

Leitsatz
zum Beschluß des Zweiten Senats
vom 2. März 1999
- 2 BvF 1/94 -

Allgemeine Verwaltungsvorschriften für den Vollzug der Bundesgesetze durch die Länder im Auftrage des Bundes können gemäß Art. 85 Abs. 2 Satz 1 GG ausschließlich von der Bundesregierung als Kollegium mit Zustimmung des Bundesrates erlassen werden (Abweichung von BVerfGE 26, 338 <399>).



Im Namen des Volkes

**In dem Verfahren
über den Antrag**

- Bevollmächtigter: Professor Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider,
Rominteweg 1, Hannover -
hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat - unter Mitwirkung der

Richterin Präsidentin Limbach,
der Richter Winter,
Sommer,
Jentsch,
Hassemer,
Broß
und der Richterin Osterloh

am 2. März 1999 einstimmig beschlossen:

Artikel 4 Nummer 1 des Gesetzes zur Sicherung des Einsatzes von Steinkohle in der Verstromung und zur Änderung des Atomgesetzes und des Stromeinspeisungsgesetzes vom 19. Juli 1994 (Bundesgesetzblatt I Seite 1618) ist mit Artikel 85 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes unvereinbar und nichtig, soweit durch ihn in § 7 Absatz 2a Satz 1 Halbsatz 2 des Atomgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Juli 1985 (Bundesgesetzblatt I Seite 1565) das für die kerntechnische Sicherheit und den Strahlenschutz zuständige Bundesministerium ermächtigt wird, die bei der Auslegung der Anlage im Sinne von § 7 Absatz 2a Satz 1 Halbsatz 1 des Atomgesetzes zugrunde zu legenden Ereignisse nach Anhörung der zuständigen obersten Landesbehörden in Leitlinien näher zu bestimmen.

Gründe:

A.

Der Antrag im abstrakten Normenkontrollverfahren betrifft die Frage, ob das Gesetz zur Sicherung des Einsatzes von Steinkohle in der Verstromung und zur Änderung des Atomgesetzes und des Stromeinspeisungsgesetzes vom 19. Juli 1994 (BGBl I S. 1618; im folgenden: "Gesetz vom 19. Juli 1994") wegen fehlender Zustimmung des Bundesrates mit dem Grundgesetz unvereinbar und nichtig ist.

I.

1. Das Gesetz vom 19. Juli 1994 ist ein sogenanntes Artikel-Gesetz. 2
- a) Art. 1 enthielt das Gesetz zur Sicherung des Einsatzes von Steinkohle in der Verstromung in den Jahren 1996 bis 2005. Es wurde durch Art. 2 des Gesetzes zur Neuordnung der Steinkohlesubventionen (Gesetz zur Aufhebung des Gesetzes zur Sicherung des Einsatzes von Steinkohle in der Verstromung in den Jahren 1996 bis 2005) vom 17. Dezember 1997 (BGBl I S. 3048) mit Wirkung vom 1. Januar 1998 aufgehoben. 3
- b) Art. 2 enthielt das Gesetz zur Steinkohleverstromung im Jahre 1996 (Viertes Verstromungsgesetz). Es wurde durch Art. 4 des Gesetzes zur Umstellung der Steinkohleverstromung ab 1996 (Gesetz zur Aufhebung des Vierten Verstromungsgesetzes) vom 12. Dezember 1995 (BGBl I S. 1638) mit Wirkung vom 17. Dezember 1995 aufgehoben. 4
- c) Art. 3 enthält das Dritte Gesetz zur Änderung des Dritten Verstromungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. April 1990 (BGBl I S. 917), geändert durch Art. 10 des Gesetzes vom 21. Dezember 1993 (BGBl I S. 2353). Durch Beschluß vom 11. Oktober 1994 - 2 BvR 633/86 - (BVerfGE 91, 186) hat der erkennende Senat entschieden, daß das Dritte Verstromungsgesetz in der der Bekanntmachung vom 17. November 1980 (BGBl I S. 2137) zugrundeliegenden Fassung - mit Ausnahme von § 12, § 13 Abs. 1 Nr. 5, Abs. 2 bis 4 und 6 bis 9, § 15 und § 17 - mit Art. 74 Nr. 11 in Verbindung mit Art. 72, 105 und 110 GG unvereinbar und insoweit längstens bis zum 31. Dezember 1995 weiter anzuwenden ist. 5
- d) Art. 4 enthält das Siebente Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Juli 1985 (BGBl I S. 1565). 6
- e) Art. 5 enthält das Gesetz zur Änderung des Stromeinspeisungsgesetzes vom 7. Dezember 1990 (BGBl I S. 2633). Die geänderten Bestimmungen wurden durch Art. 3 Nr. 2 des Gesetzes zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts vom 24. April 1998 (BGBl I S. 730) neugefaßt. 7
- f) Art. 6 regelt das Inkrafttreten dieses Artikel-Gesetzes. 8
2. Der Antrag der Niedersächsischen Landesregierung knüpft an die Regelung des Art. 4 Nr. 1 des Gesetzes vom 19. Juli 1994 an. Hierdurch wurde in § 7 des Atomgesetzes in der oben genannten Fassung (AtG) nach Abs. 2 folgender Abs. 2a eingefügt: 9
- (2a) Bei Anlagen zur Spaltung von Kernbrennstoffen, die der Erzeugung von Elektrizität dienen, gilt Abs. 2 Nr. 3 mit der Maßgabe, daß zur weiteren Vorsorge gegen Risiken für die Allgemeinheit die Genehmigung nur erteilt werden darf, wenn auf Grund der Beschaffenheit und des Betriebs der Anlage auch Ereignisse, deren Eintritt durch die zu treffende Vorsorge gegen Schäden praktisch ausgeschlossen ist, einschneidende Maßnahmen zum Schutz vor der schädlichen Wirkung ionisierender 10

Strahlen außerhalb des abgeschlossenen Geländes der Anlage nicht erforderlich machen würden; die bei der Auslegung der Anlage zugrunde zu legenden Ereignisse 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 veröffentlicht. Satz 1 gilt nicht für die Errichtung und den Betrieb von Anlagen, für die bis zum 31. Dezember 1993 eine Genehmigung oder Teilgenehmigung erteilt worden ist, sowie für wesentliche Veränderungen dieser Anlagen oder ihres Betriebes.

Die einleitend in Bezug genommene Bestimmung des Atomgesetzes lautet: 11

§ 7 12

Genehmigung von Anlagen

(1) ...

(2) Die Genehmigung darf nur erteilt werden, wenn

1. ...,

2. ...,

3. die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Vorsorge gegen Schäden durch die Errichtung und den Betrieb der Anlage getroffen ist,

4. bis 6. ...

(3) bis (6) ...

Regelungszweck der Änderung ist damit die nähere Festlegung der nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderlichen weiteren Vorsorge gegen Risiken für die Allgemeinheit durch bestimmte Ereignisse bei Leistungsreaktoren, die nach dem 31. Dezember 1993 genehmigt werden. 13

a) Die Bundesregierung beabsichtigte mit dem von ihr eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung des Einsatzes von Steinkohle in der Verstromung und zur Änderung des Atomgesetzes vom 24. Dezember 1993 (BRDrucks 896/93) unter anderem, für künftige Kernkraftwerke ein zusätzliches Sicherheitsziel einzuführen. Art. 4 Nr. 1 des Gesetzentwurfes entsprach weitgehend der später Gesetz gewordenen Fassung des § 7 AtG, jedoch war dem Absatz 2a Satz 1 noch kein 2. Halbsatz angefügt. 14

b) Der Bundesrat beschloß am 4. Februar 1994 in seiner Stellungnahme gemäß Art. 76 Abs. 2 Satz 2 GG, den Gesetzentwurf der Bundesregierung abzulehnen. 15

c) Ungeachtet dieser ablehnenden Stellungnahme brachte die Bundesregierung am 25. Februar 1994 den Gesetzentwurf in den Deutschen Bundestag ein (BTDrucks 12/6908). Auf entsprechende Anträge der Fraktionen der CDU/CSU und der F.D.P. empfahlen der federführende Ausschuß für Wirtschaft sowie der Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit mehrheitlich, Art. 4 Nr. 1 des Gesetzentwurfes zu ändern und dem in § 7 AtG neu einzufügenden Abs. 2a Satz 1 noch einen 2. 16

Halbsatz - in der späteren Gesetzesfassung - anzufügen (BTDrucks 12/7448, S. 16). Zur Begründung hieß es, damit solle auch für das neue Sicherheitsziel die im Atomrecht bewährte Form der Konkretisierung der gesetzlichen Anforderungen verankert werden.

d) In zweiter und dritter Beratung stimmte der Bundestag am 29. April 1994 dem geänderten Gesetzentwurf mehrheitlich bei einer Enthaltung und zahlreichen Gegenstimmen zu (Plenarprotokoll 12/226, S. 19575). 17

e) Im Bundesrat empfahlen der auch dort federführende Wirtschaftsausschuß, der Finanzausschuß sowie der Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit am 9. Mai 1994, gemäß Art. 77 Abs. 2 GG den Vermittlungsausschuß anzurufen (BRDrucks 373/1/94). Der Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vertrat die Ansicht, daß das Gesetz wegen der in Art. 4 Nr. 1 des Gesetzesbeschlusses nunmehr vorgesehenen Ermächtigung zum Erlaß von "Leitlinien" der Zustimmung des Bundesrates bedürfe. Rechtliche Wirkung könnten solche "Leitlinien" nach den im Grundgesetz vorgesehenen Regelungsformen nur durch eine Rechtsverordnung oder - mittelbar - durch allgemeine Verwaltungsvorschriften erhalten. In beiden Fällen sei zwingend die Zustimmung des Bundesrates vorgesehen (Art. 80 Abs. 2 und Art. 85 Abs. 2 GG sowie § 54 Abs. 2 AtG). Wenn nunmehr beabsichtigt sei, eine gleiche Bindungswirkung durch eine "Leitlinie" zu erreichen, die ohne Zustimmung des Bundesrates erlassen werden solle, bedürfe zumindest die entsprechende Ermächtigungsgrundlage dessen Zustimmung. 18

In der Sitzung des Bundesrates vom 20. Mai 1994 ergab sich schließlich weder für die Ausschußempfehlungen auf Anrufung des Vermittlungsausschusses noch für die jeweiligen Landesanträge eine Mehrheit. Damit hatte der Bundesrat den Gesetzesbeschuß des Bundestages weder für zustimmungsbedürftig gehalten noch den Vermittlungsausschuß angerufen (Plenarprotokoll 669, S. 232). 19

f) Nach einer ergebnislosen Intervention des Niedersächsischen Ministerpräsidenten beim Bundespräsidenten wurde das Gesetz unter dem 19. Juli 1994 ausgefertigt und in der Ausgabe des Bundesgesetzblattes, Teil I, vom 28. Juli 1994 verkündet. 20

II.

Mit Antragsschrift vom 9. November 1994 hat die Niedersächsische Landesregierung die Feststellung beantragt, daß das Gesetz vom 19. Juli 1994 mit Art. 85 Abs. 2 Satz 1 GG unvereinbar und nichtig ist. Dies folge aus der durch Art. 4 Nr. 1 des Gesetzes in § 7 AtG als Abs. 2a Satz 1 Halbsatz 2 eingefügten Ermächtigung des für die kerntechnische Sicherheit und den Strahlenschutz zuständigen Bundesministeriums, nach Anhörung der zuständigen obersten Landesbehörden im Bundesanzeiger "Leitlinien" zu veröffentlichen, die der näheren Bestimmung der Genehmigungsvoraussetzungen des § 7 Abs. 2 Nr. 3 i.V.m. Abs. 2a Satz 1 Halbsatz 1 AtG für Leistungsreaktoren dienen, sofern diese nicht gemäß § 7 Abs. 2a Satz 2 AtG Bestandsschutz genießen. 21

1. Bei den "Leitlinien" handele es sich um allgemeine Verwaltungsvorschriften im Sinne des Art. 85 Abs. 2 Satz 1 GG. Die verfassungsrechtlich zulässige Verwendung einer Vielzahl unbestimmter Gesetzesbegriffe in § 7 Abs. 1 und 2 AtG (vgl. BVerfGE 49, 89 <124 ff.>) habe zur Folge, daß die Genehmigungsvoraussetzungen maßgeblich durch die Exekutive konkretisiert würden. Ihr stünden aber bei der erforderlichen Ausfüllung der gesetzlichen Regelungen, sofern mit verbindlicher Wirkung normiert werden solle, nur die verfassungsrechtlich vorgesehenen Formen der Rechtsverordnung oder der allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Verfügung. Von beiden Möglichkeiten sei in der Praxis bisher nur zurückhaltend Gebrauch gemacht worden. Gleichwohl sei das Atomrecht von zahlreichen Bekanntmachungen, Rundschreiben, Richtlinien, Empfehlungen und Rahmenempfehlungen der obersten Bundesbehörden geprägt. Innerhalb dieser Konkretisierungspraxis spielten insbesondere konsentrierte Regelungen eine Rolle, die - wie beispielsweise die Richtlinie für den Fachkundenachweis von Kernkraftwerkspersonal (GMBI 1993, S. 358) - in Übereinkommen der zuständigen Genehmigungs- und Aufsichtsbehörden der Länder und des für die Bundesaufsicht zuständigen Ministeriums bestünden, einheitlich zu verfahren.

Um solche konsentrierte Regelungen handele es sich bei den in § 7 Abs. 2a Satz 1 Halbsatz 2 AtG genannten "Leitlinien" dagegen nicht. Vielmehr seien sie als gesetzeskonkretisierende Verwaltungsvorschriften anzusehen. Sie dienten der Ausfüllung unbestimmter Gesetzesbegriffe im Rahmen des Gesetzesvollzugs und besäßen deshalb verwaltungsinterne Bindungswirkung. Im Gegensatz zu norminterpretierenden Verwaltungsvorschriften gäben normkonkretisierende nicht nur eine Empfehlung oder Weisung, in bestimmter Weise zu entscheiden, sondern träfen für den Regelfall und bei gleichbleibenden Umständen die Entscheidung selbst.

2. Enthalte hiernach § 7 Abs. 2a Satz 1 Halbsatz 2 AtG eine Ermächtigung zum Erlaß allgemeiner Verwaltungsvorschriften, so hätte das Gesetz vom 19. Juli 1994 einer Zustimmung des Bundesrates bedurft. Art. 85 Abs. 2 Satz 1 GG ermächtige die Bundesregierung als Kollegium, mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften zu erlassen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Beschluß vom 15. Juli 1969 - 2 BvF 1/64 - (BVerfGE 26, 338 <399>) schlossen Art. 84 Abs. 2 und Art. 85 Abs. 2 Satz 1 GG indes nicht aus, durch Bundesgesetz auch einen Ressortminister zum Erlaß allgemeiner Verwaltungsvorschriften zu ermächtigen; jedoch bedürfe ein solches Bundesgesetz dann wegen der föderativen Bedeutung von Art. 84 Abs. 2 und Art. 85 Abs. 2 Satz 1 GG der Zustimmung des Bundesrates. Die Zustimmung des Bundesrates fehle hier. Infolgedessen sei das Gesetz vom 19. Juli 1994 in seiner Gesamtheit verfassungswidrig.

III.

Die Bundesregierung hält den Antrag für unbegründet.

1. Eine Zustimmung des Bundesrates zu dem angegriffenen Gesetz sei nicht erforderlich gewesen. Das Grundgesetz kenne nur abschließend genannte Fälle, in denen Gesetze der Zustimmung des Bundesrates bedürften; keiner davon sei hier gegeben.

Erstmals mit der Entscheidung vom 15. Juli 1969 (BVerfGE 26, 338) sei ein ungeschriebenes Zustimmungserfordernis aufgestellt worden. Dem sei aber nicht zu folgen. Es handele sich hierbei um eine freie Rechtsschöpfung, die wohl dazu gedacht gewesen sei, ein als problematisch empfundenenes Auslegungsergebnis zu korrigieren. Ihrer Begründung fehle aber die innere Konsistenz. Art. 85 Abs. 2 Satz 1 GG, dessen Verletzung gerügt werde, begründe kein Erfordernis der Zustimmung des Bundesrates bei der Bundesgesetzgebung, sondern beziehe sich allein auf den Erlaß der Verwaltungsvorschriften selbst.

2. Bei den in § 7 Abs. 2a Satz 1 Halbsatz 2 AtG genannten "Leitlinien" handele es sich nicht um allgemeine Verwaltungsvorschriften im Sinne des Art. 85 Abs. 2 Satz 1 GG. Bezweckt werde vielmehr, die im Atomrecht bewährte Form der Konkretisierung der gesetzlichen Anforderungen zu verankern. Der Gesetzgeber habe also nicht die Absicht gehabt, eine neue, bisher unbekannte Variante der Normenkonkretisierung im Atomrecht zu schaffen. Mit den "Leitlinien" im Sinne des § 7 Abs. 2a Satz 1 Halbsatz 2 AtG seien nur jene untergesetzlichen Regelwerke gemeint, die vom zuständigen Bundesministerium nach Anhörung der zuständigen obersten Landesbehörde erlassen würden und sich jedenfalls nicht als Rechtsverordnungen darstellten. Diese Regelwerke seien im Handbuch "Reaktorsicherheit und Strahlenschutz", Band 1, unter "3. Bekanntmachungen des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und des Bundesministeriums des Innern (Vorgänger)" verzeichnet; nach dem Stand vom Dezember 1993 gebe es 68 solche Regelwerke. In diesen Bekanntmachungen des zuständigen Bundesministeriums werde im Eingangstext regelmäßig darauf hingewiesen, daß es sich um konsentierete Regelungen handele, die auf Übereinstimmungen zwischen den zuständigen Genehmigungs- und Aufsichtsbehörden der Länder und dem für die Bundesaufsicht zuständigen Bundesministerium beruhten. Derartige Regelungen könnten zweifellos auch nicht als allgemeine Verwaltungsvorschriften im Sinne des Art. 85 Abs. 2 Satz 1 GG qualifiziert werden. Dies ergebe sich bereits aus der fehlenden Zustimmung des Bundesrates. Eine solche Zustimmung sei für die "Leitlinien" ebenfalls nicht vorgesehen.

27

Entgegen der Ansicht der Antragstellerin stehe für die Normkonkretisierung auf der Vollzugsebene nicht nur die Alternative "Rechtsverordnungen oder allgemeine Verwaltungsvorschriften" zur Verfügung. Es gebe auch keine allgemeine Pflicht der Exekutive, vorhandene Verordnungsermächtigungen auszunutzen und entsprechende Rechtsverordnungen oder allgemeine Verwaltungsvorschriften zu erlassen. Das Gesetz werde dadurch nicht unvollziehbar; vielmehr könne die vollziehende Instanz darüber entscheiden, ob sie für ihren Bereich entsprechende allgemeine Regelungen zur Erleichterung und Vereinheitlichung des Gesetzesvollzuges schaffe. Vor diesem Hintergrund stünden konsentierete Regelungen als Übereinkommen zwischen den einzelfallentscheidenden Instanzen gleichsam unter dem Motto "Wissen durch Erfahrung in Kooperation" und "Einheitlichkeit der Praxis durch Konsens". Sie bewirkten keine Fremdbindung, sondern gleichsam eine Selbstbindung der Länderbehörden, die in ihrem Bindungswert dem "Gentleman's Agreement" näher stünde als den Ver-

28

waltungsabkommen, ohne Zweifel aber von demjenigen allgemeiner Verwaltungsvorschriften unterschieden werden müsse. Aus den Besonderheiten der Bundesauftragsverwaltung ergebe sich nichts anderes. Anders als im Fall des Art. 84 Abs. 2 GG habe der Bund hier nämlich gemäß Art. 85 Abs. 3 GG ein umfassendes Weisungsrecht, mit dessen Hilfe er seinen Willen in jedem Fall - ohne ein Mitwirkungsrecht des Bundesrates - durchsetzen könne. Da konsentiertere Regelungen einstimmig beschlossen würden, seien die Länder hier praktisch wirksamer beteiligt als über eine Zustimmung des Bundesrates.

IV.

Die Antragstellerin hat auf mündliche Verhandlung verzichtet.

29

B.

Der Antrag ist gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG i.V.m. § 13 Nr. 6, § 76 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG zulässig. Insbesondere besteht das erforderliche objektive Interesse daran klarzustellen, ob die zur Prüfung gestellte Norm gültig ist (vgl. BVerfGE 6, 104 <110>; 96, 133 <137>). Die zwischenzeitliche Aufhebung der Art. 1 und 2 des nach Maßgabe seines Art. 6 in Kraft getretenen Gesetzes sowie der Beschluß des Senats vom 11. Oktober 1994 (BVerfGE 91, 186) zu dem durch Art. 3 geänderten Dritten Verstromungsgesetz sowie die Neufassung der in Art. 5 enthaltenen Änderungen des Stromeinspeisungsgesetzes durch Art. 3 Nr. 2 des Gesetzes zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts vom 24. April 1998 stehen einer Entscheidung nicht entgegen, denn von diesen Regelungen können noch immer Rechtswirkungen ausgehen (vgl. BVerfGE 5, 25 <28>; 20, 56 <94>; 79, 311 <326 f.>). Das objektive Klarstellungsinteresse ist auch nicht deshalb zu verneinen, weil ein Anwendungsfall für die vornehmlich angegriffene Regelung des Art. 4 Nr. 1 des Gesetzes bislang nicht ersichtlich ist. Insoweit genügt, daß die in § 7 Abs. 2a Satz 1 Halbsatz 2 AtG vorgesehene Ermächtigung des für die kerntechnische Sicherheit und den Strahlenschutz zuständigen Bundesministeriums in Kraft ist, "Leitlinien" nach Anhörung der zuständigen obersten Landesbehörden zu erlassen. Darauf, ob tatsächlich eine Leitlinie erlassen worden ist, kommt es nicht an. Denn im abstrakten Normenkontrollverfahren ist ein subjektiv motiviertes Rechtsschutzbedürfnis nicht Voraussetzung für die Zulässigkeit einer Sachentscheidung (vgl. BVerfGE 52, 63 <80>).

30

C.

Art. 4 Nr. 1 des Gesetzes vom 19. Juli 1994 ist nach Maßgabe der Entscheidungsformel mit Art. 85 Abs. 2 Satz 1 GG unvereinbar und nichtig. Bei den "Leitlinien" gemäß § 7 Abs. 2a Satz 1 Halbsatz 2 AtG handelt es sich um allgemeine Verwaltungsvorschriften im Sinne des Art. 85 Abs. 2 Satz 1 GG (I.). Daraus folgt zwar nicht, daß das Gesetz vom 19. Juli 1994 der Zustimmung des Bundesrates bedurfte; wohl aber durfte nur die Bundesregierung als Kollegium, nicht hingegen ein einzelnes Bundesministerium ermächtigt werden, solche Leitlinien mit Zustimmung des Bundesrates zu erlassen (II.).

31

I.

1. Das Grundgesetz stellt der vollziehenden Gewalt weder einen abschließenden Katalog bestimmter Handlungsformen zur Verfügung noch werden ausdrücklich erwähnte Handlungsformen inhaltlich im einzelnen definiert. Zu einer abschließenden Definition, was als allgemeine Verwaltungsvorschriften im Sinne des Art. 85 Abs. 2 Satz 1 GG zu verstehen sei, besteht im vorliegenden Verfahren kein Anlaß. Vielmehr ist der Inhalt dieses Gesetzesbegriffs anhand allgemein anerkannter Kriterien festzustellen. Danach sind als allgemeine Verwaltungsvorschriften im Sinne der Norm nur solche Regelungen zu verstehen, die für eine abstrakte Vielheit von Sachverhalten des Verwaltungsgeschehens verbindliche Aussagen treffen, ohne auf eine unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet zu sein (vgl. Lerche, in: Maunz/Dürig, Komm. z. GG, Art. 84 Rn. 96). 32

2. Nach ihrem Inhalt (a) und Entstehen (b) sind die in § 7 Abs. 2a Satz 1 Halbsatz 2 AtG vorgesehenen Leitlinien allgemeine Verwaltungsvorschriften. 33

a) Mit ihnen bestimmt das für die kerntechnische Sicherheit und den Strahlenschutz zuständige Bundesministerium gegenüber den ausführenden Landesverwaltungen die näheren Einzelheiten derjenigen Ereignisse, die zur weiteren Vorsorge gegen Risiken für die Allgemeinheit bei der Genehmigung der Errichtung und des Betriebs von Leistungsreaktoren nach dem 31. Dezember 1993 zu berücksichtigen sind. In diesem Zusammenhang gewinnen sie erhebliche Bedeutung für die Umschreibung und Festlegung der Genehmigungsvoraussetzungen. Die vom Bund kraft seiner Sachkompetenz getroffenen Bestimmungen binden die Länder bei Ausübung ihrer Wahrnehmungskompetenz im Rahmen des in Bundesauftragsverwaltung auszuführenden Atomgesetzes (vgl. Art. 87c GG und BVerfGE 81, 310 <332>). Also handelt es sich bei den Leitlinien im Verhältnis von Bund und Ländern um einen Rechtsakt und keine bloße Empfehlung. Rechtswirkung nach außen kann ihnen allein kraft ihrer Berücksichtigung im Genehmigungsverfahren und damit bloß mittelbar zukommen. 34

b) Die Leitlinien sind einseitige Entschlüsse des für die kerntechnische Sicherheit und den Strahlenschutz zuständigen Bundesministeriums. Die zuständigen obersten Landesbehörden sind vor ihrem Erlaß lediglich anzuhören. Damit fügen sie sich gerade nicht in das Regelwerk konsentierter Vorgaben für die Handhabung des Atomgesetzes ein, die auf Übereinstimmung zwischen den zuständigen Landesbehörden und dem zuständigen Bundesministerium beruhen. 35

II.

1. Gemäß Art. 85 Abs. 2 Satz 1 GG kann die Bundesregierung allgemeine Verwaltungsvorschriften für den Vollzug von Bundesgesetzen durch die Länder im Auftrage des Bundes erlassen. Dazu bedarf sie der Zustimmung des Bundesrates. 36

a) Der Senat hat in seinem Beschluß vom 15. Juli 1969 (BVerfGE 26, 338 ff.) hervorgehoben, daß unter "Bundesregierung" im Sinne von Art. 84 Abs. 2 und Art. 85 Abs. 2 Satz 1 GG das aus dem Bundeskanzler und den Bundesministern bestehende 37

Kollegium (vgl. Art. 62 GG) zu verstehen ist (a.a.O., S. 395 ff.). Daran hält er fest.

b) In der genannten Entscheidung hat der Senat unter Berufung auf Schäfer, Der Bundesrat, 1955, S. 123 f., ferner ausgeführt, daß ein Gesetz, sofern es mit Zustimmung des Bundesrates ergeht, auch einen einzelnen Bundesminister zum Erlaß allgemeiner Verwaltungsvorschriften für den Vollzug von Bundesrecht durch die Länder - sei es als eigene Angelegenheit, sei es im Auftrage des Bundes - ermächtigen könne. Allerdings könne die Staatspraxis, derzufolge durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates auch einzelne Bundesminister zum Erlaß allgemeiner Verwaltungsvorschriften für die landeseigene und die Auftragsverwaltung der Länder ermächtigt würden, nicht als Regelung des Verwaltungsverfahrens der Länder angesehen werden, die dem Bund für die Landesverwaltung unter Bundesaufsicht, aber auch für die Auftragsverwaltung möglich sei, sondern allenfalls als Regelung des Verfahrens des Bundes bei seiner Einwirkung auf die Verwaltung der Länder. Indessen gäben Art. 84 Abs. 2 und Art. 85 Abs. 2 Satz 1 GG als Ermächtigungsnormen dem Bund die Befugnis, für die Verwaltung der Länder allgemeine Verwaltungsvorschriften zu erlassen; für diese das Bund/Länder-Verhältnis berührende Frage träfen sie Vorkehrungen zum Schutz der Eigenständigkeit der Verwaltung der Länder bei der Ausführung von Bundesgesetzen.

38

Hierin erschöpfe sich jedoch die Funktion der beiden Bestimmungen. Sie enthielten kein Verbot, durch Bundesgesetz auch einen Ressortminister zum Erlaß allgemeiner Verwaltungsvorschriften zu ermächtigen. Vielmehr erteilten sie diese Ermächtigung von Verfassungs wegen für den Fall, daß es an einer speziellen gesetzlichen Ermächtigung fehle. Solche speziellen gesetzlichen Ermächtigungen einzelner Bundesminister stünden nicht im Widerspruch zu Art. 84 Abs. 2 und Art. 85 Abs. 2 Satz 1 GG und seien zulässig. Aus der föderativen Bedeutung von Art. 84 Abs. 2 und Art. 85 Abs. 2 Satz 1 GG ergebe sich jedoch, daß Ermächtigungen einzelner Bundesminister zum Erlaß allgemeiner Verwaltungsvorschriften nur durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates erteilt werden könnten (a.a.O., S. 398 f.).

39

Hierauf beruft sich die Antragstellerin für ihre Ansicht, daß das zur Prüfung gestellte Gesetz wegen fehlender Zustimmung des Bundesrates nichtig sei. Der Senat hält aber an dieser Auffassung, die übrigens für den Beschluß vom 15. Juli 1969 wegen der im damaligen Falle vorliegenden Zustimmung des Bundesrates nicht tragend war, nicht länger fest.

40

c) Allgemeine Verwaltungsvorschriften für den Vollzug der Bundesgesetze durch die Länder im Auftrage des Bundes können gemäß Art. 85 Abs. 2 Satz 1 GG ausschließlich von der Bundesregierung als Kollegium mit Zustimmung des Bundesrates erlassen werden. Durch Art. 85 Abs. 2 Satz 1 GG wird die der Exekutive inhärente Befugnis zum Erlaß allgemeiner Verwaltungsvorschriften zugunsten des Bundes über seinen Bereich hinaus auf die Länderverwaltungen erstreckt. Den Grundsätzen, die in Art. 30 und Art. 83 GG ihren Niederschlag gefunden haben, entspricht es, die Regelung dieser Einwirkungsmöglichkeit strikt auszulegen (vgl. BVerfGE 26, 338

41

<398>). Der einfache Bundesgesetzgeber ist daher nicht frei, abweichend von dieser grundgesetzlichen Ausgestaltung des föderativen Prinzips, einen anderen Ermächtigungsadressaten auszuwählen und dafür die Zustimmung des Bundesrates einzuholen.

Würde für den künftigen Erlaß allgemeiner Verwaltungsvorschriften von vornherein auf die Zustimmung des Bundesrates verzichtet, so wäre der Schutz der Länderhoheit im Bereich ihrer Verwaltung gegenüber dem in Art. 85 Abs. 2 Satz 1 GG vorgegebenen Niveau gemindert. Wird nämlich das Erfordernis einer Zustimmung des Bundesrates auf das Gesetz selbst beschränkt, durch das ein einzelnes Bundesministerium ermächtigt wird, allgemeine Verwaltungsvorschriften zu erlassen, so haben die Länder keine Möglichkeit mehr, auf die damit verbundene nähere Ausgestaltung ihrer Wahrnehmungskompetenz über den Bundesrat einzuwirken. Der Bundesrat erteilte praktisch eine Blankettermächtigung, nämlich ohne Kenntnis und Bestimmung des konkreten Inhalts künftiger allgemeiner Verwaltungsvorschriften. Um den effektiven Schutz der Länderverwaltungen geht es aber in Art. 85 Abs. 2 Satz 1 GG (vgl. E. Klein, Anmerkung zum Beschluß vom 15. Juli 1969, in: DVBl 1970, S. 109 <110 f.>). Durch die Mitwirkung der Länder über den Bundesrat wird im übrigen auch die Einheitlichkeit der politischen Entscheidung innerhalb eines Landes gesichert; der Bundesrat besteht gemäß Art. 51 Abs. 1 GG aus Mitgliedern der Regierungen der Länder, die sie bestellen und abberufen und die durch andere Mitglieder ihrer Regierungen vertreten werden. Diesen Schutz gewährleistet die bloße Anhörung einer obersten Landesbehörde nicht gleichwertig.

42

Es bestünde ferner kein Grund, über das Erfordernis einer Zustimmung des Bundesrates im Gesetzgebungsverfahren hinaus auch noch seine Zustimmung zum Erlaß der jeweiligen einzelnen allgemeinen Verwaltungsvorschrift zu verlangen. Dafür fehlte es nämlich an einer Lücke im Schutz der Verwaltungshoheit der Länder, die aus Gründen der föderativen Bedeutung von Art. 84 Abs. 2 und Art. 85 Abs. 2 Satz 1 GG ohne ausdrückliche Regelung im Grundgesetz durch das Erfordernis der Zustimmung des Bundesrates schon zur bundesgesetzlichen Ermächtigung zu schließen wäre. Die bundesgesetzliche Ermächtigung zum Erlaß allgemeiner Verwaltungsvorschriften an ein einzelnes Bundesministerium statt an die Bundesregierung als Kollegium ist für sich allein für den Schutz der Verwaltungshoheit der Länder ohne erkennbare Bedeutung und bedarf deshalb einer solchen "föderativen Kompensation" durch eine im Grundgesetz nicht ausdrücklich vorgesehene Zustimmung des Bundesrates nicht.

43

2. Art. 4 Nr. 1 des Gesetzes vom 19. Juli 1994 verstößt danach gegen Art. 85 Abs. 2 Satz 1 GG.

44

a) Zwar bedurfte das Gesetz vom 19. Juli 1994 nicht der Zustimmung des Bundesrates. Insbesondere folgt ein solches Erfordernis nicht aus Art. 85 Abs. 2 Satz 1 GG. Denn das Bundesgesetz, das die Länder im Auftrage des Bundes ausführen, ist lediglich die tatbestandliche Voraussetzung für den Erlaß allgemeiner Verwaltungsvor-

45

schriften durch die Bundesregierung als Kollegium mit Zustimmung des Bundesrates (siehe oben C. II. 1. b).

b) Im Hinblick auf den Ermächtigungsadressaten und die Beteiligung der Länder beim Erlaß der Leitlinien verstößt Art. 4 Nr. 1 des Gesetzes vom 19. Juli 1994 aber inhaltlich gegen Art. 85 Abs. 2 Satz 1 GG. Zum einen wird in der neu eingefügten Regelung des § 7 Abs. 2a Satz 1 Halbsatz 2 AtG statt der Bundesregierung das für die kerntechnische Sicherheit und den Strahlenschutz zuständige Bundesministerium ermächtigt, zum anderen werden die Länder nur durch Anhörung einer obersten Landesbehörde und damit nicht ordnungsgemäß beteiligt. Beides weicht von der Regel des Art. 85 Abs. 2 Satz 1 GG ab. 46

c) Hieraus folgt die Nichtigkeit von Art. 4 Nr. 1 des Gesetzes vom 19. Juli 1994 nach Maßgabe der Entscheidungsformel (§ 78 Satz 1 BVerfGG). Auf diese Feststellung ist die Entscheidung zu beschränken. Die Regelung des Art. 4 Nr. 1 des Gesetzes vom 19. Juli 1994 ist im übrigen - nämlich hinsichtlich der Aufstellung besonderer gesetzlicher Anforderungen zur Vorsorge gegen bestimmte Schadensereignisse und deren Konkretisierung durch Leitlinien - verfassungsrechtlich unbedenklich und kann eigenständig fortbestehen (vgl. dazu BVerfGE 10, 200 <220>; 48, 127 <177>; 82, 159 <189>). 47

Die verbleibenden Bestimmungen des Gesetzes vom 19. Juli 1994 sind ihrem objektiven Sinn nach Regelungen von selbständiger Bedeutung. Zu einer Prüfung, ob sie sämtlich mit dem Grundgesetz vereinbar waren, sieht der Senat keine Veranlassung. Denn diese Bestimmungen wurden zwischenzeitlich - soweit sie nicht der Beschluß vom 11. Oktober 1994 (BVerfGE 91, 186) erfaßt - aufgehoben oder neugefaßt. Zwar führt dies nicht bereits zur Unzulässigkeit des Normenkontrollantrags (siehe oben B.), doch sieht der Senat - auch angesichts des begrenzten Angriffsziels des Normenkontrollantrags (siehe oben A. II.) - von einer weitergehenden Prüfung ab. 48

Limbach	Winter	Sommer
Jentsch	Hassemer	Broß
	Osterloh	

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 2. März 1999 -
2 BvF 1/94**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 2. März 1999 - 2 BvF 1/94 -
Rn. (1 - 48), http://www.bverfg.de/e/fs19990302_2bvf000194.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:1999:fs19990302.2bvf000194