999 für jedes Kernkraftwerk zuzüglich 5,5% ergibt,

so dass sich die jeweilige Reststrommenge für den weiteren Betrieb der einzelnen Kernkraftwerke als Produkt aus Restlaufzeit und Jahresreferenzmenge ergab.

Vgl. Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und dem Energieversorgungsunternehmen vom 14.06.2000, abgedruckt in: NVwZ, Beilage IV/2000 zu Heft 10/2000, S. 3.

Die solchermaßen errechneten Reststrommengen wurden sodann in Anhang 1 zum Atomkonsens aufgeführt.

Vgl. Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Energieversorgungsunternehmen vom 14.06.2000, Anlage 1: Reststrommengen (netto) für die einzelnen KKW, abgedruckt in: NVwZ, Beilage IV/2000 zu Heft 10/2000, S. 3.

Ergänzend hierzu hatten die Parteien vereinbart, dass die Kernkraftwerksbetreiber Strommengen von einem auf ein anderes Kernkraftwerk übertragen dürfen, wobei aber die Gesamtreststrommenge aller Kernkraftwerke unverändert bleibt. Je nachdem, ob die Strommengen (Produktionsrechte) von einem älteren auf ein neueres Kernkraftwerk oder umgekehrt übertragen werden sollten, waren unterschiedliche Regelungen vorgesehen.

Bezüglich der dem KKW Mühlheim-Kärlich zugeordneten Strommenge bestand Einvernehmen, dass diese nur auf das KKW Emsland oder andere neuere Anlagen sowie auf die Blöcke B und C des KKW Gundremmingen sowie zu max. 20 % auf das KKW Biblis B übertragen wird.

Vgl. Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und dem Energieversorgungsunternehmen vom 14.06.2000, S. 5 f., abgedruckt in: NVwZ, Beilage IV/2000 zu Heft 10/2000, S. 3.

2. Das Kernenergienutzungs-Beendigungsgesetz

Der Bundesgesetzgeber hat unter Berücksichtigung des Atomkonsenses das Kernenergienutzungs-Beendigungsgesetz vom 22.04.2002 verabschiedet.

a) Materielle Gesetzesänderungen

Zentrale Neuregelungen im novellierten Atomgesetz waren

- die Änderung des Gesetzeszwecks im Sinne einer Beendigung der Kernenergienutzung zur Stromerzeugung,
- der Ausschluss von Errichtungs- und Betriebsgenehmigungen für neue Kernkraftwerke sowie
- die Festlegung, dass die Berechtigung zum Leistungsbetrieb der einzelnen Kernkraftwerke nach Produktion der dem jeweiligen Kernkraftwerk zugeordneten Reststrommenge ohne weiteren Vollzugsakt erlischt.

Hierzu wurde § 7 AtG wie folgt neu gefasst:

*„a) Dem Absatz 1 werden folgende Sätze angefügt: “Für die Errichtung und den Betrieb von Anlagen zur Spaltung von Kernbrennstoffen zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität und von Anlagen zur Aufarbeitung bestrahlter Kernbrennstoffe werden **keine Genehmigungen erteilt**. Dies gilt nicht für wesentliche Veränderungen von Anlagen oder ihre Betriebs.*

b) Nach Absatz 1 werden folgende Absätze 1a bis 1d eingefügt:

*(1a) Die **Berechtigung zum Leistungsbetrieb** einer Anlage zur Spaltung von Kernbrennstoffen zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität **erlischt, wenn die in Anlage 3 Spalte 2 aufgeführten Elektrizitätsmengen oder die auf Grund von Übertragungen nach Absatz 1b ergebende Elektrizitätsmenge produziert ist**. Die Produktion der in Anlage 3 Spalte 2 aufgeführten Elektrizitätsmengen ist durch ein Messgerät zu messen. (...)*

(1b) Elektrizitätsmengen nach Anlage 3 Spalte 2 können ganz oder teilweise von einer Anlage auf eine andere Anlage übertragen werden, wenn die empfangende Anlage den kommerziellen Leistungsbetrieb später als die abgebende Anlage begonnen hat. Elektrizitätsmengen können abweichend von Satz 1 auch von einer Anlage übertragen werden, die den kommerziellen Leistungsbetrieb später begon-

nen hat, wenn das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit im Einvernehmen mit dem Bundeskanzleramt und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie der Übertragung zugestimmt hat. Die Zustimmung ist nicht erforderlich, wenn die abgebende Anlage den Leistungsbetrieb dauerhaft einstellt und ein Antrag nach § 7 Abs. 3 Satz 1 Atomgesetz zur Stilllegung der Anlage gestellt worden ist.“

(Hervorhebungen nur hier)

Gesetz zur geordneten Beendigung der Kernenergie zur gewerblichen Nutzung von Elektrizität vom 22.04.2002 (BGBl. I S. 1352).

Die Neuregelung verweist in § 7 Abs. 1b AtG auf die mit gleicher Gesetzesnovelle neu aufgenommene Anlage 3 mit einer tabellarischen Übersicht der Reststrommengen pro Kernkraftwerk.

Der Inhalt dieser Tabelle ist deckungsgleich mit der tabellarischen Übersicht im Atomkonsens. Die oben unter Punkt A.II.1 ausführlich dargestellte Herleitung der Reststrommengen liegt damit auch der Atomgesetznovelle 2002 zugrunde:

*„Das Gesetz sieht das Erlöschen der Berechtigung zum Betrieb eines kommerziellen Kernkraftwerkes mit Erreichen einer noch zu produzierenden bestimmten Elektrizitätsmenge vor, die sich unmittelbar aus dem Gesetz und ggf. auch auf Grund von Übertragungen von Elektrizitätsmengen von anderen Kernkraftwerken oder auf andere solche Anlagen ergibt. **Die gesetzlich festgelegten Elektrizitätsmengen entsprechen einer Regellaufzeit von 32 Jahren für das jeweilige Kernkraftwerk gemäß der Vereinbarung vom 14. Juni 2000.**“*

(Hervorhebungen nur hier)

Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 11.09.2001, BT-Drs. 14/6890, S. 15.

Die Bundesregierung äußerte sich im Rahmen der Gesetzesbegründung zu der Frage, warum eine Restlaufzeit von 32 Jahren gewährt werde:

*„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 Nut-

*zungsdauer 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.“*

(Hervorhebungen nur hier)

Gesetzesbegründung vom 11.09.2001, BT-Drs. 14/6890, S. 15 ff.; vgl. zu diesem Sachverhalt ausführlich *Böhm*, Festlegung der Strommengen, Übertragungsmöglichkeiten und Restlaufzeit, in: 11. Deutsches Atomrechtssymposium (Baden-Baden 2002), S. 43, 45.

Im Ergebnis wurde die Laufzeit für Kernkraftwerke mittels Reststrommengen im Sinne einer nachträglichen Befristung gesetzlich begrenzt.

b) Beteiligung des Bundesrates an 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 zustimmungsbedürftig sei, wenn sie dem Gesetz eine wesentlich andere Bedeutung und Tragweite verleihe. Außerdem sei die Zustimmung nach Art. 85 Abs. 1 GG erforderlich, weil die Novelle das Verwaltungsverfahren in der Auftragsverwaltung regelt.

Antrag der Länder Bayern, Baden-Württemberg und Hessen vom 31.01.2002, BR-Drs. 7/1/02.

Der Bundesrat folgte dieser Rechtsauffassung nicht. Das Gesetz wurde als Einspruchsgesetz behandelt. Ein Einspruch erfolgte nicht, aber auch keine ausdrückliche Zustimmung.

BR-Plenarprotokoll 772, S. 19 (B).

III. Der Inhalt der Elften Atomgesetznovelle 2010

Der Bundesgesetzgeber hat in der Gesetzesbegründung ausgeführt, dass sich durch die Atomgesetznovelle eine Verlängerung der Laufzeit der 17 Kernkraftwerke in Deutschland um durchschnittlich zwölf Jahre ergibt: bei Kernkraftwerken mit Beginn des Leistungsbetriebs bis einschließlich 1980 um acht Jahre, bei jüngeren um 14 Jahre.

Begründung des Gesetzentwurfs der Bundestagsfraktionen der CDU/CSU und FDP zum Elften Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes vom 28.09.2010, BT-Drs. 17/3051, S. 1.

Im Folgenden sei der Inhalt der Elften Atomgesetznovelle ebenso dargestellt wie der Sachverhalt, dass die Laufzeiten faktisch um mehr als durchschnittlich zwölf Jahre verlängert worden sind.

1. Gesetzssystematik

Wie bereits dargestellt, hat das Kernenergienutzungs-Beendigungsgesetz jedem Kernkraftwerk Reststrommengen zugewiesen. Die Elfte Atomgesetznovelle erhöht diese Reststrommengen.

„§ 7 wird wie folgt geändert:

*a) Absatz 1a Satz 1 und 2 wird wie folgt gefasst: „Die Berechtigung zum Leistungsbetrieb einer Anlage zur Spaltung von Kernbrennstoffen zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität erlischt, wenn die in Anlage 3 Spalte 2 **und die in Anlage 3 Spalte 4** für die Anlage aufgeführte Elektrizitätsmenge oder die sich auf Grund von Übertragungen nach Absatz 1b für **Elektrizitätsmengen nach Anlage 3 Spalte 2 und Anlage 3 Spalte 4** ergebende **zusätzliche** Elektrizitätsmenge **erzeugt** ist. Die Erzeugung der in Anlage 3 Spalte 2 **und Anlage 3 Spalte 4** aufgeführten Elektrizitätsmengen ist durch ein Messgerät zu messen.*

(...).“

(Hervorhebungen nur hier)

Elftes Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes vom 08.12.2010 (BGBl. I S. 1814).

Die für die Reststrommengen relevante Anlage 3 zum AtG wird dementsprechend ergänzt:

Anlage	Elektrizitätsmengen ab 1.1.2000 (TWh netto)	Beginn des kom- merziellen Leistungsbetriebs	zusätzliche Elektrizitäts- mengen (TWh netto)
Obrigheim	8,70	1.4.1969	-
Stade	23,18	19.5.1972	-
Biblis A	62,00	26.2.1975	68,617
Neckarwestheim 1	57,35	1.12.1976	51,000
Biblis B	81,46	31.1.1977	70,663
Brunsbüttel	47,67	9.2.1977	41,038
Isar 1	78,35	21.3.1979	54,984
Unterweser	117,98	6.9.1979	79,104
Philippsburg 1	87,14	26.3.1980	55,826
Grafenrheinfeld	150,03	17.6.1982	135,617
Krümmel	158,22	28.3.1984	124,161
Gundremmingen B	160,92	19.7.1984	125,759
Philippsburg 2	198,61	18.4.1985	146,956
Grohnde	200,90	1.2.1985	150,442
Gundremmingen C	168,35	18.1.1985	126,938
Brokdorf	217,88	22.12.1986	146,347
Isar 2	231,21	9.4.1988	144,704
Emsland	230,07	20.6.1988	142,328
Neckarwestheim 2	236,04	15.4.1989	139,793
Summe	2516,06		
Mülheim-Kärlich*)	107,25		
Gesamtsumme	2623,31		1804,278

* Die für das Kernkraftwerk Mülheim-Kärlich aufgeführte Elektrizitätsmenge von 107,25 TWh kann auf die Kernkraftwerke Emsland, Neckarwestheim 2, Isar 2, Brokdorf, Gundremmingen B und C sowie bis zu einer Elektrizitätsmenge von 21,45 TWh auf das Kernkraftwerk Biblis B übertragen werden.

Tabelle 1: Zusätzliche Reststrommengen

Quelle: Elftes Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes vom 08.12.2010 (BGBl. I S. 1815)

2. Der tatsächliche Umfang der Laufzeitverlängerung

Die vorstehend aufgeführten zusätzlichen Reststrommengen pro Kernkraftwerk werden zu deutlich längeren Laufzeiten führen als die vom Gesetzgeber angegebenen acht bzw. 14 Jahre.

Dies ergibt sich aus folgender Überlegung: Zentrale Größe für die tatsächliche Laufzeitverlängerung (in Jahren) sind die Annahmen zur Jahresauslastung der Kernkraftwerke. Diese Kennziffer beschreibt, in wie vielen Stunden pro Jahr ein Kraftwerk in Volllastbetrieb ist und Strom produziert. Der vom Gesetzgeber angegebene zeitliche Umfang der Laufzeitverlängerung ist deswegen nur dann korrekt, wenn er bei der Umrechnung von Reststrommengen in Kalenderjahre auf Grundlage realistischer Jahresauslastungen kalkuliert.

Unterstellt der Gesetzgeber hingegen eine überhöhte Jahresauslastung, dann liegt die tatsächliche Laufzeitverlängerung über den kalkulierten Werten von acht bzw. 14 Jahren.

Der Gesetzgeber unterstellt vorliegend die folgende Jahresauslastung:

- für den (verlängerten) KKW-Betrieb in den Jahren 2011 bis 2016 eine Auslastung von 95%;
- für den (verlängerten) KKW-Betrieb in den Jahren 2017 bis 2020 eine Auslastung von 90%;
- für den (verlängerten) KKW-Betrieb in den Jahren ab 2021 eine Auslastung von 85%.

Diese Größen beschreiben jedoch den oberen Rand der historisch real erreichten Auslastungen. Auslastungen von 95% sind in den letzten Jahren nur von den neueren Kernkraftwerken erreicht worden. Kernkraftwerke, die auf Grundlage des Kernenergienutzungs-Beendigungsgesetzes in den nächsten Jahren hätten stillgelegt werden müssen, haben in der letzten Dekade nur selten Auslastungen von 90% erreicht. Darüber hinaus muss berücksichtigt werden, dass die Jahresauslastung der Kernkraftwerke zukünftig insbesondere durch erhöhte Windstromeinspeisungen deutlich zurück gehen wird.

Dr. Felix Chr. Matthes, Öko-Institut e.V., Erste Auswertung des am 5. September 2010 ausgehandelten Modells für die Laufzeitverlängerung der deutschen Kernkraftwerke Kurzanalyse für WWF Deutschland, Berlin 06.09.2010, S. 8 f., beiliegend als **Anlage 2**.

Diese Auffassung teilen auch die Gutachter von Prognos, EWI und GWS, welche die Bundesregierung beauftragt hatte, Energieszenarien für ihr Energiekonzept 2010 zu berechnen. Die Gutachter gehen von folgenden Werten aus:

- für das Jahr 2020 Auslastungen von 83% bis 84%;
- für das Jahr 2030 Auslastungen von 77% bis 80%;
- für das Jahr 2040 von 67% bis 73% (im Mittel 70%).

Prognos AG, Energiewirtschaftliches Institut an der Universität zu Köln (EWI), Gesellschaft für wirtschaftliche Struktur- forschung (GWS) (2010): Energieszenarien für ein Energie- konzept der Bundesregierung. Projekt Nr. 12/10 des Bun- desministeriums für Wirtschaft und Technologie, Basel, Köln, Osnabrück, 27.08.2010, S. 124, beiliegend als **Anlage 3**.

Die Laufzeitverlängerung wird deswegen deutlich länger ausfallen, als mit durchschnittlich 12 Jahren bislang angegeben.

IV. Entstehungsgeschichte und Gesetzgebungsverfahren

Im Folgenden werden Entstehungsgeschichte und Gesetzge- bungsverfahren der Elften Atomgesetznovelle dargestellt.

1. Die Vorgeschichte des Gesetzgebungsverfahrens

CDU, CSU und FDP haben als die Parteien, welche die amtierenden Bundesregierung tragen, in ihrem Koalitionsvertrag vom 26.10.2009 für die 17. Wahlperiode vorgesehen,

„die Laufzeiten deutscher Kernkraftwerke unter Einhaltung der strengen deutschen und internationalen Sicherheitsstan- dards zu verlängern. Das Neubauverbot im Atomgesetz bleibt bestehen.“

Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP für die 17. Wahlperiode vom 26.10.2009, S. 29.

Damit schloss sich die Bundesregierung einer inhaltlichen Position an, die die Ministerpräsidenten der Länder Baden-Württemberg und Hessen in einem sogenannten „Strategie- und Schrittfolgepa- pier“ vertreten hatten.

Neben der Forderung nach einer Laufzeitverlängerung heißt es in dem Papier des Weiteren:

„Die Frage, ob das Gesetz durch eine erhebliche Heraufset- zung der Stromkontingente eine neue Tragweite und Bedeu- tung für den Vollzug durch die Länder erfährt, kann nicht ab- schließend und nicht in jeder Hinsicht belastbar geklärt wer- den. Insgesamt spricht mehr dafür, dass derartige Änderun- gen des AtG, wie sie hier diskutiert werden, nicht der Zu- stimmung des Bundesrates unterliegen. Es wird aber ange- regt, zu dieser Frage frühzeitig ein qualifiziertes Rechtsgut- achten einzuholen.“

Strategie- und Schrittfolgepapier Kernenergie, Stand: 14.08.2009, S. 16, beiliegend als **Anlage 4**.

Bereits frühzeitig rückte damit die Frage in den Mittelpunkt der rechtlichen Diskussion, ob eine Laufzeitverlängerung ohne Zustimmung des Bundesrates beschlossen werden kann.

In diesem Zusammenhang erklärte die Parlamentarische Staatssekretärin im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Frau Heinen-Esser, am 18.02.2010 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 unterscheide den vorliegenden Fall von der Atomgesetznovelle im Jahr 2002.

E-Mail an Herrn Oliver Krischer (MdB) vom 18.2.2010, beiliegend als **Anlage 5**.

Zu diesem Zeitpunkt stellten jene Landesregierungen im Bundesrat noch eine Mehrheit der Stimmen, die von CDU, CSU und FDP getragen wurden. Die Bundesregierung verzichtete jedoch darauf, bereits vor den Landtagswahlen in Nordrhein-Westfalen im Mai 2010 einen Gesetzesentwurf für die geplante Laufzeitverlängerung vorzulegen.

Nach den Landtagswahlen in Nordrhein-Westfalen entschlossen sich die Landtagsfraktionen von SPD und Bündnis90/Die Grünen zur Bildung einer Minderheitsregierung. SPD und Bündnis90/Die Grünen vereinbarten bereits in ihrem Koalitionsvertrag, dass die Landesregierung einer Laufzeitverlängerung für Kernkraftwerke im Bundesrat nicht zustimmen werde.

Koalitionsvertrag zwischen *NRW*SPD und Bündnis90/Die Grünen *NRW*, Juli 2010, S. 31.

Damit war absehbar, dass im Bundesrat keine Mehrheit der Stimmen für eine Laufzeitverlängerung mehr erreicht werden würde.

2. Die Entstehung der Elften Atomgesetznovelle

Im Rahmen der Beratungen der Bundesregierung wurde die Frage der Zustimmungsbedürftigkeit einer Laufzeitverlängerung durch die Bundesministerien für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, des Innern und der Justiz geprüft, jedoch unterschiedlich bewertet.

a) Rechtsgutachten für das Bundesumweltministerium

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit gab zwei Rechtsgutachten in Auftrag, welche die Frage der Zustimmungsbedürftigkeit unabhängig voneinander untersuchten.

Der Gutachter Prof. Dr. Dres. h.c. Hans-Jürgen Papier, Präsident des Bundesverfassungsgerichts a.D., führte hierzu insbesondere aus:

*„Das bedeutet, dass im Zusammenhang mit Art. 87c GG nicht allein zu fragen ist, ob das auf sachliche Regelungen begrenzte Änderungsgesetz den nicht ausdrücklich geänderten Vorschriften über das Verwaltungsverfahren eine wesentlich andere Bedeutung und Tragweite verleiht (vgl. zum Art. 84 GG a.F. BVerfGE 37, S. 383). [...] Es muss daher vor allem darum gehen, ob durch das Änderungsgesetz die **Sachregelungen, die Gegenstand der Unterwerfung unter die Auftragsverwaltung des Bundes sind, eine nicht nur unwesentliche Änderung erfahren**, ob daher die Verlagerung der sachlichen Vollzugskompetenz auf den Bund einen nicht nur unwesentlich veränderten Sachgegenstand betrifft. [...] Von daher erscheint eine **Verlängerung der Laufzeiten von Kernkraftwerken**, auch wenn eine solche Regelung auf rein sachlich-rechtliche Inhalte beschränkt sein sollte, **als nicht nur marginale, sondern wesentliche, vollzugsfähige und vollzugsbedürftige Änderung des bestehenden Atomrechts und damit zustimmungsbedürftig nach Art. 87 c GG.**“*

(Hervorhebungen nur hier)

Rechtsgutachterliche Stellungnahme von Herrn Prof. Dr. Dres. h.c. Hans-Jürgen Papier für das Bundesumweltministerium vom 27.05.2010, S. 10 f., beiliegend als **Anlage 6**.

Der Gutachter Prof. Dr. Joachim Wieland, LL.M., ging ebenfalls von einer Zustimmungsbedürftigkeit aus, vorausgesetzt die Verwaltungszuständigkeiten im Atomgesetz blieben unverändert. Er stellte maßgeblich auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1958 ab, im dem sich das Gericht mit dem mehrfach in seiner Geltungsdauer verlängerten Preisgesetz beschäftigte. Danach sei es nicht etwa föderalistisch irrelevant, wenn die Länder, die mit der Bundesauftragsverwaltung verbundenen Ingerenzen des Bundes in ihre Verwaltungshoheit länger als ursprünglich vorgesehen hinnehmen müssen. Vielmehr berühre dies den Kern der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung.

Auf dieser Grundlage heißt es sodann:

„... das Änderungsgesetz von 2002 [hat] die Bundesauftragsverwaltung durch die Anordnung der geordneten Beendigung der Nutzung der Kernenergie zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität nach Maßgabe der in der Anlage 3 zum Atomgesetz festgelegten Strommengen zeitlich begrenzt und damit die Verwaltungsaufgabe der Länder umgestaltet. [...] Diese Änderung hat aber durch die zeitliche Begrenzung der Bundesauftragsverwaltung die Ingerenzmöglichkeiten des Bundes beschränkt und die umfassende Verwaltungshoheit der Länder für den Fall nach der geordneten Beendigung wieder hergestellt. Die Rechtsposition der Länder gegenüber dem Bund wurde nicht verkürzt, sondern gestärkt. Deshalb griff der Zustimmungsvorbehalt in Artikel 87c GG 2002 nicht ein.

[...] Während die zeitliche Begrenzung der Bundesauftragsverwaltung im Atomgesetz 2002 zustimmungsfrei möglich war, ist eine Verlängerung der Bundesauftragsverwaltung von der Zustimmung des Bundesrates abhängig. Jede Verlängerung der Laufzeit der Kernkraftwerke verlängert auch die Zeit der staatlichen Aufsicht über diese Kraftwerke. Da die Aufsicht von den Ländern im Auftrag des Bundes ausgeführt wird, ist mit der Verlängerung der Laufzeit der Kraftwerke auch eine Verlängerung der Auftragsverwaltung und damit der Beschränkung der Verwaltungshoheit der Länder verbunden, die nur mit Zustimmung des Bundesrates zulässig ist.“

(Hervorhebungen nur hier)

Rechtsgutachten (Vorgutachten) für das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit erstellt von Prof. Dr. Joachim Wieland, LL.M. vom 21.05.2010, S. 5-9, beiliegend als **Anlage 7**.

Im Ergebnis lagen der Bundesregierung damit rechtsgutachterliche Stellungnahmen zweier Rechtswissenschaftler vor, die beide von einer Zustimmungsbedürftigkeit ausgingen.

b) Die Abstimmung zwischen den Bundesministerien

Nachdem das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit seine beiden Rechtsgutachten in den interministeriellen Abstimmungsprozess eingebracht hatte, fanden nach Presseberichten wiederholte Abstimmungsrunden statt, in denen Mitglieder der Bundesregierung und die Parteivorsitzenden von CDU, CSU und FDP versuchten, sich auf eine konkrete Ausgestaltung der Laufzeitverlängerung zu einigen.

Die Bundesministerien des Innern und der Justiz als „Verfassungsministerien“ konnten danach für eine Besprechung am 04.06.2010 im Bundeskanzleramt lediglich die folgende Stellungnahme abgeben:

*„Im Ergebnis kann somit zu Artikel 87c GG davon ausgegangen werden, dass eine bloße Erhöhung der Elektrizitätsmengen-Produktionsrechte jedenfalls **dann nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, wenn lediglich eine moderate Erhöhung der Strommengen vorgenommen wird.** Vor dem Hintergrund der genannten Gegenauffassungen ist allerdings nicht ausgeschlossen, dass das Bundesverfassungsgericht im Streitfall seine bisherige Rechtsprechung fortentwickeln wird und dabei auf Grundlage von Artikel 87 c zu einer Bewertung gelangen könnte, die auch jede Verlängerung einer Zustimmungspflicht unterwirft. Der Weg einer zustimmungsfreien Ausgestaltung eines Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes zur Verlängerung der Laufzeit von Kernkraftwerken erscheint aber aus verfassungsrechtlicher Sicht noch vertretbar, aber **mit einem nicht unerheblichen Prozessrisiko verbunden**, über dessen Hinnahme **letztlich politisch zu entscheiden** ist.“*

(Hervorhebungen nur hier)

Bundesministerium des Innern, Bundesministerium der Justiz, Gutachten zur Zustimmungsbedürftigkeit einer Änderung des Atomgesetzes zur Verlängerung der Laufzeit von Kernkraftwerken vom 01.06.2010, S. 13, beiliegend als **Anlage 8**.

Bei der Frage, was unter einer „moderaten“ Laufzeitverlängerung zu verstehen sei, waren die Bundesministerien sich laut mehreren übereinstimmenden Zeitungsberichten nicht einig.

Der Spiegel, Heft 34/2010, S. 22; Handelsblatt vom 31.08.2010, S. 12; Financial Times Deutschland vom 24.09.2010, S. 9 beiliegend als **Anlage 9**.

Das Bundesministerium der Justiz stellte demzufolge auf einen Zeitraum von maximal zwei Jahren und vier Monaten ab, während das Bundesministerium des Innern einen Zeithorizont von bis zu zehn Jahren und acht Monaten für moderat hielt. Rechnerisch ergaben sich diese beiden Werte aus einer Drittelung der nach dem Kernenergienutzungs-Beendigungsgesetz noch verbleibenden Restlaufzeit aller Kernkraftwerke im Durchschnitt von sieben Jahren bzw. der Gesamtlaufzeit von 32 Betriebsjahren, die der bisherigen Gesetzeslage zugrunde lagen.

c) Der Gesetzentwurf der Bundesregierung

Im Rahmen der Verhandlungen zum Energiekonzept der Bundesregierung einigte sich die Bundesregierung schließlich darauf, die Laufzeit für den Betrieb von Kernkraftwerken um durchschnittlich zwölf Jahre und maximal bis zu 14 Jahre zu erhöhen.

Im Zusammenhang hiermit erklärten die Bundesminister des Innern und der Justiz am 05.09.2010, dass eine Laufzeitverlängerung um durchschnittlich zwölf Jahre möglich sei, ohne dass der Bundesrat der Atomgesetznovelle zustimmen müsse. Die Ministerien waren jedoch nicht in der Lage, ein abgestimmtes Gutachten zur Frage vorzulegen, unter welchen Voraussetzungen eine moderate und damit zustimmungsfreie Laufzeitverlängerung vorliege.

Auf Nachfrage im späteren Gesetzgebungsverfahren erklärte die Bundesregierung zudem, der genaue Inhalt der Stellungnahme der Bundesminister des Innern und der Justiz könne nicht veröffentlicht werden, es handele sich dabei um Informationen aus dem „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“:

„8. Abgeordnete Bärbel Höhn (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

*Wie lautet der **Wortlaut der rechtlichen Stellungnahme**, die das Bundesministerium des Innern (**BMI**) und das Bundesministerium der Justiz (**BMJ**) bei den Beratungen über Laufzeitverlängerungen für Atomkraftwerke im Bundeskanzleramt am 5. September 2010 abgegeben haben?*

Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Dr. Ole Schröder vom 21. September 2010

*Die Beratungen im Bundeskanzleramt am 5. September 2010 dienten der internen Willensbildung der Bundesregierung zur Vorbereitung einer noch nicht getroffenen Kabinettsentscheidung und unterfallen daher dem **Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung**. Eine Pflicht der Bundesregierung, hier parlamentarischen Informationswünschen zu entsprechen, besteht daher nicht. Abgesehen davon wurde bei den Beratungen auch kein Wortprotokoll geführt. In der Sache tragen der Bundesminister des Innern und die Bundesministerin der Justiz das am 5. September 2010 in seinen Eckpunkten politisch konsentiert Energiekonzept der Bundesregierung mit. Beide Verfassungsressorts sind auf der Grundlage einer vorbereitenden internen Prüfung zu dem Ergebnis gelangt, dass sich die beabsichtigte Regelung zur Verlängerung der Laufzeiten von Kernkraftwerken verfassungskonform als Einspruchsgesetz ausgestalten lässt.*

9. Abgeordnete Bärbel Höhn (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Gibt es ein zwischen dem BMI und dem BMJ abgestimmtes Rechtsgutachten zur rechtlichen Bewertung von Laufzeitverlängerungen für Atomkraftwerke, das die Ausführungen des gemeinsamen Gutachtens der beiden Häuser vom 1. Juni 2010 ergänzt oder aktualisiert, und wenn ja, wann wird dieses Gutachten der Öffentlichkeit und dem Parlament zur Verfügung gestellt?

Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Dr. Ole Schröder vom 21. September 2010

Nein. Zur Umsetzung des Energiekonzepts wird jetzt ein Gesetzentwurf erarbeitet, der im Rahmen einer Änderung des Atomgesetzes auch die Frage der Laufzeitverlängerung von Kernkraftwerken regelt. Dieser Gesetzentwurf wird unter Berücksichtigung vorbereitender interner Prüfungen im Rahmen der Ressortabstimmung von den Verfassungsressorts auf seine Verfassungskonformität hin geprüft werden.“

(Hervorhebungen nur hier)

BT-Drs. 17/3008, S. 13 „Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 20.09.2010 eingegangenen Antworten der Bundesregierung“.

Die Bundesregierung legte sich im Ergebnis in ihrem Energiekonzept vom 28.09.2010 mithin auf eine Laufzeitverlängerung um durchschnittlich zwölf Jahre und maximal bis zu 14 Jahre fest, ohne dass hierzu eine gemeinsame schriftliche Stellungnahme der beiden Verfassungsressorts vorgelegen hätte. Die dem Bundesumweltministerium vorliegenden Gutachten wurden offenbar als nicht maßgeblich bewertet.

d) Die Abstimmung mit den KKW-Betreibern (Förderfondsvertrag)

Die Bundesregierung vereinbarte mit den großen Stromkonzernen E.ON, RWE, Vattenfall und EnBW zudem einen finanziellen Ausgleich für die Zusatzgewinne aus der Laufzeitverlängerung, der die bis zum Jahr 2016 befristete Kernbrennstoffsteuer ergänzen und ersetzen soll.

In einem Förderfondsvertrag (FFV) vereinbarten die Parteien, dass die Betreiber ab dem 01.01.2017 für jede zusätzlich eingespeiste Megawattstunde Strom einen sog. Förderbeitrag in Höhe von 9,00 Euro/ MWh an den Bund zahlen, § 1 Ziff. 1.2 FFV.

„Förderfondsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Kraftwerksbetreibergesellschaften und deren

Konzernobergesellschaften in Deutschland“, in Kopie beige-fügt als **Anlage 10**.

Hinzu kommen nicht rückzahlbare Vorauszahlungen in Höhe von insgesamt 300 Mio. Euro/a in den Jahren 2011 und 2012 sowie in Höhe von insgesamt 200 Mio. Euro/a in den Jahren 2013 bis 2016, § 2 Ziff 2.1 FFV.

Eine Minderung des jeweiligen Förderbeitrages ist unter anderem für den Fall vorgesehen, dass Nachrüstungs- oder Sicherheitsanforderungen ab dem 06.09.2010 einen Gesamtbetrag von 500 Mio. Euro netto pro Kernkraftwerk überschreiten, § 4 Ziffer 4.1 FFV.

Der Förderfondsvertrag wurde in der Nacht vom 05.09.2010 parallel zu den Verhandlungen über das Energiekonzept der Bundesregierung paraphiert und bis zum 23.11.2011 von Bundesregierung und den KKW-Betreibern unterzeichnet.

e) Das Gesetzgebungsverfahren

Die Bundestagsfraktionen von CDU/CSU und FDP brachten den von der Bundesregierung (im Wege einer wortgleichen Formulierungshilfe) vorformulierten Gesetzesentwurf als nicht zustimmungsbedürftiges Gesetz in den Bundestag ein, der die Elfte Atomgesetznovelle am 28.10.2010 in 2. und 3. Lesung beschloss.

Die Sitzungen von Bundestag und Bundesrat verliefen ausgesprochen turbulent. Dabei stand insbesondere die Frage im Mittelpunkt, ob der Bundestag die Elfte Atomgesetznovelle ohne Zustimmung des Bundesrates beschließen dürfe.

Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 17/68, Stenografischer Bericht, 68. Sitzung, Berlin, Donnerstag, den 28. Oktober 2010, 7166 (C): Zweite und dritte Beratung des von den Fraktionen der CDU/CSU und der FDP eingebrachten Entwurfs eines Elften Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes (BT-Drs. 17/3051, 17/3409, 17/3453).

Bundesrat, Plenarprotokoll 877, Stenografischer Bericht, 877. Sitzung, 441 (C), Berlin, Freitag, den 26. November 2010.

Der Rechtsausschuss des Bundesrates hatte empfohlen, eine Zustimmungsbefähigung zu bejahen und die Zustimmung nicht zu erteilen.

„Der Rechtsausschuss empfiehlt dem Bundesrat

[...]

2. festzustellen, dass das Gesetz gemäß Artikel 87c des Grundgesetzes der Zustimmung des Bundesrates bedarf,

Begründung:

Das vorliegende Gesetz bedarf nach Artikel 87c GG der Zustimmung des Bundesrates. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist ein Änderungsgesetz zu einem Zustimmungsgesetz dann seinerseits zustimmungsbedürftig, wenn es zu einer wesentlichen Umgestaltung des Zustimmungsgesetzes führt (vgl. BVerfGE 37, 363 ff.; 48, 127 ff.) oder befristete Zustimmungsgesetze verlängert werden (vgl. BVerfGE 8, 274, <295>).

Bezüglich des vorliegenden Gesetzes sind beide Gründe für eine Zustimmungsbedürftigkeit erfüllt.

Jede Erhöhung der im Atomgesetz festgelegten Reststrommengen pro Atomkraftwerk ist eine qualitativ wirkende Umgestaltung des Atomgesetzes. Den von den Ländern in Bundesauftragsverwaltung zu vollziehenden Aufgaben wird damit eine wesentlich veränderte Bedeutung und Tragweite verliehen.

Das Atomgesetz beschränkt die Betriebsgenehmigungen für Atomkraftwerke durch die Festlegung definierter Reststrommengen, was einer Befristung der Aufsichtstätigkeit der Landesbehörden und einer zeitlichen Begrenzung des Eingriffs in die Verwaltungshoheit der Länder durch die Bundesauftragsverwaltung gleich kommt. Die Verlängerung befristeter Zustimmungsgesetze ist stets zustimmungsbedürftig. Dies bedeutet, dass jede Laufzeitverlängerung zustimmungsbedürftig ist.

und

3. dem Gesetz gemäß Artikel 87c des Grundgesetzes nicht zuzustimmen.

(Hervorhebungen nur hier)

BR-Drs. 683/1/10, Empfehlungen der Ausschüsse, S. 2.

Der Bundesrat hat in seiner Sitzung vom 26.11.2010 über die Elfte Atomgesetznovelle beraten. Hierbei wiesen die Ministerpräsidenten der Länder Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen, Herr Kurt Beck und Frau Hannelore Kraft, insbesondere auf die Zustimmungsbedürftigkeit der Gesetzesnovelle hin und betonten des Weiteren die negativen Auswirkungen auf den Stromerzeugungsmarkt. In ähnlicher Weise äußerten sich die Landesminister Ralf

Christoffers und Dr. Reinhard Loske für die Länder Brandenburg und Bremen.

Ein Antrag, den Vermittlungsausschuss anzurufen, fand keine Mehrheit. Die Empfehlung des Rechtsausschusses, die Zustimmungsbedürftigkeit festzustellen, fand ebenfalls keine Mehrheit. Der Bundesrat stimmte der Elften Atomgesetznovelle allerdings auch nicht zu, da die entsprechende Frage nicht zur Abstimmung gelangte. Auch eine Entschließung des Finanzausschusses betreffend die Erstattung aller Kosten für die Atomaufsicht erhielt nicht die Mehrheit.

Bundesrat, Plenarprotokoll 877, Stenografischer Bericht, 877. Sitzung, 451 (B), Berlin, Freitag, den 26.11. 2010.

Auch der Präsident des Deutschen Bundestages, Dr. Norbert Lammert, hielt – Presseberichten zufolge – die Darlegung der Bundesregierung und der Koalitionsführung, die Elfte Atomrechtsnovelle bedürfe nicht der Zustimmung des Bundesrates, für falsch. Auch hat sich die Opposition nach Auffassung des Präsidenten des Bundestages zu Recht über die allzu knappe Einhaltung von Fristen durch die Regierung, die gerade noch der Rechtslage entsprochen habe, der komplexen Sachmaterie aber nicht angemessen gewesen sei, beklagt.

Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 01.11.2010, S. 1, beiliegend als **Anlage 11**.

Im Ergebnis blieben die vorstehend ausgeführten Einwände gegen das gewählte Verfahren und die Wertung der Elften Atomgesetznovelle als Einspruchsgesetz jedoch ohne Konsequenzen. Die Koalitionsmehrheit im Deutschen Bundestag berücksichtigte diese Einwände nicht.

Die Elfte Atomgesetznovelle ist sodann nach Unterzeichnung durch den Bundespräsidenten am 08.12.2010 und Verkündung im Bundesgesetzblatt mit Wirkung zum 14.12.2010 in Kraft getreten.

V. Die Tätigkeit der Atomaufsichtsbehörden

Die Laufzeitverlängerung für Kernkraftwerke hat erhebliche Auswirkungen auf die Verwaltungstätigkeiten der Atomaufsichtsbehörden. Diese seien im Folgenden dargestellt.

1. Fortbestand der Bundesauftragsverwaltung

Die Elfte Atomgesetznovelle lässt die Behördenzuständigkeit ebenso wie bereits das Kernenergienutzungs-Beendigungsgesetz unverändert. Zuständig bleiben sowohl der Bund (§§ 22-23b AtG) als auch die Länder (§ 24 AtG).

Begrenzte Zuständigkeiten sind der bundeseigenen Verwaltung übertragen, und hier im Wesentlichen dem Bundesamt für Strahlenschutz. Hinzu kommen Zuständigkeiten im Bereich des Bundesfinanz- und des Bundesverteidigungsministers (§§ 22 Abs. 2, 24 Abs. 3 AtG), des Bundesausfuhramtes (§ 22 Abs. 1 AtG), des Bundesverwaltungsamtes (§ 23a AtG) sowie des Eisenbahn-Bundesamtes (§ 24 Abs. 1 S. 2 AtG).

Die Länder vollziehen im Auftrag des Bundes nach § 24 Abs. 1 S. 1 AtG die „*übrigen Verwaltungsaufgaben nach dem Zweiten Abschnitt und den hierzu ergehenden Rechtsverordnungen*“. Das Atomgesetz nimmt damit auf die in den §§ 3 bis 21b AtG definierten Verwaltungsaufgaben Bezug und weist diese einzelnen Tätigkeitsfelder (abzüglich der ausdrücklich einzelnen Bundesbehörden zugewiesenen Tätigkeiten) den Ländern zu.

Zum Fortbestand der Bundesauftragsverwaltung im Kernenergienutzungs-Beendigungsgesetz: Gesetzesbegründung vom 11.09.2001, BT-Drs. 14/6890, S. 1, 13 ff.

Die Landesbehörden sind insbesondere zuständig für die Anlagenehmigung, deren Rücknahme, Widerruf und nachträgliche Auflagen hierzu sowie die staatliche Aufsicht, vgl. §§ 7, 17, 19 AtG. Sie unterliegen dabei allerdings den Weisungen und der Aufsicht des Bundes, Art. 85 Abs. 3 und 4 GG.

2. Die Auswirkungen der Laufzeitverlängerung auf die Verwaltungstätigkeit der Länder

Ungeachtet des Fortbestands der Bundesauftragsverwaltung unterscheidet sich die Atomaufsicht nach der Gesetzeslage vor Inkrafttreten der Elften Atomgesetznovelle wesentlich von der Atomaufsicht nach deren Inkrafttreten.

Nach der Gesetzeslage vor Inkrafttreten der Elften Atomgesetznovelle endete der Leistungsbetrieb der Kernkraftwerke und damit

die entsprechende Aufsichtstätigkeit der Länder nach der Produktion der jedem Kernkraftwerk zugewiesenen Reststrommenge, die (gemeinsam mit dem bereits genutzten Betriebszeitraum) einer Regellaufzeit von 32 Kalenderjahren ab Beginn des kommerziellen Leistungsbetriebs entsprach.

Da die Elfte Atomgesetznovelle die Reststrommengen dahingehend erhöht, dass diese einer Regellaufzeit von bis zu 46 Jahren entsprechen, werden die Landesverwaltungsbehörden zukünftig auch noch

- den Betrieb eines Kernkraftwerkes in dem Zeitraum beaufsichtigen, in dem sie nach bisheriger Rechtslage nur noch die Stilllegung eines Kernkraftwerkes hätten beaufsichtigen müssen (Verlängerungszeitraum) bzw.
- die Stilllegung eines Kernkraftwerks in dem Zeitraum beaufsichtigen, in welchem sie nach bisheriger Rechtslage bereits jegliche atomrechtliche Verwaltungstätigkeit hinsichtlich der Aufsicht über Kernkraftwerke hätten beenden können.

Zudem wird sich aus der Laufzeitverlängerung eine Vielzahl an zusätzlichen und grundlegend anderen Anforderungen an die Atomaufsichtsbehörden bereits vor Beginn und während des Verlängerungszeitraums ergeben.

Hierzu im Einzelnen:

a) Die Aufsicht über den Betrieb von Kernkraftwerken

aa) Rechtliche Vorgaben

Die Atomaufsichtsbehörden beaufsichtigen nach § 19 Abs. 1 AtG die Errichtung, den Betrieb und den Besitz von Anlagen der in den § 7 AtG bezeichneten Art. Sie wachen insbesondere darüber, dass die KKW-Betreiber nicht gegen die Vorschriften des Atomgesetzes und der auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen, die hierauf beruhenden Anordnungen und Verfügungen der Aufsichtsbehörden sowie die Bestimmungen des Genehmigungsbescheids verstoßen und nachträgliche Auflagen einhalten, § 19 Abs. 1 S. 2 AtG. Wesentliche Veränderungen der Anlagen oder ih-

res Betriebs bedürfen dabei der Genehmigung, § 7 Abs. 1 Satz 1 AtG.

Kernbestandteile jeder Betriebsgenehmigung und der daran anschließenden Aufsichtstätigkeit sind das Betriebs- und das Prüfungshandbuch. Sie legen detailliert fest, welche Sicherheitsvorschriften vom Betreiber einzuhalten und welche wiederkehrenden Prüfungen an Bauteilen der Anlage erforderlich sind. Darüber hinaus ist in den Genehmigungen in unterschiedlicher Ausgestaltung festgelegt, dass die Betreiber der Kernkraftwerke den Aufsichtsbehörden regelmäßig Betriebsberichte vorlegen müssen. Darin sind Angaben zum Betriebsverlauf, zu Instandhaltungsmaßnahmen und Prüfungen, zum Strahlenschutz und zu radioaktiven Abfällen enthalten.

Sicherheitstechnisch relevante Vorkommnisse sind den Behörden nach der „Verordnung über den kerntechnischen Sicherheitsbeauftragten und über die Meldung von Störfällen und sonstigen Ereignissen“ zu melden.

Vgl. Verordnung über den kerntechnischen Sicherheitsbeauftragten und über die Meldung von Störfällen und sonstigen Ereignissen (Atomrechtliche Sicherheitsbeauftragten- und Meldeverordnung - AtSMV).

Ergänzend zur ständigen behördlichen Aufsicht erfolgt die Prüfung der Ergebnisse der periodischen Sicherheitsüberprüfungen nach § 19a AtG.

Die zuständigen Atomaufsichtsbehörden können darüber hinaus im Hinblick auf das Kernkraftwerk von ihren Befugnissen nach § 17 AtG Gebrauch machen und Genehmigungen widerrufen (§ 17 Abs. 3 bis 5 AtG) oder nachträgliche Auflagen erteilen (§ 17 Abs. 1 Satz 3 AtG). Durch diese und andere Instrumente stellen die Aufsichtsbehörden sicher, dass im Sinne des § 1 Nr. 1 Fall 2 AtG die Nutzung der Kernenergie zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität bis zum Zeitpunkt der Beendigung in einem geordneten Betrieb erfolgt und gemäß § 1 Nr. 2 AtG Leben und Gesundheit sowie Sachgüter vor den Gefahren der Kernenergie und der schädlichen Wirkung durch ionisierende Strahlen geschützt werden.

Eine zentrale Rolle kommt dabei der Konkretisierung der Anforderungen an die Vorsorge nach dem aktuellen Stand von Wissen-

schaft und Technik zu. Hierzu werden vom Bundesumweltministerium, in der Regel unter Beteiligung des Länderausschusses für Atomenergie und seiner Fachausschüsse, der Kommissionen für Reaktorsicherheit und für Strahlenschutz, Leitlinien und Empfehlungen verabschiedet. Neben diesem Regelwerk sind die internationalen Regelwerke der IAEA und der EU sowie die Regeln des Kerntechnischen Ausschusses ebenso zu beachten wie sonstige einschlägige Regelwerke (z.B. DIN-Normen) zur Kerntechnik, zum Strahlenschutz und zur Radiologie. Das deutsche Regelwerk kommt in seiner Wirkung normkonkretisierenden Verwaltungsvorschriften gleich. Es begründet die – widerlegbare – Vermutung, dem Stand von Wissenschaft und Technik zu entsprechen.

Zu Letzterem OVG Lüneburg, RdE 1993, 113, 115.

Die Sicherheitskriterien werden zur Zeit überarbeitet, weil Bund und Länder gemeinsam festgestellt haben, dass die bisherigen Sicherheitskriterien aus dem Jahr 1977 nicht mehr dem aktuellen Stand von Wissenschaft und Technik entsprechen. Vorläufiger Abschluss dieser Überarbeitung ist das Grünbuch „Sicherheitskriterien für Kernkraftwerke“ des Bundesumweltministeriums vom April 2009.

bb) Praxis der atomrechtlichen Aufsicht (§ 19 AtG)

Die Hauptaufgabe der Atomaufsichtsbehörden besteht darin, durch ihre aufsichtsrechtlichen Prüfungen und Maßnahmen dafür zu sorgen, dass die Kernkraftwerke genehmigungskonform betrieben werden und die Betreiber alle Vorsorgemaßnahmen getroffen haben, um eine Freisetzung von Radioaktivität bis hin zu einer Kernschmelze während des Betriebs der Anlage zu verhindern. Dazu dienen die verschiedenen Sicherheitsebenen von der Qualitätsgewährleistung für einen sicheren Normalbetrieb über die Regeleinrichtungen zur Begrenzung der Abweichungen vom Normalbetrieb bis hin zu den Maßnahmen der Störfallbeherrschung und der Notfallschutzmaßnahmen.

Störfälle können sich entweder im Leistungsbetrieb oder im sogenannten Stillstandsbetrieb ereignen, wenn die Kühlung der Brennelemente ausfällt. Selbst nach einer Reaktorschnellabschaltung kann es beim Ausfall der Kühlsysteme zu einer Freisetzung von Radioaktivität bis hin zu einer Kernschmelze kommen. Nach Be-

endigung des Leistungsbetriebs und Entfernen der bestrahlten Brennelemente aus dem Brennelementenlager, sind keine aktiven Kühleinrichtungen zur Kühlung der Brennelemente mehr erforderlich. Eine Kernschmelze ist damit ausgeschlossen. Die Störfallvorsorge im Rahmen des nach § 7 AtG genehmigten Anlagenbetriebs ist insoweit nicht mehr erforderlich. Bei der Lagerung der Brennelemente sind dann die Schutzziele Unterkritikalität, Einschluss radioaktiver Stoffe und Strahlenschutz von Bedeutung.

Viele Maßnahmen, die in den Genehmigungsbescheiden der Kernkraftwerke festgelegt sind, dienen dazu, die nukleare Kettenreaktion zu beherrschen und Exkursionen, d.h. einen unkontrollierten Anstieg der Kettenreaktionen zu verhindern, die den Reaktorkern beschädigen könnten. Hierzu gehören beispielsweise

- die exakte nukleare und thermodynamische Berechnung der Kernausslegung vor einem Brennelementewechsel,
- die Überwachung des Neutronenflusses im Reaktorkern während des Betriebs und
- die Sicherstellung der korrekten Funktion der Regel- und Abschaltvorrichtungen.

Wesentliches Element der kerntechnischen Sicherheit sind die umfangreichen Prüfungen durch Betreiber, Sachverständige und Aufsichtsbehörde während der sogenannten Jahresrevision. In dieser Phase sind über 1000 Mitarbeiter, Fremdpersonal und Gutachter in der Anlage mit Prüfungs-, Wartungs- und Reparaturarbeiten sowie dem Brennelementewechsel beschäftigt. Im Vorfeld bearbeitet die Behörde eine Vielzahl von Änderungsanträgen – häufig um die 100 Änderungsanträge -, die im Aufsichts- und Änderungsverfahren zu prüfen sowie zu bescheiden sind und deren korrekte Umsetzung zu überwachen ist. In einigen Genehmigungen findet sich ein sogenannter Zustimmungsvorbehalt für das Wiederanfahren nach einer Revision. Mit der erteilten Zustimmung übernimmt die Aufsichtsbehörde auch formell dafür die Mitverantwortung, dass alle erforderlichen Prüfungen, Instandhaltungen, Instandsetzungen und Reparaturen ordnungsgemäß durchgeführt wurden.

Eine weitere wesentliche Funktion der Aufsichtsbehörde ist die Auswertung der „Meldepflichtigen Ereignisse“ und sonstigen Vorkommnisse, über die die Betreiber gemäß der Sicherheitsbeauftragten- und Meldeverordnung informieren. Hierzu existiert ein umfassendes Auswertungs- und Kommunikationssystem, um Wiederholungen des Ereignisses auch bei anderen Kernkraftwerken zu verhindern. Hierbei nimmt die Bundesaufsicht eine zentrale Rolle ein und teilt den Ländern mit, welche Konsequenzen für deren aufsichtliche Tätigkeit zu ziehen sind.

Aufsichtliche Tätigkeiten vor Ort im normalen Leistungsbetrieb finden durchschnittlich einmal pro Woche und Kernkraftwerk durch die Aufsichtsbehörde statt. Aufgrund der technischen Komplexität der Anlagen sind in der Regel mehrere Beamte für die Aufsicht eines Kernkraftwerks zuständig. Zugezogene Sachverständige zeigen eine noch höhere Präsenz. Zu Zeiten der Anlagenrevision mit Brennelementewechsel sowie nach besonderen Vorkommnissen findet die Aufsichtstätigkeit vor Ort gegebenenfalls erheblich umfangreicher statt.

Die erforderlichen Prüfungen der Atomaufsichtsbehörden erfordern dabei ein spezielles Fachwissen in verschiedenen Bereichen, das sich beim Betrieb der Anlage vor allem auf:

- die kerntechnische Systemtechnik,
- die elektrische und digitale Leittechnik, die Systemtechnik für betriebliche und für störfallbedingte Regelsysteme,
- die Thermohydraulik für das Verhalten von Kühlmitteln unter hohem Druck, hoher Temperatur und Schwingungen etc.,
- das Werkstoffverhalten unter den verschiedenen Betriebs- und Störfallbedingungen,
- die Regeltechnik für die Kühlmittelsysteme und das Frischdampfsystem,
- die Kernphysik (Neutronenphysik) für die Reaktorauslegung

konzentriert.

Da die Landesverwaltung der Aufsicht des Bundes unterliegt, ist das Bundesumweltministerium berechtigt, Weisungen zur Aufsichtstätigkeit zu erteilen. In der Praxis hat das Bundesumweltministerium hiervon nur vereinzelt Gebrauch gemacht, da es mit den Aufsichtsbehörden der Länder meistens ein Einverständnis hinsichtlich der konkreten Aufsichtstätigkeit erzielen konnte. Zur Klärung der Frage, ob eine Weisung erforderlich ist, hat das Bundesumweltministerium in der Praxis häufig bundesaufsichtliche Gespräche mit der jeweilig betroffenen Landesbehörde geführt und Berichte von Landesbehörden angefordert. Alle wesentlichen Sicherheitsfragen werden im Länderausschuss für Atomkernenergie und seinen Facharbeitskreisen erörtert, denen das Bundesumweltministerium vorsitzt. Auch wenn als Ergebnis dieser Beratungen grundsätzlich ein einverständliches Vorgehen von Bund und Ländern angestrebt wird, behält sich das Bundesumweltministerium stets die Erteilung einer Weisung im Einzelfall vor.

b) Die Konsequenzen der Elften Atomgesetznovelle für die Aufsichtstätigkeit

Die Elfte Atomgesetznovelle hat die folgenden Konsequenzen für die Aufsichtstätigkeit der Länder:

- Die Aufsicht über den sicheren Betrieb der Kernkraftwerke wird verlängert. Statt einer Stilllegung überwachen die Länder mindestens bis Ende der 2030er Jahre den sicheren Betrieb von Kernkraftwerken
- Durch die Laufzeitverlängerung überwachen die Länder die Stilllegung der Kernkraftwerke entsprechend zeitversetzt, anstatt ihre atomrechtlichen Verwaltungstätigkeiten bezüglich der Kernkraftwerke bereits vorher vollständig zu beenden.
- Die Laufzeitverlängerung erhöht die prospektiven Einsatz- und Restlaufzeiten der Kernkraftwerke so wesentlich, dass eine umfassende Überprüfung und Neubewertung der Anlagensicherheit erforderlich wird. Dies hat zur Folge, dass die Länderbehörden erhebliche Nachrüstungsmaßnahmen, die ohne Laufzeitverlängerung nicht angefallen wären, prüfen, bescheiden und beaufsichtigen müssen.

Hierzu im Einzelnen:

aa) Betriebs- statt Stilllegungsaufsicht im Verlängerungszeitraum

Die Laufzeitverlängerung weist den Kernkraftwerken neue Reststrommengen zu und verlängert damit den Betriebszeitraum der Anlagen um bis zu 14 Jahre nach Berechnungen des Gesetzgebers, tatsächlich sogar noch um einen längeren Zeitraum.

In diesem Verlängerungszeitraum müssen die Aufsichtsbehörden nunmehr weiterhin den sicheren Anlagenbetrieb beaufsichtigen, anstatt den Stilllegungsprozess zu überwachen, wie dies bislang vorgesehen war.

Die wesentlichen Inhalte der Aufsichtsverpflichtung nach § 19 AtG bestehen damit fort. Dieser gesamte, für die Atomaufsicht konstitutive Aufgabenbereich, der soeben unter A.V.2.a)bb) beschrieben wurde, entfällt erst mit dem Ende des Leistungsbetriebs.

(1) Inhalte der Stilllegungsaufsicht

Wenige Wochen nach dem Ende des Leistungsbetriebs verringert sich die Nachzerfallsleistung soweit, dass die Gefahr einer Kernschmelze im Reaktorkern praktisch auszuschließen ist. Damit sinken die Risiken, die hinsichtlich der Sicherheit der Kernkraftnutzung bestehen, erheblich.

In Abhängigkeit vom Abbrand der im Reaktor eingesetzten Brennelemente können diese in einer Zeitspanne von ca. einem bis fünf Jahren in Castorbehälter verbracht und in das anlageninterne, nach § 6 AtG genehmigte Standortlager transportiert werden. Sie unterstehen danach nicht mehr dem Genehmigungsregime des § 7 AtG. Die Aufsichtsbehörden überwachen dann die Einhaltung der atomrechtlichen Genehmigung für die Stilllegung und den Abbau der Anlage sowie weiterhin den Betrieb des Standortlagers. Hierzu gehören

- die Erstellung eines Kontaminationskatasters,
- die vorgesehenen Abbautechniken,
- die Stilllegungsmaßnahmen,

- die Planung und Umsetzung der Demontagepakete und
- die Abbauschritte.

Dabei sind die Maßnahmen zum sicheren Einschluss radioaktiver Stoffe und zum Strahlenschutz bei Planung der Abbaumaßnahmen und beim Abbau von Systemen und Komponenten zu überwachen.

Während der Stilllegung und des Abbaus finden keine periodischen Sicherheitsüberprüfungen nach § 19a AtG mehr statt.

Welche grundlegend veränderte Aufsichtstätigkeit die Stilllegung eines Kernkraftwerks bedeutet, verdeutlicht auch der „*Leitfaden zur Stilllegung, zum sicheren Einschluss und zum Abbau von Anlagen oder von Anlagenteilen nach § 7 Atomgesetz*“ (beiliegend als **Anlage 12**).

Danach sind nicht weniger als 90 Bekanntmachungen des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (und des Bundesministeriums des Innern als dessen Vorgänger) bzw. Beschlüsse und Regelwerke des Kerntechnischen Ausschusses nicht mehr anzuwenden. Dies betrifft unter anderem die folgenden Bereiche:

- Reaktorkern und Reaktorregelung,
- Primär- und Sekundärkreis,
- Wärmeabfuhr,
- Sicherheitseinschluss,
- Instrumentierung und Reaktorschutz sowie
- Energie- und Medienversorgung.

Vgl. zu den einzelnen Regelwerken den Überblick im Stilllegungsleitfaden, Anlage 2, S. 19, bereits beigelegt als **Anlage 12**.

Der Umfang und die Qualifikation des Personals der atomrechtlichen Aufsichtsbehörde wird den reduzierten Anforderungen angepasst. Die möglichen Weisungsbefugnisse des Bundes beziehen

sich nur noch auf die Stilllegungsaufsicht und die in deren Rahmen zu erbringenden Verwaltungstätigkeiten.

(2) Keine Entpflichtung im Verlängerungszeitraum

Das Kernenergienutzungs-Beendigungsgesetz aus dem Jahr 2002 hatte für die Zeit nach dem Abschluss der Produktion der zulässigen Reststrommengen zur Folge, dass zahlreiche wichtige Verwaltungsaufgaben der Atomaufsichtsbehörden entfielen.

Nach dem Inkrafttreten der Elften Atomgesetznovelle werden die Aufsichtsbehörden der Bundesländer im Verlängerungszeitraum neu verpflichtet, den oben unter Punkt A.V.2.a) beschriebenen umfassenden Aufgabenkatalog wahrzunehmen.

bb) Stilllegungsaufsicht statt Ende jeglicher Verwaltungstätigkeit

Darüber hinaus verlängert die Elfte Atomgesetznovelle auch die atomrechtliche Aufsichtstätigkeit der Länder insgesamt, weil sie den Beginn und das Ende der ca. zwölfjährigen Stilllegungsaufsicht in die Zukunft verschiebt.

Die Landesbehörden beaufsichtigen deswegen die Kernkraftwerke im Auftrag des Bundes über den Zeitpunkt hinaus, zu dem gemäß bisheriger Gesetzeslage die Stilllegungsaufsicht über Kernkraftwerke beendet worden wäre. Da für einzelne Anlagen von einer Verlängerung der Laufzeit um 14 Jahre (und faktisch mehr) auszugehen ist, fällt sogar ein Teil der Betriebsaufsicht in einen Zeitraum, in dem nach dem Kernenergienutzungs-Beendigungsgesetz die Stilllegungsaufsicht bereits beendet wäre.

Dies verdeutlicht das folgende Beispiel: Legt man zugrunde, dass nach bisheriger Gesetzeslage das letzte Kernkraftwerk etwa im Jahr 2024 seinen Leistungsbetrieb einstellen würde, dann hätten Landesaufsichtsbehörden die Stilllegung des Kernkraftwerks und seinen Rückbau ungefähr bis zum Jahr 2036 beaufsichtigen müssen. Nach neuer Gesetzeslage verschiebt sich das Ende der Aufsichtstätigkeit mindestens bis in das Jahr 2050.

Die Tätigkeit der Landesbehörden im Zeitraum zwischen 2036 und 2050 stellt eine neue Aufgabe dar, weil die Landesbehörden nach bisher geltender Gesetzeslage in diesem Zeitraum keine atom-

rechtliche Aufsichtstätigkeit im Zusammenhang mit dem Betrieb oder dem Rückbau von Kernkraftwerken im Auftrag des Bundes mehr hätten ausführen müssen. Ausgenommen hiervon wäre die Aufsicht über einen Rückbau von Kernkraftwerken nach einem jahrelangen oder jahrzehntelangen sicheren Einschluss.

cc) Erhöhte Sicherheitsanforderungen wegen der Laufzeitverlängerung

Die Laufzeitverlängerung verändert des Weiteren die Anforderungen an die Einhaltung von Sicherheitsstandards grundlegend, weswegen eine umfassende Überprüfung der Anlagensicherheit erforderlich wird. Daraus dürfte eine umfangreiche Nachrüstungsverpflichtung für die Kernkraftwerke folgen, wie sich bereits aus der vom Bundesumweltministerium vorgelegten Nachrüstungsliste ergibt.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Sicherheitstechnische Anforderungen / Maßnahmen zur weiteren Vorsorge gegen Risiken, beiliegend als **Anlage 13**.

Das Kernenergienutzungs-Beendigungsgesetz aus dem Jahr 2002 hatte zweierlei Konsequenzen:

- Das absehbare Ende des Betriebs von Kernkraftwerken führte dazu, dass langfristig wirkende konzeptionelle Sicherheitsschwächen der Kernkraftwerke angesichts der kurzen Restlaufzeiten nicht mehr behoben werden mussten. Der prospektive Betriebs- und Einsatzzeitraum spielte hierbei eine zentrale Rolle.
- Bei der behördlichen Entscheidung über nachträgliche Auflagen war in die Abwägung einzustellen, ob sich diese angesichts der begrenzten Restlaufzeit als verhältnismäßig darstellten. Auch aus diesem Grund sind nachträgliche Auflagen im Einzelfall unterblieben.

Angesichts der Laufzeitverlängerung führt die bereits angeführte Nachrüstungsliste des Bundesumweltministeriums deswegen eine Vielzahl an Bereichen auf, die der Überprüfung und Neubewertung bedürfen. Hierzu zählen insbesondere neue systematische Ermüdungsanalysen und neue Störfallnachweise.

- Neue systematische Ermüdungsanalysen sind erforderlich, weil ein Kernkraftwerk, das beispielsweise nur noch acht Jahre in Betrieb sein wird, bezüglich der Beanspruchung einzelner Anlagenteile deutlich geringeren Anforderungen entsprechen muss als eine Anlage, die – angesichts einer gesetzlich vorgesehenen, faktisch darüber hinaus gehenden Laufzeitverlängerung von 14 Jahren – noch über 22 Jahre in Betrieb sein wird. Dabei sind auch die Wechselwirkungen mit den Anforderungen an die Störfallsicherheit (Sicherheitsreserven, Zuverlässigkeit der Sicherheitseinrichtungen, Sicherung der Redundanz von Sicherheitseinrichtungen) nach aktuellem Stand von Wissenschaft und Technik zu untersuchen. Etwaige Defizite können sich gegenseitig verstärken und bedürfen daher einer neuen, an die längeren Laufzeiten angepassten Untersuchung und Bewertung.
- Die neuen Ermüdungsanalysen werden sich auch auf die zu führenden Störfallnachweise auswirken. Die teilweise mehr als 30 Jahre alten Nachweise werden ebenfalls an die substanziell verlängerten Laufzeiten anzupassen sein, weil sie auf den bisherigen (die Laufzeitverlängerung nicht berücksichtigenden) Ermüdungsanalysen beruhen. Sie entsprechen nicht mehr dem aktuellen Stand von Wissenschaft und Technik.
- Die Aufsichtsbehörden werden dabei insbesondere auch den abzusehenden Lastwechselbetrieb von Kernkraftwerken berücksichtigen, also die kurzfristigen Leistungsänderungen bis hin zum An- und Abfahren der Anlage, wie es wegen des Vorrangs Erneuerbarer Energien und ihrer meist volatilen Einspeisung (insbesondere bei Windenergie und Photovoltaik) in die Stromnetze verstärkt erforderlich sein wird. Gerade dieser veränderte Betrieb stellt erhebliche und in dieser Form neue Anforderungen an die Kernkraftwerke. Es handelt sich gegenüber der bisherigen Auslegung um eine wesentliche Änderung des Betriebs, da die Anlagen für eine solche Betriebsweise ursprünglich nicht konzipiert worden sind und der Lastwechselbetrieb nicht nur unbedeutende Auswirkungen auf die Sicherheit des Anlagenbetriebs hat. So hat die Gesellschaft für Reaktorsi-

cherheit im Rahmen von Empfehlungen für ein umfangreiches Überprüfungsprogramm unter anderem darauf hingewiesen, dass eine Überprüfung der Störfallnachweise bereits deshalb geboten sei, weil sich die Störfälle im Teillastbetrieb ungünstiger entwickeln können als beim Volllastbetrieb.

Gesellschaft für Reaktorsicherheit, „Auswirkungen des Lastfolgebetriebs auf technische Einrichtungen und den Ablauf von Ereignissen in deutschen Kernkraftwerken“, Gutachten im Auftrag des Bundesumweltministeriums, Köln Juli 2010, S. 53 f., beigelegt als **Anlage 14**.

Die Vorsorge zur Gewährleistung der notwendigen Sicherheitsreserven der Kernkraftwerke bei fortgeschrittener Anlagenalterung, die Neubewertung der Störfallsicherheitsnachweise und die Beseitigung konzeptioneller Sicherheitsdefizite erfordern ein umfangreiches, von der Landesverwaltung zu beaufsichtigendes Prüfungs- und Nachrüstungsprogramm, das einen Großteil der für die Sicherheit wesentlichen Anlagenbereiche umfasst.

Die (finanzielle) Größenordnung der absehbaren Nachrüstungen gab das Bundesumweltministerium den Gutachtern von Prognos, dem Energiewirtschaftlichen Institut der Universität Köln sowie der Gesellschaft für wirtschaftliche Strukturforchung wie folgt vor:

Kernkraftwerk	Nachrüstkosten in Mio. Euro bei Laufzeitverlängerung um X Jahre			
	X = 4	X = 12	X = 20	X = 28
Neckarwestheim 1	0	600	1.600	2.400
Biblis B	100	600	1.700	2.500
Biblis A	100	600	1.700	2.500
Isar 1	100	600	1.700	2.500
Unterweser	100	600	1.800	2.600
Philippsburg 1	100	600	1.800	2.600
Brunsbüttel	100	600	1.800	2.600
Grafenrheinfeld	100	1.200	2.000	2.800
Gundremmingen B	100	1.300	2.100	2.900
Gundremmingen C	600	1.400	2.200	3.000
Philippsburg 2	600	1.600	2.400	3.200
Grohnde	600	1.600	2.400	3.200
Brokdorf	600	1.700	2.500	3.300
Krümmel	600	1.700	2.500	3.300
Isar 2	600	1.800	2.600	3.400
Emsland	600	1.800	2.600	3.400
Neckarwestheim 2	1.200	2.000	2.800	3.600
Summe	6.200	20.300	36.200	49.800

Prognos AG, Energiewirtschaftliches Institut an der Universität zu Köln (EWI), Gesellschaft für wirtschaftliche Struktur-
forschung (GWS) (2010): Energieszenarien für ein Energie-
konzept der Bundesregierung. Projekt Nr. 12/10 des Bun-
desministeriums für Wirtschaft und Technologien. Basel,
Köln, Osnabrück, August 2010, S. 5, bereits beiliegend als
Anlage 3.

Die Aufsichts- und Genehmigungstätigkeit der Länder erweitert
sich damit zur Durchführung des Prüfungs- und Nachrüstungspro-
gramms über viele Jahre substantiell.

B. Zulässigkeit

Der Antrag ist nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, §§ 13 Nr. 6, 76 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG zulässig, da die den Antrag stellenden Landesregierungen das antragsgegenständliche Elfte Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes vom 08.12.2010 (BGBl. I S. 1814) aus den nachfolgend näher bezeichneten Gründen für mit Art. 78, 87c GG unvereinbar und nichtig halten.

C. Begründetheit

Der Antrag ist begründet, weil das Elfte Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes vom 08.12.2010 (BGBl. I S. 1814) mit dem Grundgesetz unvereinbar und nichtig ist. Das Gesetz verstößt gegen Art. 78, 87c GG, weil es nur mit Zustimmung des Bundesrates hätte verabschiedet werden dürfen. Diese Zustimmung liegt jedoch nicht vor.

I. Die aus Art. 87c GG folgenden Maßstäbe

Nach Art. 87c GG können Gesetze, die auf Grund des Artikels 73 Abs. 1 Nr. 14 GG ergehen, mit Zustimmung des Bundesrates bestimmen, dass sie von den Ländern im Auftrage des Bundes ausgeführt werden.

1. Funktion und Gehalt des Art. 87c GG als Ausnahme von der Regel des Art. 83 GG

Damit eröffnet Art. 87c GG dem Bundesgesetzgeber mit Zustimmung des Bundesrates die Möglichkeit, von der Regel für die Ausführung von Bundesgesetzen in Art. 83 GG abzuweichen.

a) Art. 83 GG als Grundentscheidung für den Vollzug von Bundesgesetzen in eigener Verantwortung der Länder

Nach dieser Regel, die auch für Gesetze betreffend die Erzeugung und Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken auf Grund des Artikels 73 Abs. 1 Nr. 14 GG gilt, führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit das Grundgesetz selbst nichts anderes bestimmt oder zulässt. Damit hat die Verfassung eine Grundentscheidung für einen dezentralen Vollzug der Gesetze des Bundes getroffen. Sie hat sich für eine funktionspezifisch differenzierte Gewaltenteilung entschieden.

Vgl. BVerfGE 55, 274 (318); 108, 169 (181); *Hermes*, Art. 83 Rn. 18, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band III, 2. Aufl. 2008.

Die dezentrale Aufgabenerledigung ermöglicht eine orts- und bürgernahe Ermittlung der im konkreten Fall relevanten Sachverhalte durch die Behörden der Länder. So erübrigt sich eine umfangreiche eigene Verwaltungsorganisation des Bundes.

Hermes, Art. 83 Rn. 17, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band III, 2. Aufl. 2008.

Das Grundgesetz verwirklicht auf diesem Wege das Modell des Exekutivföderalismus: Den Ländern weist es neben der Zuständigkeit für den Vollzug ihrer eigenen Gesetze auch die Kompetenz für die Ausführung der Gesetze des Bundes in eigener Verantwortung zu und schafft so ein Gegengewicht zu der starken Stellung, die der Bund durch seine weit reichenden Gesetzgebungskompetenzen innehat. Die Länder sind nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet, die Bundesgesetze in eigener Verantwortung auszuführen. Diese Kompetenzaufteilung verteilt politische Macht und setzt ihrer Ausübung einen verfassungsrechtlichen Rahmen. Der von der Verfassung vorgegebene Rahmen soll die Machtverteilung aufrechterhalten und ein Zusammenwirken der verschiedenen Kräfte sowie einen Ausgleich widerstreitender Belange ermöglichen.

BVerfGE 55, 274 (319); 108, 169 (181).

b) Funktion der Zustimmungserfordernisse nach Art. 83 ff. GG

Dementsprechend liegt der Sinn der grundgesetzlichen Erfordernisse einer Zustimmung des Bundesrates im Allgemeinen und der in den Art. 83 ff. GG normierten Zustimmungserfordernisse im Besonderen darin,

„eine von der Verfassung zugelassene einfachgesetzliche Systemverschiebung im föderalen Gefüge, die die primären verfassungsrechtlichen Kompetenzzuordnungen zulasten der Länder verändert, an das Einvernehmen der Ländervertretung zu binden“.

BVerfG, Beschl. v. 4.5.2010 - 2 BvL 8/07, 2 BvL 9/07 (Luftverkehrsgesetz), Rn. 142; s. auch BVerfGE 37, 363 (379); 48, 127 (178); 55, 274 (319); 75, 108 (150); 105, 313 (331);

114, 196 (230 f.); *Lerche*, Art. 84 Rn. 78 ff., in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar (Loseblatt 2010).

Die Zustimmung ist deshalb nur in bestimmten, im Grundgesetz einzeln aufgeführten Fällen erforderlich, in denen der Interessensbereich der Länder besonders stark berührt wird.

BVerfGE 37, 363 (381) mit Verweis auf BVerfGE 1, 76 (79).

c) Erfordernis der Zustimmung zur Bestimmung der Auftragsverwaltung nach Art. 87c GG

Zu diesen speziellen Vorschriften gehört auch Art. 87c GG. Diese Norm umschreibt den Tatbestand, der den „*schützenden Vorbehalt der Bundesratszustimmung*“

BVerfGE 114, 196 (230) – bezogen auf Art. 84 Abs. 1 GG a. F.

auslöst, allein durch zwei Voraussetzungen: Erstens muss ein Bundesgesetz auf der Grundlage des Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG ergehen und zweitens muss dieses Gesetz die Ausführung durch die Länder im Auftrag des Bundes „bestimmen“.

Auch Gesetze des Bundes über die Erzeugung und Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken im Sinne von Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG werden nach der primären Kompetenzzuordnung der Verfassung von den Ländern gemäß Art. 83 GG in eigener Verantwortung ausgeführt. Art. 87c GG räumt nur die Möglichkeit ein, dass solche Gesetze bestimmen können, dass sie von den Ländern im Auftrag des Bundes ausgeführt werden. Voraussetzung dafür ist jedoch die Zustimmung des Bundesrates zu dem Gesetz. Die Zustimmungsbedürftigkeit schafft den Ausgleich für die Verschiebung im bundesstaatlichen Gefüge zulasten der Länder, die mit der Auftragsverwaltung verbunden ist.

Der „Einbruch“ in den eigentlich den Ländern reservierten Bereich, den das Grundgesetz in Art. 87c GG ermöglicht und durch den Zustimmungsvorbehalt kompensiert, liegt hier darin, dass die Länder abweichend von der Regel des Art. 83 GG den Weisungen des Bundes nach Art. 85 Abs. 3 GG unterworfen werden und dadurch ihre Eigenständigkeit beim Vollzug von Bundesgesetzen weitgehend verlieren.

Zusammenfassend dazu BVerfGE 104, 249 (264 f.).

Im Vergleich zum Vollzug von Bundesgesetzen in eigener Verantwortung der Länder kann der Bund bei der Auftragsverwaltung wesentliche Teile der Vollzugsverantwortung an sich ziehen. Er verfügt über ein weit reichendes Weisungsrecht nach Art. 85 Abs. 3 GG, und seine Aufsicht erstreckt sich gemäß Art. 85 Abs. 4 Satz 1 GG nicht nur auf die Rechtmäßigkeit, sondern auch auf die Zweckmäßigkeit des Handelns der Länder. Diese üben zwar Landesstaatsgewalt aus, verfügen jedoch unentziehbar nur über die Wahrnehmungskompetenz, während der Bund ihnen die Sachkompetenz jederzeit entziehen kann, indem er das den zuständigen obersten Bundesbehörden gemäß Art. 85 Abs. 3 Satz 1 GG zustehende Weisungsrecht ausübt.

Für die Ausübung des Weisungsrechts sind keine besonderen Voraussetzungen erforderlich. Der Bund kann es jederzeit in Anspruch nehmen und auf seiner Grundlage die ihm erforderlich erscheinenden Weisungen erteilen. Der Bund ist im Bereich der Auftragsverwaltung nicht verpflichtet, auf ein Landesinteresse daran, Sachentscheidungen selbst zu treffen, Rücksicht zu nehmen. Er ist im Verhältnis zu den Ländern auch nicht an das Verhältnismäßigkeitsprinzip gebunden.

BVerfGE 81, 310 (338); dazu der Überblick zum Meinungsstand bei *Hermes*, Art. 85 Rn. 17 ff. und 36 ff., in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band III, 2. Aufl. 2008.

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

BVerfGE 84, 25 (31).

Der Bund darf darüber hinaus im Rahmen der Auftragsverwaltung alle Aktivitäten entfalten, die er für eine effektive und sachgerechte Vorbereitung und Ausübung seines grundsätzlich unbeschränkten Direktions- und Weisungsrechts für erforderlich hält, soweit er dadurch die Wahrnehmungskompetenz der Länder nicht verletzt.

BVerfGE 104, 249 (265).

Wenn der Bundesrat seine Zustimmung zu einem entsprechenden Gesetz erteilt, verlieren die Länder mit der Einführung der Auftragsverwaltung also wesentliche Befugnisse, die ihnen bei dem

von der Verfassung als Regelfall festgelegten Vollzug von Gesetzen über die Erzeugung und Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken in eigener Verantwortung der Länder ohne Einschränkung zustehen: Beim Vollzug in eigener Verantwortung verfügen die Länder nicht nur über die Wahrnehmungs-, sondern auch vollständig über die Sachkompetenz. Sie sind in ihrem Vollzugshandeln Weisungen des Bundes nicht unterworfen.

Wegen dieser grundlegenden Unterschiede zwischen dem Vollzug von Gesetzen in eigener Verantwortung der Länder und im Auftrag des Bundes kommt der Zustimmungsbedürftigkeit ausschlaggebende Bedeutung für die Bewahrung der bundesstaatlichen Ordnung zu. Nur sie vermag die bundesstaatliche Machtverteilung im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aufrechtzuerhalten. Nur sie ermöglicht auch den von der Verfassung geforderten Ausgleich widerstreitender Belange.

Zum Ganzen auch *Papier*, NVwZ 2010, 1113 (1115).

Die einschneidenden Ingerenzen des Bundes in ihre Verwaltungautonomie als ihr bundesstaatliches Hausgut, die mit dem Vollzug von Bundesgesetzen im Auftrag des Bundes einhergehen, sind für die Länder nur deshalb hinnehmbar, weil die Anordnung der Auftragsverwaltung eines im Bundesrat zustimmungsbedürftigen Gesetzes bedarf. Ein *„derart prinzipieller und weitreichender Eingriff in den Grundsatz der Länderexekutive [ist in dem] von Art. 30, 70, 83 GG bestimmten föderativen Gefüge des Grundgesetzes ohne die Zustimmung der Länder schlechthin unzulässig“*.

BVerfGE 48, 127 (179) – bezogen auf Art. 87b Abs. 2 S. 1 GG.

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

2. Die Zustimmungsbedürftigkeit von Änderungsgesetzen nach Art. 87c GG

Für die Änderung von Gesetzen, die auf Grund des Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG ergangen sind und nach Art. 87c GG zustimmungsbedürftig waren, folgt daraus, dass sie dann zustimmungsbedürftig nach Art. 87c GG ist, wenn in dem späteren Änderungsgesetz „*ein neuer Einbruch in das Landesreservat*“ erfolgt.

BVerfGE 37, 363 (380); bezogen auf die Aufgabenübertragung nach Art. 87d Abs. 2 GG spricht BVerfG, Beschl. v. 04.05.2010 - 2 BvL 8/07, 2 BvL 9/07 (Luftsicherheitsgesetz), Rn. 142, in diesem Zusammenhang von einer „konstitutiven“ Aufgabenübertragung.

a) Konstitutive Veränderung des Bestandes an Vollzugsaufgaben im Auftrag des Bundes

Hat also ein Gesetz nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG bereits vor der Änderung seine vollständige oder partielle Ausführung durch die Länder im Auftrag des Bundes bestimmt, so wird die erneute Zustimmungsbedürftigkeit des Änderungsgesetzes dadurch ausgelöst, dass dieses zu einer Vergrößerung,

so BVerfG, Beschl. v. 04.05.2010 - 2 BvL 8/07, 2 BvL 9/07 (Luftsicherheitsgesetz), Rn. 142, zu Art. 87d Abs. 2 GG; s. dort auch Rn. 148 („*inhaltliche Erweiterung*“),

des Bestandes an Vollzugsaufgaben, der von den Ländern im Auftrag des Bundes auszuführen ist, oder zu einer inhaltlichen Veränderung des vorhandenen Bestandes an Auftragsangelegenheiten führt, die von der Zustimmung des Bundesrates zu der insoweit allein maßgeblichen Fassung des Gesetzes vor Inkrafttreten des Änderungsgesetzes nicht mehr gedeckt ist.

Zur Maßgeblichkeit der Rechtslage vor Inkrafttreten des Änderungsgesetzes sogleich C.I.2.b)aa).

Die Reichweite dieser Zustimmung ist nämlich dann erschöpft, wenn die in „*Bundesauftragsverwaltung überführte Verwaltungsaufgabe so umgestaltet oder erweitert [wird], dass dieser Vorgang angesichts des Grundsatzes des Art. 83 GG einer neuen Übertragung von Ausführungszuständigkeiten auf den Bund gleichkommt*“.

BVerfGE 48, 127 (180), zu Art. 87b Abs. 2 S. 1 GG. In BVerfG, Beschl. v. 04.05.2010 - 2 BvL 8/07, 2 BvL 9/07 (Luftsicherheitsgesetz), Rn. 143, ist im vergleichbaren Zusammenhang des Art. 87d Abs. 2 GG von einer „*eigenständige(n) neue(n) Aufgabe*“ die Rede.

Solche Umgestaltungen oder Erweiterungen der durch das alte Recht mit Zustimmung des Bundesrates der Auftragsverwaltung zugewiesenen Vollzugsaufgaben machen den „konstitutiven“ Charakter von Änderungsgesetzen aus, die nicht mehr von der Zustimmung zu der vorangegangenen Fassung des jeweiligen Gesetzes erfasst sind und deswegen einer erneuten Zustimmung des Bundesrates bedürfen.

Eine darüber hinausgehende besondere Quantität oder Qualität des Eingriffs in die Kompetenz der Länder nach Art. 30, 83 GG verlangt Art. 87c GG als Voraussetzung der Zustimmungsbedürftigkeit weder bei neuen Bundesgesetzen, die – erstmalig – bestimmen, dass sie ganz oder in Teilen von den Ländern im Auftrage des Bundes ausgeführt werden, noch bei späteren Änderungsgesetzen. Er kennt keine Unterscheidung zwischen größeren und kleineren, gemäßigten oder maßlosen, moderaten oder exzessiven Ausweitungen der Bundesauftragsverwaltung.

Führte man eine solche Unterscheidung ein, könnte das zu einer schleichenden Aushöhlung der Verwaltungszuständigkeit der Länder ohne Billigung durch den Bundesrat führen. Der Bundesgesetzgeber könnte nach und nach seine weit reichenden Verwaltungsbefugnisse in der Auftragsverwaltung an die Stelle des Vollzugs der Gesetze nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG in eigener Verantwortung der Länder setzen, ohne dass diese der bundesstaatlichen Machtverschiebung im Bundesrat entgegenzuwirken vermöchten. Genau das aber soll Art. 87c GG verhindern, der den Übergang von der Verwaltung in eigener Verantwortung der Länder zur Auftragsverwaltung ausnahmslos und strikt an die Zustimmung des Bundesrates bindet. Der „*Einbruch in das Länderreservat*“,

BVerfGE 37, 363 (380).

der den Zustimmungsvorbehalt rechtfertigt, liegt bereits darin, dass abweichend von der Regel des Art. 83 GG die Länder den umfangreichen Ingerenzen des Bundes unterworfen werden, die nach

Art. 85 GG mit der Anordnung der Auftragsverwaltung verbunden sind. In diesem Sinne ist Art. 87c GG wegen seiner Bedeutung für die bundesstaatliche Ordnung und die Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern strikt auszulegen.

b) Vergleich Vollzugsaufgaben vor und nach Inkrafttreten des Änderungsgesetzes

Ob eine konstitutive Ausdehnung oder Umgestaltung der Bundesauftragsverwaltung und dementsprechend eine Verschiebung im bundesstaatlichen Gefüge zu Lasten der Länder vorliegt, ergibt sich aus einem Vergleich der Reichweite der Auftragsverwaltung vor und nach dem Inkrafttreten des neuen Bundesgesetzes.

BVerfG, Beschl. v. 04.05.2010 - 2 BvL 8/07, 2 BvL 9/07 (Luftsicherheitsgesetz), Rn. 143.

aa) Die Reichweite der ursprünglichen Zustimmung

Die Basis eines solchen Vergleichs bildet die genauere Analyse der Rechtslage vor Inkrafttreten des Änderungsgesetzes. Denn ein „neuer Einbruch“ liegt nur dann vor, wenn er über das hinausgeht, was mit der Zustimmung zu der vorangegangenen Fassung des Gesetzes „genehmigt“ wurde.

BVerfGE 37, 363 (380).

In der Entscheidung zum Luftsicherheitsgesetz hat das Bundesverfassungsgericht dargelegt, dass mangels verfassungsrechtlicher Determinierung der „Aufgabe“ im Sinne des Art. 87d Abs. 2 GG nur der „Zuschnitt“ des jeweiligen Aufgabenbestandes durch den einfachen Gesetzgeber im bisherigen Recht maßgeblich sein kann und dass die Art und Weise dieses „Zuschnitts“ darüber entscheidet, wann eine konstitutive – den Zustimmungsvorbehalt auslösende – Änderung der bisherigen Aufgabenbestimmung vorliegt:

„Der Zuschnitt der von den Ländern im Auftrag des Bundes auszuführenden Aufgaben wird innerhalb des verfassungsrechtlichen Rahmens allein durch den einfachen Gesetzgeber definiert.“

So – bezogen auf die Übertragung von Aufgaben des Bundes auf die Länder nach Art. 87d Abs. 2 GG – BVerfG, Beschl. v. 04.05.2010 - 2 BvL 8/07, 2 BvL 9/07 (Luftsicherheitsgesetz), Rn. 143.

Für die gesetzliche Änderung von Vollzugsaufgaben, die nach Art. 87c GG eine – erneute – Zustimmung des Bundesrates erforderlich macht, ist dieser Bezugspunkt des gesetzlichen Zuschnitts noch offensichtlicher, weil hier nicht – wie in Art. 87d Abs. 2 GG – von mehr oder weniger abstrakt umschreibbaren „Aufgaben“ die Rede ist, sondern von „Gesetzen“, also von konkreten vollzugsfähigen und vollzugsbedürftigen Regelungen. Hier kann erst recht nur auf der Grundlage der bisherigen gesetzlichen Vollzugsregelungen, die von den Ländern im Auftrag des Bundes ausgeführt werden, bestimmt werden, was genau durch den Bundesrat bereits „genehmigt“ wurde und welche Änderungen folglich so bedeutsam sind, dass eine erneute Zustimmung geboten ist.

(1) Bestimmte Verwaltungsaufgaben als gebotener Bezugspunkt der Zustimmung nach Art. 87c GG

Die nach Art. 87c GG erforderliche Zustimmung kann der Bundesrat nur bezogen auf den Vollzug gesetzlich bestimmter Sachregelungen erteilen. Der Bundesrat kann nicht der Überführung ganzer Regelungsmaterien in die Auftragsverwaltung zustimmen, sondern nur konkreten gesetzlichen Regelungen.

Gegen die Zulässigkeit einer Verlagerung der eigentlichen sachlichen Vollzugskompetenzen von den Ländern auf den Bund „ins Blaue hinein“ s. insbesondere *Papier*, NVwZ 2010, 1113 (1116).

Um die Länder vor einem Eindringen des Bundes in den ihnen vorbehaltenen Bereich der Verwaltung zu schützen und eine Aushöhung des Grundsatzes des Art. 30 GG zu verhindern, hat der Bundesgesetzgeber auch bei der Bestimmung von Verwaltungszuständigkeiten den rechtsstaatlichen Grundsatz der Normenklarheit zu beachten.

So BVerfGE 108, 169 (181 f.).

(2) Aufgabenzuschnitt

Bedient sich der Bundesgesetzgeber bei der Zuordnung von Aufgaben zum Typus der Auftragsverwaltung nach Art. 87c GG in diesem Rahmen zulässigerweise der Regelungstechnik von Generalklauseln

Ob und inwieweit dies angesichts des Grundsatzes der Normenklarheit zulässig ist, bedarf hier angesichts der Regelungstechnik des § 24 AtG (dazu bereits oben A.IV.1) keiner näheren Erörterung.

und erteilt der Bundesrat dazu seine Zustimmung, so liegt auf der Hand, dass sich nachfolgende Änderungen eher als Wiederholungen oder Konkretisierungen dieser generalklauselartigen Aufgabenzuweisung darstellen denn als konstitutive Aufgabenerweiterung oder -änderung. Der Hinweis auf die Regelung des § 31 LuftVG a. F., wonach die von den Ländern im Auftrage des Bundes auszuführenden Aufgaben u.a. pauschal „den Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs“ umfassten, mag hier als Veranschaulichung genügen.

Vgl. dazu BVerfG, Beschl. v. 04.05.2010 - 2 BvL 8/07, 2 BvL 9/07 (Luftsicherheitsgesetz), Rn. 6-10, 142 f., 147 f.

Bestimmt der Gesetzgeber dagegen die von den Ländern im Auftrage des Bundes auszuführenden Aufgaben kleinteilig, so zieht dies zwangsläufig eher die Zustimmungsbedürftigkeit späterer Änderungen nach sich. Um eine solche kleinteilige Aufgabenbestimmung handelt es sich insbesondere dann, wenn die die Auftragsverwaltung anordnende Norm selbst keine Aufgabenumschreibung vornimmt, sondern auf die materiellen und verfahrensrechtlichen Vorschriften verweist, die die Vollzugsaufgaben bestimmen.

(3) Befristung

Auch die Befristung zustimmungsbedürftiger Gesetze stellt eine in diesem Sinne „kleinteilige“ Regelung dar, weil eine Befristung die Reichweite der Zustimmung des Bundesrates präzise begrenzt. Der Umfang der „Genehmigung“ des Bundesrates ist hier in zeitlicher Hinsicht so genau bestimmt, dass jede – auch geringfügige – Verlängerung der Geltungsdauer die erneute Zustimmung des Bundesrates erforderlich macht.

bb) Zustimmungsbedürftige Änderungen

Auf der Grundlage einer solchen Analyse der Rechtslage vor Inkrafttreten des Änderungsgesetzes sind zustimmungsbedürftig insbesondere solche Änderungsgesetze, welche die Geltungsdauer der Auftragsverwaltung verlängern (nachfolgend (1)) oder der im Auftrag des Bundes auszuführenden Verwaltungsaufgabe eine

wesentlich andere Bedeutung und Tragweite verleihen (nachfolgend (2)).

(1) Verlängerung der Auftragsverwaltung

Verlieren die Regelungen, deren Überführung in die Auftragsverwaltung der Bundesrat gemäß Art. 87c GG zugestimmt hat, ihre normative Geltung, wird auch die Zustimmung gegenstandslos. Dementsprechend hat das Bundesverfassungsgericht schon 1958 festgestellt, dass ein Gesetz zustimmungsbedürftig ist, das die Geltungsdauer eines zustimmungsbedürftigen Gesetzes verlängert. Das Parlament hatte seinerzeit mehrfach die Geltung eines Preisgesetzes verlängert. Das Bundesverfassungsgericht hat die Zustimmungsbedürftigkeit des Verlängerungsgesetzes damit begründet, dass die Verlängerung der Geltungsdauer des Preisgesetzes dem Erlass neuer Gesetze mit dem Inhalt des Preisgesetzes gleichgekommen sei. Die Zustimmungsbedürftigkeit beruhte damals auf der Regelung des Verfahrens der Länder durch den Bundesgesetzgeber in § 9 Abs. 2 des Preisgesetzes. Auch wenn die Verlängerungsgesetze selbst das Verfahren der Länder im Bereich der landeseigenen Verwaltung nicht ausdrücklich erwähnten, regelten sie doch durch die Verlängerung der Geltungsdauer auch der ursprünglichen Regelung des Verfahrens dieses Verfahren noch einmal. Das Bundesverfassungsgericht betonte ausdrücklich, dass die Verlängerungsgesetze nicht nur einen „föderalistisch irrelevanten Teil“ des früheren Preisgesetzes geregelt hätten, wie Werner Weber gemeint hatte.

BVerfGE 8, 274 (295) in Auseinandersetzung mit Weber, DÖV 1957, 33.

Mit dieser Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht deutlich gemacht, dass die Zustimmung des Bundesrates zu einem Gesetz auch eine wesentliche zeitliche Komponente hat.

Sind die gesetzlichen Regelungen, auf die sich die Zustimmung des Bundesrates erstreckt, in ihrer Rechtswirkung zeitlich begrenzt, unterfällt auch die rechtlich legitimierende Wirkung der Zustimmung der Ländervertretung in die Begrenzung der Verwaltungshoheit der Länder einer entsprechenden zeitlichen Beschränkung. Die den Ländern in Art. 83 GG garantierte grundsätz-

liche Kompetenz für den Vollzug von Bundesgesetzen in eigener Verantwortung hat dementsprechend nicht nur eine inhaltliche, sondern auch eine zeitliche Komponente. Wenn sich die Rechtswirkung einer einmal erteilten Zustimmung des Bundesrates entweder in ihrer inhaltlichen oder in ihrer zeitlichen Dimension erschöpft hat, bedarf eine bundesgesetzliche Regelung, welche die Vollzugshoheit der Länder erneut einschränkt, auch der erneuten Zustimmung des Bundesrates.

(2) Wesentlich andere Bedeutung und Tragweite der Aufgabe

Über eine solche Vergrößerung des Bestandes an Vollzugsaufgaben der Länder hinaus sind auch solche Änderungsgesetze zustimmungsbedürftig, die eine von den Ländern im Auftrag des Bundes zu vollziehende Verwaltungsaufgabe so wesentlich verändern, dass diese Änderung einer neuen Bestimmung der Auftragsverwaltung gleichkommt. Geschieht dies nicht durch eine explizite Änderung der die Auftragsverwaltung anordnenden Norm oder der von ihr in Bezug genommenen aufgabenbestimmenden Sach- und Verfahrensregelungen, so löst eine solche mittelbare Aufgabenänderung dann das Zustimmungserfordernis aus, wenn sie der bereits im Auftrag des Bundes auszuführenden Aufgabe einen neuen Inhalt und eine wesentlich andere Bedeutung und Tragweite verleiht.

BVerfG, Beschl. v. 04.05.2010 - 2 BvL 8/07, 2 BvL 9/07 (Luftsicherheitsgesetz), Rn. 144 zu Art. 87d Abs. 2 GG.

Diese Voraussetzung der Zustimmungsbedürftigkeit ist vom Bundesverfassungsgericht auch so formuliert worden, dass es darauf ankomme, ob durch die Gesetzesänderung *„die Wahrnehmung der übertragenen Aufgabe strukturell oder in anderer Weise schwerwiegend verändert“*

BVerfG, Beschl. v. 04.05.2010 - 2 BvL 8/07, 2 BvL 9/07 (Luftsicherheitsgesetz), Rn. 145.

oder *„grundlegend umgestaltet“* werde.

BVerfG, Beschl. v. 04.05.2010 - 2 BvL 8/07, 2 BvL 9/07 (Luftsicherheitsgesetz), Rn. 150.

Zwar wurde dieser Maßstab in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ursprünglich im Hinblick auf die sich im Rahmen des Art. 84 Abs. 1 GG a. F. stellende Frage entwickelt, ob die Änderung materiell-rechtlicher Vorschriften den in der Vergangenheit die Zustimmungsbedürftigkeit auslösenden Normen zum Verwaltungsverfahren oder zur Einrichtung der Behörden eine andere Bedeutung verleiht, die eine erneute Zustimmung erforderlich macht.

BVerfGE 37, 363 (383); zur Übertragung des Maßstabes auf die Frage, ob eine spätere Aufgabenänderung nach Art. 87b Abs. 2 Satz 1 GG erneut zustimmungsbedürftig ist, s. BVerfGE 48, 127 (179 f.).

Wegen der wesentlichen Unterschiede zwischen Art. 84 Abs. 1 GG alter wie neuer Fassung sowie Art. 85 Abs. 1 GG einerseits und Art. 87b Abs. 2, 87c und 87d Abs. 2 GG andererseits lassen sich die Voraussetzungen für die Zustimmungsbedürftigkeit von Änderungsgesetzen nach Art. 84 Abs. 1 GG allerdings nicht uneingeschränkt auf Art. 87c GG übertragen.

Skeptisch – bezogen auf Art. 87d Abs. 2 – auch BVerfG, Beschl. v. 4.5.2010 - 2 BvL 8/07, 2 BvL 9/07 (Luftsicherheitsgesetz), Rn. 145.

Die Vergleichbarkeit liegt hier aber in der erforderlichen besonderen Qualität zustimmungsbedürftiger Änderungsgesetze, soweit diese lediglich mittelbar zu einer geänderten Bedeutung der Vorschriften führen, die die Zustimmungsbedürftigkeit in der Vergangenheit ausgelöst haben. Insoweit kommt es im Rahmen des Art. 87c GG in Anlehnung an den zu Art. 84 Abs. 1 GG entwickelten Maßstab darauf an, ob eine mittelbare Aufgabenänderung der bereits im Auftrag des Bundes auszuführenden Aufgabe einen neuen Inhalt und eine wesentlich andere Bedeutung und Tragweite verleiht.

Das kann etwa dann der Fall sein, wenn im Auftrag des Bundes von den Ländern zu vollziehende Aufgaben eine wesentliche andere Bedeutung erhalten, weil sie – ohne dass der Wortlaut der ihnen zugrunde liegenden Norm verändert würde – mit einer anderen zeitlichen Perspektive ausgeführt werden müssen und so eine Verschiebung im bundesstaatlichen Gefüge zu Lasten der Länder erfolgt.

II. Zustimmungsbefähigung der Elften Atomgesetznovelle

Das Atomgesetz in seiner vor der Elften Novelle geltenden Fassung hat in § 24 Abs. 1 Satz 1 die „*übrigen Verwaltungsaufgaben nach dem Zweiten Abschnitt und den hierzu ergehenden Rechtsverordnungen*“ der Ausführung durch die Länder im Auftrag des Bundes zugeordnet. Mit dieser Bezugnahme auf die Verwaltungsaufgaben nach dem Zweiten Abschnitt, die nach Abzug der in § 22, § 23, § 24 Abs. 1 Satz 2 und 3 und § 24 Abs. 3 AtG anderen Bundesbehörden zugewiesenen Verwaltungsaufgaben verbleiben, werden konkrete materielle und verfahrensrechtliche Regelungen – nämlich §§ 3 bis 21b AtG - in Bezug genommen, die Reichweite und Umfang der Vollzugsaufgaben unter Beachtung des rechtsstaatlichen Grundsatzes der Normenklarheit,

siehe dazu oben C.I.2.b)aa)(1).

definieren, zu deren Wahrnehmung im Auftrag des Bundes der Bundesrat seine Zustimmung erteilt hat. Nach dieser Regelungstechnik des Atomgesetzes wurde die Zustimmungsbefähigung nach Art. 87c GG nicht allein durch die Vorschrift des § 24 Abs. 1 Satz 1 AtG ausgelöst und war nicht allein auf diese Vorschrift begrenzt, weil sich dieser Verweisungsnorm erst durch ihren untrennbaren Zusammenhang mit den in Bezug genommenen Vorschriften des Zweiten Abschnitts ein zustimmungsfähiger Gehalt entnehmen lässt.

§ 7 AtG gehört mit der in Absatz 1a der Vorschrift in Bezug genommenen Anlage 3 zum Atomgesetz zu den Vorschriften, auf die § 24 Abs. 1 AtG verweist und die dementsprechend Inhalt und Umfang der Aufgaben definieren, die der Auftragsverwaltung zugeordnet sind.

Die Elfte Atomgesetznovelle bedurfte demnach der Zustimmung des Bundesrates, weil sie sowohl die Auftragsverwaltung verlängert (nachfolgend 1) als auch den im Auftrag des Bundes auszuführenden Verwaltungsaufgaben nach dem Zweiten Abschnitt des Atomgesetzes eine wesentliche andere Bedeutung und Tragweite verliehen hat (nachfolgend 2).

1. Verlängerung der Auftragsverwaltung durch die Elfte Atomgesetznovelle

Die Elfte Atomgesetznovelle dehnt die zeitliche Reichweite der Bundesauftragsverwaltung beim Vollzug des Atomgesetzes aus. Die Laufzeitverlängerung stellt einen erneuten spürbaren und konkreten Eingriff in das System der Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern dar, dem der Bundesrat zustimmen muss.

a) Das Atomgesetz 1959 als Dauergesetz

Anders als das Preisgesetz, über das das Bundesverfassungsgericht 1958 zu entscheiden hatte, ist das Atomgesetz allerdings kein Zeitgesetz im technischen Sinne. Es tritt nicht zu einem bestimmten Datum außer Kraft. Ursprünglich war es für eine unbestimmte Zeit erlassen und war dementsprechend die friedliche Nutzung der Kernkraft zur gewerblichen Energiegewinnung auch zeitlich unbegrenzt vorgesehen. § 24 AtG übertrug den Ländern die Ausführung der Verwaltungsaufgaben nach dem zweiten Abschnitt des Gesetzes im Auftrag des Bundes.

Dem hatte der Bundesrat 1959 zugestimmt.

Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz – AtG) vom 23.12.1959, BGBl. I S. 814.

Seinerzeit gab es für den Bundesrat keinen Anlass, die Wirkung seiner Zustimmung in einer zeitlich begrenzten Perspektive zu sehen. Wie die Laufzeit der Kernkraftwerke war auch die die Aufsicht über sie im Gesetz zeitlich nicht begrenzt. Dementsprechend existierte auch keine zeitliche Begrenzung der Bundesauftragsverwaltung.

b) Das Gesetz zur geordneten Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität

Die zeitliche Perspektive hat sich jedoch durch das Gesetz zur geordneten Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität vom 22.04.2002 (Kernenergienutzungs-Beendigungsgesetz) geändert.

BGBl. I S. 1351.

Dieses Gesetz hat die Ingerenzmöglichkeiten des Bundes in den Verwaltungsvollzug der Länder im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung durch die Anordnung der geordneten Beendigung der Nutzung der Kernenergie zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität zeitlich beschränkt. Es hat dafür zwar kein festes Datum gesetzt, sondern Reststrommengen auf der Grundlage einer Regellaufzeit jedes deutschen Kernkraftwerks von 32 Jahren ab Beginn des kommerziellen Leistungsbetriebs festgelegt.

BT-Drs. 14/6890, S. 13; so auch schon Nr. II 1 und 2 der Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Energieversorgungsunternehmen vom 14.06.2000, abgedruckt in: NVwZ, Beilage IV/2000 zu Heft 10/2000.

Diese zeitliche Beschränkung der friedlichen Nutzung der Kernenergie zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität ist bereits in der Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Energieversorgungsunternehmen vom 14.06.2000 zutreffend als Befristung bezeichnet worden: So haben sich Bundesregierung und Versorgungsunternehmen darauf verständigt, *„die künftige Nutzung der vorhandenen Kernkraftwerke zu befristen.“*

Siehe das Zitat oben A.II.1.

Auch die Gesetzesbegründung vom 11.09.2001 erwähnte *„die nachträgliche Befristung von Genehmigungen“*.

BT-Drs. 14/6890, S. 15; Zitat bereits oben A.II.2.a).

Seit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes stand damit für die Länder rechtsverbindlich fest, dass sie die Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung nur noch solange hinnehmen müssen, bis die in der Anlage 3 a. F. zum Atomgesetz festgelegten Reststrommengen in dem jeweiligen Kraftwerk produziert sein würden. Aus diesem Grund haben die Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen 2002 zutreffend darauf hingewiesen, dass eine *„grundlegende Umgestaltung der Verwaltungsaufgabe“* erfolge und dass *„die – nicht ausdrücklich geänderten – Vorschriften über den Aufgabenvollzug in Bundesauftragsverwaltung ... eine neue Bestimmung“* erführen, die sie von der zum geänderten Gesetz erfassten Zustimmung – allerdings fälschlich – nicht mehr erfasst sahen.

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

Tatsächlich hat das Änderungsgesetz von 2002 die Bundesauftragsverwaltung durch die Anordnung der geordneten Beendigung der Nutzung der Kernenergie zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität nach Maßgabe der in der Anlage 3 zum Atomgesetz festgelegten Strommengen zeitlich begrenzt und damit die Verwaltungsaufgabe der Länder umgestaltet. Die nicht ausdrücklich geänderten Vorschriften des Gesetzes über seinen Vollzug in Bundesauftragsverwaltung haben durch das Änderungsgesetz auch eine neue Bestimmung erfahren: Der Gesetzesvollzug ist seitdem auf eine geordnete Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität ausgerichtet.

Diese Änderung hat durch die zeitliche Begrenzung der Bundesauftragsverwaltung die Ingerenzmöglichkeiten des Bundes beschränkt und die umfassende Verwaltungshoheit der Länder für die Zeit nach der geordneten Beendigung wiederhergestellt. Die Rechtsposition der Länder gegenüber dem Bund wurde nicht verkürzt, sondern gestärkt. Dementsprechend lag keine besonders gewichtige Berührung der föderalen Ordnung und des Interessenbereichs der Länder vor, der die grundgesetzlichen Erfordernisse einer Zustimmung des Bundesrates nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

BVerfG, Beschl. v. 04.05.2010 - 2 BvL 8/07, 2 BvL 9/07 (Luftverkehrsgesetz), Rn. 154.

Rechnung tragen.

Das verkennt *Horn*, Art. 87c Rn. 47, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Kommentar, Band 3, 5. Aufl. 2005.

Damit wurde die Grundentscheidung der Verfassung über die Verwaltungszuständigkeiten der Länder zugunsten des föderativen Staatsaufbaus im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

BVerfGE 105, 313 (331).

in der Praxis nicht nur beachtet, die Verwaltungszuständigkeit der Länder wurde vielmehr durch die Beendigung der Bundesauftragsverwaltung als Folge der geordneten Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität und den damit verbundenen Wegfall der Ingerenzbefugnisse des Bun-

des in die Verwaltungshoheit der Länder gestärkt. Deshalb griff der Zustimmungsvorbehalt in Art. 87c GG 2002 im Gegensatz zur seinerzeitigen Auffassung von Baden-Württemberg, Bayern und Hessen nicht ein.

In zeitlicher Perspektive ist durch das Kernenergienutzungs-Beendigungsgesetz nicht nur die Nutzung der Kernenergie zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität begrenzt worden. Das Gesetz hat auch die Verwaltungsaufgabe beseitigt, über Errichtungs- und Betriebsgenehmigungen für Anlagen zur Spaltung von Kernbrennstoffen zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität und von Anlagen zur Aufarbeitung bestrahlter Kernbrennstoffe zu entscheiden. Gemäß § 7 Abs. 1 Satz 2 AtG werden schon seit dem Inkrafttreten des Gesetzes keine derartigen Genehmigungen mehr erteilt. Damit ist bereits eine wesentliche Verwaltungsaufgabe beim Vollzug des Atomgesetzes weggefallen.

Unbeschadet dessen können weiterhin Änderungsgenehmigungen für Kernkraftwerke erteilt werden.

Unberührt von dem Kernenergienutzungs-Beendigungsgesetz blieb die Auftragsverwaltung durch die Länder in Bezug auf Genehmigungen für Forschungsreaktoren und die Genehmigungen für die Stilllegung und den Abbau von Kernkraftwerken.

Die staatliche Aufsicht über Kernkraftwerke gemäß § 19 AtG und die periodische Sicherheitsüberprüfung gemäß § 19a AtG als die beiden weiteren wesentlichen Aufgaben, die beim Vollzug des Gesetzes im Auftrag des Bundes zu erfüllen sind, wurden in zeitlicher Perspektive beschränkt. Für die Länder stand seit dem Jahr 2002 fest, dass sie die Einschränkungen ihrer Verwaltungshoheit durch den Vollzug des Gesetzes im Auftrag des Bundes hinsichtlich ihrer Aufgaben der Aufsicht über die Kernkraftwerke und deren Sicherheitsüberprüfung nur noch für die durch die Reststrommengen begrenzte Zeit hinnehmen mussten. Für die Beendigung der Laufzeit und der Bundesauftragsverwaltung stand zwar kein Kalenderdatum fest. Das Verbot neuer Genehmigungen und die Zuteilung nur begrenzter Reststrommengen sicherten jedoch eine nach objektiven Daten zu bestimmende zeitliche Begrenzung sowohl der Laufzeit als auch der staatlichen Aufsicht über die deutschen Kernkraftwerke und damit der wesentlichen Vollzugsaufgaben, die im

Auftrag des Bundes zu vollziehen sind. Die zeitliche Perspektive der durch die Auftragsverwaltung erfolgten Beschränkung der Verwaltungshoheit der Länder wurde begrenzt und damit deutlich verkürzt.

c) Das Elfte Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes

Mit dem Elften Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes

vom 08.12.2010, BGBl. I S. 1814,

hat der Bundesgesetzgeber die Laufzeit der deutschen Kernkraftwerke nach der Begründung des Regierungsentwurfs des Gesetzes um durchschnittlich zwölf Jahre verlängert. Die Laufzeit der Kernkraftwerke, die ihren Leistungsbetrieb bis einschließlich 1980 aufgenommen haben, wurde um acht Jahre verlängert, die der neueren Kernkraftwerke um 14 Jahre.

So BT-Drs. 17/3051, S. 1; vgl. oben A.III.

Tatsächlich beträgt die Laufzeitverlängerung deutlich mehr als acht bzw. 14 Jahre. Das folgt aus der vom Gesetzgeber gewählten Regelungstechnik. Schon das Kernenergienutzungs-Beendigungsgesetz hatte 2002 jedem Kernkraftwerk Reststrommengen zugewiesen.

Anlage 3 zum AtG a. F.

Diese Reststrommengen hat Art. 1 Nr. 5 durch eine Neufassung der Anlage 3 zum Atomgesetz erheblich erhöht. Die Reststrommengen lassen sich nur in eine tatsächliche Laufzeitverlängerung in Jahren umrechnen, in dem Annahmen zur Jahresauslastung der Kernkraftwerke getroffen werden. Die Jahresauslastung hängt davon ab, wie viele Stunden pro Jahr ein Kernkraftwerk in Volllastbetrieb ist und Strom produziert. Hier hat der Gesetzgeber Annahmen zu Grunde gelegt, die wesentlich höher sind als die in der Vergangenheit erreichten und die von Gutachtern der Bundesregierung zukünftig erwarteten Werte. Die Laufzeitverlängerung wird dementsprechend deutlich länger ausfallen als die in der Gesetzesbegründung als Durchschnittswert genannten zwölf Jahre.

Dazu oben A.III.2.

Diese erhebliche zeitliche Verlängerung der Laufzeit und damit der Kernaufgaben der Bundesauftragsverwaltung kann in Bezug auf die Grundentscheidung der Verfassung über die Verwaltungszuständigkeit der Länder nicht anders behandelt werden als eine erstmalige Anordnung der Bundesauftragsverwaltung. Weil in beiden Fällen bisher nicht bestehende Einschränkungen der Verwaltungshoheit der Länder durch die Weisungsbefugnisse und die anderen mit der Auftragsverwaltung verbundenen Ingerenzmöglichkeiten des Bundes in die Verwaltungshoheit der Länder begründet werden, ergibt sich allein aus der Verlängerung der Auftragsverwaltung die Zustimmungsbefürftigkeit der Elften Atomgesetznovelle: Die Verlängerung der Laufzeit der Kernkraftwerke durch die Erhöhung der Reststrommengen verlängert zwingend auch die Zeit der staatlichen Aufsicht über die Kraftwerke, und zwar sowohl der Betriebsaufsicht (anstelle der Stilllegungsaufsicht im Verlängerungszeitraum) als auch der Stilllegungsaufsicht (anstelle der Beendigung jeglicher atomrechtlicher Verwaltungstätigkeiten).

Hierzu oben A.V.2.b)aa) und A.V.2.b)bb).

Da die Aufsicht von den Ländern im Auftrag des Bundes ausgeführt wird, ist mit der Verlängerung der Laufzeit der Kraftwerke auch eine Verlängerung der Auftragsverwaltung und damit der Beschränkung der Verwaltungshoheit der Länder verbunden, die nur mit Zustimmung des Bundesrates zulässig gewesen wäre.

Verfassungsrechtlich irrelevant ist insoweit die Regelungstechnik, derer sich der Bundesgesetzgeber bedient. Da der Zustimmungsvorbehalt die Vollzugshoheit der Länder schützt, spielt es aus der Sicht der Verfassung keine Rolle, ob ein Änderungsgesetz ein zeitlich befristetes Gesetz formell verlängert oder ob es die zeitliche Verlängerung der Auftragsverwaltung durch Veränderungen des Regelungsgehalts des ursprünglichen Gesetzes bewirkt. Hätte der Gesetzgeber im Jahr 2002 die von ihm gewollte geordnete Beendigung der Nutzung der Kernenergie zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität durch eine formelle Befristung des Atomgesetzes bewirkt, müsste er jetzt die Frist für das Auslaufen des Atomgesetzes verlängern, um die angestrebte Verlängerung der Laufzeit der Kernkraftwerke zu ermöglichen. Ein derartiges Gesetz bedürfte gemäß Art. 87c GG der Zustimmung des Bundesrates, weil die

Bundesauftragsverwaltung zeitlich ausgedehnt würde. Nichts anderes gilt für ein Änderungsgesetz, das die Verlängerung der Laufzeit der Kernkraftwerke entsprechend der Regelungstechnik des Gesetzes zur geordneten Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität vom 22.04.2002,

BGBI. I S. 1351,

durch eine Erhöhung der Reststrommengen gemäß Anlage 3 zum Atomgesetz bewirkt.

Diese Bemessungsmethode wurde einzig deshalb gewählt, um eine größere Flexibilität in der noch zulässigen Nutzung der Kernenergie zu erreichen und den Betreibern von Kernkraftwerken die Übertragung von Reststrommengen zu ermöglichen. Mit Blick auf den verfassungsrechtlich maßgebenden Schutz der Vollzugshoheit der Länder und die bundesstaatliche Ordnung ist es verfassungsrechtlich irrelevant, auf welchem Weg ein Änderungsgesetz die Verlängerung der Laufzeit der Kernkraftwerke und damit der Bundesauftragsverwaltung ermöglicht. Entscheidend ist allein die Verlängerung der mit der Auftragsverwaltung verbundenen Ingerenzmöglichkeiten des Bundes in die Verwaltungshoheit der Länder, die der Zustimmung im Bundesrat bedarf.

2. Wesentliche Veränderung von Bedeutung und Tragweite der Verwaltungsaufgaben

Darüber hinaus ist eine Zustimmung des Bundesrates zur Elften Atomgesetznovelle auch deswegen erforderlich, weil diese die Bedeutung und Tragweite der von Ländern im Auftrag des Bundes zu vollziehenden Verwaltungsaufgaben nach dem Atomgesetz wesentlich verändert.

Die Elfte Novelle führt eine wesentliche materielle Änderung des Gesetzes herbei (nachfolgend a). Hierdurch verändern sich Bedeutung und Tragweite der gesetzlich übertragenen Vollzugsaufgaben im Hinblick auf die strukturell andersartige Verwaltungstätigkeit im Zeitraum der Verlängerung: Die Stilllegungsaufsicht wird durch eine Betriebsaufsicht verdrängt (nachfolgend b). Die Elfte Atomgesetznovelle überträgt den Landesbehörden schließlich eine neue Aufgabe ab dem Zeitpunkt, zu dem nach bisheriger Gesetzeslage die Stilllegungsaufsicht über das letzte Kernkraftwerk ei-

nes Bundeslandes endgültig beendet gewesen wäre (nachfolgend c).

Darüber hinaus verändern sich die Verwaltungsaufgaben bereits vor diesem Zeitraum wesentlich in Bedeutung und Tragweite, weil sich die Aufsicht über den Leistungsbetrieb der Kernkraftwerke aufgrund mit der Laufzeitverlängerung verbundener neuer Sicherheitsanforderungen grundlegend neu gestaltet (nachfolgend d).

a) **Wesentliche materielle Änderung des Gesetzes**

Das Atomgesetz erfährt durch die Elfte Atomgesetznovelle eine wesentliche materielle Änderung.

aa) **Das Kernenergienutzungs-Beendigungsgesetz 2002**

Mit dem Kernenergienutzungs-Beendigungsgesetz aus dem Jahre 2002 wurde der politisch beschlossene und mit den Betreibern konsensual vereinbarte „Ausstieg“ aus der friedlichen Nutzung der Kernenergie festgeschrieben. Der Gesetzgeber änderte deshalb bereits die Zweckbestimmung des bisher auch auf die Förderung der Kernenergieerzeugung gerichteten Gesetzes dahingehend,

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

(Hervorhebung nur hier)

Wie bereits im Sachverhalt (A.II.2.a) ausgeführt, setzte der Gesetzgeber dabei den im Bereich der Zweckbestimmung genannten Zeitpunkt der Beendigung der Kernenergienutzung mittels definierter Reststrommengen pro Kernkraftwerk fest.

Vgl. Anlage 3 Spalte 2 zu § 7 Abs. 1a AtG.

Die Berechtigung zum Leistungsbetrieb einer Anlage zur Spaltung von Kernbrennstoffen zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität sollte ohne weiteren administrativen Zwischenschritt erlöschen, wenn die Reststrommenge (ggf. erhöht durch eine Übertragung nach § 7 Abs. 1b AtG) produziert sein würde.

bb) Grundlegende Änderung des Atomgesetzes durch die Elfte Atomgesetznovelle

Die Elfte Atomgesetznovelle ändert das Atomgesetz grundlegend, da die Änderung ein konstitutives Merkmal des Gesetzes betrifft.

Das Kernenergienutzungs-Beendigungsgesetz definierte im Jahr 2002 eine Reststrommenge aller Kernkraftwerke in Höhe von 2.623,31 TWh (netto). Die Beendigung der Kernenergienutzung zu einem anhand der produzierten Elektrizitätsmenge bestimmbar (und nicht zu irgendeinem) Zeitpunkt ist seither eine wesentliche, das Gesetz konstituierende Regelung des Gesetzes, die bereits in der Zweckbestimmung des § 1 Nr. 1 AtG zum Ausdruck kommt.

Die Elfte Atomgesetznovelle ergänzt nun die Reststrommenge um weitere 1.804,278 TWh (netto), vgl. Spalte 2 der Anlage 3 zu § 7 Abs. 1a AtG n. F. Die mit dem Kernenergienutzungs-Beendigungsgesetz festgelegte Gesamtreststrommenge von 2.621,31 TWh (netto) (die man formelmäßig in Betriebsjahre umrechnen kann) wird damit noch einmal deutlich erhöht, das Ende der Aufsicht über den Leistungsbetrieb von Kernkraftwerken und der Stilllegungsaufsicht auf einen erheblich späteren Zeitpunkt verschoben.

Der Gesetzeszweck ist durch die Elfte Atomgesetznovelle im Wortlaut unangetastet geblieben. Das Neubauverbot für Kernkraftwerke besteht ebenso fort wie der Regelungsmechanismus, wonach mit der Produktion der Reststrommengen die Betriebsgenehmigung erlischt. Da jedoch die Zweckbestimmung des § 1 Nr. 1 AtG die zeitliche (Ausstiegs-)Perspektive umfasst, ist der durch die Reststrommengen mittelbar geregelte (Ausstiegs-)Zeitpunkt ein das Gesetz wesentlich charakterisierendes, konstitutives Merkmal.

Zwar führte auch das Kernenergienutzungs-Beendigungsgesetz zu einer gravierenden inhaltlichen Änderung des Atomgesetzes. Im Unterschied zur Elften Atomgesetznovelle stärkte das Kernenergienutzungs-Beendigungsgesetz jedoch die Rechtsposition der Länder, weil es den Eingriff in deren Landesverwaltungshoheit zeitlich verkürzte.

Vgl. bereits oben C.II.1.b).

Eine die Zustimmung des Bundesrates zu dem seinerzeitigen Änderungsgesetz auslösende Veränderung von Bedeutung und Tragweite der zu vollziehenden Bestimmungen des Atomgesetzes musste für dieses Gesetz daher ausscheiden.

Vgl. zur Funktion des Erfordernisses der Bundesratszustimmung auch C.I.1.b).

Anders liegt es im Falle des antragsgegenständlichen Gesetzes.

b) Änderung der Verwaltungstätigkeiten im Verlängerungszeitraum

Die Laufzeitverlängerung für Kernkraftwerke führt dazu, dass die Verwaltungstätigkeit der Länder im Auftrage des Bundes im Verlängerungszeitraum eine wesentlich andere Bedeutung und Tragweite gewinnt.

Dies ergibt sich aufgrund des notwendigen Vergleichs der Reichweite der Auftragsverwaltung vor und nach dem Inkrafttreten der Elften Atomgesetznovelle.

Vgl. bereits oben C.I.2.b).

aa) Betriebsaufsicht statt Stilllegungsaufsicht im Verlängerungszeitraum

Nach bisheriger Rechtslage wäre die Berechtigung zum Leistungsbetrieb der Kernkraftwerke erloschen, wenn diese ihre Reststrommengen produziert haben würden. Anstelle der Betriebsaufsicht hätten die zuständigen Landesbehörden lediglich eine Stilllegungsaufsicht übernehmen müssen.

Die Elfte Atomgesetznovelle führt nun dazu, dass die betroffenen Bundesländer über den im Jahr 2002 festgelegten Beendigungszeitpunkt hinaus eine Landesaufsicht über den Leistungsbetrieb im Bundesauftrag vorsehen müssen.

bb) Grundlegende Umgestaltung der Aufsichtstätigkeiten

Im Verlängerungszeitraum tritt die Betriebsaufsicht an die Stelle der Stilllegungsaufsicht.

Vgl. bereits die Ausführungen im Sachverhalt unter A.V.2.b).

Bereits aus dem Stilllegungsleitfaden (bereits beigefügt als **Anlage 12**) folgt, dass eine Vielzahl von untergesetzlichen Rechtsnormen, Verwaltungsvorschriften und technischen Regelwerken, deren Anwendung durch die Landesbehörden der Bund im Wege der Aufsicht sicherstellt, nicht mehr anwendbar ist. Dieser Stilllegungsleitfaden nennt in seiner Anlage 2 die Bekanntmachungen des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit bzw. des Bundesministeriums des Innern (Vorgänger), die auch im Stilllegungsverfahren gelten bzw. nicht gelten. Ausweislich dieser Liste sind nicht weniger als 90 Bekanntmachungen, die Richtlinien für die Verwaltungstätigkeit beinhalten, „*nicht relevant für Stilllegungsverfahren*“.

Das bedeutet im Umkehrschluss: Die Verwaltung muss die von den umfangreichen Regelwerken konkretisierten Aufgaben nach der Elften Atomgesetznovelle (im Unterschied zur überholten Gesetzeslage) bei der Aufsicht über den verlängerten Leistungsbetrieb auch weiterhin ausführen.

Vgl. zu den grundlegend unterschiedlichen Verwaltungsinhalten und -tätigkeiten bei der Aufsicht über den Leistungs- und den Stilllegungsbetrieb bereits oben A.V.2.a)bb) und A.V.2.b)aa).

Die Länder müssen aufgrund der qualitativen Unterschiede zwischen einer Betriebs- und einer Stilllegungsaufsicht im Verlängerungszeitraum erheblich andere verwaltungsorganisatorische Maßnahmen treffen.

Dies betrifft insbesondere die Vorhaltung von Personal für die Aufsichts- und Genehmigungsbehörden sowie deren sachliche Ausstattung. Musste das betroffene Land nach alter Gesetzeslage für den Stilllegungszeitraum soviel Personal und Sachmittel einplanen, wie es für die Überwachung der gefahrlosen Stilllegung des vom Netz genommenen und rückzubauenden Kernkraftwerkes benötigte, so muss es nunmehr über viele Jahre hinaus Personal und Sachmittel vorhalten, die ihm die vollumfängliche Überwachung des Betriebs ermöglichen.

Auch die Qualifikation des Verwaltungspersonals sowie die sachliche Ausstattung der Verwaltung weist für den Fall der Beaufsichtigung stillgelegter Anlagen im Vergleich zur Beaufsichtigung im Be-

trieb befindlicher Anlagen gravierende, qualitative Unterschiede auf.

Vgl. die Ausführungen im Sachverhalt unter A.V.2.a)bb).

Nicht nur die durch die Landesbehörden durchzuführende Stilllegungsaufsicht unterscheidet sich strukturell von der Betriebsaufsicht. Auch die im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung möglichen Ingerenzen des Bundes in die Landesverwaltung sind notwendigerweise von anderer Qualität.

Im Ergebnis hätte sich die Aufsicht über eine Anlagenstilllegung als weitgehende Entpflichtung der Atomaufsichtsbehörden von zentralen Verwaltungsaufgaben des Atomgesetzes dargestellt. Diese Entpflichtung wird aufgrund der Elften Atomgesetznovelle im Verlängerungszeitraum unterbleiben.

cc) Keine rein quantitative Mehrung der Verwaltungstätigkeit, sondern strukturelle Änderung

Die Aufsichtstätigkeit der Länder über den Leistungsbetrieb von Kernkraftwerken im Verlängerungszeitraum entspricht einer Neuübertragung von Aufgaben, die den Charakter der Atomaufsicht konstituieren. An die Stelle einer nach alter Gesetzeslage vorgesehenen Stilllegungsaufsicht, die eher den Charakter einer allgemeinen Strahlenschutzaufsicht hat, tritt die Aufsicht über den weiteren Betrieb eines Kernkraftwerks.

Dieser qualitative Unterschied in der Verwaltungstätigkeit nach alter und neuer Gesetzeslage wird nicht dadurch beeinträchtigt, dass er auch zu einer quantitativen Mehrung der Aufsichtstätigkeit führt. Eine quantitative Mehrung kann einen qualitativen Unterschied weder begründen noch ausschließen.

Dies verkennend: *Scholz*, NVwZ 2010, 1385 (1388) unter Hinweis auf *Moench/Rutloff*, DVBl. 2010, 865 (869 f.).

Die hier vorgenommene Bewertung wird auch durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bestätigt:

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 13.04.1978

BVerfGE 48, 127 (180).

eine Änderung des Wehrpflichtgesetzes dahingehend, dass auf die förmliche Gewissensprüfung verzichtet und eine einfache Erklärung des Wehrpflichtigen als ausreichend anerkannt wurde, er verweigere aus Gewissensgründen den Kriegsdienst, als *„eine grundlegende qualitative Veränderung des bisherigen zivilen Ersatzdienstes“* (BVerfG, a.a.O.) betrachtet, die der Zustimmungspflicht nach Art 87b Abs. 2 Satz 1 GG unterliege. Zur Begründung führte es auch an, dass der Fortfall der Gewissensprüfung zu einer erheblichen Steigerung der Anzahl an Zivildienstleistenden führen werde. Zwar änderte der Gesetzgeber nicht den Zweck des WPfIG sowie des ZDG. Das Bundesverfassungsgericht sah aber in der materiellen Änderung, durch die nach seiner Auffassung der Zivildienst zu einer *„faktisch wahlweise offenstehenden Alternative zum Wehrdienst umgestaltet“*

BVerfGE 48, 127 (183).

werde, eine solche, die die Bedeutung und Tragweite des WPfIG bzw. ZDG betraf, mithin konstitutiv und sonach zustimmungspflichtig war.

Ähnlich liegt es hier: Auch mit der Elften Atomgesetznovelle änderte der Gesetzgeber rein formal nicht die Zweckbestimmung in § 1 Nr. 1 AtG, wonach die Nutzung von Kernkraftwerken zur Stromerzeugung geordnet zu beenden ist. Die Gesetzeslage vor der Elften Atomgesetznovelle definierte jedoch einen Ausstiegszeitpunkt, der nunmehr um durchschnittlich (mindestens) zwölf Jahre pro Kernkraftwerk in die Zukunft verschoben wird. Diese materielle Änderung eines konstitutiven Merkmals des Atomgesetzes führt dazu, dass die Landesaufsichtsbehörden im Verlängerungszeitraum nicht die sichere und gefahrlose Deinstallation der Kernkraftwerke beaufsichtigen, sondern deren Leistungsbetrieb samt aller möglichen Störfälle bei der nuklearen Kettenreaktion. Die damit veränderte Bedeutung und Tragweite von Atomgesetz und Verwaltungstätigkeit begründet die Zustimmungsbedürftigkeit der Elften Atomgesetznovelle.

c) Verlängerung der Aufsichtstätigkeit insgesamt

Noch deutlicher wird die qualitative Änderung der im Auftrag des Bundes übertragenen Verwaltungstätigkeiten bei Berücksichtigung

der Tatsache, dass sich die Aufsichtstätigkeit der Landesbehörden auch insgesamt verlängert.

Die atomrechtliche Aufsichtstätigkeit umfasst den Betrieb und die Stilllegung von Kernkraftwerken. Die Verlängerung des Betriebs führt zu einem späteren Beginn der Stilllegungsphase. Folgerichtig endet die Stilllegungsaufsicht entsprechend später als nach bisheriger Gesetzeslage.

Die Landesbehörden beaufsichtigen deswegen die Kernkraftwerke im Auftrag des Bundes im Durchschnitt (mindestens) zwölf Jahre über den Zeitpunkt hinaus, zu dem gemäß bisheriger Gesetzeslage ihre atomgesetzliche Aufsichtstätigkeit insgesamt beendet gewesen wäre.

Vgl. bereits oben A.V.2.b)bb).

Die Elfte Atomgesetznovelle verändert demnach auch unter diesem Gesichtspunkt die Bedeutung und Tragweite der übertragenen Aufgaben in zeitlicher Perspektive. Dies kommt der Übertragung einer neuen Aufgabe gleich und bedarf daher der Zustimmung des Bundesrates nach Art. 78, 87c GG.

d) Qualitative Wandelung der Aufsichtstätigkeit bereits vor dem Verlängerungszeitraum

Unabhängig von der qualitativen Wandelung der Aufsichtstätigkeit ab Beginn des Verlängerungszeitraums verändert sich die Aufsichtstätigkeit der Länder bereits zuvor grundlegend. Sie stellt die Genehmigungs- und Aufsichtsbehörden bereits vor Beginn des Verlängerungszeitraums vor qualitativ neue Aufgaben.

Hintergrund ist der Umstand, dass die Landesaufsichtsbehörden seit der Änderung des Atomgesetzes durch das Kernenergienutzungs-Beendigungsgesetz die in der Anlage 3 zum Atomgesetz niedergelegten Reststrommengen und damit die prospektiven Einsatzzeiten der Kernkraftwerke berücksichtigen mussten. Dies betraf insbesondere die Verhältnismäßigkeit und die mögliche Entschädigungspflichtigkeit nachträglicher Auflagen (§ 18 Abs. 1, 3 i.V.m. § 17 Abs. 1 Satz 3 AtG) sowie die praktisch bedeutsame Erörterung eventueller Anträge auf Änderungsgenehmigung. Die Aufsichtstätigkeit gestaltet sich wegen der wesentlich erhöhten

Restlaufzeiten grundlegend um, denn die Kernkraftwerke sind sicherheitstechnisch umfassend zu überprüfen, neu zu bewerten und nachzurüsten.

aa) Staatliche Schutzpflicht

Der Staat und damit die mit der Ausführung des Atomgesetzes im Auftrag des Bundes beauftragten Landesbehörden unterliegen der staatlichen Verpflichtung zur Gewährleistung eines dynamischen Grundrechtsschutzes.

Vgl. nur BVerfGE 49, 89 (137) – Kalkar.

Aus der staatlichen Schutzpflicht folgt auch die Verpflichtung der zuständigen Landesbehörden, dafür zu sorgen, dass der Betreiber jederzeit einen sicheren Betrieb der Anlage gewährleistet. Auf diese Weise wird das Ziel des § 1 Nr. 2 AtG, nämlich insbesondere der Schutz von Leben und Gesundheit vor den Gefahren der Kernenergie sowie den schädlichen Wirkungen ionisierender Strahlen, dauerhaft verwirklicht.

Die staatliche Schutzpflicht erschöpft sich nicht in der Entscheidung über die ursprüngliche Genehmigung der Anlage und in der Aufsicht über den Betrieb. Inwieweit über die Dynamisierung des Vorsorgebegriffes im Zeitpunkt der Genehmigung (§ 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG) hinaus von einer allgemeinen dynamischen Betreiberpflicht in dem Sinne auszugehen ist, dass auch im laufenden Betrieb der jeweils verbesserte Stand von Wissenschaft und Technik den objektiven Maßstab der erforderlichen Vorsorge bildet.

Hierzu etwa *Heitsch*, Sicherheitsmaßstäbe in der Beendigungsphase, in: Koch/Roßnagel (Hrsg.); 11. Deutsches Atomrechtssymposium, Baden-Baden 2002, S. 167 (169 ff. m.w.N., 175 ff.).

bedarf hier keiner eingehenden Erörterung. Jedenfalls enthält das Atomgesetz verwaltungsrechtliche Instrumente, mit deren Hilfe die Betreiber zu Maßnahmen verpflichtet werden können, die die Vorsorge gegen Schäden verbessern bzw. aufrechterhalten, weil sich die Anlage im Laufe des Betriebs verändert (Abnutzung) oder weil neue Gefahren und Risiken eingetreten oder erkannt worden sind bzw. Auslegungsmängel nachträglich offenbar geworden sind.

Maßgebliches Instrument hierfür ist nach dem Wortlaut des Atomgesetzes die nachträgliche Auflage gem. § 17 Abs. 1 S. 3 AtG. Nach § 17 Abs. 3 Ziff. 2 AtG können Genehmigungen widerrufen werden, wenn eine ihrer Voraussetzungen später weggefallen ist. Eine Genehmigung kann also widerrufen werden, wenn die Vorsorge entsprechend dem Stand von Wissenschaft und Technik nicht mehr gewährleistet ist. Als milderer Mittel ist im Rahmen der Verhältnismäßigkeit eines Widerrufs danach auch eine Auflage zulässig, wenn diese die Vorsorge an den aktuellen Stand von Wissenschaft und Technik heranführt.

Die Entscheidung über nachträgliche Auflagen hat nach Maßgabe des einfachen Rechts (vgl. etwa § 18 Abs. 1, 3 AtG) und des Verfassungsrechts (Art. 12 Abs. 1, 14 Abs. 1 GG) unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu erfolgen. Unter Umständen kommt nur eine nachträgliche Auflage gegen Entschädigung in Betracht, § 18 Abs. 1, 3 AtG, was erhebliche Belastungen für die Länderhaushalte bedeuten würde.

Die Frage, welche Maßnahmen für einen Betreiber erforderlich und zumutbar sind, beantwortet sich maßgeblich vor dem Hintergrund der durch eine bestimmte Reststrommenge festgelegten Restlaufzeit der Anlage.

bb) Berücksichtigung der reduzierten Restlaufzeiten im Verwaltungsvollzug

Nach Inkrafttreten des Kernenergienutzungs-Beendigungsgesetzes 2002 hatte sich die mit der Ausführung des Gesetzes beauftragte Landesverwaltung in tatsächlicher (nachfolgend (1)) und rechtlicher Hinsicht (nachfolgend (2)) auf die nunmehr reduzierten Restlaufzeiten eingestellt.

(1) Risikoprognose unter Berücksichtigung der Restlaufzeit

Die Betreiber von Kernanlagen haben nicht nur zum Zeitpunkt der Erteilung der Genehmigung die Voraussetzungen nach § 7 Abs. 2 AtG zu erfüllen, namentlich die erforderliche Vorsorge gegen Schäden zu gewährleisten, sondern jederzeit. Um dies zu erreichen, muss die Anlage einer ständigen Überwachung im Ganzen sowie hinsichtlich der Funktion jeder Einzelkomponente unterzogen werden. Um das erforderliche Vorsorgeniveau jederzeit auf-

rechtzuerhalten, bedarf es einer Risikoprognose. Auf der Grundlage dieser Risikoprognose ist zu entscheiden, ob etwa bestimmte Komponenten erneuert bzw. neue, bessere oder zusätzliche Schutzmaßnahmen getroffen werden müssen.

Sowohl bei der anzustellenden Risikoprognose als auch bei der Beurteilung der durchzuführenden Maßnahmen zur Erhaltung bzw. Verbesserung des Schutzniveaus spielt die zu erwartende Einsatz- und Restlaufzeit der Anlage eine wesentliche Rolle. Dies gilt beispielsweise für die Ermüdung von Bauteilen, über deren möglicherweise notwendigen Austausch auf der Grundlage von Ermüdungsanalysen zu entscheiden ist.

Vgl. hierzu oben A.V.2.b)cc).

(2) Die Verhältnismäßigkeit von zusätzlichen Maßnahmen

Der Umfang dessen, was der Betreiber zur dauernden Aufrechterhaltung des sicheren Betriebs der Anlage tun muss, ist dabei immer vor dem Hintergrund der besagten Restlaufzeiten zu beurteilen. Auch die (entschädigungslose) Verhängung nachträglicher Auflagen zur verbesserten Erreichung der Schutzziele des § 1 Nr. 2 oder 3 AtG, d.h. zur Anpassung des Kernkraftwerks an einen möglicherweise verbesserten Schutz vor den von der Anlage selbst (vgl. § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG) oder von außen (vgl. § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG) herrührenden Gefahren, ist, wie sich auch aus § 18 Abs. 1, Abs. 3 AtG ergibt, unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu treffen.

So stellte sich etwa die Frage, ob nachträgliche Auflagen im Hinblick auf grundlegende, das Anlagenkonzept berührende baulich-technische Veränderungen der Anlage vor dem Hintergrund der verkürzten Restlaufzeiten seit 2002 unter Berücksichtigung des den Art. 12 und 14 GG innewohnenden Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes überhaupt noch gerechtfertigt waren.

Sehr einschränkend etwa *P.M. Huber*, ZUR 2004, 1 (6), *Böwing*, Gewährleistung des Sicherheitsniveaus in der Beendigungsphase, in: Koch/Roßnagel (Hrsg.); 11. Deutsches Atomrechtssymposium, Baden-Baden 2002, S. 189 (200 f.); *Leidinger*, Sicherheitsverantwortung des Betreibers, a.a.O., S. 123 (130).

Jedenfalls nach Auffassung der Betreiber sollte weniger einschneidenden Eingriffen wie der Anordnung einer zusätzlichen Überwachungseinrichtung oder einer höheren Frequenz wiederkehrender Prüfungen gegenüber baulichen Veränderungen der Vorzug gebühren.

Böwing, a.a.O., S. 201.

Tatsächlich wurde dieser Einwand ernst genommen und von nachträglichen Auflagen zur Verbesserung des nach der jeweiligen Genehmigung vorgesehenen Anlagenkonzepts kein Gebrauch gemacht, auch nicht im Hinblick auf den baulichen Schutz vor Flugzeugabstürzen.

Geulen/Klinger, NVwZ 2010, 1118 (1120 m.w.N.).

Die seit dem Kernenergienutzungs-Beendigungsgesetz 2002 geltenden Restlaufzeiten spielten sonach bei der Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im Rahmen der Entscheidung über nachträgliche Auflagen eine wesentliche Rolle.

cc) Auswirkungen der Verlängerung der Laufzeiten auf den Gesetzesvollzug

Werden nunmehr diese Laufzeiten erheblich verlängert, so müssen sowohl in technischer Hinsicht (Ermüdungsanalysen, Störfallnachweise, Folgenbewertung des Lastwechselbetriebs) als auch in rechtlicher Hinsicht (erneute Verhältnismäßigkeitsprüfung mit sich daraus ergebenden nachfolgenden Verwaltungstätigkeiten) erheblich neue Verwaltungsaufgaben erfüllt werden.

(1) Ausgleich des für die verlängerte Laufzeit nicht mehr hinnehmbaren Erneuerungsdefizits

Ohne das Kernenergienutzungs-Beendigungsgesetz und die damit verbundene zeitliche Begrenzung der Laufzeiten hätte eine Vielzahl von Maßnahmen seit dem Jahr 2002 erfüllt werden müssen, um die Kraftwerke in technischer Hinsicht so anzupassen, dass die Ziele des § 1 Nr. 2 und 3 AtG bestmöglich erfüllt werden. Dies betrifft zum einen Maßnahmen zur Abwendung von neuen Gefahren, die der Anlage von außen drohen, insbesondere unter Berücksichtigung der veränderten Sicherheitslage nach dem 11.09.2001, zum anderen auch Maßnahmen im Hinblick auf den natürlichen, über

die beim Kernenergienutzungs-Beendigungsgesetz vorgesehenen 32 Betriebsjahre hinausgehenden Alterungsprozess der Anlagen. Abgesehen hiervon ist auf konzeptionelle Sicherheitsdefizite der Kernkraftwerke, Prüfungsdefizite, den sich weiter entwickelnden Stand von Wissenschaft und Technik sowie die inzwischen veralteten Sicherheitsanforderungen zu verweisen.

Vgl. hierzu ausführlich oben A.V.2.a)aa).

Werden nun die Restlaufzeiten der Kernkraftwerke um durchschnittlich (mindestens) zwölf Jahre verlängert, so entsteht im Hinblick auf die nun deutlich längere Gesamtlaufzeit der Anlagen ein angesichts der staatlichen Schutzpflicht nicht mehr hinnehmbares Erneuerungsdefizit, das bei den zuständigen Landesbehörden einen akuten und weitreichenden Handlungsbedarf auslöst.

(2) Erhebliche Anforderungen an die Vollzugsbehörden

Die verwaltungsmäßige Bewältigung des Erneuerungsdefizits wird die Genehmigungs- und Aufsichtsbehörden, die sich in den vergangenen acht Jahren überdies auf die absehbare Beendigung der Betriebsaufsicht eingestellt hatten, vor schwerwiegend neue Aufgaben stellen. Das entsprechende Arbeitsprogramm beschreibt das Bundesumweltministerium in seiner bereits angeführten Nachrüstungsliste (bereits beigefügt als **Anlage 13**). Danach müssen die Aufsichtsbehörden insbesondere die Ermüdungsanalysen und die Störfallnachweise für jedes einzelne Kernkraftwerkes systematisch neu bewerten.

Vgl. zu diesen Bereichen der systematischen Überprüfung und Neubewertung oben A.V.2.b)cc).

Diese Neubewertung wird im Ergebnis zu einem erheblichen Nachrüstungsbedarf führen, den es ohne die Laufzeitverlängerung nicht gegeben hätte. Der finanzielle Umfang der Nachrüstungen dürfte entsprechend den Vorgaben des Bundesumweltministeriums pro Kernkraftwerk zwischen 600 Mio. und 2 Mrd. Euro liegen.

Vgl. bereits im Sachverhalt unter A.V.2.b)cc).

Auch die Betreiber der Kernkraftwerke gehen von einem erheblichen Erneuerungsbedarf aus. Nach dem zwischen Bund und KKW-Betreibern geschlossenen Förderfondsvertrag zahlen letzte-

re einen freiwilligen Förderbeitrag, der in ein Sondervermögen des Bundes fließt. Diese Förderbeiträge werden jedoch gekürzt soweit ab dem 06.09.2010 hoheitlich veranlasste oder mit den Sicherheitsbehörden abgestimmte Nachrüstungs- oder Sicherheitsanforderungen einen Gesamtbetrag von 500 Mio. € für das betreffende Kernkraftwerk überschreiten, vgl. § 4, Ziff. 4.1 (i) lit. (b) des Förderfondsvertrages (bereits beigefügt als **Anlage 10**).

Vgl. hierzu unter A.IV.2.d)

Die Antragsteller waren an der Verhandlung des Förderfondsvertrages nicht beteiligt. Jedoch legt die Aufnahme eines solchen Betrages für jedes einzelne Kraftwerk die Vermutung nahe, dass auch die KKW-Betreiber sogar einen noch darüber hinaus gehenden Erneuerungsbedarf für nicht ausgeschlossen halten, weil sie für diesen Fall eine Regelung (hier: die Anrechnung auf den Förderbeitrag) schufen.

Ob man so weit gehen muss, diese umfassende Nachrüstung der Kernkraftwerke einem Neubau gleichzustellen, der dann einer neuen Planung, neuer Genehmigungen und baumfassenden Überprüfungen bedürfte, kann an dieser Stelle dahinstehen.

Hierzu *Geulen/Klinger*, NVwZ 2010, 1118 (1121 m.w.N.).

Im Ergebnis besteht jedenfalls auch nach Auffassung von Bundesregierung und KKW-Betreibern ein erheblicher Prüfungs- und Nachrüstungsbedarf, den es ohne Laufzeitverlängerung nicht gegeben hätte: Die Landesbehörden müssen Prüfungen veranlassen, die die gesamte Anlage erfassen, praktisch alle Störfallnachweise der Anlage neu bewerten, umfangreiche Nachrüstungen genehmigen und beaufsichtigen und dabei zusätzlich alle Wechselwirkungen mit der bestehenden Anlage beachten. Der den Landesbehörden dadurch entstehende Aufwand kommt dem einer Neugenehmigung zumindest nahe.

Die Landesbehörden erbringen damit eine Tätigkeit, die sich von der Verwaltungspraxis auf Grundlage der bisherigen Gesetzeslage grundlegend unterscheidet. Dies kommt der Übertragung einer neuen Aufgabe, die die Länder unter der Aufsicht des Bundes vollziehen, gleich.

dd) Schlussfolgerung

Sonach ist festzustellen, dass eine Fortsetzung des Betriebs der Kernkraftwerke über den bisher in Anlage 3 (Spalte 2) zum Atomgesetz vermittels Reststrommengen niedergelegten Zeitraum nur möglich ist, wenn die Anlagen in technischer Hinsicht auf eine Laufzeitverlängerung um durchschnittlich (mindestens) zwölf Jahre ausgerichtet werden. Die hierdurch im Unterschied zur bisherigen Rechtslage erforderlichen Maßnahmen verleihen der Verwaltungstätigkeit der Länder schon vor Beginn des Verlängerungszeitraumes eine wesentlich andere Bedeutung und Tragweite.

D. Ergebnis

Das Elfte Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes vom 08.12.2010 (BGBl. I S. 1814) hätte demnach nicht ohne Zustimmung des Bundesrates beschlossen werden dürfen. Es ist mit Art. 78, 87c GG unvereinbar und nichtig.

Berlin, den 28.02.2011

Prof. Dr. Hermes

Prof. Dr. Wieland

Dr. Däuper