

Verfassungsrechtliche Fragen des Ausstiegs aus der Nutzung der Kernenergie zur Stromerzeugung*

I. Die Problemstellung

1. Eckdaten eines möglichen Ausstiegsgesetzes

Die hier gestellte Aufgabe besteht in der verfassungsrechtlichen, insbesondere *eigentumsverfassungsrechtlichen* Beurteilung einer möglichen gesetzlichen Regelung, welche den Ausstieg aus der friedlichen Nutzung der Kernenergie bewirken soll. Dabei soll, ohne daß es an dieser Stelle auf nähere Einzelheiten ankäme, von folgenden Eckdaten eines Ausstiegsgesetzes ausgegangen werden:

An die Stelle der jetzigen Zwecksetzung des Atomgesetzes : Förderung der Erforschung, Entwicklung und Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken tritt die geordnete und sichere Beendigung der großtechnischen Nutzung dieser Energieerzeugung. Der Weiterbetrieb von kleinen Reaktoren für Forschungszwecke soll dadurch nicht berührt werden.

Neue Genehmigungen zur Errichtung oder zum Betrieb von Kernkraftanlagen zur gewerblichen Elektrizitätserzeugung dürfen nicht mehr erteilt werden.

Derzeit bestehende Anlagengenehmigungen, die bisher als unbefristete erteilt wurden, erlöschen und zwar 25 Jahre nach Erteilung der Genehmigung für die erste nukleare Inbetriebnahme.

Ein Gesetz, das sich an diesen Eckdaten orientierte, wäre nach gesetzgeberischer Absicht und nach den eingesetzten Mitteln klar und eindeutig als ein „Ausstiegsgesetz“ charakterisiert, das heißt, es würde sich primär nicht gegen einige oder auch alle gegenwärtig in Betrieb befindlichen Reaktoren wegen verschärfter Sicherheitsanforderungen oder vermuteter Sicherheitsmängel richten, sondern es würde generell und abstrakt die Entscheidung des Gesetzgebers umsetzen, daß eine großtechnische Nutzung der Kernenergie (zur

* Der Text beruht auf einem Rechtsgutachten, das der Verfasser für das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit erstattet hat.

Stromgewinnung) in Deutschland künftig nicht mehr stattfinden soll und daß die gegenwärtig noch stattfindende Nutzung möglichst bald beendet wird.

Der vom Land Hessen (mit Stand vom 6. Oktober 1998) vorgelegte Entwurf eines zehnten Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Juli 1985 entspricht dieser Forderung nach einer klaren Verlautbarung des Austiegszweckes, indem in § 1 Nr.1 AtG an Stelle des jetzt geltenden Wortlauts treten soll: „1. die Nutzung der Kernenergie zum Zweck der Energiegewinnung und der großtechnischen Forschung geordnet und sicher zu beenden.“ Auch andere ähnliche Zweck-Formulierungen sind denkbar, z.B. wenn normiert würde: „... die Nutzung der Kernenergie zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität geordnet und sicher zu beenden.“

Angesichts einer solchen klaren gesetzgeberischen Entscheidung für eine möglichst baldige, aber innerhalb angemessener Fristen zu vollziehende Beendigung der großtechnischen Nutzung der Kernenergie ist es nicht nachvollziehbar, weshalb *Udo Di Fabio* in seiner Kritik an dem hessischen Gesetzesvorschlag von einer „verdunkelnden Gesetzgebung“ und von einer das Rechtsstaatsprinzip verletzenden „legislativen Mogelpackung“ sprechen kann. Sogar von einer „Täuschung des Wählers“ durch vorgeschobene Gesetzeszwecke und von einem hierdurch begründeten Verstoß gegen das Demokratieprinzip ist die Rede.¹

Gerade um einer derartigen, sogar mit moralischen Vorwürfen an den Gesetzgeber („Mogelpackung“, Wählertäuschung, „Verdeckung der in Wahrheit verfolgten frühzeitigen Abwicklung der wirtschaftlichen Nutzung der Kernenergie“) operierenden Kritik auch jeden Anschein einer Berechtigung zu nehmen, ist es von Bedeutung, daß die Zweck- und Zielbestimmung des Gesetzes gleich zu Beginn, in § 1, klar zum Ausdruck gebracht wird.

Man wird in dieser Hinsicht auch fragen müssen, ob nicht auch die jetzige *Bezeichnung des Atomgesetzes* als „Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren“ eine Korrektur oder doch wenigstens eine Ergänzung erfahren sollte. Gewiß soll auch in Zukunft für Forschungs- oder für medizinische Zwecke eine Nutzung der Kernenergie in eingeschränktem Maße noch möglich sein. Die jetzige Überschrift des Atomgesetzes ist deshalb nicht falsch. Aber sie bringt doch die klare Tendenz eines „Ausstiegs“-Gesetzes als solchen nicht zum Ausdruck. Hier könnte Abhilfe

1 Vgl. *U.Di Fabio*, Der Ausstieg aus der wirtschaftlichen Nutzung der Kernenergie, Reihe Recht-Technik-Wirtschaft, Band 79, 1999, S.36 und 38.

geschaffen werden, wenn man die Bezeichnung des Gesetzes entsprechend ergänzte, etwa als „Gesetz über die Beendigung der Nutzung der Kernenergie zur Erzeugung von Elektrizität, über die friedliche Verwendung der Kernenergie im übrigen und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz)“. Die barocke Ausführlichkeit eines solchen Titels wäre im Hinblick auf den Gewinn an Deutlichkeit der Verlautbarung ohne weiteres hinzunehmen.

2. Die nachträgliche Befristung von Anlagengenehmigungen nach § 7 AtG

Im Mittelpunkt der Erörterungen über ein „Ausstiegsgesetz“ muß, abgesehen von der Frage der Grundsatzentscheidung zur Kernenergienutzung, die Frage der rechtlichen Zulässigkeit einer nachträglichen Befristung der nach § 7 AtG erteilten Anlagengenehmigung stehen. Insbesondere ist zu prüfen, ob, unter welchen Voraussetzungen und in welchem zeitlichen Rahmen die Verwirklichung der Ausstiegsentscheidung durch nachträgliche Befristung der bestehenden Genehmigungen rechtlich möglich ist, ohne daß dadurch Rechtsansprüche der Betreiber auf Entschädigungs- bzw. Ausgleichsleistungen gegen die öffentliche Hand ausgelöst würden.

Zu dieser ebenso wie zu zahlreichen damit in Zusammenhang stehenden, teils verfassungs-, teils gemeinschaftsrechtlichen Fragen liegen außer zahlreichen Äußerungen in Fachzeitschriften inzwischen fünf ausführliche Rechtsgutachten vor, nämlich von *Udo Di Fabio*,² *Fritz Ossenbühl*,³ und *Matthias Schmidt-Preuß*,⁴ einerseits, von *Alexander Roßnagel*⁵ und *Gerhard Roller*⁶ andererseits. Die Auffassungen dieser Autoren divergieren nicht nur in zahlreichen Detailfragen, sie gehen vor allem auch in der grundsätzlichen rechtlichen Qualifikation einer Genehmigungs-Befristung zum Teil diametral auseinander.

2 Vgl. N.1.

3 *F.Ossenbühl*, Verfassungsrechtliche Fragen eines Ausstiegs aus der friedlichen Nutzung der Kernenergie, AöR 124 (1999), 1 ff.

4 *M.Schmidt-Preuß*, Rechtsgutachterliche Stellungnahme zum Referentenentwurf eines „100-Tage-Gesetzes“ zur Änderung des Atomgesetzes vom 14.11. 1998, erstattet dem Wirtschaftsministerium des Landes Baden-Württemberg, vom 12. Jan.1999, (Typoskript).

5 *A.Roßnagel*, Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines Gesetzes zur Beendigung der Kernenergienutzung, in Roßnagel/Roller, Die Beendigung der Kernenergienutzung durch Gesetz, 1998, S.9 ff.

6 *G.Roller*, Eigentums- und entschädigungsrechtliche Fragen einer Beendigung der Kernenergienutzung, in Roßnagel/Roller, Beendigung, (N.5), S. 81 ff.

Entsprechende Unterschiede zeigen sich hinsichtlich der Erforderlichkeit einer Entschädigungs- bzw. einer Ausgleichsleistungsregelung.

Es wird Aufgabe der vorliegenden Untersuchung sein, unter Berücksichtigung der neueren und jüngsten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Eigentums-Dogmatik die Tragfähigkeit der vorgelegten rechtsgutachterlichen Positionen kritisch zu überprüfen und eine eigene, streng an der inzwischen klar konturierten Auffassung des Bundesverfassungsgerichts orientierte Rechtsposition zu entwickeln. Dies erscheint auch im Hinblick auf eine mögliche spätere verfassungsgerichtliche Kontrolle einer Ausstiegs-Regelung als nützlich.

Die hier zu erörternden Rechtsfragen waren, eingebettet in die energie- und technologiepolitischen Probleme der alternativen Energieversorgung, der Sicherheitsgewährleistung, der atomaren Entsorgung, des Transports und der Zwischen- und Endlagerung von Kernbrennstoffen, auch Gegenstand des *Zehnten Deutschen Atomrechts-Symposiums* vom 30. Juni/ 1. Juli 1999 in Köln. Die dabei sichtbar gewordenen Argumente und Erkenntnisse sollen hier ebenfalls Berücksichtigung finden.

II. Die Verwirklichung der Ausstiegsentscheidung durch parlamentarisches Gesetz

Zur zeitlichen Begrenzung der jetzt unbefristet erteilten Genehmigungen zum Betrieb von *Kernanlagen* im Sinne des § 1 Abs.1 AtG⁷ bieten sich, rein theoretisch gesehen, drei Wege unterschiedliche Wege an: 1) der Weg einer Regelung durch Gesetz, 2) der einer Betriebsbeendigung durch Vertrag („Konsens“) und 3) der einer wie immer auszugestaltenden Kombination von Vertrag und Gesetz. Die zuletzt genannte Möglichkeit erscheint, folgt man den Äußerungen des Bundeswirtschaftsministers,⁸ in den Augen der Bundesregierung von besonderem Reiz, weil sie die Vorteile einer strikten Regelung mit denjenigen der Akzeptanz auf der Betreiberseite zu verbinden verspricht und damit die Risiken entschädigungs- und verfassungsrechtlicher Klagen der Betreibergesellschaften gegen eine gesetzliche Regelung ausschaltet.

7 Der Begriff „Kernanlage“ wird hier der Kürze halber verwendet. Er findet sich nicht in § 7 AtG, wohl aber in Art.2 (i) des Übereinkommens über nukleare Sicherheit, vom 20. 9. 1994, vgl. BGBl. II 1997, Nr.2, S.130 ff.,132.

8 Vgl. W.Müller, Energiepolitik braucht den Konsens, in: Stromthemen Nr.7, Juli 1999, 1 ff.