

# „Zustimmungsrechte des Bundesrates“

Dr. Matthias Rossi, wiss Ass, Humboldt-Universität zu Berlin

*Thematik:* Staatsorganisationsrecht, Zustimmungsrechte des Bundesrates beim Erlass von Gesetzen und Verwaltungsvorschriften

*Schwierigkeitsgrad:* mittelschwere Anfängerklausur

*Bearbeitungszeit:* zwei Stunden

*Hilfsmittel:* Gesetzestexte, insb GG

## Sachverhalt

Der Bundestag beschließt am 29.1.2003 mehrheitlich ein Änderungsgesetz zum AtomG und leitet es noch am selben Tag dem Bundesrat zu. Durch dieses Gesetz wird nach § 7 Abs 2 AtomG ein Abs 2a eingefügt, der den Vorsorgegrundsatz gegenüber Strahlenunfällen erweitert. Künftig dürfen Kernkraftwerke nur noch genehmigt werden, wenn auf Grund der Beschaffenheit der Anlage auch atypische gesundheitsgefährdende Ereignisse ausgeschlossen werden können. Diese Ereignisse, so formuliert der einzufügende Abs 2a,

„sind in Leitlinien näher zu bestimmen, die das für die kerntechnische Sicherheit und den Strahlenschutz zuständige Bundesministerium nach Anhörung der zuständigen obersten Landesbehörden im Bundesanzeiger als Verwaltungsvorschriften veröffentlicht.“

Die Gesetzesänderung soll zum 1.4.2004 in Kraft treten. Im Bundesrat wird das Änderungsgesetz kontrovers diskutiert. In seiner Sitzung vom 20.5.2002 findet sich für den Antrag, den Vermittlungsausschuss einzuberufen, aber keine Mehrheit. Der Bundespräsident fertigt das Gesetz daraufhin unter dem 19.6.2003 aus und verkündet es im Bundesgesetzblatt vom 28.6.2003.

Die Regierung des Landes L ist der Ansicht, das Änderungsgesetz hätte ohne die Zustimmung des Bundesrates nicht zustande kommen dürfen und sei unter anderem deshalb nichtig. Sie ruft deshalb mit Schreiben vom 15.7.2003 das Bundesverfassungsgericht an und beantragt, die Verfassungswidrigkeit des Änderungsgesetzes festzustellen.

<b>Aufgabe</b>	Prüfen Sie die Erfolgsaussichten des Antrags der Landesregierung!
<b>Hinweis</b>	§ 24 I 1 AtomG (vereinfacht): „Die Verwaltungsaufgaben nach dem AtomG werden im Auftrage des Bundes durch die Länder ausgeführt.“
<b>Lösungsvorschlag</b>	
<b>Obersatz</b>	Der Antrag der Landesregierung hat Erfolg, wenn er zulässig und begründet ist.
<b>Zulässigkeit</b>	<b>A) Zulässigkeit</b>
<b>Zuständigkeit und Verfahrensart</b>	<b>I. Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts</b> Der Antrag der Landesregierung zielt unabhängig eines konkreten Rechtsanwendungsfalls auf die Überprüfung eines Gesetzes durch das Bundesverfassungsgericht, das gemäß Art 93 I Nr 2 GG iVm §§ 13 Nr 6, 76 ff. BVerfGG für Entscheidungen in solchen abstrakten Normenkontrollverfahren zuständig ist.
<b>Antragsberechtigung</b>	<b>II. Antragsberechtigung</b> Ausweislich des Art 93 I Nr 2 GG und des § 76 I 1 BVerfGG ist die Regierung des Landes L berechtigt, ein abstraktes Normenkontrollverfahren einzuleiten.
<b>Antragsgegenstand</b>	<b>III. Antragsgegenstand</b> Die Landesregierung hält das (Bundes-)Änderungsgesetz zum Atomgesetz für verfassungswidrig und rügt somit zulässigerweise (Art 93 I Nr 2 GG iVm § 76 I Nr 1 BVerfGG) die Unvereinbarkeit von Bundesrecht mit dem Grundgesetz. Allerdings können grundsätzlich nur rechtlich existente Normen Gegenstand einer abstrakten Normenkontrolle sein, weil noch nicht oder nicht mehr bestehendes Recht grundsätzlich keine Gefahr für die Beachtung höheren Rechts darstellt (vgl. <i>Benda/Klein</i> , Verfassungsprozeßrecht, 2. Aufl. 2001, Rn 724; <i>Pestalozza</i> , Verfassungsprozeßrecht, 1991, § 8 Rn 8).
<b>rechtlich existentes Recht?</b>	Fraglich ist in diesem Fall, ob es sich bei § 2a AtomG möglicherweise (noch) nicht um rechtlich existentes Recht handelt, weil das Änderungsgesetz zum Zeitpunkt des Antrags der Landesregierung an das

Bundesverfassungsgericht noch nicht in Kraft getreten ist. Allerdings beginnt die Existenz einer Rechtsnorm schon mit ihrer Verkündung, weil mit diesem Akt das Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen wird und der Gesetzesinhalt nicht mehr geändert werden kann. Nach Ausfertigung und Verkündung kann deshalb jedes Gesetz im Wege der abstrakten Normenkontrolle überprüft werden (*Benda/Klein, Verfassungsprozeßrecht, 2. Aufl 2001, Rn 725*). Somit ist § 2a AtomG geeigneter Prüfungsgegenstand einer abstrakten Normenkontrolle.

*Hinweis: Dieses Problem kann auch im Rahmen des Prüfungspunktes „Klarstellungsinteresse“ erörtert werden, so etwa Degenhart, Staatsrecht I, 13. Aufl 1997, Rn 509.*

## **Statthaftigkeit**

### **IV. Statthaftigkeit des Antrags**

Das abstrakte Normenkontrollverfahren ist ein objektives Beanstandungsverfahren, eine Antragsbefugnis im Sinne der Möglichkeit einer Verletzung in eigenen Rechten ist deshalb nicht erforderlich. Art 93 I Nr 2 GG verlangt insofern nur „Meinungsverschiedenheiten oder Zweifel“ an der Verfassungsmäßigkeit von Bundesrecht. Dass § 76 I Nr 1 BVerfGG diese Voraussetzungen einengt, indem es verlangt, dass der Antragsteller die Norm „für nichtig hält“ spielt in diesem Fall keine Rolle, denn die Landesregierung ist der Auffassung, das Änderungsgesetz sei nichtig. Der Antrag ist deshalb statthaft. (Zu dem Problem vgl *Benda/Klein, Verfassungsprozeßrecht, 2. Aufl 2001, Rn 730; Pestalozza, Verfassungsprozeßrecht, 1991, § 8 Rn 12 ff.; Stuth, in: Umbach/Clemens (Hrsg), BVerfGG, 1992, § 76 Rn 6*).

## **Klarstellungs- interesse**

### **V. Klarstellungsinteresse**

Das vom Bundesverfassungsgericht mitunter geforderte besondere objektive Interesse des Antragstellers wird regelmäßig durch den Antrag indiziert (vgl bspw BVerfGE 52, 63, 80). Das gilt insbesondere in Fällen, in denen – wie im vorliegenden Fall – der Antragsteller von der Unvereinbarkeit der Norm mit höherrangigem Recht überzeugt ist und sein Antrag gemäß § 76 Nr 1 BVerfGG auf die Feststellung der Nichtigkeit dieser Norm durch das Bundesverfassungsgericht zielt. Ein darüber hinausgehendes Klarstellungsinteresse muss dagegen nur dann nachgewiesen werden, wenn der Antrag gemäß § 76 Nr 2 BVer-

fGG darauf gerichtet ist, die Gültigkeit einer Norm vom Bundesverfassungsgericht bestätigen zu lassen (deutlich BVerfGE 96, 133, 137; vgl auch BVerfGE 103, 111, 124). Da die Landesregierung in diesem Fall aber nicht die Gültigkeit, sondern die Nichtigkeit des Änderungsgesetzes durch das Bundesverfassungsgericht festgestellt wissen will, indiziert ihr Antrag zugleich das Klarstellungsinteresse.

## **Form und Frist**

### **VI. Form und Frist**

Laut Angaben im Sachverhalt hat die Landesregierung die nach § 23 I BVerfGG vorgeschriebene Schriftform gewahrt. Wegen ihrer Funktion als objektives Beanstandungsverfahren ist die abstrakte Normenkontrolle nicht fristgebunden.

## **Begründetheit**

### **B) Begründetheit**

Der zulässige Antrag ist begründet, wenn das Änderungsgesetz – formell oder materiell – verfassungswidrig ist.

## **Formelle Verfassungsmäßigkeit**

### **I. Formelle Verfassungsmäßigkeit**

Das Änderungsgesetz könnte zunächst in formeller Hinsicht gegen das Grundgesetz verstoßen.

## **Zuständigkeit**

### **1. Zuständigkeit**

Zweifel an der Zuständigkeit des Bundes für den Erlass des Änderungsgesetzes zum Atomgesetz sind nicht zu erkennen. Zwar folgt die Zuständigkeit des Bundes für die Änderung des Atomgesetzes noch nicht aus der Qualifizierung des zu ändernden Atomgesetzes als Bundesgesetz. Entscheidend für die Ermittlung der Verbandskompetenz ist vielmehr der Inhalt des Änderungsgesetzes. Dabei liegt die Gesetzgebungsbefugnis gemäß Art 30 GG und 70 GG grundsätzlich bei den Ländern. Bezüglich des hier betroffenen Bereichs der Genehmigungsvoraussetzungen für die Betreibung von Atomkraftwerken begründet

## **Grundsatz**

## **Bundeskompetenz**

Art 74 I Nr 11a iVm Art 72 I GG allerdings eine konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis des Bundes. Da gerade bezüglich der Vorsorge vor etwaigen Strahlenunfällen und den zu diesem Zweck etablierten Genehmigungsvoraussetzungen im Interesse der Rechtseinheit auch von dem Erfordernis eines gesamtstaatlichen Regelungsinteresses iSd

Art 72 II GG ausgegangen werden kann, liegt die Verbandskompetenz für den Erlass des Änderungsgesetzes zum Atomgesetz beim Bund.

## **Verfahren**

### **2. Verfahren**

#### **Initiative**

a) Was die in Art 76 ff. GG normierten Anforderungen an das Gesetzgebungsverfahren betrifft, so ist mangels Angaben im Sachverhalt zunächst von einer den Voraussetzungen des Art 76 GG entsprechenden Gesetzesinitiative auszugehen.

#### **Bundestagsbeschluss**

b) Auch ist laut Sachverhalt der gemäß Art 77 I 1 GG erforderliche Beschluss des Bundestages gefasst worden.

#### **Mitwirkung des**

#### **Bundesrates**

c) Fraglich ist allein, ob der Bundesrat in verfassungsmäßiger Weise an der Verabschiedung des Gesetzes mitgewirkt hat. Dies ist nicht der Fall, wenn das Änderungsgesetz zum Atomgesetz der Zustimmung des Bundesrates bedurft hätte. Eine solche Zustimmungspflicht muss sich aus einer ausdrücklichen Bestimmung im Grundgesetz ergeben, andernfalls ist das zu erlassende Gesetz als Einspruchsgesetz zu qualifizieren und die Zustimmung des Bundesrates folglich nicht erforderlich (vgl hierzu bspw *Maurer*, Staatsrecht, § 17 Rn 70; *Degenhart*, Staatsrecht I, 13. Aufl 1997, § 6 Rn 421).

#### **Zustimmungspflicht aus Art 85 I GG?**

(1) Da das Änderungsgesetz keine Regelungen über die „Einrichtung der Behörden“ vorsieht und somit nicht die Organisation der Landesverwaltung betrifft, folgt eine solche Zustimmungspflicht jedenfalls nicht aus Art 85 I GG.

#### **Zustimmungspflicht aus Art 85 II 1 GG?**

(2) Die Zustimmungspflicht könnte sich aber aus Art 85 II 1 GG ergeben, denn das Änderungsgesetz ermächtigt zum Erlass von „Leitlinien“ als Verwaltungsvorschriften. Dann müsste Art 85 GG aber überhaupt auf die Ausführung des Atomgesetzes Anwendung finden.

#### **Anwendbarkeit**

Nach dem Grundsatz des Art 83 GG werden Bundesgesetze regelmäßig als eigene Angelegenheit der Länder, also unter den Voraussetzungen des Art 84 GG ausgeführt, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt. Eine solche „andere Bestimmung“ im Sinne des Art 83 GG findet sich für das hier interessierende Änderungsgesetz zum Atomgesetz aber in Art 87c GG. Denn das Änderungsgesetz beruht ebenso wie das geänderte Atomgesetz auf der Kompetenzregelung des Art 74 I Nr 11a GG. Und da das Atomgesetz in § 24 I von der verfassungsrechtlichen Ermächtigung des Art 87c GG Gebrauch gemacht

hat, wird es im Auftrage des Bundes ausgeführt und unterfällt somit den Vorschriften des Art 85 GG.

### **Subsumtion**

Findet Art 85 II GG auf den vorliegenden Fall also grundsätzlich Anwendung, begründet diese Norm dennoch keine Zustimmungspflicht des Änderungsgesetzes zum Atomgesetz. Denn nach Art 85 II 1 GG ist nur der Erlass der allgemeinen Verwaltungsvorschriften, nicht aber das ihnen zugrunde liegende Gesetz zustimmungspflichtig. Nicht das Ermächtigungsgesetz, sondern die allgemeinen Verwaltungsvorschriften selbst bedürfen der Zustimmung des Bundesrates (explizit BVerfGE 100, 249, 258 u. 262).

### **Einspruchsgesetz**

(3) Da sich die Zustimmungspflicht des Bundesrates zu dem Änderungsgesetz auch nicht aus anderen verfassungsrechtlichen Bestimmungen ergibt, ist es als (bloßes) Einspruchsgesetz zu qualifizieren. Weil der Bundesrat aber nicht innerhalb der Drei-Wochen-Frist des Art 77 II 1 GG den Vermittlungsausschuss angerufen hat, ist das Gesetz gemäß Art 78 Alt 2 GG in verfassungskonformer Weise zustande gekommen.

### **Form**

#### **3. Form**

Laut Sachverhalt hat der Bundespräsident das Änderungsgesetz ausgefertigt und im Bundesgesetzblatt veröffentlicht. Den in Art 82 Abs 1 GG normierten Anforderungen an die Form des Gesetzes ist somit Genüge getan.

### **Materielle Verfassungsmäßigkeit**

#### **II. Materielle Verfassungsmäßigkeit**

Ist das Änderungsgesetz somit in formeller Hinsicht nicht zu beanstanden, könnte es doch in materieller Hinsicht gegen die Verfassung verstoßen. Ein Verstoß gegen Grundrechte ist dabei zwar nicht zu erkennen. Jedoch könnte der Inhalt des neu in das AtomG aufzunehmenden § 2a in zweifacher Weise gegen Art 85 II 1 GG verstoßen.

##### **1. Ermächtigungsadressat**

Ein Verstoß könnte zum einen darin liegen, dass nach dem neu zu schaffenden § 2a AtomG ein einzelner Bundesminister zum Erlass von Leitlinien ermächtigt wird, obwohl nach Art 85 II 1 GG nur die Bundesregierung allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen darf.

## **Begriff der Bundesregierung**

Fraglich ist insofern, ob der Begriff der „Bundesregierung“ im Sinne von Art 85 II 1 GG auch ein einzelnes Mitglied der Bundesregierung erfasst oder ob stets die Bundesregierung als Kollegialorgan gemeint ist. Für die Beschränkung auf das Kollegialorgan Bundesregierung spricht zunächst der Wortlaut. Unter der Bundesregierung ist gemäß Art 62 GG der Bundeskanzler und die Bundesminister zu verstehen, gemeint ist also regelmäßig das Kollegialorgan (vgl schon BVerfGE 26, 338 ff). Das folgt bei systematisch-vergleichender Betrachtung auch aus der Terminologie anderer Verfassungsbestimmungen. So unterscheidet Art 80 GG bspw deutlich zwischen den Befugnissen der Bundesregierung (als Kollegialorgan) und denen eines einzelnen Bundesministers. Wenn dagegen in Art 85 II 1 GG nur die Bundesregierung erwähnt wird, lässt sich im Umkehrschluss folgern, dass ein einzelner Bundesminister nicht zum Erlass von allgemeinen Verwaltungsvorschriften befugt sein soll. Beschränkt Art 85 II 1 GG seine Ermächtigung also ausschließlich auf die Bundesregierung als Kollegialorgan, ist § 2a AtomG in inhaltlicher Hinsicht verfassungswidrig, weil er entgegen dieser verfassungsrechtlichen Bestimmung die Entscheidungsbefugnis von dem Kollegium auf einen einzelnen Minister verlagert (so unter ausdrücklicher Aufgabe früherer Rechtsprechung BVerfGE 100, 249, 259 f; vgl hierzu bspw *Hermes*, in: Dreier (Hrsg), GG, Bd III, Art 85 Rn 30 u. Art 84 Rn 65).

### **2. In Ermächtigung vorgesehene Verfahren**

Darüber hinaus könnte der neu geschaffene § 2a AtomG auch insofern gegen das Grundgesetz verstoßen, als er den Erlass der Leitlinien nicht, wie Art 85 II 1 GG es verlangt, von der Zustimmung des Bundesrates abhängig macht, sondern nur eine Anhörung der obersten Landesbehörden vorsieht.

## **Art der Mitwirkung der Länder**

Tatsächlich entspricht diese Anhörungsbefugnis der obersten Landesbehörden in zweifacher Hinsicht nicht dem Zustimmungsrecht des Bundesrates: Zum einen räumt Art 85 II 1 GG dem Bundesrat als Vertretungsorgan aller Länder, nicht aber den einzelnen Ländern eine Mitwirkungsbefugnis ein, während das von § 2a AtomG vorgesehene Anhörungsrecht gerade nicht dem *Bundesorgan* Bundesrat, sondern Organen der jeweiligen Länder zustehen soll. Zum anderen erstarkt

die verfassungsrechtlich vorgesehene Mitwirkungsbefugnis des Bundesrates durch den Zustimmungsvorbehalt zu einem absoluten Veto-Recht, während die gesetzlich vorgesehene Anhörung keine Entscheidungsbefugnisse der beteiligten Länder impliziert. § 2a AtomG verstößt also auch insofern gegen Art 85 II 1 GG, als er die dort vorgeschriebene Beteiligungsform der Länder an der Verabschiedung allgemeiner Verwaltungsvorschriften in doppelter Hinsicht unterläuft (BVerfGE 100, 249, 261 f).

## **Ergebnis**

### **C) Ergebnis**

Das Änderungsgesetz ist zwar in formeller Hinsicht mit dem Grundgesetz zu vereinbaren. Es verstößt aber in materieller Hinsicht gegen Art 85 II 1 GG und ist deshalb nichtig. Der zulässige Antrag der Landesregierung ist somit auch begründet.

## **Ergänzender Hinweis**

Der Fall ist BVerfGE 100, 249 ff nachempfunden. Er war im Wintersemester 2001/2002 an der Humboldt-Universität zu Berlin Gegenstand der zweistündigen Abschlussklausur des ersten Semesters (Staatsorganisationsrecht).