



## **Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen**

**Az.: 5 K 171/13**

### **Beschluss**

#### **In der Verwaltungsrechtssache**

1. der A. , A-Straße, A-Stadt,
2. der B., C-Straße, C-Stadt,
3. der E. , E-Straße, E-Stadt,

Klägerinnen,

Prozessbevollmächtigte:

zu 1-3: Rechtsanwälte B., B-Straße, B-Stadt, Gz.: - , -

**g e g e n**

die Freie Hansestadt Bremen, , G-Straße, Bremen,

Beklagte,

Prozessbevollmächtigter:

Rechtsanwälte H., H-Straße, Bremen,  
Gz.: - -

hat das Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 5. Kammer - durch Richter Sperlich, Richterin Dr. K. Koch und Richterin Dr. Weidemann sowie die ehrenamtlichen Richter Meenken und Klemm aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 9. Juli 2015 am 9. Juli 2015 beschlossen:

**Das Verfahren wird ausgesetzt und die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts darüber eingeholt, ob § 2 Abs. 3 des Bremischen Hafenbetriebsgesetzes vom 21. November 2000 (Brem.GBl. S. 437), zuletzt geändert durch Gesetz vom 31. Januar 2012**

**(Brem.GBl. S. 10), mit Art. 71, 73 Abs. 1 Nr. 14 GG und dem Grundsatz der Bundestreue unvereinbar ist.**

### **G r ü n d e**

#### **I.**

Die Klägerinnen wenden sich gegen ein landesgesetzliches Verbot des Umschlags von Kernbrennstoffen in bremischen Häfen.

Die Klägerin zu 1 ist Teil der ..., die als Weltmarktführer Waren- und Dienstleistungen des kompletten Kernbrennstoffkreislaufs anbietet. An ihrem Standort in ... stellt sie mit 340 Mitarbeitern Brennelemente für Kernkraftwerke her. Es bestehen Lieferverträge mit Kernkraftwerken in Spanien und Finnland.

Die Klägerin zu 2 ist ein auf den Transport radioaktiver Stoffe spezialisierter Dienstleister. Sie verfügt über die erforderliche Genehmigung nach dem Atomgesetz und der Strahlenschutzverordnung zum Transport von radioaktiven Stoffen. Zu ihrem Bestand gehören Spezialbehälter für den Transport von Kernbrennstoffen und die erforderlichen Straßen- und Schienenfahrzeuge.

Auch die Klägerin zu 3 ist ein im Bereich der Kerntechnik spezialisiertes Unternehmen, das für die Entsorgung abgebrannter Brennelemente aus Kernreaktoren spezifische Produkte und Dienstleistungen zur Verfügung stellt. Sie betreibt Zwischenlager für abgebrannte Brennelemente und radioaktive Abfälle aus deutschen Kernkraftwerken sowie aus der Wiederaufbereitung deutscher Brennelemente in Großbritannien und Frankreich.

Alle drei Klägerinnen machen geltend, dass angesichts der begrenzten Transportrouten für radioaktive Stoffe auch künftig ein spezifisches Interesse daran bestehe, den Umschlag über die bremischen Häfen durchführen zu können.

Durch das Gesetz zur Änderung des Bremischen Hafenbetriebsgesetzes vom 31. Januar 2012 (Brem.GBl. S. 10) wurde der Umschlag von Kernbrennstoffen über bremische Häfen grundsätzlich ausgeschlossen. In § 2 des Hafenbetriebsgesetzes wurden die Absätze 2 und 3 eingefügt. Dadurch erhielt die Vorschrift folgende neue Fassung:

#### **„§ 2 Hafengebiet**

**(1) Hafengebiet im Sinne des Gesetzes sind diejenigen Wasser- und Landflächen, die dem Schiffsverkehr, der Hafenindustrie, dem Güterumschlag, der Güterverteilung sowie deren Lagerung und hierfür notwendigen Betriebsanlagen dienen.**

(2) Die bremischen Häfen sind als Universalhäfen gewidmet und stehen als öffentliche Einrichtungen für den Umschlag aller zulässigen Güter offen.

(3) Im Interesse einer grundsätzlich auf Nachhaltigkeit und erneuerbare Energien ausgerichteten Gesamtwirtschaft ist der Umschlag von Kernbrennstoffen im Sinne des § 2 Abs. 1 des Atomgesetzes ausgeschlossen. Der Senat kann allgemein oder im Einzelfall Ausnahmen zulassen, insbesondere für Kernbrennstoffe, die unter die Regelung in § 2 Abs. 2 Satz 2 des Atomgesetzes fallen oder nur in geringen Mengen im Umschlagsgut enthalten sind.

(4) Zum Hafengebiet gehören:

1. die öffentlichen und nicht-öffentlichen Wasserflächen der Häfen, der Anlagen am Strom und der Geeste,
2. das Hafennutzungsgebiet.

Das Merkmal der Öffentlichkeit ist erfüllt, wenn das Hafengebiet im Rahmen seiner Zweckbestimmung von jedem zu gleichen Bedingungen genutzt werden kann.

(5) Der Senat wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung die wasser- und landseitige Abgrenzung des Hafengebietes vorzunehmen.

(6) Der Senat wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung Wasserflächen und daran angrenzende Landflächen, die über Wasserflächen des Hafengebietes erreicht werden können, den Bestimmungen dieses Gesetzes und der aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen zu unterstellen."

Die Gesetzesänderung geht auf einen Antrag der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 2. November 2011 (Bremische Bürgerschaft (Landtag), Drs. 18/96) in der Fassung vom 24. Januar 2012 (Bremische Bürgerschaft (Landtag), Drs. 18/211) zurück. In der Begründung des Antrags wurde unter anderem ausgeführt, dass sich das Land als Motor des Klimaschutzes im Nordwesten verstehe und zu einem Wandel hin zu einer alternativen Energieerzeugung bekenne. Gesamt-bremische Ziele seien ein konstanter Ausbau der erneuerbaren Energien, insbesondere durch die Entwicklung des Windenergie-Standorts Bremerhaven. Der Umschlag von Kernbrennstoffen in bremischen Häfen sei mit diesen landespolitischen Zielsetzungen von Nachhaltigkeit und Vorsorge im Interesse auch zukünftiger Generationen nicht vereinbar. Die bremischen Häfen seien ein wichtiger Bestandteil dieser besonders auf erneuerbare Energien fokussierten bremischen Gesamtwirtschaft. Die weiterhin gleichzeitige Nutzung der Hafenanlagen für den Umschlag von Kernbrennstoffen stünde hierzu im Widerspruch und könnte dieser Weiterentwicklung schaden. Bremen verfolge mit der Teilentwidmung seiner Häfen, die den Ausschluss des Umschlags von Kernbrennstoffen zum Gegenstand habe, das Ziel einer neuen Energie-, Umwelt- und Wirtschaftspolitik. Die Teilentwidmung sei damit integraler Bestandteil einer Gesamtpolitik Bremens im Bereich der zukünftigen Energieerzeugung, Umweltschonung und auf Nachhaltigkeit basierender Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik.

Im Vorfeld dieses Gesetzesantrags wurde von der Freien Hansestadt Bremen ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben, das mit dem Titel „Rechtliche Handlungsoptionen zur partiellen Sperrung der Bremischen Häfen für den Umschlag von Kernbrennstoffen“ von der Rechtsanwaltskanzlei .... unter dem 27. Oktober 2011 vorgelegt wurde. Das Gutachten gelangte zu dem Ergebnis, dass einem sicherheitsrechtlich begründeten Verbot des Umschlages von Kernbrennstoffen die fehlende Gesetzgebungszuständigkeit des Landes entgegenstehe, da das Atomgesetz vorsehe, dass Kernbrennstofftransporte bei Einhaltung der nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderlichen Vorsorge gegen Schäden zulässig seien. Demgegenüber sei eine Teilentwidmung des Hafens für den Umschlag von Kernbrennstoffen zulässig. Die Frage des Widmungsumfangs eines Hafens stehe in weitem Ermessen des Landesgesetzgebers. Im Rahmen der Widmung könne das Land auch eigene legitime Ziele verfolgen. Dass damit faktisch ein Verbot des Umschlages von Kernbrennstoffen erreicht werde, hindere die Teilentwidmung nicht. Die Teilentwidmung betreffe nämlich lediglich eine Vorfrage des Transports und nicht den bundesrechtlich geregelten Transport von Kernbrennstoffen selbst.

Am 2. November 2011 fand in der Bremischen Bürgerschaft die 1. Lesung des Gesetzes statt. Im Rahmen der Aussprache führte die Abgeordnete Frau Dr. Schierenbeck (Bündnis 90/Die Grünen) unter anderem aus (Bremische Bürgerschaft (Landtag), Plenarprotokoll 7. Sitzung v. 09.11.11, S. 276):

„Zwischen dem rot-grünen Antrag vom November 2010 und heute liegt einer der größten atomaren Unfälle. Welche Lehre können wir heute aus Fukushima ziehen? Eine Lehre für mich ist, dass jedes Land der Welt und jede Regierung mit der Bewältigung der Auswirkung eines GAUs überfordert wäre. Wir Grüne unterstützen den schnellstmöglichen Ausstieg aus dieser Hochrisikotechnologie und fordern darüber hinaus, dass die Bundesregierung die Anforderungen an die Sicherheit der Atomkraftwerke heraufsetzt

(Beifall beim Bündnis 90/Die Grünen und bei der SPD)

und sie nicht, wie es im Rahmen der Laufzeitverlängerung geschehen ist, aufweicht. Dass wir heute über die Verhinderung von Atomtransporten sprechen, ist ein Ausdruck dessen, dass wir diese Atompolitik der Bundesregierung nicht mittragen.

(Beifall beim Bündnis 90/Die Grünen und bei der SPD)

Im Laufe des letzten Jahres wurden diverse Möglichkeiten geprüft, wie wir die Transporte verhindern können. Ein Lösungsansatz ist die Teilentwidmung der bremischen Häfen durch die Änderung des Hafenbetriebsgesetzes.

Warum schlagen wir diese Gesetzesänderung vor? Erstens, wir wollen die Sicherheit der bremischen Bevölkerung im Zusammenhang mit den Atomtransporten verbessern. Aus der letzten Legislaturperiode wissen wir, wie viele Atomtransporte über Bremens Straßen und Häfen erfolgen. Dabei handelt es sich auch um Stoffe, die bei einem Unfall eine Ge-

fährdung der Bevölkerung im nahen Umkreis bedeuten würden. Wir wollen die Zahl der Transporte deutlich reduzieren, indem wirklich nur noch die notwendigen Transporte aus der medizinischen Nutzung über unsere Häfen erfolgen.

(Beifall beim Bündnis 90/Die Grünen)

Zweitens, wir finden es falsch, dass, während in Deutschland noch acht Atomkraftwerke am Netz sind, in Gronau angereichertes Uran für ca. 24 AKWs hergestellt wird und diese Menge sogar noch gesteigert werden soll. Ein Großteil ist somit für den Export bestimmt, und das, obwohl Deutschland den Atomausstieg beschlossen hat. Wir wollen den Ausstieg schnellstmöglich und weltweit.

(Beifall beim Bündnis 90/Die Grünen)

Drittens, die Atommüllpolitik ist bis heute nicht gelöst, es sind nicht einmal erste Schritte für eine ernsthafte Endlagersuche unternommen worden....Wohin also mit dem Müll? Auf diese Frage muss die Bundesregierung eine Antwort finden, zumindest muss sie aber schnellstmöglich mit der Suche nach der Antwort beginnen. Ich bitte Sie daher, unseren Antrag zu unterstützen, weil wir erstens die Sicherheit der Bevölkerung verbessern, zweitens den Export von Kernbrennstoffen soweit wie möglich verhindern und drittens die Lösung der Atommüllpolitik vorantreiben wollen....“

Am 30. November 2011 wurden in einer Sitzung des Ausschusses für Angelegenheiten der Häfen im Lande Bremen die Gutachter ... und ... insbesondere zu den kompetenzrechtlichen und europarechtlichen Fragestellungen des Gesetzgebungsvorhabens umfassend angehört. Der Ausschuss legte am 16. Januar 2012 der Bremischen Bürgerschaft seinen Bericht und den Antrag zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bremischen Hafenbetriebsgesetzes vor (Bremische Bürgerschaft (Landtag), Drs. 18/197). Auch im Rahmen der zweiten Lesung wurde der Gesetzesantrag eingehend beraten (vgl. insgesamt Bremische Bürgerschaft (Landtag), Plenarprotokoll 12. Sitzung v. 25.01.12). So wies der Abgeordnete Willmann, Bündnis 90/Die Grünen, unter anderem auf die Gefahren hin, die von solchen Transporten für die Leichtigkeit und Sicherheit des Schiffsverkehrs ausgingen. Demgegenüber gab der CDU-Abgeordnete Kastendiek zu bedenken, dass allein dem Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz über die Erzeugung und Nutzung von Kernenergie zu friedlichen Zwecken und die Beseitigung radioaktiver Stoffe zustehe. Der Bund habe im Atomgesetz die Beförderung radioaktiver Stoffe abschließend geregelt. Die Abgeordnete Dr. Schierenbeck, Bündnis 90/Die Grünen, machte zum Anliegen des Gesetzesantrags nochmals deutlich (a. a. O. S. 596): „Wir wollen konkret den Transport von Kernbrennstoffen verbieten, und zwar so lange, wie der Bund kein Konzept für Zwischen- und Endlager hat. Der Betrieb von Atomkraftwerken benötigt eine Vielzahl von Transporten mit verschiedenen radioaktiven Gütern. Durch das Verbot des Transports von Kernbrennstoffen reduzieren wir die Zahl der gefährlichen Transporte. Wir beschränken uns dabei auf die im Atomgesetz definierten

Kernbrennstoffe, weil diese eindeutig definiert sind, und deswegen lehnen wir den Änderungsantrag der LINKEN ab!

Beifall beim Bündnis 90/Die Grünen und bei der SPD"

Am 25. Januar 2012 beschloss die Bremische Bürgerschaft das Gesetz zur Änderung des Bremer Hafenbetriebsgesetzes. Das Gesetz wurde am 31. Januar 2012 vom Senat verkündet und trat am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Am 4. Mai 2012 stellten 20 Abgeordnete der Bürgerschaftsfaktion der CDU einen Antrag beim Staatsgerichtshof auf Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Änderungsgesetzes. Sie vertraten die Auffassung, dass das Gesetz gegen Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG verstöße, der eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Atomrecht vorsehe. Der Staatsgerichtshof wies den Normenkontrollantrag durch Urteil vom 12. April 2013 als unzulässig zurück. Prüfungsmaßstab sei allein die bremische Landesverfassung. Eine Prüfungskompetenz in Bezug auf die mit dem Normenkontrollantrag aufgeworfene Frage, ob das Gesetz gegen die Kompetenzordnung des Grundgesetzes und den ungeschriebenen Grundsatz der Bundestreue verstöße, bestehe nicht, weil sie nicht Bestandteil der Landesverfassung seien. Die Entscheidung erging mit 4 zu 3 Stimmen. Zur Begründung der abweichenden Meinung wurde ausgeführt, dass die Landesverfassung auch gegenüber Verletzungen der bundesstaatlichen Kompetenzordnung nicht neutral sei. Die Kompetenzordnung sei nicht nur kraft Bundesverfassungsrechts, sondern vielmehr auch kraft Landesverfassungsrechts zu beachten. Die abweichende Meinung hielt den Normenkontrollantrag auch für begründet, weil das Änderungsgesetz gegen die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die friedliche Nutzung der Kernenergie nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG verstöße. Nach ihrem sachlichen Gehalt sei die Regelung nicht auf eine Teilentwidmung der bremer Häfen sondern auf ein Transportverbot für Kernbrennstoffe gerichtet (vgl. BremStGH, Urt. v. 12.04.2013 – St 1/12, E 8, 198 ff.).

Bereits mit Schreiben vom 19.10.2012 beantragten die Klägerinnen die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen für den Umschlag von Kernbrennstoffen in den bremer Häfen. Mit vier separaten Bescheiden vom 15.01.2013 lehnte der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen sämtliche Anträge der Klägerinnen zu 1 und 2 ab. Mit drei weiteren Bescheiden vom 27.02.2013 wurden die Anträge der Klägerin zu 3 abgelehnt. In der Begründung der ablehnenden Entscheidungen wurde ausgeführt, dass die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 2 Abs. 3 Satz 2 HafenbetrG für die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung nicht vorlägen. Durch die ausdrücklich genannten Ausnahmetatbestände würden inhaltliche Vorgaben für die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung insgesamt

gemacht. Die Klägerinnen hätten jedoch weder dargelegt, dass es sich um Kernbrennstoffe handele, die unter die Regelung des § 2 Abs. 2 Satz 2 des Atomgesetzes fielen, noch handele es sich um Kernbrennstoffe, die nur in geringen Mengen im Umschlagsgut enthalten seien. Vielmehr werde der Umschlag von Kernbrennstoffen begehr, der den typischen Fall des Umschlagverbots darstelle. Die beantragten Transporte könnten deshalb nicht als Ausnahme genehmigt werden.

Die Klägerinnen zu 1 und 2 haben am 14. Februar 2013 und die Klägerin zu 3 hat am 13. März 2013 Klage erhoben. Das Gericht hat die Verfahren durch Beschluss vom 15. Juni 2015 zu gemeinsamer Verhandlung und Entscheidung verbunden.

Die Klägerinnen begehren mit ihrer Klage die Feststellung, dass der Umschlag von Kernbrennstoffen in den bremischen Häfen nach dem Hafenbetriebsgesetz nicht genehmigungsbedürftig ist. Sie halten § 2 Abs. 3 HafenbetrG für verfassungs- und europarechtswidrig. Hilfsweise begehren die Klägerinnen die Erteilung einer nach dem bremischen Hafenbetriebsgesetz vorgesehenen Ausnahmegenehmigung. Sie machen geltend, auf die Transportroute über die bremischen Häfen angewiesen zu sein. In der Vergangenheit seien wiederholt Kernbrennstoffe über bremische Häfen transportiert worden. Das Bundesamt für Strahlenschutz verlange zudem regelmäßig zwei gleichrangige Alternativrouten, so dass auf einen Transport über Bremerhaven nicht verzichtet werden könne.

Die Klägerinnen halten § 2 Abs. 3 HafenbetrG für verfassungswidrig. Die Norm verstöße gegen die grundgesetzliche Kompetenzordnung. Die ausschließliche Gesetzgebungs-kompetenz für den Bereich der friedlichen Nutzung der Kernenergie liege gem. Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG beim Bund. Erlasse der Landesgesetzgeber Regelungen im Bereich der ausschließlichen Bundesgesetzgebungskompetenz seien die entsprechenden Landesgesetze nichtig, ohne dass es auf eine Normenkollision ankomme. Der Kompetenztitel erfasse neben der Errichtung und dem Betrieb entsprechender Anlagen auch den Umgang mit radioaktiven Stoffen insgesamt einschließlich ihrer Entsorgung. Zur Be-seitigung radioaktiver Stoffe und zur Nutzung der Kernenergie gehörten zwangsläufig auch die Vorgänge der Beförderung und des Transports als notwendige Voraussetzun-gen. Von der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz im Bereich der friedlichen Nutzung der Kernenergie habe der Bund erschöpfend Gebrauch gemacht. Auch wenn das gar nicht Voraussetzung für die Kompetenzwidrigkeit von landesgesetzlichen Regelungen sei, könne diese Feststellung ohne Einschränkung getroffen werden. Das Bundesge-setz regle in § 4 AtG detailliert die Rahmenbedingungen für die Beförderung und den Transport von Kernbrennstoffen. Diese Vorschrift sehe vor, dass der Transport von Kern-

brennstoffen außerhalb von entsprechenden Anlagen einer besonderen atomrechtlichen Genehmigung bedürfe. Gleichzeitig werde in § 4 Abs. 2 AtG detailliert normiert, welche Anforderungen für die Erteilung einer Beförderungsgenehmigung erfüllt sein müssten. Die hierfür zuständige Verwaltungsbehörde sei gemäß § 23 Abs. 1 Nr. 3 AtG das Bundesamt für Strahlenschutz und damit ebenfalls eine Bundesbehörde. Die Übertragung der Verwaltungskompetenz auf den Bund sei ausdrücklich in Art. 87 c GG vorgesehen. Auch die darüber hinausgehenden Anforderungen an den Transport von Kernbrennstoffen seien durch den Bund und zwar in der § 5 der GefahrgutVO See geregelt worden.

Der Regelungsgehalt des § 2 Abs. 3 HafenbtrG stehe in Widerspruch zur Kompetenzzuweisung der Art. 71, 73 Abs. 1 Nr. 14 GG. Unabhängig von der Frage, in welchem rechtsdogmatischen Zusammenhang die Vorschrift zum Recht der Widmung der bremischen Häfen stehe, enthalte sie eine transportspezifische Regelung für Kernbrennstoffe. Bereits der Wortlaut der Vorschrift gebe zu erkennen, dass dessen Regelungsintention sich gegen die durch das Atomgesetz getroffene Grundsatzentscheidung des Bundesgesetzgebers für die friedliche Nutzung der Kernenergie richte. Auch in der Gesetzesbegründung bekenne sich der Gesetzgeber zu seinen eigenen energiepolitischen Vorstellungen und dem Ausbau der erneuerbaren Energien. Danach sei der weitere Umschlag von Kernbrennstoffen mit dem Wandel hin zur alternativen Energieerzeugung nicht vereinbar. Eine Regelungskompetenz für energiepolitische Grundsatzentscheidungen stehe dem Landesgesetzgeber aber nicht zu. Würden die Länder Transporte über ihre Straßen ausschließen können, würden die zugrunde liegenden Bundeskompetenzen weitreichend beeinträchtigt und im Ergebnis konterkariert werden. Mit der Regelung des § 2 Abs. 3 HafenbetrG unternehme der bremische Gesetzgeber den Versuch, sein Hoheitsgebiet zu einer kernbrennstofffreien Zone zu erklären. Für die Wahrnehmung eines allgemeinpolitischen Mandats bestünden im Bundesstaat aber verfassungsrechtliche Grenzen. Den Ländern sei es untersagt, über das Widmungsrecht oder sonstige Länderkompetenzen originär dem Bundesgesetzgeber in ausschließlicher Gesetzgebungskompetenz zugewiesene Sachmaterien zu regeln. Unerheblich sei insoweit, in welcher Anzahl in der Vergangenheit Transporte über bremische Häfen abgewickelt worden seien. Unerheblich sei auch, dass die Freie Hansestadt Bremen nicht verpflichtet sei, einen Universalhafen vorzuhalten. Verkehrsträger könnten zur Verfügung gestellt und durch Entwidmung wieder entzogen werden. Demgegenüber handele es sich bei dem Umschlagsverbot nicht um eine Teilentwidmung sondern um ein Aliud. Die Länder dürften sich nicht durch die Hintertür des Widmungsrechts Sachkompetenzen anmaßen. Bereits der Bezugspunkt Kernbrennstoffe mache deutlich, dass es sich inhaltlich um die Sachmaterie des Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG handele. Das Bundesverfassungsgericht habe sich in einer Entscheidung zum Hamburgischen Straßengesetz (BVerfGE 67, 299) grundlegend mit

dem Verhältnis von Widmungsrecht und Verkehrs- und Sicherheitsrecht auseinanderge- setzt. Auch § 2 Abs. 3 HafenbetrG stelle keine Regelung der Widmung, sondern eine Regelung über die Ausübung des Gemeingebräuchs dar, für die aber dem Bundesge- setzgeber die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG zustehe. Die energiepolitischen Grundsatzentscheidungen sowie die sicherheits- und verkehrsbezogenen Anforderungen ergäben sich allein aus dem Atomgesetz.

Es liege gleichzeitig ein Verstoß gegen den Grundsatz der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung vor. Selbst wenn man der Beklagten eine Kompetenz dem Grunde nach zuspräche, sei die Regelung verfassungswidrig, weil sie in einem inhaltlichen Wider- spruch zu bundesgesetzlichen Regelung stehe. Das Umschlagsverbot verfolge die offen- kundige Intention, die bundespolitische Grundsatzentscheidung und deren gesetzgeberi- sche Umsetzung zu konterkarieren.

Das Gesetz verstöße auch gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Bundes- treue. Dieser Grundsatz beinhaltet auch das Verbot, die bundesstaatliche Kompetenzver- teilung zu umgehen oder zu konterkarieren. Gegen dieses Verbot verstöße die Beklagte, wenn sie unter dem Deckmantel des Widmungsrechts spezifische kernenergiepolitische Gesetzgebungsentscheidungen treffe. Die in Rede stehende Regelung enthalte keine Teilentwidmung, sondern nur eine Benutzungsregelung. Die bremischen Häfen seien als Universalhäfen gewidmet. Im Gegensatz zu öffentlichen Einrichtungen bedürfe der Ge- meingebräuch öffentlicher Sachen keiner individuellen Zustimmung für die Benutzung. Auch die bremischen Häfen stellten öffentliche Sachen im Gemeingebräuch dar. Mit dem Umschlagsverbot für Kernbrennstoffe werde nur die Frage des Wie der Nutzung berührt. Modalitäten der Nutzung seien jedoch in einer Benutzungsordnung zu regeln und keine Frage der Widmung. Im Übrigen stelle die Vorschrift selbst dann, wenn sie als eine Teil- entwidmung anzusehen sei, eine verfassungswidrige Norm dar, da die Widmungskompe- tenz ihre Grenzen in den verfassungsrechtlichen Kompetenzschranken finde.

Gegen den Grundsatz der Bundestreue werde auch im völkerrechtlichen Kontext verstö- ßen. Die Kompetenz für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge liege nach Art. 32 GG beim Bund. Die Länder müssten im gesamtstaatlichen Interesse die Verpflichtungen be- achten und deren Erfüllung gewährleisten. Das Verbot des Umschlags von Kernbrenn- stoffen in den bremischen Häfen stehe in Widerspruch zu den völkerrechtlichen Verpflich- tungen, die die Bundesrepublik Deutschland durch diplomatischen Notenwechsel zu den privatrechtlichen Verträgen mit den Betreibern der Wiederaufbereitungsanlagen einge- gangen sei. Der Bremische Landesgesetzgeber könne sein Vorgehen auch nicht durch einen Verweis auf andere Transportrouten rechtfertigen. Auch die Beklagte sei verpflich-

tet, die Rückführung der Kernbrennstoffe nicht zu beeinträchtigen oder zu behindern. Würde eine Vielzahl an Ländern und Kommunen so verfahren, könnten die notwendigen Transporte faktisch nicht mehr durchgeführt werden. Gerade Verwaltungsabkommen würden nach der sogenannten bundesstaatlichen Lösung alle staatlichen Organe binden. Eines zusätzlichen innerstaatlichen Vollzugsaktes bedürfe es insoweit nicht.

§ 2 Abs. 3 HafenbetrG stehe auch in Widerspruch zu unionsrechtlichen Vorschriften. Die Vorschrift widerspreche den unionsrechtlichen Grundfreiheiten. Im Ergebnis sei unerheblich, ob der Umschlag von Kernbrennstoffen durch die allgemeinen Bestimmungen nach Art. 34 ff. des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) oder die spezielle Normierung in Art. 93 des Vertrages über die Europäische Atomgemeinschaft (EAGV) erfasst werde, weil insoweit die gleichen Maßstäbe anzuwenden seien. Auch Kernbrennstoffe seien Waren im Sinne der Warenverkehrsfreiheit. Neben konkreten Ein- und Ausfuhrbeschränkungen seien nach der sogenannten Dassonville-Formel auch Maßnahmen gleicher Wirkung als Beeinträchtigung anzusehen. Das Umschlagsverbot für eine bestimmte Ware sei eine unmittelbare und tatsächliche Beschränkung des freien Warenverkehrs. Eine sachliche Rechtfertigung für die Beeinträchtigung lasse sich nicht aus Art. 36 AEUV herleiten. Eine sachliche Rechtfertigung des Umschlagsverbots ergebe sich auch nicht aus der Cassis-de-Dijon-Formel. Die Beklagte verkenne auch die Reichweite des Art. 92 EAGV, den sie allein für anwendbar halte. Die Anwendung des Euroatom-Vertrages führe nicht zu einer Verkürzung des Gewährleistungsgehalts der Grundfreiheiten. Auch insoweit kämen deshalb Maßnahmen gleicher Wirkung in Betracht.

Auch der hilfsweise gestellte Antrag auf Neubescheidung sei begründet, weil die Ablehnung der Ausnahmegenehmigungen ermessensfehlerhaft erfolgt sei. Es liege ein Ermessensausfall vor, weil sich die Beklagte als tatbestandlich gebunden angesehen habe. Die Norm enthalte jedoch gar keine tatbestandlichen Vorgaben für die Genehmigungsteilung.

Die Klägerinnen haben ihr Klagebegehren in der mündlichen Verhandlung dahingehend konkretisiert, dass sie mit ihrem Hauptantrag allein die Feststellung der fehlenden Genehmigungsbedürftigkeit nach dem Hafenbetriebsgesetz und mit ihrem Hilfsantrag die Neubescheidung ihrer Anträge begehen. Ihre darüber hinausgehenden Klageanträge auf isolierte Anfechtung der ergangenen Ablehnungsbescheide und die Feststellung ihrer Rechtswidrigkeit verfolgen sie nicht weiter.

Die Klägerinnen beantragen,

1. festzustellen, dass der Umschlag von Kernbrennstoffen in den Bremischen Häfen nach dem Hafenbetriebsgesetz nicht genehmigungsbedürftig ist.
2. hilfsweise die Beklagte unter Aufhebung der Bescheide vom 15. Januar 2013 und vom 27. Februar 2013 zu verpflichten, über ihre Anträge unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu entscheiden.

Die Beklagte beantragt,

die Klagen abzuweisen.

Die Beklagte trägt vor, dass der Umschlag von Kernbrennstoffen in den bremischen Häfen in der Vergangenheit keine wesentliche Rolle gespielt habe. Seit 2011 seien überhaupt keine Kernbrennstofftransporte mehr über bremische Häfen erfolgt. Im Übrigen sei auch der innereuropäische Verkehr kaum betroffen. 15 von 16 Transporten im Jahr 2008 hätten ihren Ausgangs- oder Zielhafen außerhalb der Europäischen Union gehabt. In der Vergangenheit seien Transporte auch über Nordenham und Rostock abgewickelt worden. Entgegen ihrem Vorbringen seien die Klägerinnen überhaupt nicht auf die Transportroute über Bremerhaven angewiesen.

Ungeachtet dessen könne den von den Klägerinnen erhobenen Einwänden gegen die Verfassungsmäßigkeit des § 2 Abs. 3 HafenbetrG nicht gefolgt werden. Es liege kein Verstoß gegen die bundesgesetzliche Kompetenzzuweisung aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG vor. § 2 Abs. 3 HafenbetrG stelle eine Teilentwidmung für die bremischen Häfen und keine atomrechtliche Regelung dar. Die Stadtgemeinde Bremen sei Eigentümerin der Häfen. Grundsätzlich könne sie damit nach Belieben verfahren. Bei der Schaffung öffentlicher Einrichtungen habe sie Ermessen. Sie müsse gar keinen Hafen für die Öffentlichkeit bereitstellen. Das sei der Unterschied zu den Straßen. Hier seien die Gemeinden im erforderlichen Umfang zu Errichtung und Unterhalt verpflichtet. Die in Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG genannten Tatbestandsmerkmale würden durch die Teilentwidmung nicht berührt. Es gebe keine Überschneidungsbereiche mit der Errichtung und dem Betrieb von Atomanlagen. Auch sei der Schutz gegen Gefahren, die bei Freiwerden von Kernenergie oder durch ionisierende Strahlen entstehen könnten, nicht betroffen. Die Beseitigung radioaktiver Stoffe betreffe nach der Kommentarliteratur den Betrieb von Zwischen- und Endlagern. Selbst wenn man die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz losgelöst von den Tatbestandsmerkmalen auf den gesamten Bereich der friedlichen Nutzung der Kernenergie und damit auch auf den Transport von Kernbrennstoffen bezöge, würde § 2 Abs. 3 HafenbetrG nicht gegen die Kompetenzordnung des Grundgesetzes verstö-

ßen.

Es sei auch unzutreffend, dass im Falle einer solchen Regelung in den anderen Küstenländern der Seeweg für den Transport von Kernbrennstoffen ausgeschlossen sei, weil immer noch ein Transport über die Bundeshäfen in Wilhelmshaven und Kiel erfolgen könne. Im Übrigen sei die Freie Hansestadt Bremen nicht verpflichtet, überhaupt einen Hafen zum Umschlag von Gütern zur Verfügung zu stellen. Dann müsse es ihr erst recht möglich sein, den Umschlag bestimmter Güter auszuschließen. Vor diesem Hintergrund erscheine es nicht nachvollziehbar, im Ausschluss des Umschlages von Kernbrennstoffen über bremische Häfen eine Regelung zu sehen, die in den dem Bund nach der Kommentarliteratur exklusiv zugewiesenen Bereich des Transports von Kernbrennstoffen hineinreiche. Die Widmung bzw. Teilentwidmung betreffe eine Vorfrage des eigentlichen Transports. Der Landesgesetzgeber sei auch dann, wenn der Bundesgesetzgeber in einer bestimmten Materie die Sachkompetenz habe, nicht verpflichtet, für die Materie öffentliche Einrichtungen in einem bestimmten Umfang vorzuhalten. Zur Verdeutlichung sei insoweit auf die Regelung zur Nutzung von öffentlichen Einrichtungen durch Parteien verwiesen. Nach Art. 21 Abs. 3 GG habe der Bund eine ausschließliche Kompetenz für das Recht der politischen Parteien. Er habe diese Kompetenz auch ausgeübt. Daraus folge jedoch nicht die Verpflichtung der Gemeinden, den Parteien öffentliche Einrichtungen etwa für ihre Parteitage zur Verfügung zu stellen. Diese Entscheidung stehe ihnen frei. Ebenso stehe es der Freien Hansestadt Bremen frei, ob sie ihre Häfen für die bundesrechtlich erlaubten Atomtransporte zur Verfügung stelle. Der von den Klägerinnen angeführten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Hamburgischen Straßenverkehrsrecht liege kein vergleichbarer Ausgangspunkt zugrunde. Im Gegensatz zum damaligen § 16 HbgWegeG gehe es vorliegend nicht um die Form der Benutzung gewidmeter Flächen, sondern um eine vorgelagerte Stufe, nämlich die Widmung der Häfen als öffentliche Einrichtung in der Form einer Teilentwidmung. Das Bundesverfassungsgericht habe vielmehr festgestellt, dass die Regelung des Verkehrsverhaltens nicht im Ergebnis auf eine Erweiterung oder Beschränkung der Widmung hinauslaufen dürfe. Aus dem Straßenverkehrsrecht ergebe sich keine Befugnis zum Abstellen von Fahrzeugen in einem Bereich, der für den Verkehr nicht gewidmet sei. Entsprechend könnten sich auch aus dem Atomgesetz ohne vorherige Widmung der bremischen Häfen keine Nutzungsrechte zum Umschlag von Kernbrennstoffen ergeben.

Die Regelung verstöße auch nicht gegen den rechtsstaatlichen Grundsatz der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung. Zwar habe der Bundesgesetzgeber die Kernenergie als Brückentechnologie anerkannt und kein grundsätzliches Verbot für den Im- und Export von kerntechnischen Gütern erlassen. Allerdings würden diese bundespolitischen

Entscheidungen durch § 2 Abs. 3 HafenbetrG in keiner Weise in Frage gestellt. § 4 AtG setze nicht voraus, dass der Transport von Kernbrennstoffen auf allen Verkehrswegen möglich sein müsse. Ebenso wie ein Privateigentümer einen solchen Transport nicht zu lassen müsse, könne auch eine Widmung als spiegelbildliche Ausübung der Eigentümerbefugnisse im Bereich des öffentlichen Rechts auf dieses Ziel ausgerichtet sein. Grundsätzlich bestehe weder für den Bund noch für einzelne Bürger rechtlich ein Anspruch auf Bereitstellung eines Hafens. Der Bund habe bisher auch kein Hafeninfrastrukturgesetz erlassen, das die Länder dazu zwingen könnte, einen Hafen zu errichten und zu betreiben. Auch im Atomgesetz werde zur Infrastruktur für Atomtransporte nichts geregelt. Die widmungsrechtliche Geeignetheit des Weges sei vielmehr eine Vorfrage, die dem Eingreifen des § 4 AtG vorangestellt sei. Die bundesrechtliche Regelung gehe davon aus, dass ausreichende Transportwege zur Verfügung stünden. Würde sich diese Annahme wegen zunehmender Teilentwidmungen als falsch erweisen, könne dies nicht zu einem Zwang für die Länder führen, vorsorgend für eine bestimmte Bundespolitik Infrastruktur bereitzustellen.

Es liege auch kein Verstoß gegen den Grundsatz der Bundestreue vor. Weder umgehe noch konterkarriere § 2 Abs. 3 HafenbetrG die bundesstaatliche Kompetenzverteilung. Mit der Regelung werde auch nicht gegen völkerrechtliche Verträge verstößen, denn eine Beeinträchtigung der außenpolitischen Grundentscheidung des Bundes zur Rückführung von kernbrennstoffhaltigen Abfällen aus den Wiederaufbereitungsanlagen in Frankreich und Großbritannien werde durch die Regelung nicht bewirkt. Innerstaatliche Verpflichtungen der Länder ergäben sich aus den Verträgen über die Rücknahme von wiederaufbereiteten Kernbrennstoffen ohnehin nicht, weil es insoweit nur einen Notenwechsel zwischen den Regierungen gegeben habe. Es handele sich um reine Verwaltungsabkommen, die nicht durch Zustimmungsgesetze oder Rechtsverordnung oder Satzung in innerstaatliches Recht transformiert worden seien. Soweit die Klägerinnen unter Hinweis auf Meinungen in der Literatur von einer innerstaatlichen Geltung des Verwaltungsabkommens ausgingen, sei ihnen die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entgegenzuhalten, wonach rechtliche Folgen aus einem den Bundesstaat verpflichtenden Vertrag für die Gliedstaaten nur nach Maßgabe des Verfassungsrechts entstünden. Dies sei die Konsequenz aus dem dualistischen Verständnis des Bundesverfassungsgerichts zwischen Völkerrecht und innerstaatlichem Recht.

Auch die rechtlichen Vorgaben der Europäischen Union würden eingehalten. Die Teilentwidmung der bremerischen Häfen stelle keine mengenmäßige Beschränkung dar. Vielmehr bleibe der In- und Export von Kernbrennstoffen innerhalb der Europäischen Union davon unberührt. Nicht zuzustimmen sei den Klägerinnen ferner darin, dass zusätzlich

zum spezielleren Art. 93 EAGV die allgemeinen Bestimmungen nach Art. 34 ff. AEUV zur Anwendung kämen. Der EAG-Vertrag stelle in seinem Anwendungsbereich eine Spezialregelung gegenüber der Warenverkehrsfreiheit dar. Maßnahmen gleicher Wirkungen würden im Unterschied zu Art. 34 AEUV von Art. 93 EAGV nicht erfasst.

Der Hilfsantrag könne ebenfalls keinen Erfolg haben. Nach der Systematik der Vorschrift und dem eindeutigen Wortlaut handele es um ein grundsätzliches Verbot mit Erlaubnisvorbehalt. Die Zulassung sei entgegen der Auffassung der Klägerinnen nicht voraussetzunglos ausgestaltet, sondern vielmehr durch zwei genannte Ausnahmefallgruppen gesteuert. Bereits die tatbestandlichen Voraussetzungen lägen indes nicht vor. Die Klägerinnen begehrten keine Ausnahmegenehmigung für den Umschlag von radioaktivem Material in vernachlässigbarer Menge oder in einer Konzentration unterhalb einer gewissen Relevanzgrenze. Sie begehrten vielmehr einen allgemeinen Dispens, der nach der Vorschrift nicht vorgesehen sei. Der Beklagten sei eine Ermessensentscheidung deshalb von vornherein nicht eröffnet.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die gewechselten Schriftsätze nebst Anlagen verwiesen. Die Kammer hat die Verwaltungsvorgänge der Beklagten beigezogen. Sie waren Gegenstand der mündlichen Verhandlung, soweit die Entscheidung darauf beruht.

## II.

Das Verfahren wird ausgesetzt und dem Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG in Verbindung mit §§ 13 Nr. 11, 80 BVerfGG die Frage zur Entscheidung vorgelegt, ob § 2 Abs. 3 des Bremischen Hafenbetriebsgesetzes vom 21. November 2000, zuletzt geändert durch Gesetz vom 31. Januar 2012, gegen Art. 71, 73 Nr. 14 GG und den Grundsatz der Bundestreue verstößt.

Auf die Gültigkeit des § 2 Abs. 3 HafenbetrG kommt es im Sinne von Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG, § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG für die Entscheidung der Kammer über die Klage der Klägerinnen an (1.). Die Kammer ist auch davon überzeugt, dass § 2 Abs. 3 HafenbetrG mit Art. 71, 73 Abs. 1 Nr. 14 GG und dem Grundsatz der Bundestreue unvereinbar ist (2.).

1. Die dem Bundesverfassungsgericht vorgelegte Frage zur Verfassungsmäßigkeit des § 2 Abs. 3 HafenbetrG ist entscheidungserheblich. Ist § 2 Abs. 3 HafenbetrG verfassungsgemäß, so wäre der Hauptantrag der Klägerinnen als unbegründet abzuweisen, weil sich unmittelbar aus § 2 Abs. 3 HafenbetrG ein generelles Verbot des Umschlags

von Kernbrennstoffen in bremischen Häfen ergibt, von denen der Senat Ausnahmen zu lassen kann. Die Genehmigungsbedürftigkeit nach dem Hafenbetriebsgesetz folgt unmittelbar aus der Vorschrift. Ist die Norm hingegen verfassungswidrig und nichtig, hätte die Klage Erfolg, weil dann die von den Klägerinnen begehrte Feststellung zu treffen wäre, dass der Umschlag von Kernbrennstoffen nach dem Hafenbetriebsgesetz nicht genehmigungsbedürftig ist. Zweifel an der Vereinbarkeit der Vorschrift mit Europäischem Gemeinschaftsrecht stehen der Zulässigkeit einer konkreten Normenkontrolle nach Art. 100 Abs. 1 GG, insbesondere der Entscheidungserheblichkeit der vorgelegten verfassungsrechtlichen Frage, nicht entgegen (vgl. BVerfGE 116, 202 (214)).

**a)** Im Falle der Verfassungsmäßigkeit des § 2 Abs. 3 HafenbetrG wäre die mit dem Hauptantrag erhobene zulässige Feststellungsklage als unbegründet anzusehen.

**aa)** Die Feststellungsklage ist gemäß § 43 VwGO zulässig.

**(1)** Die Rechtsbeziehungen zwischen den Klägerinnen und der Beklagten haben sich zu einem Rechtsverhältnis im Sinne dieser Vorschrift verdichtet. Es besteht Meinungsverschiedenheit darüber, ob der beabsichtigte Umschlag von Kernbrennstoffen in bremischen Häfen ohne Ausnahmegenehmigung nach dem Hafenbetriebsgesetz vorgenommen werden darf. Nach Ansicht der Beklagten ist der Umschlag von Kernbrennstoffen nach § 2 Abs. 3 HafenbetrG in bremischen Häfen ausgeschlossen. Ausnahmen könnten nur vom Senat zugelassen werden. Die Klägerinnen halten die Vorschrift hingegen für verfassungswidrig und daher nichtig.

**(2)** Die Klägerinnen haben ein berechtigtes Interesse an der baldigen Feststellung. Es muss sich dabei nicht um ein rechtliches Interesse handeln. Vielmehr genügt auch jedes als schutzwürdig anzuerkennendes hinreichend gewichtiges Interesse wirtschaftlicher oder ideeller Art (vgl. BVerwGE 99, 64, st.Rspr.). Entscheidend ist, dass die begehrte Feststellung geeignet ist, eine rechtlich relevante Position des Klägers zu verbessern (vgl. BVerwGE 74, 1 (4)). Die Anforderungen an das Feststellungsinteresse dürfen nicht überspannt werden (BVerwGE 112, 69 (71)).

Nach diesem Maßstab haben die Klägerinnen ihr Interesse an der Feststellung, dass es einer Ausnahmegenehmigung für den Umschlag von Kernbrennstoffen in den bremischen Häfen nach dem Hafenbetriebsgesetz nicht bedarf, hinreichend dargelegt. Es ist insoweit unstreitig, dass die Klägerinnen in der Vergangenheit wiederholt Kernbrennstoffe über die bremischen Häfen transportiert haben. Das Bundesamt für Strahlenschutz hat die Transportroute über die bremischen Häfen in den Beförderungsgenehmigungen der

Klägerinnen jeweils auch ausdrücklich als Transportstrecke zugelassen. Die Klägerinnen machen geltend, dass die Möglichkeit eines Transports über die bremischen Häfen für sie auch künftig von zentraler Bedeutung sei, da das Bundesamt für Strahlenschutz für die Transportgenehmigungen regelmäßig mindestens zwei gleichrangige Alternativrouten verlange. Dass der Transport über den Hafen in Bremerhaven nur als eine Möglichkeit unter mehreren in Betracht gezogen werden kann, ändert nichts daran, dass für die Klägerinnen ein Interesse besteht, den Transport auch über Bremerhaven führen zu können, zumal es sich für die Klägerin zu 1 mit ihrem Standort in ... um den nächstgelegenen deutschen Seehafen handelt. Auch die Darstellung der Beklagten zur Entwicklung des Umschlages von Kernbrennstoffen in den vergangenen Jahren steht einem Feststellungsinteresse der Klägerinnen nicht entgegen. Auch wenn der Umschlag von Kernbrennstoffen in den letzten Jahren in den bremischen Häfen erheblich zurückgegangen ist und im Jahr 2011 überhaupt kein Umschlag von Kernbrennstoffen mehr stattgefunden hat, haben die Klägerinnen ein berechtigtes Interesse daran, die Transportroute über die bremischen Häfen auch künftig nutzen zu können. Die Klägerinnen werden auch künftig mit dem Transport von Kernbrennstoffen in andere Europäische Staaten befasst sein. Sofern der Transport auch über den Seeweg erfolgen soll, kommen die bremischen Häfen, die zu den größten Universalhäfen Europas gehören und den Umschlag von Gütern aller Art ermöglichen können, hierfür in besonderer Weise in Betracht. Das ist für die Darlegung eines wirtschaftlichen Interesses der Klägerinnen ausreichend.

**(3) Die Feststellungsklage ist vorliegend nicht subsidiär.**

Die Klägerinnen können ihre Rechte nicht durch Gestaltungs- oder Leistungsklagen verfolgen (vgl. § 43 Abs. 2 VwGO). Eine Verpflichtungsklage kommt vom Rechtsstandpunkt der Klägerinnen nur hilfsweise in Betracht, da sie den beabsichtigten Umschlag von Kernbrennstoffen in bremischen Häfen für erlaubnisfrei halten und daher mit ihrem Hauptbegehr auch nicht die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung erstreben. Eine isolierte Anfechtungsklage, mit welcher der Kläger nur auf die Aufhebung der Ablehnung eines begünstigenden Verwaltungsakts klagt statt auf die Begünstigung, ist mit Blick auf die Spezialität der Verpflichtungsklage in der Regel grundsätzlich als nicht statthaft anzusehen. Nur in besonderen Fällen wird in der Rechtsprechung und Literatur von der Statthaftigkeit einer isolierten Anfechtungsklage ausgegangen (vgl. BVerwGE 54, 54 ff.; siehe außerdem Kopp/Schenke, VwGO, 21. Aufl. 2015, § 42, Rn. 30 mit einem Überblick über anerkannte Fallgestaltungen).

Auch wenn die isolierte Anfechtungsklage gegen einen ergangenen Ablehnungsbescheid in Fällen der streitigen Genehmigungspflicht grundsätzlich als statthaft angesehen wer-

den kann, so kommt ihr im vorliegenden Fall neben der erhobenen Feststellungsklage keine selbständige Bedeutung zu. Lehnt eine Behörde den Erlass eines vom Kläger beantragten und ihn begünstigenden Verwaltungsakts ab und verfolgt der Kläger den Erlass dieses Verwaltungsakts nicht mehr, etwa weil sich die Rechtslage geändert oder sein Begehr sonst erledigt hat, besteht zwar grundsätzlich ein Rechtsschutzbedürfnis für eine isolierte Aufhebung des ablehnenden Bescheides, wenn die Ablehnung eine selbständige Beschwer enthält. Das gilt jedoch dann nicht, wenn sich das Verpflichtungsbegehr nicht nachträglich, d. h. erst nach der Antragstellung bei der Behörde erledigt hat, sondern wegen der Unwirksamkeit der Norm, aus der sich die Genehmigungsbedürftigkeit ergibt, schon bei Antragstellung „an sich“ keine Genehmigung erforderlich war. Insofern ist die Feststellungsklage auch gegenüber der isolierten Anfechtungsklage als rechtsschutzintensiver anzusehen. Gemäß § 121 VwGO binden rechtskräftige Urteile die Beteiligten und ihre Rechtsnachfolger soweit, als über den Streitgegenstand entschieden worden ist. Streitgegenstand der Klage auf Aufhebung eines Ablehnungsbescheides ist die Rechtsbehauptung eines Klägers, durch den von ihm angefochtenen Verwaltungsakt in seinen Rechten verletzt zu sein. Durch die Aufhebung der Ablehnungsbescheide würde demnach festgestellt, dass die Klägerinnen durch diese in ihren Rechten verletzt sind. Die strittige Frage, ob der Umschlag von Kernbrennstoffen in den bremischen Häfen nach dem Hafenbetriebsgesetz erlaubnispflichtig ist, wäre dagegen nicht unmittelbarer Gegenstand der materiellen Rechtskraft des Urteils (vgl. BVerwGE 39, 247 (248)).

Allerdings gehen Rechtsprechung und Literatur überwiegend davon aus, dass sich die Rechtskraft eines stattgebenden Anfechtungsurteils nicht auf die Aufhebung des regelnden Teils (Kassation) des angefochtenen Verwaltungsakts beschränkt, sondern sich auch auf nachfolgende Verwaltungsakte auswirkt (vgl. BVerwG NVwZ 1993, 672 (673); Kopp/Schenke, VwGO, 21. Aufl. 2015, § 121, Rn. 21). Im Rahmen der Anfechtungsklage würde die Frage der Erlaubnispflicht aber allenfalls inzident überprüft werden. Möglicherweise ist sie gar nicht Gegenstand der Entscheidung, weil sich die Rechtswidrigkeit der Ablehnungsentscheidung bereits aus einem anderen rechtlichen Gesichtspunkt ergibt. Diese Möglichkeit ist gerade auch in dem vorliegenden Fall in Erwägung zu ziehen, weil sich die Rechtswidrigkeit der Ablehnungsbescheide bereits aus der fehlenden Ermessensausübung der Beklagten ergeben könnte. Bei der Feststellungsklage ist die Erlaubnispflicht hingegen zwingend nicht nur Gegenstand der Ausführungen in den Entscheidungsgründen eines Urteils sondern unmittelbar Gegenstand des Urteilstenors. Die beantragte Feststellung könnte auch ohne Aufhebung der ergangenen Ablehnungsbescheide der Beklagten getroffen werden. Die Beklagte wäre durch das Feststellungsurteil gebunden. Die Feststellungsklage ist jedenfalls in solchen Fallkonstellationen, in denen die Rechtswidrigkeit des Ablehnungsbescheides nicht allein aus dem Nichtbestehen der Er-

laubnispflicht folgen und sich die isolierte Anfechtungsklage damit aus unterschiedlichen Gründen als begründet erweisen kann, in Hinblick auf das von den Klägerinnen verfolgte Begehrungen eines genehmigungsfreien Umschlags von Kernbrennstoffen in bremischen Häfen als rechtsschutzintensiver zu bewerten (vgl. BVerwGE 39, 247 (248 f.); OVG Lüneburg, B. v. 04.04.2011 – 11 LC 29/10, juris; Kopp/Schenke, VwGO, § 42, Rn. 30; Müller, Jura 2000, 479 (481)), weil nur mit der Feststellungsklage sichergestellt werden kann, dass das Gericht über die maßgebliche Frage der Genehmigungsfreiheit entscheidet.

Die Feststellungsklage kann deshalb gegenüber der isolierten Anfechtungsklage nicht als subsidiär angesehen werden (vgl. BVerwG, Urt. v. 14.04.2005 – 3 C 3/04, NVwZ-RR 2005, 711 ff.; Urt. v. 23.08.2007 – 7 C 2/07, BVerwGE 129, 199 ff.; BVerwG, Urt. 13.07.1977 – 6 C 96/75, BVerwGE 54, 177, 179; OVG Lüneburg, a. a. O., m. w. N.). Der Antrag auf Aufhebung der Ablehnungsbescheide ist allein Bestandteil der hilfsweise erhobenen Verpflichtungsklage. Ihm kommt vorliegend nur in diesem Zusammenhang Bedeutung zu (vgl. BVerwGE 39, 247 (249)).

**bb)** Die Feststellungsklage würde sich im Falle der Verfassungsmäßigkeit des § 2 Abs. 3 HafenbetrG vorbehaltlich der Vereinbarkeit der Norm mit dem Unionsrecht als unbegründet erweisen.

Die Genehmigungspflicht des Umschlags von Kernbrennstoffen in den bremischen Häfen folgt unmittelbar aus § 2 Abs. 3 HafenbetrG. Die Vorschrift sieht einen generellen Ausschluss des Umschlags von Kernbrennstoffen in den bremischen Häfen vor. Von diesem generellen Ausschluss kann der Senat im Einzelfall oder allgemein Ausnahmen zulassen. Damit unterstellt die Vorschrift jeden Umschlag von Kernbrennstoffen in den bremischen Häfen einer Genehmigungspflicht, wobei die Genehmigung nur in Ausnahmefällen erteilt werden kann. Das streitige Rechtsverhältnis wäre dahingehend zu bestimmen, dass die Klägerinnen mit dem von ihnen beabsichtigten Umschlag von Kernbrennstoffen einer Genehmigungspflicht unterliegen. Ihre Feststellungsklage wäre demnach abzuweisen. Ein möglicher Anwendungsvorrang des Unionsrechts in Hinblick auf die streitentscheidende Norm bleibt bei der Beurteilung der Entscheidungserheblichkeit außer Betracht (vgl. BVerfGE 116, 202 (214)).

**b)** Ist § 2 Abs. 3 HafenbetrG hingegen verfassungswidrig und nichtig, hat die Klage mit dem Hauptantrag Erfolg. Die von den Klägerinnen erhobene Feststellungsklage wäre in diesem Fall auch begründet. Eine Genehmigungspflicht für den Umschlag von Kernbrennstoffen in den bremischen Häfen nach dem Hafenbetriebsgesetz folgt allein aus § 2 Abs. 3 HafenbetrG. Wäre diese Norm wegen eines Verstoßes gegen die Gesetzge-

bungskompetenz des Bundes und gegen den Grundsatz der Bundestreue als verfassungswidrig anzusehen, würde das in ihr statuierte grundsätzliche Verbot des Umschlags von Kernbrennstoffen mit Befreiungsvorbehalt aufgrund der Nichtigkeit der Norm entfallen. Eine Genehmigungspflicht für den Umschlag von Kernbrennstoffen würde jedenfalls nach dem Hafenbetriebsgesetz dann nicht mehr bestehen. Das Verwaltungsgericht hätte durch Urteil die von den Klägerinnen begehrte Feststellung zu treffen.

**c)** Für die Entscheidungserheblichkeit der Gültigkeit des § 2 Abs. 3 HafenbetrG im vorliegenden Rechtsstreit ist nicht von Belang, ob die Vorschrift wegen Verstoßes gegen das Unionsrecht als unanwendbar anzusehen ist. Zweifel an der Vereinbarkeit der Vorschrift mit dem Unionsrecht stehen der konkreten Normenkontrolle nach Art. 100 Abs. 1 GG nicht entgegen.

Wenn feststeht, dass ein Gesetz dem Europäischen Gemeinschaftsrecht widerspricht und deshalb wegen des Anwendungsvorrangs des Gemeinschaftsrechts nicht angewendet werden darf, ist das Gesetz nicht mehr entscheidungserheblich im Sinne des Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG (vgl. BVerfGE 85, 191 (203 ff.); 106, 275 (295)). Ist hingegen die gemeinschaftsrechtliche und verfassungsrechtliche Rechtslage strittig, gibt es aus der Sicht des deutschen Verfassungsrechts keine feste Rangfolge unter den vom Fachgericht gegebenenfalls einzuleitenden Zwischenverfahren nach Art. 267 AEUV und Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG. Zwar kann es ohne vorherige Klärung der Europarechtlichen Fragen durch den Gerichtshof der Europäischen Union dazu kommen, dass das Bundesverfassungsgericht die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes überprüft, das wegen des Anwendungsvorrangs des Gemeinschaftsrechts gar nicht angewendet werden darf. Umgekehrt bliebe aber ohne Klärung der verfassungsrechtlichen Fragen durch das Bundesverfassungsgericht im Verfahren der Vorabentscheidung für den Gerichtshof der Europäischen Union offen, ob die Vorabentscheidung eine nach innerstaatlichen Maßstäben im Übrigen gültige und deshalb entscheidungserhebliche Norm betrifft. In dieser Situation darf ein Gericht, das sowohl Europarechtliche als auch verfassungsrechtliche Zweifel hat, nach eigenen Zweckmäßigkeitserwägungen entscheiden, welches Zwischenverfahren es zunächst einleitet (vgl. BVerfGE 116, 202 (214 ff.); 106, 275 (295 ff.)). Anders liegt es nur dann, wenn die Unanwendbarkeit der Norm bereits aus anderen Gründen feststeht (vgl. BVerfGE 85, 191 (203)) oder wenn es sich um die Vorlage eines Gesetzes handelt, das Unionsrecht umsetzt und der dem nationalen Gesetzgeber verbleibende Gestaltungsspielraum durch das vorlegende Fachgericht nicht geklärt ist (vgl. BVerfGE 129, 186 ff.).

Die Kammer hat sich für eine Vorlage an das Bundesverfassungsgericht entschieden,

weil die Europarechtswidrigkeit der zur Normenkontrolle vorgelegten Regelung nicht feststeht, die Kammer aber von der Verfassungswidrigkeit der Regelung überzeugt ist. Die verfassungsrechtlichen Fragen nach der Gesetzgebungskompetenz des Landes Bremen für den Ausschluss des Umschlags von Kernbrennstoffen in den bremischen Häfen stellen den Kern des Rechtsstreits dar und waren auch im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens der Schwerpunkt der rechtlichen und politischen Auseinandersetzungen. Die Kammer ist in Bezug auf diese Fragen zu der Überzeugung gelangt, dass § 2 Abs. 3 HafenbetrG mit der Kompetenzordnung des Grundgesetzes nicht vereinbar ist. Die europarechtlichen Zweifel sind unabhängig von den verfassungsrechtlichen Fragen und müssten gegebenenfalls erst durch eine Vorlage an den Europäischen Gerichtshof geklärt werden. Die Unanwendbarkeit der Norm ergibt sich nicht klar und eindeutig aus den europarechtlichen Vorschriften. § 2 Abs. 3 HafenbetrG stellt auch keine Umsetzung einer europarechtlichen Vorgabe dar, deren Bindungswirkung vorab geklärt werden müsste.

Inwieweit ein landesgesetzliches Umschlagsverbot für Kernbrennstoffe mit dem Unionsrecht als unvereinbar angesehen werden könnte, ist in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs bisher nicht geklärt. Diese Frage kann auch nach den geltenden Rechtsvorschriften der Europäischen Union nicht eindeutig beantwortet werden. Der grenzüberschreitende Verkehr mit Kernbrennstoffen fällt unter die Regelungen des Euroatom-Vertrags (vgl. insoweit EuGH, Urt. v. 04.06.2015 – C-5/14, Kernkraftwerke Lippe-Ems, Rn. 43 und 83 ff., juris; zum vorherigen Meinungsstreit in der Literatur vgl. Koenig/Müller, EuZW 2007, 139 ff. m. w. N.). Art. 93 EAGV untersagt alle Ein- und Ausfuhrzölle oder Abgaben gleicher Wirkung und alle mengenmäßigen Beschränkungen für die in der Norm genannten Erzeugnisse. Ein- und Ausfuhrbeschränkungen liegen indes nur vor, wenn sie sich auf den Mitgliedstaat als Ganzes beziehen, nicht jedoch bereits bei Verboten, die nur einen Teil des Staatsgebiets erfassen (vgl. EuGH, Rs. C-67/97, Slg. 1998, I-8033, Rn. 19 – Blume; Leible/T. Streinz, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Loseblatts. Stand Januar 2015, Art. 34 AEUV, Rn. 65, m. w. N.; Kingreen, in: Callies/Rufert, EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 28, Rn. 126; jeweils zu den Ein- und Ausfuhrbeschränkungen i. S. d. Art. 34 AEUV).

Es stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob Art. 93 EAGV auch Maßnahmen gleicher Wirkung erfasst. Nach dem Wortlaut der Vorschrift enthält Art. 93 EAGV im Unterschied zu Art. 34 AEUV das Tatbestandsmerkmal der Maßnahmen gleicher Wirkung nicht. In der Literatur wird gleichwohl die Auffassung vertreten, dass Art. 93 EAGV extensiv auszulegen und auch auf Maßnahmen gleicher Wirkung zu erstrecken sei (vgl. unter anderem: Leible/T. Streinz, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 34 AEUV, Rn. 9; Schröder, in:

Streinz, EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 34 AEUV, Rn. 10; Schweitzer, in: derselbe/Hummer/Obwexer, Europarecht, Rn. 1801; Papenkort, Der Euroatomvertrag im Lichte des Vertrags über eine Verfassung für Europa, S. 43 f.; ablehnend Komorowski, NUR 2000, 432 ff.). In seiner Entscheidung zur Kernbrennstoffsteuer hat der EuGH die Frage des Verhältnisses der Bestimmungen des AEUV und des EAGV ausdrücklich offen gelassen, weil er eine auf der Grundlage des EG-Vertrags erlassene Richtlinie bereits aus anderen Gründen auf die in Deutschland zu erhebende Kernbrennstoffsteuer für nicht anwendbar hielt (vgl. EuGH, Urt. v. 04.06.2015 – C-5/14, juris; siehe auch die grundlegenden Ausführungen in den Schlussanträgen des Generalanwaltes Maciej Szpunar, Nr. 30 ff., juris). Auch in dem Urteil „CEZ“ hat sich der EuGH nicht abschließend geäußert. Er hat das aus Art. 12 EGV folgende Diskriminierungsverbot als allgemeinen Rechtsgrund- satz auch im Bereich des Euroatom-Vertrages für anwendbar gehalten (vgl. EuGH, Urt. v. 27.10.2009 – C-115/08, juris), damit aber nichts darüber gesagt, inwieweit sich auch andere in der Rechtsprechung zu den Grundfreiheiten entwickelten Grundsätze auf die Regelungen des Euroatom-Vertrags übertragen lassen. Der EuGH ist zwar in seinen Entscheidungen zur Auslegung der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Dienstleistungsfreiheit trotz des von der Warenverkehrsfreiheit abweichenden Wortlauts von einer parallelen Konzeption der Grundfreiheiten ausgegangen und hat die sogenannte Dassonville-Formel auf diese Grundfreiheiten übertragen, obwohl Maßnahmen gleicher Wirkung in den Tatbeständen dieser Grundfreiheiten nicht erwähnt werden (vgl. u. a. EuGH, Urt. v. 15.12.1995 – C-415/93 – Bosmann, NJW 1996, 505; EuGH, Urt. v. 27.01.2000 – C-190/98, NZA 2000, 413 (414)). Es stellt sich aber die Frage, ob auch der Schutzbereich des Art. 93 EAGV im Sinne einer Strukturgleichheit der Grundfreiheiten weiterentwickelt und auf den weitreichenden Begriff der Maßnahmen gleicher Wirkung erstreckt werden kann (siehe zur Strukturgleichheit die Schlussanträge der Generalanwältin Trstenjak in der Rechtssache C-81/09 – Idryma Typou, Nr. 71, juris). Des Weiteren würde sich im Anschluss daran gegebenenfalls die weitere Fragestellung ergeben, welche Beschränkungsmöglichkeiten die Mitgliedstaaten im Rahmen des Art. 93 EAGV hätten. Eine parallele Entwicklung hieße, dass Beschränkungen einerseits durch die analoge Anwendung des Art. 36 AEUV und andererseits entsprechend der Cassis-de-Dijon-Rechtsprechung vorgenommen werden könnten. Gegen eine solche strukturgleiche Weiterentwicklung des Art. 93 EAGV könnten die Besonderheiten sprechen, die den gemeinsamen Markt auf dem Kerngebiet prägen, wenn sie einer Übertragung der für die Grundfreiheiten entwickelten Konzepte entgegenstehen.

Diese Erwägungen zeigen, dass sich die Unanwendbarkeit des § 2 Abs. 3 HafenbetrG jedenfalls nicht eindeutig aus den einschlägigen europarechtlichen Vorschriften ergibt, sondern die Auslegung der hier maßgeblichen Vorschriften des primären Gemeinschafts-

rechts erst im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens geklärt werden müsste. Es bestehen auch keine europarechtlichen Vorfragen, deren Beantwortung vor Durchführung einer konkreten Normenkontrolle als vorrangig betrachtet werden könnten. Die verfassungsrechtlichen Fragen zur Vereinbarkeit des § 2 Abs. 3 HafenbetrG mit der Kompetenzordnung des Grundgesetzes ergeben sich unabhängig von einem möglichen Verstoß gegen europarechtliche Vorschriften.

**d)** Bedenken gegen die Entscheidungserheblichkeit der Vorlagefrage ergeben sich schließlich auch nicht daraus, dass der von den Klägerinnen gestellte Hilfsantrag ungeteilt einer Verfassungswidrigkeit des § 2 Abs. 3 HafenbetrG Erfolg haben könnte.

Die von der Beklagten erlassenen Ablehnungsbescheide dürften bereits deshalb als rechtswidrig anzusehen sein, weil die nach § 2 Abs. 3 Satz 2 HafenbetrG vorgesehene Ermessensentscheidung von der Beklagten nicht getroffen worden ist. Die Beklagte hat sich ausweislich der Begründung der Ablehnungsbescheide an einer Ermessensentscheidung gehindert gesehen, weil die Voraussetzungen der Rechtsgrundlage ihrer Ansicht nach nicht vorgelegen hätten. Nach der Struktur der Norm weist § 2 Abs. 3 Satz 2 HafenbetrG aber gar keine tatbestandlichen Voraussetzungen auf. Die Norm ist vielmehr als reine Ermessensentscheidung vergleichbar dem § 46 StVO konzipiert. Danach steht die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung im Ermessen des Bremischen Senats. Für die Ausübung des Ermessens werden zwei Regelbeispiele in der Norm genannt, an denen sich der Senat bei seiner Entscheidung orientieren kann. Eine vorherige Erfüllung tatbestandlicher Voraussetzung sieht die Norm aber nicht vor. Die ergangenen Ablehnungsbescheide leiden daher an einem Ermessensausfall.

Die Kammer gelangt zur Prüfung und Entscheidung des Hilfsantrags aber nur, wenn der Hauptantrag – unabhängig von der Beurteilung der Vorlagefrage – keinen Erfolg haben könnte. Einer Entscheidung über den nur hilfsweise gestellten Antrag bedarf es hingegen nicht, wenn das Gericht dem Hauptantrag – gegebenenfalls auch nach Vorlage an das Bundesverfassungsgericht – stattzugeben hat (vgl. BVerfGE 65, 265, 280; ferner OVG NRW, B. v. 09.07.2009 – 1 A 1695/08; juris). Ohne die Vorlage nach Art. 100 Abs. 1 GG kann über den Hauptantrag der Klägerinnen nicht entschieden werden. Dass sich die mit dem Hilfsantrag angegriffenen Ablehnungsbescheide bereits aus anderen Gründen als rechtswidrig erweisen dürften, ist für die Entscheidungserheblichkeit deshalb nicht von Belang.

**2.** Die Kammer hält § 2 Abs. 3 HafenbetrG für unvereinbar mit dem Grundgesetz. Die Vorschrift verstößt gegen die grundgesetzliche Kompetenzordnung, weil mit ihr eine

atomrechtliche Regelung getroffen wird, für die der Bund nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz hat (a). Sie ist deshalb gemäß Art. 71 GG unwirksam (b). Darüber hinaus verstößt das Gesetz auch gegen den Grundsatz der Bundesestreue (c).

**a)** Mit der in § 2 Abs. 3 HafenbetrG getroffenen Regelung über den generellen Ausschluss des Umschlages von Kernbrennstoffen in den bremischen Häfen greift der bremische Landesgesetzgeber in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG ein. Es handelt sich bei dem Umschlagsverbot für Kernbrennstoffe in bremischen Häfen nicht um eine dem Recht der öffentlichen Sachen unterfallende Bestimmung des Widmungsumfangs der bremischen Häfen, sondern um eine Regelung des Transports von Kernbrennstoffen, die der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Bereich der friedlichen Nutzung der Kernenergie zuzuordnen ist.

Die Feststellung, ob ein Gesetz kompetenzgerecht erlassen worden ist, erfordert zum einen die Auslegung der in Betracht kommenden Kompetenznormen und zum anderen die kompetenzgemäße Zuordnung der Gesetzgebungsmaßnahmen. Beide Fragenkreise stehen im Zusammenhang. Die normativen Strukturen der benannten Kompetenzmaterien werden durch die kompetenzausfüllende Gesetzgebung bestimmt; die kompetenzgemäße Qualifikation eines Gesetzes kann andererseits nur mit Blick auf Sinn und Zweck der jeweiligen Kompetenznorm erfolgen. Während die Auslegung des Kompetenztitels auf die Zielsetzung der Verfassungsnorm abstellt, kommt es bei der kompetenzgemäßen Qualifikation auf die Zielsetzung des einfachen Gesetzes an (vgl. Degenhardt, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 70, Rn. 50). Trotz der bestehenden Zusammenhänge zwischen der Auslegungsfrage und der Frage, wie ein bestimmtes Gesetz unter Kompetenzkategorien zu qualifizieren ist, handelt es sich doch grundsätzlich um zwei Fragenkreise, die voneinander zu unterscheiden sind (vgl. Rengeling, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl., Band VI, § 135, Rn. 31).

**aa)** Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG ist dahingehend auszulegen, dass er dem Bund eine umfassende ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für den gesamten Bereich der Erzeugung und Nutzung der Kernenergie verleiht, die auch alle transportrechtlichen Fragen einschließlich der damit verbundenen gefahrenrechtlichen Aspekte beinhaltet. Diese umfassende Gesetzgebungskompetenz des Bundes haben die Länder auch bei ihrer Gesetzgebung im Bereich des Rechts der öffentlichen Sachen zu beachten.

**(1)** Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG begründet eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz

für die Erzeugung und Nutzung von Kernenergie zu friedlichen Zwecken, die Errichtung und den Betrieb von Anlagen, die diesen Zwecken dienen, den Schutz gegen Gefahren, die bei Freiwerden von Kernenergie oder durch ionisierende Strahlen entstehen, und die Beseitigung radioaktiver Stoffe.

Eine Gesetzgebungskompetenz für das Kernenergierecht wurde zunächst als konkurrierende Zuständigkeit begründet (vgl. insoweit Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 a GG a. F.). Der Kompetenztitel wurde durch das 10. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 23. Dezember 1959 (BGBl. I, S. 813) eingeführt. Mit der Föderalismusreform wurde diese Materie in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes überführt.

Die normative Grundsatzentscheidung für oder gegen die rechtliche Zulässigkeit der friedlichen Nutzung der Kernenergie im Hoheitsbereich der Bundesrepublik Deutschland ist wegen ihrer weitreichenden Auswirkungen auf die Bürgerinnen und Bürger, insbesondere auf ihren Freiheits- und Gleichheitsbereich, auf die allgemeinen Lebensverhältnisse und wegen der notwendigerweise damit verbundenen Art und Intensität der Regelung eine grundlegende und wesentliche Entscheidung, bei der der Bundesgesetzgeber selbst die grundlegenden Regelungen festlegen muss. In einer notwendigerweise mit Ungewissheit belasteten Situation liegt es zuvörderst in der politischen Verantwortung des Bundesgesetzgebers und der Regierung, im Rahmen ihrer jeweiligen Kompetenzen, die von ihnen für geboten erachteten Entscheidungen zu treffen (vgl. Umbach/Clemens, in: dieselben, GG, Art. 74, Rn. 58 unter Hinweis auf BVerfGE 53, 30 (56)). Durch die Aufnahme in den Kompetenzkatalog des Art. 73 Abs. 1 GG wird die Erzeugung und Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken von der Verfassung als grundsätzlich zulässig erachtet (vgl. BVerfGE 53, 30 (56)). Nicht damit verbunden ist aber ein Verfassungsauftrag zur Gestaltung derselben, vielmehr liegt die Entscheidung beim Bundesgesetzgeber. Auch die geregelte Beendigung der Kernenergienutzung, der sogenannte Atomausstieg, fällt allein in den Entscheidungsbereich des Bundesgesetzgebers (vgl. Haratsch, in: Sodan, GG, Art. 73, Rn. 25; sowie Umbach/Clemens, a. a. O., Rn. 58).

Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG bezieht sich auf den gesamten Bereich der friedlichen Nutzung der Kernenergie von der Zulassung der Erzeugung von Kernenergie bis hin zu Regelungen zum Schutz vor damit verbundenen Risiken und der Entsorgung anfallender Abfälle. Durch die detaillierte Beschreibung der einschlägigen Vorgänge wird nach einhelliger Auffassung der Gesamtbereich der Kernenergie- und Strahlennutzung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes unterstellt (Rengeling, in: Isensee/Kirchhof, Bd. VI, § 135, Rn. 144; Heintzen, in: von Mangoldt/Klein/Stark, GG, 6. Aufl. 2010, Art. 73, Rn. 134; Degenhardt, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 73, Rn. 59). Die Gesetz-

gebungskompetenz des Bundes erstreckt sich damit auch auf alle mit der Nutzung der Kernenergie verbundenen Transportvorgänge von Kernbrennstoffen.

Mit dem Atomgesetz hat der Bundesgesetzgeber von seiner Gesetzgebungskompetenz auch umfassend Gebrauch gemacht. In Hinblick auf den Transport von Kernbrennstoffen bestimmt § 4 AtG im Einklang mit Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG, dass die Beförderung von Kernbrennstoffen der Genehmigungspflicht unterliegt und regelt darüber hinaus die Genehmigungsvoraussetzungen. Dabei wird keiner der Verkehrsträger für die Beförderung ausgeschlossen (vgl. § 4 Abs. 6 AtG). Für die Erteilung der Genehmigungen ist nach § 23 Abs. 1 Nr. 3 AtG das Bundesamt für Strahlenschutz zuständig.

**(2)** Demgegenüber steht den Ländern nach Art. 70 GG eine Gesetzgebungszuständigkeit für Regelungen im Bereich des Rechts der öffentlichen Sachen und damit auch für die Bestimmung des Widmungsumfangs eines Hafens zu.

Das Recht der öffentlichen Sachen ist nur teilweise kodifiziert. Es besteht aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen und sowohl aus landes- als auch aus bundesgesetzlichen Regelungen. Das Recht der öffentlichen Sachen umfasst sehr unterschiedliche Gegenstände, die jedoch eine Gemeinsamkeit aufweisen. Es handelt sich um Vermögensgegenstände, die wegen ihrer öffentlichen Zweckbestimmung eine besondere, von den übrigen Gegenständen abgehobene Rechtsstellung besitzen, einen Rechtsstatus, der durch eine verwaltungsrechtliche Sonderrechtsordnung geprägt ist. Ihren besonderen Status erhalten die Vermögensgegenstände dadurch, dass sie einem öffentlichen Zweck gewidmet sind. Die Widmung ist deshalb ein zentraler Schlüsselbegriff des Rechts der öffentlichen Sachen. Die Widmung kann durch förmliches Gesetz, sonstigen Rechtssatz oder Verwaltungsakt geschehen. Inhalt und Umfang des öffentlich-rechtlichen Status einer Sache werden vor allem durch die Widmung bestimmt. Es gibt unterschiedliche Arten von öffentlichen Sachen, wobei die Terminologie nicht einheitlich und bisweilen unscharf ist. Im Allgemeinen werden Sachen im Gemeingebrauch, im Sondergebrauch, im Anstaltsgebrauch sowie im Verwaltungsgebrauch voneinander unterschieden (vgl. zum Vorstehenden insgesamt Papier, Recht der öffentlichen Sachen, 3. Aufl. 1998, S. 1 und 17 ff.; Pappermann/Löhr/Andriske, Recht der öffentlichen Sachen, 1987; S. 1 und 5 ff.).

Das Wasserwegerecht ist für die Bundeswasserstraßen im Bundeswasserstraßengesetz geregelt, mit dessen Erlass der Bund von seinem Recht zur konkurrierenden Gesetzgebung aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG Gebrauch gemacht hat. Das Wasserwegerecht, hinsichtlich der anderen Oberflächengewässer, auf denen Schifffahrt und Flößerei möglich sind, ergibt sich aus den Landeswasserstraßengesetzen. Das Wasserwegerecht unter-

scheidet sich im Hinblick auf die gemeingebräuchsbegrenzende Widmungsfunktion in der Sache nicht wesentlich vom Straßenrecht (vgl. Papier, a. a. O., S. 145). Auch der wasserwegerechtliche Gemeingebräuch ist grundsätzlich auf den Gebrauch zum Verkehr beschränkt. Nach § 5 WaStrG darf jedermann im Rahmen der Vorschriften des Schiffahrtsrechts sowie der Vorschriften dieses Gesetzes die Bundeswasserstraßen mit Wasserfahrzeugen befahren. Auch die dem Landesrecht unterfallenden Gewässer darf jedermann zur Schiff- und Flussfahrt benutzen (vgl. § 14 BremWG). Die Wasserflächen in den bremischen Hafengebieten sind ebenfalls grundsätzlich zum Gemeingebräuch gewidmet. Insbesondere die Schifffahrt ist jedermann auf Gewässern erster Ordnung gestattet, die am 29. April 2011 zur Schifffahrt bestimmt waren. Zu Gewässern erster Ordnung zählen nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 b) BremWG die Hafengewässer des Landes und der Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven. Dementsprechend bestimmt § 10 Abs. 1 HafenbetrG, dass das Befahren der öffentlichen Wasserflächen des Hafengebietes ohne Erlaubnis gestattet ist. Soweit die Wasserflächen des Hafengebietes zur Bundeswasserstraße gehören, bleiben die sonstigen Zuständigkeiten des Bundes unberührt. Mithin verbleibt es auch insoweit beim Gemeingebräuch nach § 5 BWaStrG.

Allerdings besteht ein Hafen nicht allein aus Gewässern und öffentlichen Straßen, sondern vor allem auch aus Hafenanlagen und Umschlagseinrichtungen, die gerade nicht für jedermann zugänglich sind, aber zum Bestand der Sachgesamtheit Hafen gehören. Sachgesamtheiten, die dazu bestimmt sind, öffentlichen Zwecken zu dienen, werden als öffentliche Einrichtungen bezeichnet. Anerkannte Beispiele für öffentliche Einrichtungen sind unter anderem das örtliche Wasserversorgungssystem, Schwimmbäder, Stadthallen, Friedhöfe, Schulen und eben auch öffentliche Häfen (speziell zu den Häfen VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 28.04.1997 – 1 S 2007/96, juris; zur Einordnung Papier, in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Aufl. 2010, § 39, Rn. 27 ff.). Sie lassen sich ohne weiteres als Bestand oder Zusammenfassung personeller und sächlicher Mittel begreifen. Sie sind öffentliche Einrichtungen, die schon zur Aufrechterhaltung ihrer Zweckbestimmung keinem allgemeinen Betretungsrecht unterliegen können, sondern einem Betriebsreglement gehorchen. Solche am Betriebszweck orientierten Regelungen begründen einen Anspruch auf Benutzung und damit auf Betreten allenfalls im Rahmen des Zwecks der Einrichtung (vgl. OVG Meck.-Vorp., Urt. v. 26.11.2007 – 1 L 362/05, juris). In der Gesamtheit überlagert eine Gesamtwidmung die bestehenden Einzelwidmungen. Sie legt jedoch keinen Gemeingebräuch am Hafen fest, sondern begründet ihn als eine öffentliche Einrichtung. Für die bremischen Häfen existiert kein ausdrücklicher Widmungsakt. In den Bremer Hafengesetzen drückt sich die Widmung jedoch inzident aus. In § 2 Abs. 1 HafenbetrG heißt es insoweit, dass Hafengebiet im Sinne dieses Gesetzes diejenigen Wasser- und Landflächen seien, die dem Schiffsverkehr, der Hafenindustrie,

dem Güterumschlag, der Güterverteilung sowie deren Lagerung und den hierfür notwendigen Betriebsanlagen dienen. Auch in § 2 Abs. 2 HafenbetrG wird ausdrücklich klargestellt, dass die bremischen Häfen als Universalhäfen gewidmet seien und als öffentliche Einrichtung für den Umschlag aller zulässigen Güter offen stehen. Die Widmung der bremischen Häfen wird von diesen Vorschriften vorausgesetzt und ist bereits lange zuvor konkurrenzlos erfolgt. Die Häfen haben eine über hundertjährige Tradition. Der Überseehafen steht seit 1847 faktisch der Öffentlichkeit zur Verfügung. Die Freie Hansestadt Bremen hat ihren Willen, die Häfen im Rahmen ihrer Daseinsvorsorge öffentlich zu betreiben und somit notwendig zu widmen, ausreichend nach außen kenntlich gemacht. Hiervon geht auch das im Auftrag der Beklagten erstellte Rechtsgutachten aus (vgl. Rechtsgutachten S. 51).

Es obliegt dem jeweiligen Hafenträger und übergeordnet dem Landesgesetzgeber, den Widmungsumfang eines Hafens festzulegen. Das Recht zur Widmung eines öffentlichen Hafens beruht auf der Hoheitsgewalt desjenigen Bundeslandes, in dem sich der Hafen befindet. Die Widmung eines Hafens kann je nach Zuordnung durch Satzung der Gemeinde oder durch Landesgesetz erfolgen (vgl. Lagoni, NordÖR 2012, 335 (336); BremStGH, Urt. v. 12.04.2013 – St 1/12, E 8, 198 (220), abweichende Meinung). Die Widmung kann sich umfassend auf den Umschlag aller Güter erstrecken. Sie kann aber auch entweder für den gesamten Hafen oder für Teile des Hafengebietes auf bestimmte Güter beschränkt sein. So können insbesondere in großen Häfen bestimmte Teile des Hafengebietes als Containerhafen, Fischereihafen oder allein für bestimmte Umschlagsgüter wie Autos, Kohle oder Getreide gewidmet sein. Die Widmung kann sich auch auf bestimmte Verkehrsfunktionen beziehen. Häfen können etwa auf die Sportschifffahrt oder auf die militärische Nutzung beschränkt sein. Aus der Widmung ergibt sich der sich der zulässige Umfang der Nutzung. Ein Petroleumshafen darf ohne besondere Erlaubnis nicht von Containerschiffen und ein Militärhafen nicht von zivilen Schiffen angelaufen werden.

Die Länder können den Widmungsumfang ihrer Häfen grundsätzlich frei bestimmen. Sie sind nicht gegenüber dem Bund verpflichtet, Häfen mit einer bestimmten Hafeninfrastruktur oder einem bestimmten Widmungsumfang einzurichten oder aufrechtzuerhalten (vgl. BremStGH, a.a.O., abweichende Meinung). Sie sind auch befugt, den Widmungsumfang ihrer Häfen nachträglich durch Teilentwidmung zu beschränken. Anders als bei der Entwidmung einer Straße durch eine Verwaltungsbehörde ist der Landesgesetzgeber selbst nicht an tatbestandliche Voraussetzungen gebunden. Die Teilentwidmung eines Hafens kann in der Einziehung der Zweckbestimmung eines bestimmten Teils des Hafens oder auch im Ausschluss des Umschlags bestimmter Güterarten bestehen. Die Umschlags- und Verkehrsfunktion wird dabei maßgeblich von der jeweiligen Hafeninfrastruktur und

hafenbetriebswirtschaftlichen Erwägungen bestimmt. Beschränkungen bestimmter Verkehre bzw. einzelner Güterarten auf bestimmte Hafenteile oder Anlagen sind rechtlich grundsätzlich zulässig und in der Praxis üblich (vgl. Lagoni, NordÖR 2012, 335 (336)). Auch der Ausschluss bestimmter Güterarten vom Umschlag, etwa weil entsprechende Vorrichtungen für den Umschlag dieser Güter im Hafen nicht mehr vorgehalten werden sollen, kann Bestandteil der Veränderungen in der Hafeninfrastruktur sein. Kohle- oder Holzhafen werden etwa als Teile eines Universalhafens geschlossen, weil die weitere Vorhaltung wegen des geringen Umschlags betriebswirtschaftlich nicht mehr sinnvoll erscheint oder der weitere Betrieb eines Getreidehafens wird eingestellt, weil die für den Umschlag notwendigen Getreidesilos nicht mehr saniert werden sollen. Aber auch wenn der Landesgesetzgeber bei der Gestaltung des Widmungsumfangs von Häfen anders als bei Straßen, zu deren funktionsfähiger Aufrechterhaltung alle Ebenen des Bundesstaates verpflichtet sind, grundsätzlich frei ist, ist er doch dazu verpflichtet, die verfassungsrechtlichen und bundesrechtlichen Grenzen einzuhalten. Zu diesen Grenzen gehört insbesondere auch die Beachtung der nach dem Grundgesetz bestehenden Gesetzgebungskompetenzen. Der Landesgesetzgeber darf auch im Rahmen seiner Widmungskompetenz für die in seinem Zuständigkeitsbereich liegenden Häfen keine Regelungen treffen, die der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes unterliegen.

**bb)** Das Umschlagsverbot für Kernbrennstoffe in den bremischen Häfen weist einen erkennbaren Sachbezug zu beiden Kompetenzbereichen auf. Es stellt sich in der rechts-technischen Umsetzung als Teilentwidmung eines Hafens für ein bestimmtes Gütersegment dar, beinhaltet nach seinen tatsächlichen Wirkungen jedoch gleichzeitig ein atomrechtliches Transportverbot für Kernbrennstoffe. Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG lässt eine Zuordnung eines Umschlagsverbots von Kernbrennstoffen sowohl zum Bereich des Atomrechts als auch zu demjenigen des Rechts der öffentlichen Sachen indes nicht zu. Eine solche Überlagerung widerspräche der in der deutschen Rechtsentwicklung – jedenfalls dem Anspruch nach – stets aufrechterhaltenen strikten Trennung zwischen den beiden Sachbereichen. Sie stünde auch in Widerspruch zu der besonders in Art. 70 Abs. 2 GG deutlich werdenden Abgrenzungsfunktion der Verteilung der Gesetzgebungsbefugnisse unter dem Grundgesetz. Diesem Gefüge ist eine Doppelzuständigkeit, auf deren Grundlage Bund und Länder ein und denselben Gegenstand gleichzeitig in unterschiedlicher Weise gesetzgeberisch regeln könnten, fremd (vgl. BVerfGE 36, 193 (202 f.); 67, 299 (320 ff.)).

Die Zuordnung einer bestimmten Regelung zu einer Kompetenznorm geschieht anhand von unmittelbarem Regelungsgegenstand, Normzweck, Wirkung und Adressat der zuzuordnenden Norm sowie der Verfassungstradition (BVerfGE 7, 29 (44); 28, 21 (32); 33,

125 (152 f.); 106; 62 (105); 109, 190 (213); 121, 30 (47)). Für die Auslegung hat daher auch die bisherige Staatspraxis großes Gewicht (vgl. BVerfGE 33, 125 (152 f.); 61, 149 (175); 68, 319 (328); 106, 62 (105); 109, 190 (213)). Bei der Zuordnung einzelner Teilregelungen eines umfassenden Regelungskomplexes zu einem Kompetenzbereich dürfen die Teilregelungen nicht aus ihrem Regelungszusammenhang gelöst und für sich betrachtet werden. Kommt ihre Zugehörigkeit zu verschiedenen Kompetenzbereichen in Betracht, so ist aus dem Regelungszusammenhang zu schließen, wo sie ihren Schwerpunkt haben. Dabei fällt insbesondere ins Gewicht, wie eng die fragliche Teilregelung mit dem Gegenstand der Gesamtregelung verbunden ist. Eine enge Verzahnung und ein dementsprechend geringer eigenständiger Regelungsgehalt der Teilregelung sprechen regelmäßig für ihre Zugehörigkeit zum Kompetenzbereich der Gesamtregelung (vgl. BVerfGE 97, 228 (251 f.); 121, 30 (48)).

**cc)** Danach lässt sich aus dem Widmungsrecht des Landes Bremen für seine Häfen keine Gesetzgebungskompetenz für den in § 2 Abs. 3 HafenbetrG geregelten Ausschluss des Umschlags von Kernbrennstoffen herleiten. Die Vorschrift greift in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG ein. Der maßgebliche Normzweck der Regelung spricht nicht für einen widmungsrechtlichen, sondern für einen atomrechtlichen Schwerpunkt der Regelung. § 2 Abs. 3 HafenbetrG trifft der Sache nach eine Regelung über den Transport von Kernbrennstoffen, die in die alleinige Zuständigkeit des Bundes fällt und deshalb gegen die grundgesetzliche Kompetenzordnung verstößt.

**(1)** Unmittelbarer Regelungsgegenstand des § 2 Abs. 3 HafenbetrG ist eine Regelung über den Transport von Kernbrennstoffen im Sinne des § 2 Abs. 1 AtG.

Bei der Frage, ob eine Regelung unter eine Kompetenznorm fällt, kommt es darauf an, ob das Kompetenzthema unmittelbar oder nur mittelbar Regelungsgegenstand ist. Wenn unmittelbar Aufgaben der Polizei- und Ordnungsgewalt geregelt werden, so sind die Länder zuständig. Wenn demgegenüber solche Aufgaben nur mittelbar bzw. im Annex geregelt werden, so kann auch der Bund zuständig sein. Der Sache nach entspricht diese Unterscheidung der zwischen Haupt- und Nebenzweck. Gleiches gilt, wenn das entsprechende Kompetenzthema „ausschließlich“ oder „als solches“ und nicht nur als „Reflex“ geregelt wird (vgl. Rengeling, in: Isensse/Kirchhof, Bd. VI, § 135, Rn. 42, m. w. N.).

§ 2 Abs. 3 HafenbetrG zielt unmittelbar auf ein Transportverbot von Kernbrennstoffen in den bremischen Häfen. Der Ausschluss von Kernbrennstoffen ist unmittelbarer Regelungsgegenstand und nicht nur Nebenfolge oder Annex einer umfassenden Widmungs-

entscheidung für die bremischen Häfen.

Bei der Abgrenzung der Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern ist der sachliche Gehalt der in Rede stehenden landesgesetzlichen Regelung maßgeblich. Entscheidend ist nicht die Bezeichnung, die sich ein Gesetz gibt, sondern der objektiv bestimmbarer Inhalt der jeweiligen Regelung. Nach diesem Maßstab handelt es sich bei § 2 Abs. 3 HafenbetrG der Sache nach um eine atomrechtliche Regelung. Der Landesgesetzgeber verbietet mit ihr den Umschlag von Kernbrennstoffen im Sinne des § 2 Abs. 1 AtG über die bremischen Häfen. Dass sprachlich von einem „Ausschluss“ die Rede ist, ändert nichts am Vorliegen einer Verbotsregelung. Entscheidend ist, dass diese Kernbrennstoffe zukünftig von Gesetzes wegen grundsätzlich nicht mehr über bremische Häfen umgeschlagen werden dürfen. Umschlag ist die spezifische Transportleistung, die in einem Hafen erbracht wird. Das Umschlagsverbot stellt deshalb der Sache ein atomrechtliches Transportverbot dar (vgl. BremStGH, Urt. v. 12.04.2013 – St 1/12, E 8, 198 (229 f.), abweichende Meinung). Daran ändert sich auch dadurch nichts, dass der Landesgesetzgeber den Ausschluss als Teilentwidmung bezeichnet (vgl. insoweit die Gesetzesbegründung, Bremische Bürgerschaft (Landtag), Drs. 18/96).

Der Ausschluss von Kernbrennstoffen vom Umschlag in den bremischen Häfen ist der alleinige und unmittelbare Regelungsgegenstand der hier in Rede stehenden Änderung des Hafenbetriebsgesetzes. Soweit daneben § 2 Abs. 2 HafenbetrG die Regelung trifft, dass die bremischen Häfen als Universalhäfen gewidmet seien und als öffentliche Einrichtung für den Umschlag aller zulässigen Güter offen stehe, kommt dem nur deklaratorische Bedeutung zu, denn die Widmung als Universalhafen ergibt sich bereits aus der konkludenten Bestimmung durch die traditionelle Nutzung für den Umschlag von Gütern jeglicher Art. Ziel der Gesetzesänderung war es allein, den Umschlag von Kernbrennstoffen in den bremischen Häfen auszuschließen. Dementsprechend befasste sich auch das von der Freien Hansestadt Bremen im Vorfeld der Gesetzesänderung in Auftrag gegebene Rechtsgutachten nicht mit den widmungsrechtlichen Fragestellung einer Neuausrichtung der bremischen Häfen, sondern mit den „rechtlichen Handlungsoptionen zur partiellen Sperrung der Bremischen Häfen für den Umschlag von Kernbrennstoffen“. Das Gutachten gelangt zu dem Ergebnis, dass es in die ausschließliche Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers falle, nähere Regelungen zu den atomspezifischen Gefahren zu treffen. Die landesrechtliche Zuständigkeit für das Hafenverkehrsrecht werde in diesem Fall von der bundesgesetzlichen Zuständigkeit für das Atomrecht überlagert. Zulässig könne es daher nur sein, den beabsichtigten Ausschluss von Kernbrennstoffen als Teilentwidmung umzusetzen. Es sei dem Gesetzgeber unbenommen, im Interesse einer grundsätzlich auf Nachhaltigkeit und erneuerbare Energien ausgerichteten Gesamtwirtschaft bezüglich des

Umschlags von Kernbrennstoffen eine Teilentwidmung des Hafens vorzunehmen. Diesen Empfehlungen ist der Landesgesetzgeber ausdrücklich gefolgt (vgl. Bremische Bürgerschaft (Landtag), Drs. 18/96 v. 02.11.2011, S. 1 f.; Drs. 18/197 v. 16.01.2012, S. 2, 11; siehe außerdem BremStGH, Urt. v. 12.04.2013 – St 1/12, E 8, 198 (230); abweichende Meinung).

Es mag hier letztlich dahinstehen, ob der Landesgesetzgeber aus allgemein politischen Erwägungen einzelne Gütersegmente vom Hafenumschlag ausschließen darf, obwohl die Hafeninfrastruktur einen Umschlag dieser Güter ermöglicht und dieser in der Vergangenheit auch stattgefunden hat. Auch wenn Aspekte der Nachhaltigkeit und eine an erneuerbaren Energien ausgerichtete Gesamtwirtschaft eines Landes bei den hafenbetriebswirtschaftlichen Erwägungen von Bedeutung sein können und somit auch bei Entscheidungen über den Widmungsumfang der landes- oder stadteigenen Häfen Berücksichtigung finden dürfen, sind dem Landesgesetzgeber doch solche Erwägungen versperrt, die nach der Verteilung der Gesetzgebungskompetenz der ausschließlichen Beurteilung des Bundesgesetzgebers unterliegen. Vor diesem Hintergrund stellt der Ausschluss von Kernbrennstoffen vom Umschlag in den bremischen Häfen, der in der Vergangenheit stattgefunden hat und auch mit Blick auf die vorhandene Hafeninfrastruktur weiterhin möglich wäre, eine landesgesetzliche Sonderregelung in einem Bereich dar, der allein dem Bundesgesetzgeber vorbehalten ist. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die friedliche Nutzung der Kernenergie umfasst alle Fragestellungen einschließlich der Risikobewertung bei Transporten, der Bedeutung der Kernenergie für die Energieversorgung in der Bundesrepublik Deutschland, der Entsorgung und schließlich der Möglichkeiten eines Ausstiegs zugunsten eines stärkeren Einsatzes von erneuerbaren Energien. Auch der Landesgesetzgeber kann sich bei der Teilentwidmung mithin nicht auf solche Gründe stützen, deren Beurteilung nicht in seine Zuständigkeit fällt. Fragen der friedlichen Nutzung der Kernenergie fallen aber auch unter dem Gesichtspunkt Klimapolitik, Nachhaltigkeit und Förderung alternativer Energien insoweit in die alleinige Zuständigkeit des Bundes, als dieser die befristete weitere Nutzung der Kernenergie als vereinbar mit den genannten Zielen anerkannt hat. Auch andere gefahrsspezifische Rechtfertigungsgründe lassen sich für die Teilentwidmung nicht heranziehen, weil diese Fragen abschließend durch den Bundesgesetzgeber zu regeln sind. Gesetzliche Regelungen, die allein auf den Ausschluss des Transports von Kernbrennstoffen gerichtet sind, unterliegen dem speziellen Kompetenzthema des Atomrechts, für das nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG allein der Bund zuständig ist (vgl. zum Aspekt der Spezialität bei der Zuordnung vgl. Rengeling, a. a. O., Rn. 43; außerdem Degenhardt, a. a. O., Rn. 59).

Soweit die Beklagte hiergegen einwendet, dass die vorliegende Teilentwidmung schon

deshalb in ihren Kompetenzbereich fallen müsse, weil sie auch dazu befugt sei, die bremischen Häfen gänzlich zu schließen, verkennt sie die Bedeutung der Unterscheidung von Haupt- und Nebenzweck eines Gesetzes für seine Zuordnung zu einem Kompetenztitel. Der Ausschluss von Kernbrennstoffen in den bremischen Häfen kann eine zulässige Nebenfolge, aber nicht der Hauptzweck einer Widmungsentscheidung sein. Die kompetenzrechtliche Qualifikation eines Gesetzes wird auch mittels der Unterscheidung zwischen „allgemeinen Gesetzen“ und „Sonderrecht“ vorgenommen. Eine Regelung wird nicht schon dann als ein Gesetz über eine Materie angesehen, wenn sie in irgendeiner Weise die Kompetenz berührt. Andernfalls würden sehr häufig Mehrqualifikationen die Folge sein. Vielmehr ist ein Gesetz nur derjenigen Materie zuzuordnen, die es sonderrechtlich regelt. Dagegen ist eine Materie, die von dem jeweiligen Gesetz nicht in ihrer Besonderheit, sondern gerade ohne Rücksicht darauf getroffen wird, für die kompetenzrechtliche Qualifikation ohne Belang (Rengeling, a. a. O., Rn. 44). Danach stellt sich auch die vollständige Entwidmung der bremischen Häfen als eine Entscheidung dar, die allein in die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers für Bestimmungen im Rahmen des öffentlichen Sachenrechts fällt. Dass eine Entwidmung der Häfen auch einen Ausschluss des Transports von Kernbrennstoffen über bremische Häfen bedeuten würde, macht sie nicht zu einer atomrechtlichen Regelung. Die Bundeskompetenz für das Atomrecht würde durch eine Entwidmung der Häfen nur berührt. Allein deshalb stellt die Entwidmung der Häfen aber noch keine atomrechtliche Regelung dar. Anders liegt es jedoch dann, wenn der Inhalt einer Teilentwidmung sich in einem Transportverbot für Kernbrennstoffe erschöpft. In diesem Fall ist die Teilentwidmung als Sonderrecht anzusehen, das in die ausschließliche Kompetenz des Bundes für das Atomrecht fällt. Das Umschlagsverbot für Kernbrennstoffe ist nicht Nebenfolge einer umfassenden und allgemeinen Widmungsentscheidung des Landesgesetzgebers, sondern eine Sonderregelung für Kernbrennstoffe, die auf der Grundlage eines allgemeinen Kompetenztitels getroffen wird. Der Hauptzweck der Regelung besteht hier in dem Ausschluss von Kernbrennstoffen vom Umschlag in den bremischen Häfen in Hinblick auf die Besonderheiten dieses Stoffes, für den ein abschließendes bundesrechtliches Regelungsregime besteht.

**(2)** Neben dem Kriterium des unmittelbaren Regelungstandes spricht vor allem der vom Gesetzgeber mit der Änderung des Hafenbetriebsgesetzes verfolgte Zweck dafür, dass es sich bei § 2 Abs. 3 HafenbetrG um eine Regelung auf dem Gebiet der friedlichen Nutzung der Kernenergie handelt.

Für die Einordnung eines Gesetzes in einen Zuständigkeitsbereich ist insbesondere der Normzweck maßgeblich. Für die Subsumtion einer Regelung unter den Kompetenztitel ist dabei in erster Linie der primäre Normzweck entscheidend, dem der Gegenstand der

Kompetenznorm entsprechen muss (vgl. BVerfGE 8, 143 (148 ff.); 13, 367 (371 ff.); 14, 76 (99); außerdem Degenhardt, a. a. O., Rn. 57). Bei der Ermittlung des primären Normzwecks kommt es neben Wortlaut und Systematik vor allem darauf an, welchen Zweck der Gesetzgeber erkennbar mit der Vorschrift verfolgt (vgl. insoweit BVerfGE 8, 104 (116); siehe ferner BVerwGE 133, 165 (184)).

Bereits durch das im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens in Auftrag gegebene Rechtsgutachten zu den rechtlichen Handlungsoptionen eines Umschlagsverbots wird deutlich, dass das Gesetzesvorhaben von Beginn an keine umfassende Neuausrichtung der bremischen Häfen an den Zielen einer nachhaltigen Wirtschaftspolitik zum Gegenstand hatte, sondern allein auf den Ausschluss von Kernbrennstoffen in den bremischen Häfen gerichtet gewesen ist. Dementsprechend wird auch gleich eingangs des Gutachtens darauf hingewiesen, dass Bremen seine Häfen nicht mehr für den Umschlag von Kernbrennstoffen offen halten wolle und zu prüfen sei, welche zulässigen Handlungsoptionen zur Erreichung dieses Ziels zur Verfügung stünden (vgl. Rechtsgutachten, S. 5). Das Land sei über die Risiken besorgt, die im Zusammenhang mit dem Umschlag von Kernbrennstoffen entstünden und nach derzeitigem Stand von Wissenschaft und Technik nicht ausreichend bekannt seien.

Welche Zielrichtung mit der Änderung des Hafenbetriebsgesetzes primär verfolgt wurde, wird insbesondere durch die Debattenbeiträge im Rahmen der ersten und zweiten Lesung des Gesetzes deutlich. Die Abgeordnete Dr. Schierenbeck (Bündnis90/Die Grünen) hat in dem Gesetzgebungsverfahren ausführlich für die Regierungsfraktionen zu dem Gesetzesantrag Stellung genommen. In ihrem Debattenbeitrag vom 2. November 2011 wies die Abgeordnete unter Beifall der Regierungsfraktionen darauf hin, dass mit der Verhinderung von Atomtransporten über bremische Häfen zum Ausdruck gebracht werden solle, dass die Atompolitik des Bundes nicht mitgetragen werde. Es gehe um den schnellstmöglichen Ausstieg aus dieser Hochrisikotechnologie und darüber hinaus um die Forderung an die Bundesregierung, die Anforderungen an die Sicherheit der Atomkraftwerke heraufzusetzen. Die Gesetzesänderung werde vorgeschlagen, weil die Sicherheit der bremischen Bevölkerung im Zusammenhang mit Atomtransporten verbessert werden solle, weil immer noch Exporte von Kernbrennstoffen aus Deutschland trotz des beschlossenen Atomausstiegs stattfänden und weil die Atommüllpolitik bis heute nicht gelöst sei (vgl. Bremische Bürgerschaft (Landtag), Plenarprotokoll, 7. Sitzung v. 09.11.2011, S. 276). Auch in der 2. Lesung stellte die Abgeordnete wiederum unter Beifall der Regierungsfraktionen klar, dass der Transport von Kernbrennstoffen über bremische Häfen solange verboten werden solle, wie der Bund kein Konzept für Zwischen- undendlager habe (vgl. Bremische Bürgerschaft (Landtag), Plenarprotokoll, 12. Sitzung v.

25.01.2012, S. 596). Auch andere Abgeordnete der Regierungsfraktionen wiesen zur Begründung des Gesetzesvorhabens vor allem auf die Gefahren hin, die mit dem Transport von Kernbrennstoffen über bremische Häfen unter anderem mit Blick auf die angrenzenden Wohngebiete und für die Sicherheit und Leichtigkeit des Schifffahrtsverkehrs verbunden seien (so u. a. der Abgeordnete Willmann, Bündnis 90/Die Grünen, Bremische Bürgerschaft (Landtag), Plenarprotokoll, 12. Sitzung v. 25.01.2012, S. 589).

Danach unterliegt es keinen Zweifeln, dass es bei der Gesetzesänderung zur Einführung eines Umschlagsverbot für Kernbrennstoffe in Bremen im Kontext mit der Katastrophe von Fukushima vor allem darum ging, der als unzureichend angesehenen Atompolitik der Bundesregierung etwas entgegenzusetzen. Mit dem Umschlagsverbot sollte der kritisierte Export von in Deutschland hergestellten Kernbrennstoffen erschwert und der Druck zur Lösung der Entsorgungsprobleme auf die Bundesregierung erhöht werden. Ziel des Gesetzes war es nicht nur, die bremischen Häfen stärker an einer Politik der Nachhaltigkeit und der Vorsorge auszurichten, sondern in erster Linie durch ein Umschlagsverbot für Kernbrennstoffe eine landespolitische Entscheidung zur Frage der künftigen Atompolitik zu treffen, die sich deutlich von der Atompolitik der Bundesregierung abgrenzen sollte. Die Teilentwidmung der bremischen Häfen durch die Änderung des Hafenbetriebsgesetzes ist, um es mit den Worten der Abgeordneten Dr. Schierenbeck zu sagen, nur „ein Lösungsansatz“ um das Ziel eines Transportverbotes für Kernbrennstoffe zu erreichen. Dass die Zielrichtung des Gesetzgebungsvorhabens damit eindeutig dem Bereich der friedlichen Nutzung der Kernenergie zuzuordnen ist, wird auch durch diejenigen Beiträge im Gesetzgebungsvorhaben unterstrichen, die sich maßgeblich auf die Gefahrenaspekte der Atomtransporte gestützt haben, denn gerade auch insoweit stellt Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG eine abschließende Kompetenzvorschrift dar, die durch Regelungen des Atomgesetzes umgesetzt worden ist. Gefahrengesichtspunkte, die sich insbesondere für die angrenzende Wohnbevölkerung der Transportrouten und der Häfen ergeben, sind bei der Erteilung der Transportgenehmigung zu berücksichtigen und können deshalb nicht Ansatzpunkt für eine landesspezifische Regelung sein. Fragen des Exports von Kernbrennstoffen, der End- und Zwischenlagerung und insbesondere des Ausstiegs aus der friedlichen Nutzung der Kernenergie unterliegen allein der Gesetzgebung des Bundes. Für eigene atomrechtliche Regelungen der Länder ist daneben kein Raum (vgl. BremStGH, Urt. v. 12.04.2013 – St 1/12, E 8, 198 (232), abweichende Meinung).

**(3)** Auch nach der funktionellen Qualifikation unter Berücksichtigung der Wirkung und der Adressaten der Norm stellt sich § 2 Abs. 3 HafenbetrG als eine Regelung im Kompetenzbereich des Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG dar (zu diesem Zuordnungskriterium Rengeling, a. a. O., Rn. 45).

Das als Teilentwidmung bezeichnete landesrechtliches Verbot des Umschlags von Kernbrennstoffen ist in seiner Wirkung als eine atomrechtliche Maßnahme anzusehen. Sie läuft der ausschließlichen Zuständigkeit des Bundes für atomrechtliche Angelegenheiten zuwider (vgl. zum Vorstehenden insgesamt Lagoni, NordÖR 2012, 335 (336 f.)).

Das Umschlagsverbot betrifft entgegen der Auffassung der Beklagten nicht nur eine Vorfrage des Transports, sondern den Transport von Kernbrennstoffen unmittelbar selbst, indem es ihn für den Bereich der bremischen Häfen unterbindet. Die Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken schließt die Beförderung radioaktiver Stoffe notwendig ein, denn die Kernenergie kann nur genutzt werden, wenn diese Stoffe von den verschiedenen Verkehrsträgern auch befördert werden können. Die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes impliziert damit, dass die Kernenergie überhaupt genutzt werden darf und dass radioaktive Stoffe transportiert werden dürfen. Die einschlägige Vorschrift des § 4 AtG schließt in die Beförderung notwendig den Umschlag, d. h. das Be- und Entladen eines Schiffes mit Kernbrennstoffen im Hafen ein. Kernbrennstoffe können nur befördert werden, wenn sie auch umgeschlagen werden können. Nach § 4 Abs. 2 Nr. 6 AtG ist die Genehmigung dem Absender (oder Spediteur) zu erteilen, wenn überwiegende öffentliche Interessen der Wahl der Art, der Zeit und des Weges der Beförderung nicht entgegenstehen. Die Zuständigkeit für die Beurteilung der Frage, ob öffentliche Interessen der Beförderung entgegenstehen, liegt allein beim Bund und nicht beim Land, auch wenn es von dem Transport betroffen sein sollte. Der Landesgesetzgeber kann diese Zuständigkeit – aus welchen umweltpolitischen Gründen auch immer – nicht durch eine Teilentwidmung seines Hafens verdrängen oder ersetzen. Diese Rechtslage wird besonders deutlich, wenn die Beförderungsgenehmigung einer näheren Betrachtung unterzogen wird. Nach § 4 AtG ist die Genehmigung für den einzelnen Beförderungsvorgang zu erteilen. Sie kann auch einem Antragsteller allgemein für längstens drei Jahre erteilt werden. Zuständig für die Genehmigung ist nach § 23 AtG das Bundesamt für Strahlenschutz. Die Beförderungsgenehmigungen des Bundesamtes für Strahlenschutz sind sehr detailliert. Sie nennen Genehmigungsinhaber, den jeweiligen Beförderer für den Straßentransport, für den Umschlag und für den Seetransport, die Art und Masse des Kernbrennstoffes, die Anzahl der Transporte und der Versandstücke je Transport, die genaue Beförderungsstrecke, die Beförderungsmittel (bei Schiffen den Namen), die Art und Herstellerbezeichnung der Transportbehälter, die atomrechtliche Deckungsvorsorge sowie die anzuwendenden Sicherungsmaßnahmen auf der Straße und auf See. Nach § 19 Abs. 1 AtG unterliegt die Beförderung der staatlichen Aufsicht. Dabei bleiben die Aufsichtsbefugnisse der Landesbehörden nach anderen, auch landesrechtlichen Vorschriften unberührt (vgl. § 19 Abs. 4 AtG). Das beinhaltet aber keine Kompetenz des Landesgesetzgebers zu ei-

nem generellen Verbot des Umschlags. Vielmehr wird der für das Hafenverkehrsrecht zuständige Landesgesetzgeber durch § 4 Abs. 2 Nr. 3 AtG nur zu solchen Vorschriften ermächtigt, die den vom Bund festgelegten Vorsorgemaßstab näher ausgestalten, diesen jedoch nicht aufheben. § 4 Abs. 2 Nr. 6 AtG in Verbindung mit den weiteren Vorschriften des Atomgesetzes über die Beförderung von Kernbrennstoffen zeigt, dass der Bundesgesetzgeber nicht nur die Modalitäten der Beförderung radioaktiver Stoffe und damit das Wie, sondern auch das Ob, das heißt die generelle Zulässigkeit ihrer Beförderung einschließlich des Umschlags umfassend und abschließend geregelt hat. Daneben besteht kein Spielraum für eine Entscheidung des Landesgesetzgebers, den Umschlag von Kernbrennstoffen im Hafen insgesamt zu verbieten.

Welche Wirkungen von landesgesetzlichen Umschlagsverboten für die im Rahmen des Atomgesetzes zu regelnden Transporte von Kernbrennstoffen ausgehen, wird besonders deutlich, wenn in die Erwägungen einbezogen wird, dass auch andere norddeutsche Küstenländer ein entsprechendes Umschlagsverbot erlassen könnten. Die Konsequenz eines möglichen Ausschlusses aller deutschen Seehäfen für den Transport von Kernbrennstoffen zeigt, dass durch landesgesetzliche Umschlagsverbote für Kernbrennstoffe ein wesentlicher und vom Atomgesetz vorgesehener Transportweg weitestgehend ausgeschlossen werden könnte. Für den Eingriff in die ausschließliche Gesetzgebungs Zuständigkeit kann es indes nicht darauf ankommen, ob derzeit noch ausreichend Umschlagsmöglichkeiten in anderen deutschen Häfen zur Verfügung stehen. Ein Eingriff in die Zuständigkeit des Bundes liegt nicht erst dann vor, wenn der letzte deutsche Seehafen für den Umschlag von Kernbrennstoffen geschlossen worden ist. Es kann entgegen der Auffassung der Beklagten für die Einordnung des in Rede stehenden Gesetzes auch nicht entscheidend darauf ankommen, dass im Falle einer vergleichbaren Regelung in anderen Küstenländern immer noch der Transport über die Bundeshäfen in Wilhelmshaven und Kiel erfolgen könnte. Für die Feststellung des Eingriffs in die Gesetzgebungs kompetenz des Bundes ist nicht das Ausmaß der tatsächlichen Behinderung bei der Ausübung der Gesetzgebungsbefugnis, sondern allein die Zuordnung der jeweiligen Materie zur Kompetenznorm von Belang. Nach dem objektiv bestimmbar Inhalt der gesetzlichen Regelung, ihrem erkennbaren Zweck und auch nach ihren tatsächlichen Wirkungen stellt das Gesetz ein Transportverbot für Kernbrennstoffe dar. Ob letztlich noch Alternativen für einen Transport über den Seeweg verbleiben, ändert nichts an der inhaltlichen Einordnung der Regelung. Gleiches gilt für den Hinweis auf die tatsächlich geringe Nutzung der bremischen Häfen für Transporte von Kernbrennstoffen in der Vergangenheit. Der Verbotscharakter einer Norm entfällt nicht deshalb, weil die untersagte Handlung oder Maßnahme in der Vergangenheit selten stattgefunden hat.

Schließlich geht die Beklagte auch fehl in der Annahme, dass der Bund zur Sicherung des Transports von Kernbrennstoffen gegebenenfalls ein Seehäfen-Infrastrukturgesetz erlassen müsse. Insoweit verkennt sie die Reichweite der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Bereich der Kernenergie und des zu ihrer Ausfüllung ergangenen Atomgesetzes. Zwar enthält das Atomgesetz keine ausdrückliche Regelung über den Erhalt der Umschlagsmöglichkeiten für Kernbrennstoffe in den Seehäfen der Küstenländer. Die bundesrechtliche Regelung geht vielmehr davon aus, dass ausreichende Transportwege auch über den Seeweg zur Verfügung stehen. Das Atomgesetz enthält insoweit keine Verpflichtung zur Aufrechterhaltung eines Hafens. Sofern ein Bundesland beabsichtigt, den im eigenen Zuständigkeitsbereich liegenden Hafen zu schließen, wird es durch das Atomgesetz an einer solchen Entscheidung nicht gehindert. Ein Hindernis besteht für die Landesgesetzgebung aber insoweit, als ausschließlich der nach dem Atomgesetz zulässige und nach der vorhandenen Hafeninfrastruktur mögliche Transport von Kernbrennstoffen über landeseigene Häfen verboten werden soll und diese Entscheidung auf Erwägungen gestützt wird, die allein dem Bundesgesetzgeber zu stehen. Die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich der Kernenergie setzt voraus, dass die Länder auch nicht über ihre Häfen eine eigene Atompolitik betreiben. Es würde dem Sinn und Zweck der Zuständigkeitsnorm des Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG zuwiderlaufen, wenn der Bund erst über eigene Gesetze die notwendige Infrastruktur für den Transport von Kernbrennstoffen gegenüber den Ländern sichern müsste.

**(4)** Auch mit Blick auf die historische Entwicklung und die Verfassungstradition der jeweiligen Kompetenzbereiche gelangt die Auslegung zu dem Ergebnis, dass ein Umschlagsverbot für Kernbrennstoffe dem Atomrecht und nicht dem Recht der öffentlichen Sachen zuzuordnen ist.

Der Kompetenztitel ist zunächst durch das 10. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 23. Dezember 1969 (BGBl. I S. 813) als Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung eingeführt worden. Mit der Föderalismusreform wurde daraus eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Es stand von Beginn an außer Frage, dass alle Fragen des Transports von Kernbrennstoffen als Spezialmaterie diesem Gesetzgebungstitel zuzuordnen sind und insoweit keine eigenständigen Regelungen durch die Länder getroffen werden dürfen. Dies gilt insbesondere auch für die Gefahren, die mit dem Transport von Kernbrennstoffen einhergehen. In diesem Sinne ging auch das OVG Lüneburg in einem Beschluss betreffend ein Transportverbot für Kernbrennstoffe im Lübecker Hafen davon aus, dass die vom Transportgut potentiell ausgehenden Gefahren im Rahmen der atomrechtlichen Transportgenehmigung umfassend und abschließend geprüft und beurteilt worden sind. Die Genehmigung sei von der zuständigen Stelle, dem

Bundesamt für Strahlenschutz, ergangen und umfasse auch den Umschlag des Transportgutes im Seehafen Lübeck. Das im Atomgesetz festgelegte und durch die Genehmigung konkretisierte Vorsorgeneveau anders zu beurteilen, sei nicht Sache der Hafenbehörde und liege nicht in ihrer Kompetenz (vgl. OVG Lüneburg, B. v. 01.11.1988 – 3 B 4/88, juris). Es ist ebenso wenig eine Sache des Landesgesetzgebers, hier eine vom Bundesgesetzgeber abweichende Beurteilung vorzunehmen. Für den Bereich der Gefahrenabwehr beim Transport von Kernbrennstoffen steht es nach der bisherigen Staatspraxis außer Frage, dass den Ländern keine Befugnis zukommt, eine eigenständige, vom Bund abweichende Regelung zu treffen. Das ist im vorliegenden Verfahren auch von der Beklagten nicht in Zweifel gezogen, sondern durch das in ihrem Auftrag erstellte Rechtsgutachten vielmehr ausdrücklich bestätigt worden (vgl. Rechtsgutachten, S. 14 ff.).

Auch in Hinblick auf die Kompetenz der Länder zur Bestimmung des Widmungsumfangs ihrer Häfen kann festgestellt werden, dass bisher andere Bundesländer mit Ausnahme der Freien Hansestadt Bremen keine Teilentwidmungen ihrer Häfen für Kernbrennstoffe vorgenommen haben. Sofern Teilentwidmungen in Häfen in der Vergangenheit stattgefunden haben, bezogen sie sich auf bestimmte Teilbereiche des Hafens (Teilstilllegungen von Hafenbereichen) oder sie richteten sich auf bestimmte Verkehrsfunktionen (Beendigung einer militärischen Nutzung). Teilentwidmungen von Häfen haben in der Vergangenheit immer auch bestimmte Arten von Gütern erfasst, insbesondere wenn der Umschlag bestimmter Güterarten das Vorhandensein besonderer Hafenanlagen voraussetzt, die künftig nicht mehr vorgehalten werden sollten. Es entspricht jedoch nicht der Tradition des Widmungsrechts, Güterarten ungeachtet der hierfür vorhandenen Hafeninfrastruktur allein aus allgemein politischen Erwägungen vom Umschlag auszuschließen. Ein solches Vorgehen lässt sich auch nicht mit dem Gebot sachgemäßer und funktionsgerechter Auslegung der Kompetenzvorschriften in Einklang bringen (vgl. BVerfGE 36, 193 (209)). Das Widmungsrecht für Häfen diente in der bisherigen Staatspraxis der Verwirklichung hafenbetriebswirtschaftlicher und hafeninfrastruktureller Ziele des jeweiligen Trägers eines Hafens. Die Öffnung dieses Kompetenztitels für die Verwirklichung von landespolitischen Zielvorstellungen, die keinen unmittelbaren Zusammenhang mit dem Betrieb eines Hafens aufweisen, ist vor dem Hintergrund des Bedürfnisses nach Rechtseinheit rechtlichen Bedenken ausgesetzt. Das gilt auch dann, wenn berücksichtigt wird, dass die Betonung der historischen Auslegung von Kompetenznormen nicht die Weiterentwicklung eines Rechtsgebietes behindern darf (vgl. Haratsch, in: Sodan, Grundgesetz, Art. 70 Rn. 13).

Das Verhältnis landesgesetzlicher Widmungsregelungen zu den Gesetzgebungskompetenzen des Bundes bedurfte auch schon in anderen Bereichen der verfassungsrechtlichen Abgrenzung. So war insbesondere für das Verhältnis von Straßenrecht und Stra-

ßenverkehrsrecht in der Rechtsprechung nicht abschließend geklärt, wo die gesetzgeberische Zuständigkeitsgrenze zwischen Wegerecht und Straßenverkehrsrecht verläuft. Nach der sogenannten Laternengarage-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 76, 299 ff.) wird durch die Widmung bestimmt, welche Verkehrsarten als solche auf der jeweiligen Straße zulässig sein sollen. Beschränkungen der Verkehrsarten oder der Benutzungszwecke sind auf dieser Ebene nur statthaft, soweit sie aufgrund der der Straße mit der Widmung zugesuchten Verkehrsfunktion oder aufgrund straßenbaulicher Belastungsgrenzen erforderlich sind. Demgegenüber ist Regelungsgegenstand des Straßenverkehrsrechts allein die Ausübung des vom zugelassenen Gemeingebräuch umfassten verkehrsbezogenen Verhaltens der jeweiligen Verkehrsarten. Dabei darf die Regelung des konkreten Verkehrsverhaltens wegen des Vorbehalts des Straßenrechts nicht im Ergebnis auf eine Erweiterung oder Beschränkung der Widmung hinauslaufen. Umgekehrt dürfen aber auch keine straßenverkehrsrechtlich zulässigen Ausübungen des Gemeingebräuchs durch das Straßenrecht ausgeschlossen werden.

In Übertragung der für die Abgrenzung von Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht geschaffenen Rechtsfiguren wäre in der vorliegenden Konstellation von einem Vorbehalt des Widmungsrechts und einem Vorrang des Atomrechts auszugehen. Nach dem auch für Häfen geltenden Vorbehalt des Widmungsrechts begrenzt die landesrechtliche Widmung auch die nach Maßgabe des Atomrechts zulässigen Transportmöglichkeiten. Gleichwohl ist auch im Verhältnis von Widmungsrecht zum Straßenverkehrsrecht anerkannt, dass wegen des Vorrangs des Straßenverkehrsrechts bundesrechtlich zugelassene Verkehrsvorgänge nicht ohne weiteres ausgeschlossen werden dürfen. Für das Parken hat das Bundesverfassungsgericht in der vorstehend genannten Entscheidung festgestellt, dass es keine eigene Verkehrsart sei, sondern eine konkrete Ausprägung der Verkehrsart „Verkehr mit Kraftfahrzeugen“. Durch Teilentwidmung einer Straße kann dementsprechend eine komplette Verkehrsart, nämlich der Verkehr mit Kraftfahrzeugen, ausgenommen und dadurch eine ausschließlich für Fußgänger und Radfahrer gewidmete Straße eingerichtet werden. Es dürfte dem Landesgesetzgeber ebenso wie der für die Widmung von Straßen zuständigen Behörde aber verwehrt sein, durch Teilentwidmung grundsätzlich zum Verkehr nach Bundesrecht zugelassene Kraftfahrzeug eines bestimmten Typs oder einer bestimmten Bauart auszuschließen. So läge es nicht in der Kompetenz eines Landes, grundsätzlich zum Verkehr zugelassene Dieselfahrzeuge deshalb vom Gemeingebräuch ausnehmen, weil er sie für umweltschädlich hält. Welche Fahrzeuge mit welcher technischen Beschaffenheit am Straßenverkehr teilnehmen dürfen, entscheidet das Bundesrecht.

Unter Berücksichtigung des Umstandes, dass der Bundesgesetzgeber mit § 4 AtG eine

abschließende Regelung des Transports von Kernbrennstoffen getroffen hat, sind Einschränkungen und Verbote auch nur nach Maßgabe des Atomrechts zulässig. Die durch das Atomgesetz vorgeprägte und abschließend normierte Frage der Zulässigkeit entsprechender Transporte kann nicht nachträglich durch eine landesgesetzliche Teilentwidmung beschränkt werden. Insoweit besteht der Vorrang des bundesrechtlichen Atomrechts (vgl. Schwarz, DÖV 2012, 457 (462)). Dementsprechend sind auch im Hafenwidmungsrecht nur solche Einschränkungen zulässig, die sich aus der mit der Widmung zugedachten Verkehrsfunktion des Hafens oder aufgrund der vorgegebenen Hafeninfrastruktur ergeben. Eine Teilentwidmung für den Umschlag von Kernbrennstoffen kann nicht auf Erwägungen gestützt werden, die keinen inhaltlichen Bezug zur Widmungskompetenz aufweisen. Kernbrennstoffe stellen ein nach Bundesrecht zulässiges Transport- und Umschlagsgut dar, für das besondere Sicherheitsvorkehrungen zu treffen sind. Unter Beachtung der im Atomgesetz beschriebenen Anforderungen können Kernbrennstoffe nicht als eine eigenständige „Umschlagsart“ angesehen werden, die durch Teilentwidmung gesondert ausgeschlossen werden könnte. Kernbrennstoffe in entsprechenden Transportbehältern stellen sich vielmehr als eine konkrete Ausprägung der „Umschlagsart Stückgut“ dar, für die das Bundesrecht besondere Vorgaben enthält, die sich jedoch in Hinblick auf die technische Abwicklung des Umschlages nicht vom Umschlag anderer Stückgüter unterscheidet. Das Widmungsrecht darf deshalb nicht isoliert ein Umschlagsgut vom Hafenumschlag durch Teilentwidmung ausnehmen, dessen Transport und Umschlag vom Atomrecht ausdrücklich als zulässig angesehen wird.

Auch die dem Bund im Atomrecht zustehenden Verwaltungskompetenzen zeigen, dass sich ein landesgesetzliches Umschlagsverbot für Kernbrennstoffe nicht in das bestehende Regelungssystem einfügt. Es entspricht der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass im Bereich der Bundesauftragsverwaltung dem Land zwar die Wahrnehmungskompetenz zusteht, dass aber die eigentliche Sachbeurteilung und Sachentscheidung beim Bund liegt, wenn dieser die Entscheidungsbefugnis an sich zieht. Diese Möglichkeit besteht vor allem dann, wenn bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Bund und Ländern der Bund das durch ihn zu definierende Gemeinwohlinteresse durchsetzen will (grundlegend BVerfGE 81, 310 (332); 104, 249 (264 f.)). Dementsprechend ist als Grenze der Sachkompetenz des Bundes auch nur anerkannt, dass der Bund die Länder zu einem Verhalten anweist, das als grober Verfassungsverstoß schlechterdings nicht verantwortet werden kann. Das wäre beispielsweise der Fall, wenn der Bund vom Land ein Verhalten verlangte, das zu einer unmittelbaren Gefährdung der Allgemeinheit führen könnte. Um solche Gefahren geht es vorliegend jedoch nicht. Die im Gesetzgebungsverfahren angesprochenen Gefahren sind die mit der Nutzung der Kernenergie generell verbundenen Risiken, aber keine konkreten Gefahren für Leib oder Le-

ben, die die Verweigerung der Genehmigung für einen Transport rechtfertigen könnten. Dies entspricht dem Befund, dass das Atomgesetz des Bundes abschließend die Prüfung und Bewertung von Risiken beim Transport von Kernbrennstoffen beim Bundesamt für Strahlenschutz konzentriert hat und damit zugleich zum Ausdruck gebracht hat, dass die abschließende Risikobeurteilung durch eine zuständige Behörde erfolgt. Das sich daraus ergebende Schutzkonzept wurzelt insgesamt in der Kompetenzzuweisung des Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG und lässt damit keinen Raum für eigene landesgesetzgeberische Aktivitäten. Mit der Änderung des Hafenbetriebsgesetzes hat der Landesgesetzgeber den Versuch unternommen, auf der Grundlage einer eigenen politischen Risikoanalyse und Bewertung den Transport von Kernbrennstoffen zu verbieten. Eine solche konkurrierende Risikobewertung ist aber dem Bereich des Atomrechts fremd, das sich gerade dadurch auszeichnet, dass es eine eindeutige Zuweisung von Verantwortungsbereichen vornimmt. Nach Maßgabe der gesetzlichen Bestimmungen obliegt den Ländern aber entweder nur eine unter dem Vorbehalt von Bundesweisungen nach Art. 85 Abs. 3 GG stehende eigene Sachentscheidungskompetenz oder, wie im Fall der Genehmigung eines Transports von Kernbrennstoffen, überhaupt keine eigene Sachentscheidungskompetenz. Dementsprechend ist auch in Art. 87 c GG verfassungsrechtlich die Bundesauftragsverwaltung als die geeignete Vollzugsform vorgegeben, die einen im Wesentlichen einheitlichen Vollzug des Atomrechts sicherstellt (vgl. zu diesen Ausführungen Schwarz, DÖV 2012, 457 (460)).

**dd)** Nach der Auslegung der in Betracht kommenden Kompetenztitel und einer Zuordnung des Gesetzes nach den vom Bundesverfassungsgericht hierfür aufgestellten Kriterien ist abschließend festzustellen, dass § 2 Abs. 3 HafenbetrG in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG eingreift. Ein Umschlagsverbot für Kernbrennstoffe unterfällt auch dann der Kompetenz für die friedliche Nutzung der Kernenergie, wenn es für einen in der Sachherrschaft eines Bundeslandes stehenden Hafen ausgesprochen werden soll. Das Atomrecht und insbesondere der beschlossene Ausstieg aus der friedlichen Nutzung der Kernenergie sowie seine Umsetzung unterliegen der Gesetzgebung des Bundes. Für eigene atomrechtliche Regelungen der Länder ist daneben kein Raum (vgl. BremStGH, Urt. v. 12.04.2013 – St 1/12, E 8, 198 (232), abweichende Meinung).

Eine verfassungskonforme Auslegung, die dazu führen könnte, dass kein Eingriff in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes gegeben ist, kommt vorliegend schon wegen des eindeutigen Wortlauts des § 2 Abs. 3 HafenbetrG nicht in Betracht. Die Norm enthält ein klares und ausdrückliches Verbot des Umschlags von Kernbrennstoffen im Sinne des § 2 Abs. 1 AtG, von dem nur in eng begrenzten Ausnahmefällen abgesehen

werden kann. Hier insbesondere durch Auslegung die Ausnahmen im Rahmen des Ermessens weit auszudehnen und diese zum Regelfall zu machen, wäre mit dem Wortlaut der Vorschrift und der Intention des Gesetzgebers nicht zu vereinbaren.

**b)** Rechtsfolge der Kompetenzwidrigkeit ist nach Art. 71 GG die Unwirksamkeit des § 2 Abs. 3 HafenbetrG.

Nach Art. 71 GG haben die Länder im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes die Befugnis zur Gesetzgebung nur, wenn und soweit sie hierzu in einem Bundesgesetz ausdrücklich ermächtigt sind. Eine solche Ermächtigung liegt hier nicht vor.

Art. 71 GG enthält eine Definition der ausschließlichen Gesetzgebung. Die ausschließliche Gesetzgebung ist durch ein exklusives Gesetzgebungsrecht des Bundes und durch eine automatische Sperrwirkung für die Landesgesetzgebung gekennzeichnet. Allein die Existenz einer ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz führt nach Art. 71 GG zu einem Verbot jeglicher Gesetzgebung der Länder in diesem Bereich und damit zu einer absoluten Sperrwirkung, ohne dass eine vollständige oder teilweise Ausübung der Gesetzgebungskompetenz durch den Bund Voraussetzung wäre (vgl. Uhle, in: Maunz/Düring, GG, Loseblatts. Stand März 2007; Art. 71 Rn. 34). Erlässt der Landesgesetzgeber ein Gesetz im Bereich der ausschließlichen Bundesgesetzgebungskompetenz, so ist das Gesetz wegen Verstoßes gegen Art. 71 GG verfassungswidrig, ohne dass es auf eine konkrete Normenkollision mit einem Bundesgesetz ankommt. Für die Nichtigkeitsfolge ist es hinreichend, wenn das Landesgesetz inhaltlich einer ausschließlichen Bundesgesetzgebungskompetenz zuzuordnen ist (Heintzen, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 71 Rn. 30; Clemens/Umbach, in: dieselben, GG, Art. 71, Rn. 3 ff.). Art. 71 GG ist gegenüber Art. 31 GG die speziellere Regelung, da Art. 31 GG eine Kollision zwischen kompetenzgemäßem Landesrecht und kompetenzgemäßem Bundesrecht voraussetzt, Art. 71 GG aber gerade die Entstehung von Landesrecht im Rahmen einer ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes verhindern will (vgl. Clemens/Umbach, in: dieselben, GG, Art. 71, Rn. 21; Heintzen, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 71, Rn. 30; Degenhart, in: Sachs, GG, Art. 71, Rn. 5).

Darüber hinaus sind den Ländern Aktivitäten verboten, die eine Wahrnehmung der ausschließlichen Gesetzgebung durch den Bund erheblich beeinträchtigen. Dazu gehört jegliche Form der Gesetzgebung oder ähnlicher Beschlussfassung. Ihnen ist jede Gestaltung oder sachliche Regelung untersagt, darüber hinaus aber auch Tätigkeiten, die zu einer Beeinflussung der Bundesgesetzgebung führen können, sofern dies nach dem erkennbaren Zweck und dem inneren Zusammenhang beabsichtigt ist. Somit kann auch

die Ausübung politischen Drucks unzulässig sein. Das Bundesverfassungsgericht hat schon früh festgestellt, dass in die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit nicht erst dann eingegriffen wird, wenn ein Land eine eigene Regelung erlässt, sondern schon dann, wenn Bundesorgane etwa durch amtliche Volksbefragungen unter politischen Druck gesetzt werden sollen, die von ihnen getroffenen Sachentscheidungen zu ändern, also einen Landesstaatswillen bilden wollen, um ihn dem verfassungsmäßig gebildeten Bundesstaatswillen entgegenzusetzen (BVerfGE 8, 104, 117 ff., zu einem Gesetz betreffend die Volksbefragung über Atomwaffen in Hamburg und Bremen 1958; zum Vorstehenden siehe außerdem Clemens/Umbach, a. a. O., Art. 71, Rn. 10 ff.).

Nach diesen Grundsätzen reicht allein die Zuordnung des Umschlags von Kernbrennstoffen zu dem Kompetenztitel des Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG dafür aus, um vorliegend von einem generellen Verbot jeder gesetzgeberischen Tätigkeit durch die Länder in diesem thematischen Bereich auszugehen. Hierfür kommt es nicht darauf an, ob und wie detailliert der Bund gesetzliche Regelungen für den Transport von Kernbrennstoffen im Allgemeinen und für den Umschlag in Häfen im Besonderen getroffen hat. Allein die Existenz der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Bereich der friedlichen Nutzung der Kernenergie schließt es aus, dass einzelne Bundesländer gesetzliche Regelungen erlassen, die unmittelbar auf ein Umschlagsverbot für Kernbrennstoffe gerichtet sind. Ein Verstoß gegen Art. 71 GG liegt hier offensichtlich vor, weil die Änderung des Hafenbetriebsgesetzes ausweislich der Äußerungen von Abgeordneten der Bremer Bürgerschaft geradezu darauf abzielt, die politische Position des Bundes in Frage zu stellen. Der Sinn und Zweck einer ausschließlichen Kompetenz des Bundes für den Bereich der friedlichen Nutzung der Kernenergie besteht indes gerade darin, einen einheitlichen Bundesstaatswillen in dieser grundlegenden Fragestellung bilden zu können, ohne dass dieser durch landespolitische Entscheidungen in Frage gestellt werden könnte.

**c)** Das Umschlagsverbot für Kernbrennstoffe in den bremerischen Häfen nach § 2 Abs. 3 HafenbetrG verstößt auch gegen den Grundsatz der Bundestreue. Ungeachtet des bereits festgestellten Kompetenzverstoßes im Hinblick auf Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG ist die Regelung jedenfalls deshalb als verfassungswidrig anzusehen, weil sie sich bei Lichte besehen als Umgehung der bundesstaatlichen Kompetenzordnung erweist.

**aa)** Unmittelbare verfassungsrechtliche Bindungen in der Wahrnehmung von Gesetzgebungskompetenzen kann auch der Grundsatz der Bundestreue begründen. Jeder Bundesstaat ist auf ein Zusammenwirken aller Beteiligten im Sinne des Allgemeininteresses angelegt, das nie abschließend zu regeln ist. Diese Lücke hilft der anerkannte Grundsatz

der Bundestreue zu schließen, der als staatsrechtliche Ausprägung des Grundsatzes von Treu und Glauben verstanden werden kann. Der Grundsatz der Bundestreue ist akzessorisch zu vorgegebenen Verfassungs- und Rechtsbeziehungen und gegenüber besonderen Regelungen des Grundgesetzes nachrangig. Vor allem als Kompetenzausübungsschranke hat dieser ungeschriebene Verfassungsgrundsatz Bedeutung erlangt und besagt, dass Bund und Länder bei der Ausübung ihrer Kompetenzen wechselseitig Rücksicht zu nehmen haben. Er ist damit eine spezifische Ausprägung eines allgemeinen Missbrauchsverbots. Er kann auch nur Missbrauchsfälle erfassen, denn grundsätzlich sind die Art. 70 ff. GG abschließend. Deren differenzierte Regelung darf nicht durch den Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens überspielt werden. Soweit nach dem Grundgesetz die Länder zuständig sind, nimmt es unterschiedliche Regelungen in Kauf. Die Bundestreue allein erzwingt keine Unitarisierung. Nur unter engen Voraussetzungen kann ein Rückgriff auf den Grundsatz der Bundestreue zulässig sein, um die Zuständigkeiten zwischen Bund und Länder über die bestehenden ausdrücklichen Vorgaben der Art. 70 ff. GG hinaus gegeneinander abzugrenzen (Sachs, in: derselbe, GG, Art. 20, Rn. 68 und Degenhardt, in: Sachs, GG, Art. 70, Rn. 64 ff.; Isensee, in: derselbe/Kirchhof, Bd. VI, § 126, Rn. 167; Umbach/Clemens, in: dieselben, GG, Art. 70, Rn. 39).

Bund und Länder haben es nach dem Grundsatz der Bundestreue zu unterlassen, kompetenzgemäße Maßnahmen der jeweils anderen Ebene in ihren Rechtswirkungen zu konterkarieren. Damit werden auch mittelbare Wirkungen erfasst, die über die unmittelbare Anknüpfung bei der jeweiligen Rechtsmaterie hinausgehen. Der Grundsatz der Bundestreue sichert die Funktionsfähigkeit des Systems kompetenzgeteilter Staatlichkeit. Dies gilt gerade für die Bereiche, in denen es infolge der geteilten Kompetenzen zu Blockaden des bundesstaatlichen Systems führen kann. Diese Pflicht verlangt, dass sowohl der Bund als auch die Länder bei der Wahrnehmung ihrer Kompetenzen die gebotene und ihnen zumutbare Rücksicht auf das Gesamtinteresse des Bundesstaates und auf die Belange der Länder nehmen. Dabei kann ein Verstoß darin gesehen werden, dass Bund und Länder von einer ihnen durch das Grundgesetz zugewiesenen Kompetenz Gebrauch machen. Die Inanspruchnahme muss sich darüber hinaus als rechtsmissbräuchlich erweisen, wobei die konkreten Verhaltens- und Unterlassungspflichten im Einzelfall zu bestimmen sind. Allerdings wirkt der Grundsatz der Bundestreue nicht etwa nur im Verhältnis des Bundes zu den Ländern. Auch die Länder sind zu einer loyalen Umsetzung der Rechtsauffassung des Bundes verpflichtet und sind umgekehrt nicht berechtigt, durch eigene legislatorische Maßnahmen die durch Bundesrecht vorgegebenen und verbindlichen Ziele in Frage zu stellen. Das Verbot des Kompetenzmissbrauchs und die Verpflichtung zu gegenseitiger Rücksichtnahme verlangen insbesondere dort Beachtung, wo die Auswirkungen einer landesgesetzlichen Regelung nicht auf den Raum des Landes be-

grenzt bleiben, sondern mittelbar die gesamtstaatliche Aufgabenwahrnehmung berühren (vgl. Schwarz, DÖV 2012, 457, 461 m. w. N.).

**bb)** Gegen das aus dem Grundsatz der Bundestreue folgende Verbot des Kompetenzmissbrauchs ist durch § 2 Abs. 3 HafenbetrG verstoßen worden.

Der bremische Landesgesetzgeber ist in Kenntnis der kompetenzrechtlichen Probleme einen Weg gegangen, der letztlich eine Umgehung der bundesstaatlichen Kompetenzordnung darstellt.

Bereits im Gesetzgebungsverfahren ist hinreichend deutlich geworden, dass mit dem Umschlagsverbot für Kernbrennstoffe in bremischen Häfen insbesondere auch ein politischer Druck auf die Bundesregierung ausgeübt werden sollte, die nach Auffassung der Regierungsfraktionen in der Bremischen Bürgerschaft die grundlegenden Probleme bei der friedlichen Nutzung der Kernenergie nicht hinreichend gelöst hatte. Es ging ausweislich des Gutachterauftrags der Beklagten von Anfang an nicht um eine Neubestimmung des Nutzungsrahmens für die bremischen Häfen insgesamt, sondern allein um „rechtliche Handlungsoptionen“, den Umschlag von Kernbrennstoffen unter Anknüpfung an eine formal bestehende Landesgesetzgebungskompetenz und in Kenntnis des Spannungsverhältnisses zur Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Atomrecht in den bremischen Häfen verbieten zu können. Es sollte die Sicherheit der Bevölkerung verbessert, der Export von Kernbrennstoffen verhindert und die Lösung der Atommüllproblematik vorangetrieben werden. Damit beruht die Vorschrift insgesamt auf einer kompetenzrechtlich unzulässigen eigenen Risikobewertung der friedlichen Nutzung der Kernenergie (vgl. Schwarz, a. a. O.; S. 461). Nach der Zielrichtung des Gesetzes ist die Änderung des Hafenbetriebsgesetzes nicht in erster Linie auf eine landesgesetzliche Widmungsregelung sondern auf eine inhaltliche Regelung des Atomrechts gerichtet gewesen. Ein gegen den Grundsatz der Bundestreue verstoßender Kompetenzmissbrauch liegt vor, wenn – wie hier – mit einer gesetzlichen Regelung erkennbar Zwecke verfolgt werden, für die das Land keine Zuständigkeit hat.

Eine Verpflichtung zur gegenseitigen Rücksichtnahme hat vorliegend auch deshalb bestanden, weil die Auswirkungen eines Umschlagsverbots für Kernbrennstoffe über das Land Bremen hinaus nicht nur erkennbar, sondern durch den bremischen Gesetzgeber gerade beabsichtigt waren. Auch wenn die tatsächliche Inanspruchnahme der bremischen Häfen für den Umschlag von Kernbrennstoffen bis zum Inkrafttreten der Verbotsregelung gering ausgefallen ist, so konnte es bereits im Gesetzgebungsverfahren keinen Zweifeln unterliegen, dass den großen Seehäfen der Bundesrepublik Deutschland eine

wichtige Funktion für den Transport von Kernbrennstoffen zukommt und die Wirkungen der Änderung des bremischen Hafenbetriebsgesetzes nicht auf das Land Bremen beschränkt bleiben. Bei den Auswirkungen einer solchen Regelung kann schließlich nicht außer Betracht bleiben, dass ihr im Rahmen der politischen Auseinandersetzung um die friedliche Nutzung der Kernenergie eine Vorbildfunktion für diejenigen Bundesländer zu kommen kann, die ebenfalls ihre kritische Haltung gegenüber der Bundesregierung in Fragen der Kernenergie zum Ausdruck bringen wollen.

**cc)** Überdies verpflichtet die bundesstaatliche Kompetenzordnung alle rechtsetzenden Organe, ihre Regelungen so aufeinander abzustimmen, dass die Rechtsordnung nicht aufgrund unterschiedlicher Anordnungen widersprüchlich wird. Die Verpflichtungen einerseits zur Beachtung der bundesstaatlichen Kompetenzgrenzen und andererseits zur Ausübung der Kompetenz in wechselseitiger bundesstaatlicher Rücksichtnahme werden durch das Rechtsstaatsprinzip in ihrem Inhalt verdeutlicht und in ihrem Anwendungsbereich erweitert. Beide setzen damit zugleich der Kompetenzausübung Schranken. Konzeptionelle Entscheidungen eines zuständigen Bundesgesetzgebers dürfen auch durch Einzelentscheidungen eines Landesgesetzgebers nicht verfälscht werden. Insbesondere dürfen den Normadressaten nicht gegenläufige Regelungen erreichen, die die Rechtsordnung widersprüchlich machen (vgl. BVerfGE 98, 265 ff.). Das vom Bundesverfassungsgericht in diesem Sinne entwickelte Gebot der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung stellt eine Konkretisierung und zugleich Erweiterung des Postulats der Bundestreue dar (vgl. Degenhardt, in: Sachs, GG, Art. 70, Rn. 68). Neben die bundesstaatliche tritt eine rechtsstaatliche Grenze der Kompetenzausübung, die weniger auf den subjektiven Aspekt des Missbrauchs von Kompetenzen als auf die objektiven Wirkungen gesetzlicher Regelung im verantwortungsgeteilten Bundesstaat abstellt.

Das Bundesverfassungsgericht hat dem Gebot der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung in verschiedenen Entscheidungen nähere Konturen verliehen. So hat es eine landesrechtliche Abfallabgabe als verfassungswidrig angesehen, weil mit ihr eine Lenkungswirkung erzielt werden sollte, die den Regelungen des für das Abfallrecht zuständigen Bundesgesetzgebers zuwiderliefen. In diesem Fall treffe der Abgabengesetzgeber in den vom Sachgesetzgeber erlassenen Regelungen auf eine Grenze der Kompetenzausübung. Nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes und dem Rechtsstaatsprinzip dürfe der Abgabengesetzgeber aufgrund seiner Abgabenkompetenz nur insoweit lenkend in den Kompetenzbereich eines Sachgesetzgebers übergreifen, als die Lenkung weder der Gesamtkonzeption der sachlichen Regelung noch konkreten Einzelregelungen zuwiederlaufe (vgl. BVerfGE 98, 83 ff.). In die gleiche Richtung weist eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Verpackungssteuer. Auch hier wurde vom Bundesver-

fassungsgericht beanstandet, dass der Steuergesetzgeber aufgrund einer Steuerkompetenz insoweit lenkend und damit mittelbar gestaltend in den Kompetenzbereich eines Sachgesetzgebers übergegriffen habe. Der Steuergesetzgeber dürfe die vom Sachgesetzgeber getroffenen Entscheidungen nicht durch Lenkungsregelungen verfälschen, deren verhaltensbestimmende Wirkung dem Regelungskonzept des Sachgesetzgebers zuwiderliefen (vgl. BVerfGE 98, 106 ff.). Auch das Bundesverwaltungsgericht hatte bereits in einer früheren Entscheidung darauf hingewiesen, dass Gemeinden in Bezug auf Probleme, die nicht die Ordnung der Bodennutzung, sondern andere Bereiche wie den allgemeinen Jugendschutz beträfen, der Wertung des Bundesgesetzgebers unterliegen und deshalb baurechtlich nicht der Errichtung einer Spielhalle entgegenhalten werden dürften (vgl. BVerwGE 77, 308 ff.).

Nach diesen Maßstäben erweist sich auch § 2 Abs. 3 HafenbetrG mit Blick auf das Gebot der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung als kompetenzwidrig. Sachgesetzgeber für den Bereich des Transports von Kernbrennstoffen ist nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG der Bundesgesetzgeber. Durch § 4 AtG ist auch eine umfassende Regelung für den Transport von Kernbrennstoffen getroffen worden. Das landesgesetzliche Umschlagsverbot für Kernbrennstoffe weist demgegenüber genau die im Vordergrund stehende Lenkungswirkung auf, die mit der Gesamtkonzeption des Atomgesetzes und insbesondere der Vorschrift des § 4 AtG nicht vereinbar ist. Während die Gesamtkonzeption des Atomgesetzes die Beförderung von Kernbrennstoffen unter Beachtung strenger Sicherheitsvorgaben und nach zuvor erteilter Genehmigung grundsätzlich ermöglicht, zielt das mit § 2 Abs. 3 HafenbetrG erlassene Umschlagsverbot gerade auf einen Ausschluss von Kernbrennstoffen als Transportgut. Die Lenkungswirkung richtet sich nach dem Zweck und auch nach den objektiven Wirkungen des Gesetzes gegen die Konzeption des Bundesgesetzgebers, eine zeitlich begrenzte Nutzung der Kernenergie und damit auch die hiermit verbundenen Transporte zuzulassen. Der Widerspruch in der Rechtsordnung ergibt sich dabei bereits aus der im Widerspruch zu den bundesgesetzlichen Regelungen stehenden Regelungsintention des § 2 Abs. 3 HafenbetrG. Es will den Transport und insbesondere den Export von Kernbrennstoffen über das Maß von § 4 AtG hinaus erschweren.

Insofern steht das Landesrecht bereits jetzt in Widerspruch zum Bundesrecht. Der Widerspruch würde nicht erst dann eintreten, wenn der Bund eine ausdrückliche Bestimmung über den Umschlag von Kernbrennstoffen in den Seehäfen der Bundesrepublik Deutschland träfe (so aber das Rechtsgutachten, S. 76). Eine Regelung über die grundsätzliche Zulässigkeit eines solchen Umschlags ist bereits durch § 4 AtG getroffen worden. Einer näheren Ausgestaltung bedurfte es insoweit nicht. Das Konzept einer sich auf

alle Verkehrsträger erstreckenden und alle Transportmöglichkeiten erfassenden Transportgenehmigung ist vom Bundesgesetzgeber in § 4 AtG hinreichend klar entwickelt worden. Eine Teilentwidmung, allein mit dem Ziel den Umschlag von Kernbrennstoffen auszuschließen, steht hierzu eindeutig in Widerspruch. Teilentwidmungen von Häfen weisen nur dann keinen Widerspruch zur atomrechtlichen Gesamtkonzeption des Bundesgesetzgebers auf, wenn sie gerade keine dieser Konzeption entgegengesetzte und im Vordergrund stehende Lenkungswirkung verfolgen, sondern sich die fehlende Umschlagsmöglichkeit für Kernbrennstoffe nur als „Nebenwirkung“ einer Widmungsentscheidung ergibt. So verhält es sich hier indes nicht.

**dd)** Ob gegen den Grundsatz der Bundestreue schließlich auch deshalb verstößen wird, weil § 2 Abs. 3 HafenbetrG auch den Umschlag von Kernbrennstoffen erfasst, zu deren Rücknahme eine völkerrechtliche Verpflichtung besteht, bedarf nach alledem hier keiner Entscheidung.

#### H i n w e i s

Dieser Beschluss ist gemäß § 146 Abs. 2 VwGO unanfechtbar (vgl. Happ, in: Eyermann, VwGO, 14. Aufl. 2014, § 146 Rn. 10; Marsch, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Loseblatts. Stand März 2014, Anh. § 40, Rn. 67, Kopp/Schenke, VwGO, 21. Aufl. 2015, § 94 Rn. 9 b).

gez. Sperlich

gez. Dr. K. Koch

gez. Dr. Weidemann