

DER NORMENKONTROLLANTRAG GEGEN DIE LAUFZEITVERLÄNGERUNG FÜR KERNKRAFTWERKE

Die Bundesländer Rheinland-Pfalz, Berlin, Brandenburg, Bremen und Nordrhein-Westfalen beantragen beim Bundesverfassungsgericht, das Gesetz zur Laufzeitverlängerung für Kernkraftwerke (Elfte Atomgesetznovelle) für nichtig zu erklären. Der Bundesgesetzgeber hat die Laufzeitverlängerung ohne Zustimmung des Bundesrates beschlossen, obwohl diese nach Artikel 78, 87c GG erforderlich gewesen wäre.

A. Zum Sachverhalt

Der Bundesgesetzgeber hat mit der Elften Atomgesetznovelle die Laufzeit der in Deutschland betriebenen Kernkraftwerke um durchschnittlich (mindestens) zwölf Jahre, bei neueren Anlagen um (mindestens) 14 Jahre verlängert.

Jedes Kernkraftwerk darf gegenüber der bisherigen Gesetzeslage zusätzliche Reststrommengen produzieren, bevor es seinen Leistungsbetrieb einstellen muss. Der Bundesgesetzgeber knüpft damit an die Regelungstechnik an, die bereits unter der rot-grünen Bundesregierung im Jahr 2002 gewählt worden war. Der damals mit dem Kernenergiebeendigungsgesetz beschlossene Atomausstieg wies jedem Kernkraftwerk erstmals individuelle Reststrommengen zu. Zwar konnten, wie auch künftig, Reststrommengen von einem auf ein anderes Kernkraftwerk übertragen werden. Die Reststrommenge aller Kernkraftwerke insgesamt blieb jedoch unverändert.

Die Bundesländer sind von der Laufzeitverlängerung betroffen, weil sie bei der atomrechtlichen Aufsicht über Kernkraftwerke eine zentrale Rolle spielen. Sie vollziehen den Großteil der Aufsichtstätigkeit, während bundeseigenen Behörden lediglich einzelne Aufgabenbereiche zugeordnet sind, vgl. §§ 22 ff., 24 Abs. 1 Satz 1 AtG. Die Landesbehörden sind insbesondere zuständig für die Genehmigung von Kernkraftwerken, § 7 Atomgesetz (AtG), sowie für die Aufsicht über diese Anlagen, § 19 AtG.

Die Bundesländer beaufsichtigen die Kernkraftwerke dabei im Auftrag des Bundes (Bundesauftragsverwaltung). Der Bund, und insoweit federführend das Bundesumweltministerium, kann eine bestimmte Aufsichtstätigkeit anweisen, auch wenn die betroffenen Landesbehörde damit nicht einverstanden ist, Art. 85 Abs. 3 und 4 GG.

Für die Aufsichtstätigkeit der Bundesländer ergeben sich aus der Laufzeitverlängerung erhebliche Konsequenzen:

- Nach der bislang geplanten Einstellung des Leistungsbetriebes aller Kernkraftwerke bis zum Jahr 2024 folgt nunmehr ein Zeitraum, in dem Kernkraftwerke im Gegensatz zur alten Rechtslage weiter betrieben werden dürfen. In diesem Verlängerungszeitraum üben die Landesaufsichtsbehörden eine substantiell andere Aufsichtstätigkeit aus als nach alter Gesetzeslage vorgesehen. Anstelle einer Aufsicht über stillzulegende Kernkraftwerke überwachen sie auch weiterhin deren Leistungsbetrieb (Betriebs- statt Stilllegungsaufsicht).
- Darüber hinaus verlängert die Elfte Atomgesetznovelle auch die atomrechtliche Aufsichtstätigkeit der Länder insgesamt, weil sich der Beginn und das Ende der ca. zwölfjährigen Stilllegungsaufsicht in die Zukunft verschieben. Die Landesaufsichtsbehörden hätten die Stilllegung eines Kernkraftwerks, das nach bisheriger Gesetzeslage im Jahr 2024 seinen Leistungsbetrieb eingestellt hätte, bis ungefähr in das Jahr 2036 beaufsichtigen müssen. Nach neuer Gesetzeslage verschiebt sich das Ende der Aufsichtstätigkeit mindestens bis in das Jahr 2050. Die Tätigkeit der Landesbehörde im Zeitraum zwischen 2036 und 2050 ist eine vollständig neue Aufgabe, die der Bundesgesetzgeber den Ländern mit der Laufzeitverlängerung erstmals zuweist.

B. Das Grundgesetz schützt Länderrechte

Die Bundesauftragsverwaltung ist eine Ausnahme von der verfassungsrechtlichen Erstzuständigkeit der Länder: Im Grundsatz vollziehen die Bundesländer Gesetze in eigener Verantwortung und ohne Weisungsrechte des Bundes. Die Bundesauftragsverwaltung ist deswegen als Eingriff in die Landesverwaltungshoheit zu werten. Dieser Eingriff ist nur zulässig, wenn das Grundgesetz die Einrichtung einer Bundesauftragsverwaltung ausdrücklich gestattet, Art 83 GG.

Für den Bereich der Atomaufsicht ist insoweit Art. 87c GG einschlägig. Danach können Gesetze, die die friedliche Nutzung der Kernenergie regeln (hier: Atomgesetz), mit Zustimmung des Bundesrates bestimmen, dass sie von den Ländern im Auftrage des Bundes ausgeführt werden.

C. Rechtliche Würdigung

Nach Auffassung der den Antrag stellenden Länder wird das Bundesverfassungsgericht die Nichtigkeit der Elften Atomgesetznovelle feststellen, weil das Gesetz ohne Zustimmung des

Bundesrates beschlossen worden ist. Diese Zustimmung wäre jedoch nach Art. 87c GG erforderlich gewesen,

- weil die Geltungsdauer der Bundesauftragsverwaltung verlängert wird und
- weil die im Auftrag des Bundes auszuführende Verwaltungsaufgabe eine wesentlich andere Bedeutung und Tragweite erhält.

I. Verlängerung der Bundesauftragsverwaltung

Bereits in einer Entscheidung aus dem Jahr 1958 hat das Bundesverfassungsgericht deutlich gemacht, dass die Zustimmung des Bundesrates zu einem Gesetz, in dem Bundesauftragsverwaltung geregelt wird, auch eine zeitliche Komponente enthält (BVerfGE 8, 274, 295 - Preisgesetz). Ist ein Gesetz in seiner Rechtswirkung zeitlich begrenzt, dann umfasst die Zustimmung des Bundesrates auch nur diesen begrenzten Zeitraum. Wird die zeitliche Begrenzung ganz oder teilweise aufgehoben, bedarf es einer erneuten Zustimmung des Bundesrates.

So liegt der Fall hier: Das Kernenergienutzungs-Beendigungsgesetz hat im Jahr 2002 den Leistungsbetrieb von Kernkraftwerken und in der Folge auch die entsprechende Aufsichtstätigkeit der Länder zeitlich begrenzt. Nach Produktion der dort aufgeführten Reststrommengen hätte der Leistungsbetrieb eingestellt werden müssen, und damit wäre auch die entsprechende Aufsichtstätigkeit der Länder entfallen. Nach Ablauf der darauf folgenden ca. zwölfjährigen Stilllegungsaufsicht hätte dann jegliche atomrechtliche Aufsichtstätigkeit der Länder bezüglich der Kernkraftwerke ein Ende gefunden. Weisungen des Bundes an die Länder im Bereich des Atomrechts wären entfallen, der Eingriff in die Landesverwaltungshoheit beendet gewesen.

Wenn der Bundesgesetzgeber (wie vorliegend) den Eingriff in die Landesverwaltungshoheit zeitlich verlängern will, dann muss der Bundesrat als Vertretung der Länder zustimmen.

II. Veränderte Bedeutung und Tragweite

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind Änderungsgesetze außerdem auch dann zustimmungsbedürftig, wenn sie eine von den Ländern im Auftrag des Bundes zu vollziehende Verwaltungsaufgabe strukturell oder in anderer Weise schwerwiegend verändern oder grundlegend umgestalten (ausführlich hierzu zuletzt: BVerfG, Beschluss v. 04.05.2010, 2 BvL 8/07, 2 BvL 9/07, Rn. 144 ff. - Luftsicherheitsgesetz).

1. Grundlegende Änderung des Atomgesetzes

Die Elfte Atomgesetznovelle verändert zunächst das Atomgesetz selbst grundlegend. Mit dem Kernenergiebeendigungs-Gesetz war das Atomgesetz dahingehend geändert worden, dass der Leistungsbetrieb von Kernkraftwerken gestaffelt bis 2024 auslaufen sollte. Dieser Atomausstieg war das zentrale Anliegen der Gesetzesänderung 2002. Es ging nicht um irgendein Auslaufen des Leistungsbetriebs in ferner Zukunft, sondern um eine konkret absehbare und bestimmbare Restlaufzeit. Diese konstitutive Zweckbestimmung des Atomgesetzes hat der Bundesgesetzgeber durch die Laufzeitverlängerung wesentlich verändert.

2. Strukturelle Änderung der Verwaltungstätigkeit

Zudem führt die Laufzeitverlängerung dazu, dass sich die Aufsichtstätigkeit der Landesbehörden strukturell ändert:

- Die Betriebsaufsicht im Verlängerungszeitraum ist grundverschieden von der Stilllegungsaufsicht. Störfälle können sich nur beim Betrieb der Anlage ereignen. Nach der Beendigung des Leistungsbetriebes und dem Entfernen der Brennelemente ist eine Kernschmelze ausgeschlossen. Deswegen ergibt sich auch aus dem Stilllegungsleitfaden des Bundesumweltministeriums, dass nicht weniger als 90 Regelwerke zur Überwachung von Kernkraftwerken während der Stilllegungsaufsicht nicht mehr anwendbar sind.
- Noch plastischer wird die Veränderung der Verwaltungstätigkeit für den Zeitraum, in dem nach alter Gesetzeslage die atomrechtliche Aufsichtstätigkeit insgesamt beendet gewesen wäre. An die Stelle des Wegfalls der atomrechtlichen Aufsichtstätigkeit tritt nach neuer Gesetzeslage eine Stilllegungsaufsicht.
- Unabhängig von der qualitativen Wandlung der Aufsichtstätigkeit ab Beginn des Verlängerungszeitraums verändert sich die Aufsichtstätigkeit der Länder auch bereits zuvor grundlegend. Aufgrund der verlängerten Restlaufzeiten entsteht im Hinblick auf die nun deutlich längere Gesamtlaufzeit der Anlagen ein Erneuerungsdefizit, das bei den zuständigen Landesbehörden einen sofortigen und weitreichenden Handlungsbedarf auslöst. Ermüdungsanalysen, Störfallnachweise und die Folgen des Lastwechselbetriebs bedürfen ebenso einer vollständig neuen Bewertung wie die Verhältnismäßigkeit von Nachrüstungen.

Für juristische Rückfragen stehen die Prozessbevollmächtigten zur Verfügung:

- Prof. Georg Hermes, 069/ 798-34275, Sekr.Hermes@jur.uni-frankfurt.de
- Prof. Joachim Wieland, 06232/ 654-355, Wieland@dhv-speyer.de
- Rechtsanwalt Dr. Olaf Däuper, 030/ 611284-015, olaf.daeuper@bbh-online.de