

V. Der gegenständliche Schutzbereich der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG bezüglich der Kernkraftwerke

„Art. 14 Abs.1 Satz 1 GG gewährleistet das Privateigentum sowohl als Rechtsinstitut wie auch in seiner konkreten Gestalt in der Hand des einzelnen Eigentümers.“¹²⁵

Dem Eigentum, das in einem inneren Zusammenhang mit der Garantie der persönlichen Freiheit steht, kommt im Gesamtgefüge der Grundrechte die Aufgabe zu, „dem Träger des Grundrechts einen Freiheitsraum im vermögensrechtlichen Bereich sicherzustellen und ihm damit eine eigenverantwortliche Gestaltung des Lebens zu ermöglichen.“ (BVerfG, a.a.O.) Auf dieser Grundlage hat das BVerfG einen *weiten verfassungsrechtlichen Eigentumsbegriff* entwickelt, der nicht nur das bürgerlichrechtliche Sacheigentum (§ 903 ff. BGB) sowie andere vermögenswerte private Rechte (z.B. schuldrechtliche Forderungen), sondern auch vermögenswerte subjektiv-öffentliche Rechte in den Schutzbereich des Art. 14 GG einbezieht, wobei es hinsichtlich der letztgenannten darauf ankommen soll, ob sie dem Rechtsinhaber eine der Eigentümerposition vergleichbare Rechtsstellung einräumen.¹²⁶

Hinsichtlich des Betreibers eines Kernkraftwerks sind demnach folgende Rechtspositionen als mögliche Gegenstände der Eigentumsgarantie in Erwägung zu ziehen:

- das Grundeigentum mit den darauf errichteten Betriebsanlagen, Gebäuden, Maschinen usw.,
- die öffentlichrechtliche Anlagengenehmigung nach § 7 AtomG,
- möglicherweise der eingerichtete und ausgeübte Gewerbebetrieb.

Das Grundeigentum mit allen Reaktorgebäuden und Betriebseinrichtungen als Sacheigentum im Sinne des BGB genießt ohne jeden Zweifel den Schutz des Art.14 Abs.1 GG. Doch ist es für den *Betrieb des Kernkraftwerks* nur eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung. Denn für diesen ist nicht die statische, sachenrechtliche Zuordnung ausschlaggebend, sondern die jeweilige

¹²⁵ Grundlegend: BVerfGE 24, 367, 389 (Hamb. Deichordnungsgesetz).

¹²⁶ Statt vieler vgl. *Bryde*, in v.Münch/Kunig, Band I, 4. Aufl. 1992, Art.14, Rn.25; *Wendt* in Sachs, GG, 2. Aufl. 1999, Art.14, Rn.28ff.; zu sozialversicherungsrechtlichen Positionen: BVerfGE 69, 272, 300.

konkrete *Nutzungsbefugnis*. Die aus dem Sacheigentum fließende bürgerlich-rechtliche Nutzungsbefugnis, mit der Sache „nach Belieben [zu] verfahren“ (§ 903 BGB), kommt hier nicht zum Zuge, weil „das Gesetz“ – hier das Atomgesetz – „entgegensteht“. Nutzbar im Sinne der gewünschten Stromerzeugung aus Kernenergie wird das Sacheigentum erst in Verbindung mit der öffentlich-rechtlichen atomrechtlichen Anlagengenehmigung gemäß § 7 AtG. Erst diese Verbindung eröffnet das Kernkraftwerk seiner bestimmungsgemäßen Funktion und begründet seinen ökonomischen, „privatnützigen“ Wert. Deshalb macht es auch keinen Sinn, für die isoliert betrachtete öffentlichrechtliche Genehmigung den Schutz der Eigentumsgarantie zu postulieren. Es ist schon fraglich, ob die Rechtsprechung die Anlagengenehmigung, die „Betriebserlaubnis als solche“, als schutzfähige Eigentumsposition anerkennen würde, „oder ob vielleicht der werbende Betrieb, also die Verbindung der Betriebserlaubnis mit den Gegenständen, die zur Führung des Betriebes notwendig sind,....., Eigentumsschutz genießt.“¹²⁷ Dies letztere entspricht der hier vertretenen Auffassung, welche auch berücksichtigt, daß der Bestandsschutz öffentlichrechtlicher Erlaubnisse oder Genehmigungen durch ihre Qualifizierung als selbständige Schutzgüter im Sinne des Art.14 GG über die jeweilige spezialgesetzliche Regelung hinaus nicht erweitert würde.¹²⁸

Die konkrete Eigentümerstellung eines Kraftwerksbetreibers wird mithin durch den Synergismus dreier Elemente bestimmt: durch das bürgerlichrechtliche Grundeigentum mit allen sich daraus ergebenden Rechtspositionen, durch die öffentlichrechtliche Genehmigung und, was Voraussetzung für die Erteilung der Betriebserlaubnis ist, durch die „Ins-Werk-Setzung“, die Errichtung der zu legalisierenden Anlagen. Diese Betrachtungsweise vollzieht für den Kernkraftwerksbetrieb nach, was das BVerfG schon 1981 für das Verhältnis von Grundeigentum und Grundwassernutzung als Zusammenwirken von privatrechtlichen und öffentlichrechtlichen eigentumsregelnden Vorschriften vorgezeichnet hat. So heißt es in dem grundlegenden „Naßauskiesungs-Beschluß“:

„Welche Befugnisse einem Eigentümer in einem bestimmten Zeitpunkt konkret zustehen, ergibt sich vielmehr aus der Zusammenschau aller in diesem Zeitpunkt geltenden, die Eigentümerstellung regelnden gesetzlichen Vor-

127 BVerfGE 17, 232, 247 f. Dazu vgl. *Wieland* in Dreier, GG, Band I, 1996, Art.14 Rn.56. Das BVerfG hat die Frage der Eigentumsfähigkeit öffentlichrechtlicher Genehmigungen bisher nicht endgültig geklärt.

128 *Bryde* in v.Münch/Kunig, GG, 1992, Art. 14, Rn.30; *Papier* in Maunz/Dürig, GG, Art.14, Rn.105 a.E.; ihm „im Grundsatz“ zustimmend *Ossenbühl*, (N.3), 7.

schriften. Ergibt sich hierbei, daß der Eigentümer eine bestimmte Befugnis nicht hat, so gehört diese nicht zu seinem Eigentumsrecht. Wie der Gesetzgeber ihren Ausschluß herbeiführt, ist lediglich eine Frage der Gesetzestchnik.“¹²⁹

Positiv gewendet bedeutet dies auch, daß die Erweiterung der Befugnisse eines Eigentümers durch eine öffentlichrechtliche Genehmigung diesem auch einen entsprechend erweiterten verfassungsrechtlichen Eigentumsschutz vermittelt.

Fraglich bleibt noch, ob aus der Rechtsfigur des *einggerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs* ein gewerberechtlicher Bestandsschutz abgeleitet werden kann, der sich gegenüber gesetzlich bewirkten Rechtsänderungen mindestens mit der Rechtsfolge durchsetzen kann, daß eine Enteignungsentschädigung zu leisten wäre. Diese, in der Literatur durchaus umstrittene Frage¹³⁰ ist zu verneinen.

Vor allem ist hier mit aller Deutlichkeit daran zu erinnern, daß das BVerfG jedenfalls seit seiner Weinberg-Lagenamen-Entscheidung 1979 die als zweifelhaft aufgeworfene Frage, ob der Gewerbebetrieb als solcher die konstituierenden Merkmale des verfassungsrechtlichen Eigentumsbegriffs aufweise, (noch) nicht in bejahendem Sinne entschieden hat.¹³¹ Es kann somit keine Rede davon sein, daß, wie *Ossenbühl*¹³² behauptet, die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in der Anerkennung des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebes als „Eigentum“ im Sinne des Art.14 GG „auf derselben Linie“ liege wie die des Bundesgerichtshofs oder des Bundesverwaltungsgerichts. Auch seine weitere Feststellung¹³³, die nach BVerfGE 51,193 ergangenen jüngeren Entscheidungen deuteten eher wieder den Eigentumsschutz des Gewerbebetriebs als solchen an, hält einer genaueren Überprüfung nicht stand. Die Bezugsentscheidung für diese jüngere Judikatur ist jeweils der Beschluß zum

129 BVerfGE 58, 300, 336.

130 Vgl. einerseits *Ossenbühl* (N.3), 8, der einen Eingriff in den e.u.a. Gewerbebetrieb und in den Schutzbereich des Art.14 GG bejaht, wenn der Betrieb infolge einer gesetzlichen Anordnung zum Erliegen kommt, dagegen andererseits *Di Fabio*, (N.1), S. 123, der zutreffend feststellt, der Schutz des e.u.a. Gewerbebetriebs könne nicht weiter reichen als der Schutz des Anlageneigentums selbst.

131 Vgl. BVerfGE 51, 193, 221 f.; sodann: E 68, 193, 222 f.; 77, 84, 118; 81, 208, 228; 82, 209, 234.

132 *Ossenbühl*, (N.3), 7.

133 *Derselbe*, loc.cit., Fn.11.

Kostendämpfungs- Ergänzungsgesetz (KVEG) vom 31.10.1984¹³⁴. Dort wird aber ausdrücklich offen gelassen, „ob und inwieweit der eingerichtete und ausgeübte Gewerbebetrieb als tatsächliche Zusammenfassung der zum Vermögen eines Unternehmens gehörenden Sachen und Rechte von der Gewährleistung der Eigentumsgarantie erfaßt wird“ (mit Hinweis auf BVerfGE 51,193,222f.) . „Bloße (Umsatz- und Gewinn-) Chancen und tatsächliche Gegebenheiten sind zwar für das Unternehmen von erheblicher Bedeutung; sie werden vom Grundgesetz eigentumsrechtlich jedoch nicht dem geschützten Bestand des einzelnen Unternehmens zugeordnet...“ Im Ergebnis wird man daher mit *Papier* und *Roller*¹³⁵ festhalten müssen, daß aus Art. 14 Abs.1 GG „kein besonderer gewerberechtlicher Bestandsschutz zur Überspielung der spezifischen Verwaltungsrechtsordnung folgen“ kann.

Zwischenergebnis:

Schutzgegenstand des hinsichtlich seiner Tragweite noch genauer zu erörternden verfassungsrechtlichen Eigentumsschutzes ist das bürgerlichrechtliche Eigentum der Kernkraftwerks-Eigentümer an der genehmigten Anlage (Grundstückseigentum mit Gebäuden, Einrichtungen, Maschinen usw.) in der öffentlichrechtlichen Ausgestaltung durch die Anlagengenehmigung gemäß § 7 AtG mit der aus ihr fließenden Nutzungsbefugnis. Aus einem Recht am „eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb“ ergibt sich verfassungsrechtlich darüber hinaus kein Eigentumsschutz.

134 BVerfGE 68,193,222; zur neueren Rspr. s. N.58.

135 *Papier*, s.N.55, *Roller*, (N. 106), S.162.

VI. Die nachträgliche Befristung atomrechtlicher Genehmigungen als Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums im Sinne von Art. 14 Abs.1 Satz 2 GG

1. Bisherige Unsicherheiten und Differenzen in der verfassungsrechtlichen Eigentumsdogmatik

Noch bis vor wenigen Jahren hatte es den Anschein, als komme die verfassungsrechtliche Eigentumsdogmatik trotz intensiver Bemühungen nicht zu Klarheit und Ruhe. So stellte die (jetzige) Richterin des Bundesverfassungsgerichts *Lerke Osterloh* 1991 fest, auch zehn Jahre nach dem Naßauskiesungsbeschuß sei die Systematik des verfassungsrechtlichen Eigentumsschutzes „alles andere als geklärt.“¹³⁶ Und trotz – oder wegen ? – einer inzwischen reichlich ergangenen Rechtsprechung sind allein im vorigen Jahr (1998) noch zwei gewichtige Habilitationsschriften zum Thema mit durchaus konträren Ergebnissen erschienen, von zahlreichen anderen monographischen Arbeiten ganz zu schweigen. Während der eine Habilitand (aus Passau) resümiert, keine Untersuchung, die den aktuellen Stand der eigentumsrechtlichen Dogmatik zu reflektieren beanspruche, dürfe „heute die vom Bundesverfassungsgericht gesetzten ‚Pflöcke‘ der Eigentumsdogmatik ignorieren, ohne Gefahr zu laufen, ins dogmatische Abseits zu geraten“¹³⁷, sieht der andere Habilitand (aus Kiel) nach beinahe 500 Seiten der Analyse die Eigentumsrechtsprechung des höchsten Gerichts als durch drei „Kernwidersprüche“ gekennzeichnet und damit insgesamt als „nicht akzeptabel“ an.¹³⁸ Die „Trennungsthese“ hinsichtlich Inhaltsbestimmung und Enteignung passe nicht zur Ablehnung der „Selbständigkeit von Eigentumsrechten“; die Gesetzesabhängigkeit des Eigentums passe nicht zu einer rein abwehrrechtlichen Konzeption des Grundrechts; und die Ablehnung umfassender prinzipieller Eigentumsrechte passe nicht zum Prinzipienmodell des Eigentumsschutzes. Eine genauere Betrachtung des Ansatzes dieses Verfassers zeigt freilich, daß er aufgrund seiner menschenrechtlich, ja quasi naturrechtlich geprägten Prämisse von der „Selbständigkeit von Eigentumspositionen“¹³⁹ das als „Widersprüche“ hochstilisiert, was das Bundesver-

136 *L. Osterloh*, Eigentumsschutz, Sozialbindung und Enteignung bei der Nutzung von Boden und Umwelt, DVBl. 1991, 906,907.

137 *J. Rozek*, Die Unterscheidung von Eigentumsbindung und Enteignung, 1998, S.276.

138 *J.-R. Sieckmann*, Modelle des Eigentumsschutzes, 1998, S.490, auch zum Folgenden.

139 *Sieckmann*, a.a.O., S. 75 ff.