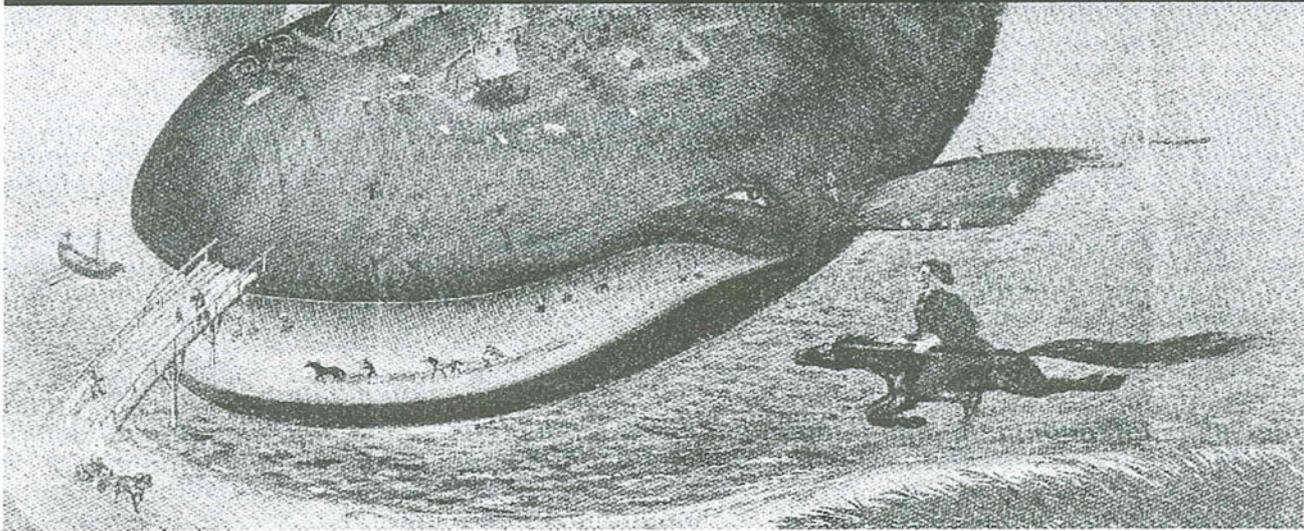


Ausstieg ohne Ende?

Die Beendigung der Kernenergienutzung im Spiegel des Verfassungsrechts

Markus Detjen



Ein großer Tanker ist eine feine Sache. Er kann viel Ladung aufnehmen und alle kleinen Schiffe müssen ihm ausweichen. Wer es geschafft hat, KapitänIn eines solchen Ozeanriesen zu werden, kann sich darauf einiges einbilden. Auf einem der größten Tanker der politischen Weltmeere hat sich vor rund eineinhalb Jahren ein Wechsel in der Führungsmannschaft vollzogen. Die „BRD“ fährt seither unter rot-grüner Flagge. Nun lässt sich schwerlich behaupten, ihr neuer Kapitän Gerhard Schröder und seine Offiziere hätten mehr als einen zaghaften Kurswechsel vollführt.

Einzig Jürgen Trittin, Steuermann des atompolitischen Beiboote, ist mit Elan gestartet. Er hat seine Fahrkünste von einigen Schlauchboot-HasardeurInnen der maritimen Umweltbewegung optimieren lassen und steuert seither im Zickzack um das Mutterschiff. Ein paar Mal schon derart waghalsig, dass beide fast kollidiert wären. Verschiedentlich wird auf eine rasche Wiedereingliederung des Outlaws in das brave Kollektiv gedrängt. „Das ist mit den Grundideen der Schifffahrt unvereinbar“, schallt es aus vielen Kehlen. Doch es gibt auch Stimmen, die andeuten, dass sich die Wege in der Atompolitik durchaus mit höherem Recht in Einklang bringen lassen, wenn sie einigermaßen geordnet verfolgt werden.

Zankapfel Laufzeitbefristung

Dreh- und Angelpunkt der Kontroverse ist die Rechtmäßigkeit des im rot-grünen

Koalitionsvertrag festgelegten Einstiegs in den „unumkehrbaren“ Ausstieg aus der friedlichen Nutzung der Kernenergie. Die Bundesregierung versucht, den Ausstieg im „Konsens“ mit der Industrie zu vollziehen. Bei einem Scheitern der Konsensgespräche soll ein „Ausstiegsgesetz“ erlassen werden, dass einerseits die (bisher unbefristeten) Genehmigungen für bestehende Kernkraftanlagen befristet und andererseits die Nutzung der Kernenergie für die Zukunft insgesamt ausschließt. Die grundsätzliche Entscheidung über die Nutzung der Kernenergie liegt unstrittig in Händen des Gesetzgebers.¹ Sollte ein Ausstiegsgesetz erlassen werden, ist allerdings damit zu rechnen, dass die Frage der Verfassungsmäßigkeit und die eventuelle Ausgleichspflicht des Staates Gegenstand eines gerichtlichen Verfahrens werden. Jüngst kündigte der HEW-Chef Timm für diesen Fall Schadensersatzforderungen in Höhe von 35 Mrd. DM an.² Der Vorsitzende der Bayernwerke, Majewski, brachte zuvor eine Summe von 50 Mrd. DM ins Gespräch.³

Ein Ausstiegsgesetz wirft verschiedene, komplizierte Rechtsfragen auf. Letztlich entscheidend für die Modalitäten eines legislativen Atomausstiegs wird die durch Artikel 14 Grundgesetz (GG) gewährleistete Eigentumsfreiheit sein. Die BetreiberInnen werden geltend machen, durch die vorgesehene nachträgliche Befristung in ihren Grundrechten verletzt zu sein, die sich in den Nutzungsbefugnissen für die Kernkraftwerke konkretisieren.

Die bisherige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zeigt jedoch, dass ein consequent verfolgter Ausstieg aus der Kernenergie wohl keine Ansprüche der BetreiberInnen auf Ausgleichszahlungen auslösen wird; vorausgesetzt, der entschädigungsfreie würde im Zweifel einem sofortigen Ausstieg vorgezogen werden.

Bei Eingriffen in Artikel 14 Absatz 1 GG wird unterschieden zwischen (Legal-)Enteignung und der Bestimmung des Inhalts und der Schranken des Eigentums. Das BVerfG hat, beginnend mit der mittlerweile zum Klassiker gereiften Naßauskiesungsentscheidung⁴ in einer Reihe von Judikaten die früher vertrackte Artikel 14-Dogmatik vereinfacht.⁵ Untersucht wird die Qualität einer gesetzlichen Regelung oder eines Verwaltungseingriffs nur anhand des Regelungsgegenstandes. Werden die Rechte und Pflichten der EigentümerInnen generell und abstrakt festgelegt, soll es sich um eine Eigentumsinhaltsbestimmung handeln.⁶ Die Enteignung bedarf der Zeichnung konkreter subjektiver Rechtspositionen, die durch Artikel 14 Absatz 1 Satz 1 GG gewährleistet sind, wobei

Anmerkungen

- 1 Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) Bd. 49, 89, 127.
- 2 Die Welt v. 09.02.2000
- 3 Welt am Sonntag v. 20.11.1999
- 4 BVerfGE, 58, 300 ff.
- 5 Vergleiche nur BVerfGE 79, 174, 191 f.; BVerfGE 83, 201, 211 f.
- 6 BVerfGE 58, 300, 330; BVerfGE 72, 66, 76.

die generelle Eigentumsordnung aufrechterhalten wird.⁷

Sektor Kernenergie geschlossen

Inhalt der verfassungsrechtlich streitigen Regelung wäre eine in das Atomgesetz eingefügte nachträgliche Befristung von Betriebsgenehmigungen sowie ein Verbot, kerntechnische Anlagen für die Zukunft zu genehmigen. Der Sektor „friedliche Nutzung der Kernenergie“ der Eigentumsordnung wird damit insgesamt geschlossen. Dies würde ohne Ausnahme alle InhaberInnen von Eigentumsrechten dieses Bereichs treffen und stellt deswegen eine Neubestimmung des Eigentumsinhalts dar.

Dies wird in der Literatur teilweise bestritten. Eine Befristung von atomrechtlichen Betriebsgenehmigungen sei eine Enteignung, so wird behauptet, da nur die neunzehn BetreiberInnen der deutschen Kernkraftwerke als individualisierte AdressatInnen in Betracht kämen.⁸ Diese Sichtweise kann schwerlich verwundern, wird doch der Gesetzeszweck verengt auf die bloße „Beseitigung des Eigentums an Kernkraftanlagen“.⁹ Trotzdem mutet die Argumentation abenteuerlich an. Konsequenz zu Ende gedacht, hätte sie zur Folge, dass die Masse der AdressatInnen ab einer bestimmten „Menge“ ausreichend anonymisiert wäre, was eine Regelung zu einer abstrakten und generellen machen würde. Der Staat muss es sich also selber zuschreiben: hätte er in der Vergangenheit den Bau von weiteren Kernkraftwerken zugelassen, könnte er nun eine abstrakte Regelung erlassen. Eine solche soll aber nicht möglich sein, da ihm alle BetreiberInnen „individuell“ bekannt seien.

Man könnte hier vermuten, dass sich die Anti-Atom-Bewegung ein Eigentor geschossen hat, doch schon der argumentative Ansatz geht fehl, weil er die grundlegende Entscheidung des Gesetzgebers für die Neugestaltung der Eigentumsordnung verkennt. Möglicherweise ist diese Sichtweise einer zu weiten Vorstellung von der in Artikel 14 GG enthaltenen Institutsgarantie geschuldet, die es dem Gesetzgeber verbietet, den Kern-

bereich des Eigentums aus dem Schutzbereich durch Neubestimmung des Eigentumsinhalts einfach auszuklamern. Die Institutsgarantie setzt „letzte Grenzen“ und einen „Grundbestand an Normen“¹⁰, über die sich auch die Eigentumsbestimmung nicht hinwegsetzen kann. Es darf daher nicht von heute auf morgen das Eigentum an wichtigen Dingen des Alltags aus dem Kanon des Eigentums entfernt werden. Aber ein wirtschaftspolitisch neutrales Grundgesetz kann dem Gesetzgeber sicherlich keine absolute Bindungen auferlegen. Die Ehre, Teil der Institutsgarantie des Artikel 14 GG zu sein, wird den Kernkraftwerken voraussichtlich verwehrt bleiben.

Hart getroffen...

An der Einordnung einer gesetzlichen Bestimmung ändert sich auch dann nichts, wenn sie einzelne Rechtssubjekte hart trifft, obwohl dieser Eindruck verschiedentlich vermittelt wird. Eine Regelung sei eine Legalenteignung, wenn ihre Zielsetzung nicht die Neufassung der bestehenden Eigentumsordnung sei, sondern unter dem Deckmantel derselben die „gezielte Beseitigung“ einzelner Eigentumsrechte aus „rechtspolitischen Gründen“ beinhalte, behauptet beispielsweise Udo Di Fabio¹¹, seit kurzer Zeit Richter am BVerfG in Karlsruhe. Auch wird von einer „die Eigentumsinhaltsbestimmung flankierenden Entziehung alter Rechte“ gesprochen, die die Merkmale einer Enteignung trügen, weil das spezifische Eigentum nicht neu bestimmt, sondern entfernt werde.¹²

...aber nicht enteignet

Die aktuelle Rechtsprechung trägt diese Ausführungen nicht. Eine Eigentumsinhaltsbestimmung bleibt immer eine Eigentumsinhaltsbestimmung, auch wenn sie die InhaberInnen von Rechtspositionen „wie“ eine Enteignung oder sogar härter trifft. Eine mögliche Parallelität von Enteignung und Eigentumsinhaltsbestimmung hat das BVerfG explizit verneint und sich dabei auch mit

der möglichen Mißverständlichkeit früherer Urteile auseinandergesetzt.¹³ Ein „enteignungsgleicher Eingriff“ hat dort keinen Platz. Auch wird explizit auf die Zulässigkeit des Entzugs von Altrechten bei der Neubestimmung der Eigentumsordnung hingewiesen.¹⁴ Darüber hinaus soll der Gesetzgeber durchaus befugt sein, eine Rechtsmaterie aus der Eigentumsordnung durch eine Neubestimmung ihrer Grenzen vollen Umfanges zu verban-
nen.¹⁵

Die Argumentationslinie der AusstiegsgegnerInnen ist kühn. Sie unterstellt dem Gesetzgeber, eine Gesamtregelung vorzutauschen, um sich damit galant der ungeliebten bestehenden Rechtspositionen zu entledigen. Die Befristung der bestehenden Genehmigungen ist dann nicht mehr bloßer - notwendiger - Annex einer Entscheidung für die Zukunft. Bei isolierter Betrachtung wird der Altrechtsentzug zu einer Enteignung. Eine seriöse Argumentation ist darin allerdings nur noch schwierig zu erkennen. Außerdem nimmt es doch Wunder, dass die „rechtspolitischen Gründe“ des Gesetzgebers mit deutlich negativer Konnotation behaftet sind. Wäre es wünschenswerter, der Gesetzgeber handelte aus populistischen Gründen oder schlicht willkürlich?

Hier scheint wohl der Wunsch, das BVerfG möge von seiner deutlichen Rechtsprechung doch wieder abrücken, Vater oder Mutter des Gedankens. Das BVerfG hat seine Rechtsprechung jedoch in jüngster Zeit wiederholt bestätigt und präzisiert.

Für eine Einordnung der Befristung atomrechtlicher Genehmigungen als Legalenteignung besteht kein Raum.¹⁶ Die WortführerInnen dieser Auffassung verkennen schon die gänzlich neue Ausrichtung der Energiepolitik der Bundesregierung. Ihre Argumentation wirkt bisweilen wie der verzweifelte Versuch, dem ungeliebten politischen Paradigmenwechsel mit Mitteln des Rechts zu begegnen.

Trotz der sich wohl durchzusetzen beginnenden Ansicht, dass weder die Beendigung der Nutzung atomarer Energie für die Zukunft, noch die notwendige Entziehung von Altrechten auf diesem Sektor eine Enteignung darstellt, hat die Bundesregierung Angst, im Nachhinein auf gerichtlichem Wege zu Entschädigungszahlungen an die Energieversorgungsunternehmen verpflichtet zu werden.

Nicht ohne Grund! Zwar gelten für Eigentumsinhaltsbestimmungen weniger weite Vorgaben als für eine Entschädigung für verlorene Rechtspositionen. Doch gilt hier wie überall: nicht alles ist erlaubt, denn nicht alles ist verhältnismäßig. Und was nicht verhältnismäßig ist, kann einen finanziellen Ausgleich erfordern.

Zahlen bei Neubestimmung?

Ist also die Befristung ein unverhältnismäßiger Eingriff? Die Antwort muss lauten: ja und nein. Der Gesetzgeber ist an sich berechtigt, Eigentumsinhaltsbestimmungen zu erlassen. Die Vorgaben für die Verhältnismäßigkeit haben bei der Eigentumsinhaltsbestimmung nach Artikel 14 Absatz 1 GG allerdings eine besondere Struktur. Berücksichtigt werden





muss einerseits die Freiheit des Eigentums, andererseits darf aber auch die Sozialbindung nicht unverhältnismäßig vernachlässigt werden. Wird eine Regelung als unverhältnismäßig qualifiziert, ist sie damit allerdings noch nicht hinfällig. Die Verhältnismäßigkeit kann durch Ausgleichsmaßnahmen (wieder)hergestellt werden. Diese Ausgleichsmaßnahmen können Härtekláuseln oder auch Übergangsregelungen sein. Nur Eigentumsinhaltsbestimmungen, die ohne Ausgleich immer unverhältnismäßig wären, sind unzulässig.¹⁷

Viel hängt also von der Frage ab, wann die Befristung der Nutzungsgenehmigungen unverhältnismäßig ist und wann nicht. Das BVerfG sieht Eigentumsinhaltsbestimmungen u.a. dann als unverhältnismäßig an, „wenn von einer nach früherem Recht möglichen Nutzungsbefugnis bereits Gebrauch gemacht worden ist und diese entzogen wird.“¹⁸ Dahinter steht der Gedanke, den InhaberInnen ausreichend Zeit zu geben, die Vorteile aus der ihnen zustehenden Rechtsposition zu ziehen. Dies scheint für die Atomkraftwerke auf den ersten Blick zuzutreffen, da kein Kernkraftwerk ohne Betriebsgenehmigung nach dem derzeit gültigen Atomgesetz läuft. Freilich stößt diese Betrachtungsweise in der Praxis auf Grenzen, denn Kernkraftwerke lassen sich nur für einen Zeitraum von 25 bis 30 Jahren wirtschaftlich sinnvoll nutzen. Daher ist es nur sachgerecht, dass sich niemand darauf berufen kann, aus Gründen des Bestandsschutzes ein Recht ewig zu nutzen. Alle ursprünglich bestandsgeschützten Rechtspositionen verlieren irgendwann durch Zeitablauf an Schutzwürdigkeit.¹⁹

Iudex non calculat

Einen geeigneten Bezugspunkt stellt bei einer zeitlichen Betrachtung die Amortisation dar.²⁰ Welche Restlaufzeiten daraus folgen, ist zu allererst eine politische Frage. Soll der Verkehrswert oder der

Zeitwert berücksichtigt werden? Reicht es aus, dass sich die getätigten Investitionen bloß amortisiert haben oder müssen den BetreiberInnen auch Gewinnmitnahmen zugebilligt werden? In diesem Rahmen sind dann auch die in Milliardenhöhe geflossenen Subventionen des Staates zu berücksichtigen. Bisher vorliegende Gutachten gehen im Ergebnis davon aus, dass Restlaufzeiten von 25 Jahren angemessen sind.²¹ Wenn sich die Übergangsregelungen im Groben daran orientieren, ist die Befristung der Genehmigungen als Eigentumsinhaltsbestimmung sicherlich verhältnismäßig. Allerdings scheint es nicht abwegig, auch kürzere Restlaufzeiten anzusetzen. Der Gesetzgeber hat bei der zu treffenden Abwägung einen gewissen Spielraum, der zudem in Anbetracht der Tatsache, dass ältere Kernkraftwerke störfallanfälliger sind und der Staat seine Schutzpflicht gegenüber den BürgerInnen wahrzunehmen hat, durchaus großzügig ausgelegt werden kann. Dann sind auch Restlaufzeiten zwischen 15 und 20 Jahren vorstellbar.

Grundsätzlich bleibt jedoch das Dilemma. Sollen Entschädigungszahlungen vermieden werden, müssen abfedernde Übergangsfristen in das Gesetz aufgenommen werden, was den endgültige Atomausstieg in (weite) Ferne rücken lässt. Andernfalls würde der eigentlich gewollte Atomausstieg aber wohl seine gesellschaftliche Akzeptanz verlieren, wenn er mit Milliarden aus dem Staatsäckel finanziert werden müßte. Den ohnehin bestens verdienenden Stromkonzernen Entschädigung für die sofortige Stilllegung ihrer Meiler zahlen zu müssen, klingt zwar absurd, ist aber von Verfassungen wegen geboten. Daran führt kein Weg vorbei.

Um die Probleme des legislativen Ausstiegs zu umschiffen, stellt auch der administrative Ausstieg auf der Grundlage des bestehenden Atomgesetzes²² keinen Heilsweg dar. Zum einen droht auch hier die Entschädigungspflicht nach § 18 Atomgesetz, zum anderen steht dem administrativen Ausstieg schon die durch Erlaß des derzeitigen Atomgesetzes grundsätzliche Entscheidung des Gesetzgebers zugunsten der Kernenergie entgegen.

Dennoch bleibt festzuhalten, dass sich ein erfolgreicher Ausstieg aus der Kernenergie erreichen läßt. Es ist nicht statthaft, die Atompolitik mit Verweis auf das Recht vom neuen Kurs abzudrängen. Die gewohnte Route ist nicht alternativlos. Wenn das Ziel eindeutig ist, kann es nur eines geben: volle Kraft voraus. Denn was die Energieversorgungsunternehmen wirklich fürchten müssen, ist die Einigkeit ihrer GegnerInnen.

Markus Detjen studiert Jura in Hamburg.

Literatur:

- Denninger, Erhard, Befristung von Genehmigungen und das Grundrecht auf Eigentum, in: Koch, Hans-Joachim / Roßnagel, Alexander (Hrsg.), 10. Deutsches Atomrechtssymposium, 2000, 167 ff.
- Di Fabio, Udo, Der Ausstieg aus der wirtschaftlichen Nutzung der Kernenergie, 1999 (Gutachten im Auftrag der Bayernwerke).
- Koch, Hans-Joachim / Roßnagel, Alexander, Neue Energiepolitik und Ausstieg aus der Kernenergie, in: *Neue Zeitung für Verwaltungsrecht (NVwZ)* 2000, 1 ff.
- Ossenbühl, Fritz: Verfassungsrechtliche Fragen eines Ausstiegs aus der friedlichen Nutzung der Kernenergie, in: *Archiv für Öffentliches Recht (AöR)* 1999, 1 ff. (Gutachten im Auftrag der ehemaligen Bundesregierung).
- Roller, Gerhard, Die Vereinbarkeit der nachträglichen Befristung atomrechtlicher Genehmigung mit Art. 14 GG, in: *Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR)* 1999, 244 ff.
- Roßnagel, Alexander, Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines Gesetzes zur Beendigung der Kernenergienutzung, in: Roßnagel, Alexander / Roller, Gerhard, Die Beendigung der Kernenergienutzung durch Gesetz, 1998 (Gutachten im Auftrag der damaligen hessischen Landesregierung).
- Schmidt-Preuß, Matthias, Die Befristung von atomrechtlichen Genehmigungen und das Grundrecht auf Eigentum, in: Koch, Hans-Joachim / Roßnagel, Alexander (Hrsg.): 10. Deutsches Atomrechtssymposium, 2000, 153 ff.
- Soost, Stefan, Salz statt Atommüll. Von der Instrumentalisierung des Bergrechts im Fall Gorleben, in: *Forum Recht (FoR)* 1997, 94 ff.
- Stüer, Bernhard / Loges, Sandra, Ausstieg aus der Atomenergie zum Nulltarif?, in: *Neue Zeitung für Verwaltungsrecht (NVwZ)* 2000, 9 ff.

**Besitzen
Sie Bayer-
Aktien?**

**Informationen
abfordern, jetzt!**

Coordination gegen BAYER-Gefahren,
Postfach 15 04 18, 40081 Düsseldorf
Fon 02 11 - 33 39 11, Fax 02 11 - 33 39 40,
e-mail: CBGnetwork@aol.com

Anmerkungen

- 7 BVerfGE 52, 1, 27.
- 8 Schmidt-Preuß 2000, 156.
- 9 Ossenbühl AöR 1999, 23.
- 10 BVerfGE 24, 367, 389.
- 11 Di Fabio 1999, 136 f.
- 12 Ossenbühl AöR 1999, 27.
- 13 BVerfGE 83, 201, 212.
- 14 BVerfG a.a.O.
- 15 BVerfGE 83, 201, 212.
- 16 So auch Koch / Roßnagel NVwZ 2000, 5 f.; Denninger 2000, 174; Stüer / Loges NVwZ 2000, 14f.
- 17 BVerfGE 100, 226, 240f.
- 18 BVerfGE 58, 300, 338.
- 19 Roller ZUR 1999, 249.
- 20 Roller, a.a.O.
- 21 Roßnagel 1998.
- 22 Siehe dazu Soost FoR 1997, 95.