

L e i t s a t z

zum Beschluss des Zweiten Senats vom 5. Dezember 2001

- 2 BvG 1/00 -

Als Kompetenzausübungsschranke für den Bund setzt der Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens wegen seiner Akzessorietät eine korrespondierende Rechtsposition der Länder voraus. Allein der Umstand, dass das Land für den Vollzug bestimmter Gesetze zuständig ist, begründet noch keine solche Rechtsposition.



Im Namen des Volkes

In dem Verfahren

über die Anträge festzustellen,

1. der Bund verstößt dadurch gegen Artikel 20 Absatz 3 des Grundgesetzes und die grundgesetzliche Kompetenzverteilung der Artikel 83 ff. des Grundgesetzes sowie den verfassungsrechtlichen Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens, dass er die Erkundung des Salzstockes Gorleben als Endlager für radioaktive Stoffe
2. der Bund verstößt dadurch gegen die grundgesetzliche Kompetenzverteilung und den verfassungsrechtlichen Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens, dass er das zwischen Bund und Ländern vereinbarte integrierte Entsorgungskonzept für radioaktive Abfälle ohne Beteiligung der Länder aufgibt,

Antragstellerin: Staatsregierung des Freistaates Bayern, vertreten durch den Ministerpräsidenten,
Staatskanzlei, Franz-Josef-Strauß-Ring 1, 80593 München

- Bevollmächtigter: Rechtsanwalt Professor Dr. Fritz Ossenbühl,
Im Wingert 12, 53340 Meckenheim -

Antragsgegnerin: Bundesregierung, vertreten durch den Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit,
Heinrich-von-Stephan-Straße 1, 53175 Bonn

- Bevollmächtigter: Professor Dr. Georg Hermes,
Egenolfstraße 21, 60316 Frankfurt am Main -

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat - unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsidentin Limbach,
Sommer,
Jentsch,
Hassemer,
Broß,
Osterloh,

Di Fabio,
Mellinghoff

am 5. Dezember 2001 gemäß § 24 BVerfGG einstimmig beschlossen:

Die Anträge werden verworfen.

Gründe:

A.

Der Bund-Länder-Streit betrifft die Frage, ob der Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens dem Bund verbietet, die Erkundung des Salzstockes in Gorleben zu unterbrechen und das so genannte integrierte Entsorgungskonzept ohne Beteiligung der Länder aufzugeben. 1

I.

1. Als Folge des 1974 von der Bundesregierung vorgelegten Entsorgungskonzepts wurden mit dem 4. Änderungsgesetz vom 30. August 1976 (BGBl I S. 2573) § 9a bis § 9c in das Atomgesetz (AtG) eingefügt. § 9a Abs. 1 AtG in seiner damaligen Fassung verpflichtete die Betreiber von Kernkraftwerken, radioaktive Reststoffe vorrangig schadlos zu verwerten und nur für den Fall, dass dies nach dem Stand von Wissenschaft und Technik nicht möglich, wirtschaftlich nicht vertretbar oder mit den in § 1 Abs. 1 Nrn. 2 bis 4 AtG bezeichneten Zwecken unvereinbar sein sollte, sie als radioaktive Abfälle geordnet zu beseitigen. Inhalt des so genannten integrierten Entsorgungskonzepts ist es danach, die abgebrannten Brennelemente nach Zwischenlagerung wieder aufzuarbeiten und die hierbei zurückgewonnenen Kernbrennstoffe durch Wiedereinsatz in Kernkraftwerken zu verwerten (Rückführung); die radioaktiven Abfälle werden nach Konditionierung und Zwischenlagerung endgelagert (vgl. Bericht der Bundesregierung zur Entsorgung der Kernkraftwerke und anderer kerntechnischer Einrichtungen vom 13. Januar 1988, BTDrucks 11/1632, S. 3, 5, 6). Das integrierte Entsorgungskonzept wurde mit Beschluss der Regierungschefs von Bund und Ländern vom 28. September 1979 im Grundsatz bestätigt (Bulletin der Bundesregierung vom 11. Oktober 1979, Nr. 122/S. 1133). Gemäß Nummer 9 dieses Beschlusses wurden die am 6. Mai 1977 von den Regierungschefs von Bund und Ländern festgelegten "Grundsätze zur Entsorgungsvorsorge für Kernkraftwerke" neu gefasst und am 19. März 1980 bekannt gemacht (BANz. Nr. 58 vom 22. März 1980; Anlage 2 zu BTDrucks 11/1632). 2

Seit seiner Einführung im Jahre 1976 sieht § 9a Abs. 3 Satz 1 AtG vor, dass der Bund Anlagen zur Sicherstellung und zur Endlagerung radioaktiver Abfälle und die Länder Landessammelstellen für die Zwischenlagerung der in ihrem Gebiet angefallenen radioaktiven Abfälle einzurichten haben. Für radioaktive Abfälle aus Kernkraftwerken bestimmt die Strahlenschutzverordnung allerdings, dass sie an Landessammelstellen nur dann abgeliefert werden dürfen, wenn die zuständige Behörde dies zugelassen hat; anderenfalls sind die Betreiber der Kernkraftwerke zur privaten Zwi- 3

schenlagerung bis zum Abruf für die Endlagerung verpflichtet (derzeit §§ 76 Abs. 5, 78 StrlSchV vom 20. Juli 2001, BGBl I S. 1714 <1746 f.>; zuvor §§ 82 Abs. 2, 86 StrlSchV vom 30. Juni 1989, BGBl I S. 1321 <1346 f.>).

Als mögliches Endlager für radioaktive Abfälle wurde vom Bund der Salzstock in Gorleben erkundet. Gemäß Nummer 6 des Beschlusses vom 28. September 1979 sollte die Erkundung des Salzstockes in Gorleben auf seine Eignung als Endlager "zügig" vorangeführt werden, "so daß die für die notwendigen Entscheidungen erforderlichen Kenntnisse über den Salzstock in der zweiten Hälfte der 80er Jahre vorliegen". Gemäß Nummer 7 sollten die Anlagen des Bundes zur Sicherstellung der Endlagerung der radioaktiven Abfälle "spätestens zum Ende der 90er Jahre betriebsbereit" sein.

4

Nachdem bis 1998 von der grundsätzlichen Eignung des Salzstockes in Gorleben ausgegangen worden war, sieht die heutige Bundesregierung angesichts der internationalen Diskussion und der Weiterentwicklung des Stands von Wissenschaft und Technik und der allgemeinen Risikobewertung die Notwendigkeit, die Eignungskriterien für ein Endlager fortzuentwickeln und die Konzeption für die Endlagerung radioaktiver Abfälle zu überarbeiten. Eine weitere Erkundung des Salzstockes in Gorleben könne zur Klärung der dabei aufgeworfenen Fragen nichts beitragen (Erklärung des Bundes zur Erkundung des Salzstockes Gorleben, Anlage 4 zur Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Energieversorgungsunternehmen vom 14. Juni 2000, NVwZ-Beilage IV zu Heft 10/2000). Nummer IV. 4. der am 14. Juni 2000 paraphierten und am 11. Juni 2001 unterzeichneten Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Energieversorgungsunternehmen lautet deshalb:

5

Die Erkundung des Salzstockes in Gorleben wird bis zur Klärung konzeptioneller und sicherheitstechnischer Fragen für mindestens 3, längstens jedoch 10 Jahre unterbrochen.

6

Das Moratorium wird bereits umgesetzt. Nach dem Zeitplan der Bundesregierung soll ein Endlager etwa im Jahr 2030 zur Verfügung stehen.

7

2. Seit der Änderung des § 9a Abs. 1 AtG durch das Gesetz vom 19. Juli 1994 (BGBl I S. 1618) steht die Wiederaufarbeitung radioaktiver Stoffe gleichrangig neben der direkten Endlagerung (Entsorgung ohne Wiederaufarbeitung). Die heutige Bundesregierung sieht jedoch das Konzept der Wiederaufarbeitung radioaktiver Stoffe als gescheitert an. Nummer IV. 2. der Vereinbarung vom 14. Juni 2000 lautet deshalb:

8

Die Entsorgung radioaktiver Abfälle aus dem Betrieb von KKW wird ab dem 1.7.2005 auf die direkte Endlagerung beschränkt. ...

9

In den Entwurf eines Gesetzes zur geordneten Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität sind das Verbot der Wiederaufarbeitung und die Beschränkung der Entsorgung auf die direkte Endlagerung ab 1. Juli 2005 aufgenommen worden (BTDrucks 14/6890, Art. 1, Ziff. 9 a) bb)).

10

Die Bundesregierung hat sich vor ihrer in der Vereinbarung zum Ausdruck gebrachten Entschließung zur Aufgabe des integrierten Entsorgungskonzepts mit den Ländern nicht ins Benehmen gesetzt. 11

3. Am 15. Juni 2000 hat das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit dem Bayerischen Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen den Text der Vereinbarung vom 14. Juni 2000 übermittelt. 12

II.

1. Die Staatsregierung des Freistaates Bayern hat mit dem beim Bundesverfassungsgericht am 13. Dezember 2000 eingegangenen Schriftsatz vom 12. Dezember 2000 die aus dem Rubrum ersichtlichen Feststellungen beantragt. Zur Begründung trägt sie vor: 13

a) Eine Pflicht des Bundes zur zügigen und kontinuierlichen Erkundung eines Endlagers ergebe sich bei sachgerechter Auslegung bereits aus § 9a Abs. 3 Satz 1 AtG, dessen Missachtung zugleich einen Verstoß gegen die in Art. 20 Abs. 3 GG statuierte Gesetzesbindung bedeute. Verfassungsrechtliche Grundlage für eine Pflicht zur zügigen und kontinuierlichen Erkundung seien die aus den Grundrechtsverbürgungen (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) folgende Pflicht des Staates zum Schutz der Bevölkerung vor radioaktiver Strahlung sowie die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG, aus der hinsichtlich des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen ein Optimierungsgebot und ein Untermaßverbot herzuleiten seien. Die Verletzung von Grundrechten könnten die Länder im Bund-Länder-Streit vor dem Bundesverfassungsgericht zwar nicht geltend machen. Es könne dahinstehen, ob dies auch für die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG gelte. Jedenfalls habe der Bund aber gegen den Verfassungsgrundsatz der "Bundestreue" verstoßen. Dieser sei zwar akzessorisch zu einem Bund und Land umschließenden Verfassungsrechtsverhältnis, das Bundesverfassungsgericht habe aber in seiner bisherigen Rechtsprechung den Akzessorietätsgrundsatz zuweilen selbst durchbrochen. Ausreichend als Verfassungsrechtsverhältnis sei im vorliegenden Fall die Verbundverwaltung von Bund und Ländern im Bereich der Endlagerung, nämlich die Zuständigkeit des Bundes für die Endlagerung in bundeseigener Verwaltung und die der Länder für die Zwischenlagerung in Bundesauftragsverwaltung. Bund und Länder seien insoweit in ein Verhältnis wechselseitigen Aufeinanderangewiesenseins gedrängt. Auch wenn die Verbundverwaltung erst durch einfachgesetzliche Anordnung (§ 22 bis § 24 AtG) zustande komme, begründe sie ein Verfassungsrechtsverhältnis zwischen Bund und Ländern, weil sie auf der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsordnung der Art. 30, 83 ff., 87 Abs. 3 Satz 1, 87c GG basiere. 14

Der Grundsatz der "Bundestreue" setze dem Gebrauchmachen von Zuständigkeiten eine Schranke. Wenn der Bund als Kompetenzinhaber keine berechtigten Interessen verfolge oder überwiegende Belange der Länder oder eines Landes entgegenstünden und die Rechtsausübung zu einer gravierenden Störung der bundesstaatlichen Ordnung führen würde, sei die bundesstaatliche Treuepflicht ver- 15

letzt. Die von der Bundesregierung aufgeworfenen Fragen rechtfertigten kein Moratorium, so dass sich der Bund nicht auf ein berechtigtes Interesse berufen könne. Als Belang der Länder sei durch die Unterbrechung der Erkundung und die damit verzögerte Endlagerung die "Gewährleistungsverantwortung" der Länder für die (von privater Seite zu erfüllende) Zwischenlagerung betroffen. Da damit gerechnet werden müsse, dass mit der Stilllegung und dem Abbau von Kernkraftwerken die Ablieferungspflichtigen nicht mehr zu ermitteln seien, könnte sich die Gewährleistungsverantwortung zu einer Erfüllungsverantwortung verdichten. Angesichts der von der Antragsgegnerin beabsichtigten und durch die verzögerte Endlagerung bedingten Einführung der Pflicht der Kernkraftwerksbetreiber zur Errichtung standortnaher Zwischenlager seien die Länder vor allem unter Sicherheitsaspekten verstärkt gefordert. Dem Antragsteller falle neben der Verantwortung für die Zwischenlagerung auch die gesamte Atomaufsicht zu. Durch das Moratorium werde somit die durch § 9a Abs. 3 Satz 1 AtG vorgegebene Verantwortungs- und Verwaltungslast gravierend in der Weise verschoben, dass der Bund sich seiner Entsorgungsverantwortung für lange Zeit entledige und diese ohne rechtfertigenden Grund auf die Länder verlagere.

b) Es sei bislang einhellige Auffassung gewesen, dass die Aufgabe der atomaren Entsorgung angesichts des Sachzusammenhangs im Aufgabenvollzug nur im Konsens zwischen Bund und Ländern durchgeführt werden könne. So sei das integrierte Entsorgungskonzept der Bundesregierung am 28. September 1979 von Bund und Ländern einstimmig bestätigt und die Grundsätze zur Entsorgungsvorsorge für Kernkraftwerke seien entsprechend neu gefasst worden. Aus der "Bundestreue" ergebe sich durch den sachlich bedingten Zwang zur Zusammenarbeit sowie durch Verhandlungen im Sinne eines vorangegangenen Tuns die Pflicht zur Abstimmung und Zusammenarbeit. Indem der Bund das integrierte Entsorgungskonzept ohne Beteiligung der Länder aufgebe, obwohl sich damit zu Lasten der Länder ein Paradigmenwechsel in der Verantwortung für die Entsorgung ergebe, verletze er den Grundsatz der "Bundestreue".

2. Die Antragsgegnerin beantragt, die Anträge als unzulässig zu verwerfen, hilfsweise, sie als unbegründet zurückzuweisen.

a) Der Beschluss vom 28. September 1979 sei eine politische Bestätigung des Entsorgungskonzepts der Bundesregierung gewesen. Seitdem seien durch die Aufgabe der Projekte Schneller Brüter und Wiederaufarbeitungsanlage Wackersdorf sowie durch die gesetzliche Gleichstellung von Wiederaufarbeitung und direkter Endlagerung im Jahr 1994 wesentliche Änderungen eingetreten.

Für den Antrag zu 1. fehle es an einer Antragsbefugnis, weil die Grundrechte und Art. 20a GG keine Rechte der Länder begründeten. Der Grundsatz der "Bundestreue" sei akzessorisch. Er führe nicht zu der verfassungsrechtlichen Pflicht, einfaches Recht (§ 9a Abs. 3 Satz 1 AtG) zu beachten. Die Verbundverwaltung sei weder ein eigenständiger Verwaltungstyp noch begründe sie ein Verfassungsrechtsverhältnis.

Abgesehen davon sei das Moratorium sachlich gerechtfertigt. Auch fehle es an nachteiligen Folgen des Moratoriums für die Antragstellerin. Da die Zwischenlagerung Pflicht der Betreiber sei, treffe das Land nur die Durchführung von Baugenehmigungs- und Aufsichtsverfahren. Dies sei die reguläre Pflicht zum Vollzug des Atomgesetzes, die Ausgabenlasten trage gemäß Art. 104a Abs. 2 GG der Bund. 20

b) Hinsichtlich des Antrags zu 2. fehle es an einer konkreten rechtserheblichen Maßnahme, weil weder der Beschluss vom 28. September 1979 noch der Beschluss über die Grundsätze zur Entsorgungsvorsorge Rechtswirkungen entfalteteten. Gleiches müsse deshalb auch für die Aufgabe des integrierten Entsorgungskonzepts gelten. Auch das Unterlassen einer Beteiligung sei nur dann rechtlich relevant, wenn die Beteiligung im Zusammenhang mit der Vorbereitung rechtserheblicher Maßnahmen zu erfolgen habe, was hier nicht der Fall sei. 21

3. Die Hessische Landesregierung teilt die Auffassung der Antragstellerin. 22

B.

Die Anträge sind als unzulässig zu verwerfen. 23

I.

Verfahrensgegenstand im Bund-Länder-Streit gemäß § 69 i.V.m. § 64 Abs. 1 BVerfGG kann auch eine Unterlassung des Antragsgegners sein. Die Antragstellerin rügt im Schwerpunkt ein Unterlassen; denn sie greift die Unterbrechung der Erkundung des Salzstockes in Gorleben und die Nichtbeteiligung der Länder bei der Aufgabe des integrierten Entsorgungskonzepts für radioaktive Abfälle durch die Antragsgegnerin an. 24

Der Antrag ist auch fristgemäß binnen sechs Monaten gestellt (§ 69 i.V.m. § 64 Abs. 3 BVerfGG). Die Antragsgegnerin hat die Entschließung zum Moratorium in Nummer IV. 4. und zur Aufgabe des Entsorgungskonzepts in Nummer IV. 2. der Vereinbarung vom 14. Juni 2000 kenntlich gemacht; dies kann deshalb der Antragstellerin nicht vorher bekannt geworden sein. 25

II.

Die Antragstellerin hat ihre Antragsbefugnis nicht darzulegen vermocht. Im Verfahren des Bund-Länder-Streits nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG, § 13 Nr. 7 BVerfGG sind als Streitgegenstand Maßnahmen oder Unterlassungen vorausgesetzt, die innerhalb eines Bund und Land umspannenden materiellen Verfassungsrechtsverhältnisses eine verfassungsrechtliche Rechtsposition des Landes verletzen oder unmittelbar gefährden können (BVerfGE 81, 310 <329>; 92, 203 <226>; 95, 250 <262>; stRspr). Es ist nichts dafür ersichtlich, dass dem Freistaat Bayern eine im Grundgesetz wurzelnde Rechtsposition auf "zügige und kontinuierliche Erkundung" des Endlagers Gorleben (Antrag zu 1.) oder auf Beteiligung bei der Änderung des Entsorgungskonzepts (Antrag zu 2.) gegenüber dem Bund zustehen könnte. 26

1. a) Die Antragstellerin kann sich auf die Verletzung von Grundrechten, des Art. 20a GG und des Art. 20 Abs. 3 GG nicht berufen, weil ein Land vom Bund nur die Achtung solcher Verfassungsnormen verlangen kann, die die Bundesgewalt in ihrer Auswirkung auf das Verfassungsleben der Länder beherrschen und damit eine rechtliche Beziehung zwischen Bundesgewalt und Landesgewalten herstellen (BVerfGE 81, 310 <333>). Die genannten Bestimmungen des Grundgesetzes prägen aber das föderative Bund-Länder-Verhältnis nicht. 27
- aa) Die Länder sind nicht Träger von Grundrechten, und sie können auch nicht deshalb, weil sie Aufgaben im Interesse der Allgemeinheit wahrnehmen, Sachwalter des Einzelnen bei der Wahrnehmung seiner Grundrechte sein. In der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes begründen die Grundrechte nicht selbständige Kompetenzen, sondern binden nur bei der Wahrnehmung von Kompetenzen (BVerfGE 81, 310 <334>). Ein Ausnahmefall, wie er für die Rundfunkfreiheit wegen der fundamentalen Bedeutung für das verfassungsrechtliche Leben in den Ländern begründet wurde (BVerfGE 12, 205 <259 ff.>), ist von der Antragstellerin nicht behauptet und liegt hier auch nicht vor. 28
- bb) Die von der Antragstellerin ebenfalls angeführte Bestimmung des Art. 20a GG prägt das föderative Bund-Länder-Verhältnis nicht. Der Umstand, dass auch der Bund bei der Wahrnehmung seiner Zuständigkeiten Staatszielbestimmungen ebenso wie Grundrechte zu beachten hat, begründet keine verfassungsrechtliche Rechtsposition, auf die sich ein Land gegenüber dem Bund berufen kann. Im Hinblick darauf kann offen bleiben, ob sich aus Art. 20a GG überhaupt ein Gebot zur zügigen und kontinuierlichen Erkundung eines Endlagers ableiten ließe. 29
- cc) Die in Art. 20 Abs. 3 GG statuierte Bindung der vollziehenden Gewalt an Gesetz und Recht ist eine Konkretisierung des Rechtsstaatsprinzips, das dem Land ebenfalls keine Rechtsposition gegenüber dem Bund verleiht. Vor allem kann die einfachgesetzliche Pflicht des Bundes zur Einrichtung eines Endlagers aus § 9a Abs. 3 Satz 1 2. Halbsatz AtG nicht über Art. 20 Abs. 3 GG zu einer verfassungsrechtlichen Pflicht gegenüber dem Land erhöht werden. 30
- b) Den Ländern kommt nach der Zuständigkeitsverteilung der Art. 83 ff. GG keine verfassungsrechtliche Position bei der Regelung der Endlagerung zu. 31
- aa) Endlagerstätten werden auf der Grundlage des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG in bundeseigener Verwaltung erkundet. Dem Bund steht für die Erzeugung und Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken einschließlich der Beseitigung radioaktiver Stoffe die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 11a GG zu. Er ist deshalb gemäß Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG berechtigt, für diese Angelegenheiten selbständige Bundesoberbehörden durch Bundesgesetz zu errichten. Es handelt sich dabei um einen Fall der fakultativen Bundesverwaltung. Der Bund kann durch die Errichtung der Bundesoberbehörde, der er bestimmte Aufgaben zuweist, die Verwaltungszuständigkeit an sich ziehen und gleichzeitig insoweit die Verwaltungshoheit der Länder nach Art. 83 GG beenden. Es ist nicht erforderlich, dass die 32

Verwaltungszuständigkeit des Bundes im Grundgesetz schon anderweitig begründet oder zugelassen ist (BVerfGE 14, 197 <210>). Der Bund hat von seinen Kompetenzen durch § 23 Abs. 1 Nr. 2 AtG Gebrauch gemacht und durch Gesetz vom 9. Oktober 1989 (BGBl I S. 1830) das Bundesamt für Strahlenschutz errichtet (zuvor war die Physikalisch-Technische Bundesanstalt zuständig).

bb) Die Antragstellerin hat auch nicht darzulegen vermocht, dass die von ihr behauptete "Verbundverwaltung" zwischen Bund und Land ihr eine verfassungsrechtliche Position gegenüber dem Bund vermittele. Sie übersieht, dass ein wie auch immer geartetes Zusammenwirken von Bund und Land nach Maßgabe der §§ 22, 23 und 24 AtG und speziell im Bereich der Entsorgung nach § 9a Abs. 3 AtG ausschließlich durch ein einfaches Bundesgesetz und nicht durch die Verfassung begründet wäre. 33

c) Schließlich kann sich die Antragstellerin auch nicht auf eine allgemeine Rücksichtnahmepflicht des Bundes auf die Länder, die von diesen im Bund-Länder-Streit eingeklagt werden könnte, berufen. 34

Der Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens ist nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts akzessorischer Natur und kann deshalb nur innerhalb eines anderweitig begründeten Rechtsverhältnisses oder einer anderweitig begründeten Rechtspflicht Bedeutung gewinnen (BVerfGE 42, 103 <117> m.w.N.; 103, 81 <88>). Er konstituiert oder begrenzt Rechte innerhalb eines bestehenden Rechtsverhältnisses, begründet aber nicht selbständig ein Rechtsverhältnis zwischen Bund und Ländern (BVerfGE 13, 54 <75>). In einem Bund-Länder-Streit kann wegen des Erfordernisses eines Bund und Länder umschließenden Verfassungsrechtsverhältnisses der Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens nur innerhalb eines anderweitig begründeten Verfassungsrechtsverhältnisses zur Geltung kommen (BVerfGE 103, 81 <88>). Ein im Bund-Länder-Streit geltend zu machender Anspruch der Länder gegen den Bund aus dem Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens setzt als Anknüpfungspunkt eine verfassungsrechtliche Rechtsposition der Länder voraus (BVerfGE 95, 250 <266>). 35

Hinsichtlich der Endlagerung liegt zwar insoweit ein Verfassungsrechtsverhältnis zwischen Bund und Ländern vor, als auf diesem Gebiet dem Bund gemäß Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG, § 23 Abs. 1 Nr. 2 AtG die Verwaltungszuständigkeit zukommt. Die Antragstellerin kann hierauf aber ihre Antragsbefugnis nicht stützen, weil die Länder die Verwaltungszuständigkeit des Bundes zu achten haben. Auch als Kompetenzausübungsschranke für den Bund setzt der Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens wegen seiner Akzessorietät eine korrespondierende Rechtsposition der Länder voraus. Allein der Umstand, dass das Land für den Vollzug bestimmter Gesetze zuständig ist, begründet noch keine solche Rechtsposition. Das Land hat zwar schon kraft der grundgesetzlichen Zuständigkeitsverteilung einen Anspruch auf Achtung seiner Zuständigkeit. Ein Anspruch darauf, vom Vollzug von Gesetzen, soweit dieser Landesaufgabe ist, verschont zu bleiben, besteht hingegen nicht. 36

d) Schließlich hat die Antragstellerin auch keine verfassungsrechtliche Position, die 37

Gegenstand eines Bund-Länder-Streits sein könnte, in Bezug auf den Beschluss vom 28. September 1979 darzulegen vermocht. Es ist vor allem nichts dafür ersichtlich, dass diesem mehr als politische Bedeutung zukommen könnte.

2. Die Antragstellerin hat auch bezüglich des Antrags zu 2. nicht vermocht, ihre Antragsbefugnis darzulegen. Sie hat keine stichhaltigen Gesichtspunkte dafür vorgetragen und solche sind auch nicht ersichtlich, dass ihr eine im Wege des Bund-Länder-Streits durchsetzbare verfassungsrechtliche Position gegen den Bund des Inhalts zustehen könnte, dass dieser das integrierte Entsorgungskonzept nicht ohne Beteiligung der Länder aufgeben dürfte. Der Bund, dem für die Änderung des Entsorgungskonzepts gemäß Art. 72, 74 Abs. 1 Nr. 11a GG die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zusteht, hat weder gegen die grundgesetzliche Kompetenzverteilung noch den Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens verstoßen. Eine angesichts der Akzessorietät des Grundsatzes des bundesfreundlichen Verhaltens erforderliche verfassungsrechtliche Rechtsposition der Antragstellerin (BVerfGE 95, 250 <266>) kann weder aus deren Zuständigkeit für den mit der (privaten) Zwischenlagerung zusammenhängenden Gesetzesvollzug (dazu oben 1 c) noch aus vorangegangenem Zusammenwirken hergeleitet werden. Der Beschluss vom 28. September 1979 bestätigte lediglich nachträglich aus Gründen politischer Opportunität ein bereits verankertes gesetzliches Entsorgungskonzept. Die davon zu unterscheidenden Grundsätze zur Entsorgungsvorsorge für Kernkraftwerke dienen dem einheitlichen Vollzug eines gesetzlichen Entsorgungskonzepts (vgl. Nummer I. 3. der Grundsätze, Anlage 2 zu BTDrucks 11/1632) und legen dieses nicht fest; auch sie scheiden deshalb als Grund für ein vom Land zu beanspruchendes Zusammenwirken bei der Entscheidung für ein neues Entsorgungskonzept aus.

38

Limbach

Sommer

Jentsch

Hassemer

Broß

Osterloh

Di Fabio

Mellinghoff

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 5. Dezember 2001 -
2 BvG 1/00**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 5. Dezember 2001 -
2 BvG 1/00 - Rn. (1 - 38), [http://www.bverfg.de/e/
gs20011205_2bvg000100.html](http://www.bverfg.de/e/gs20011205_2bvg000100.html)

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2001:gs20011205.2bvg000100