

tung und seinen Betrieb finanzieren soll. Nach § 9 III AtG kann die Aufgabe, Anlagen zur Endlagerung radioaktiver Abfälle einzurichten, auf eine Körperschaft des öffentlichen Rechts übertragen werden. Auf diese Weise könnten die Abfallverursacher in einem öffentlich-rechtlichen Zweckverband organisiert und mit der Durchführungsverantwortung für das künftige Endlager betraut werden<sup>86</sup>. Von den Abfallverursachern könnte die Finanzierung durch eine Sonderabgabe sichergestellt werden. Damit würde finanziell und organisatorisch auch im Atomrecht die Verantwortung der Abfallverursacher umgesetzt<sup>87</sup>.

Unabhängig von dieser künftigen Organisation und Finanzierung eines Endlagers ist jedoch die „Abwicklung“ der bestehenden Endlager zu klären. Das bis vor kurzem noch genutzte Endlager aus DDR-Zeiten bei Morsleben soll geschlossen und verfüllt werden, weil ein Langzeitsicherheitsnachweis nicht zu führen ist. Rückzahlungsverpflichtungen bestehen nicht, Schadensersatzansprüche können mangels Verschulden des Bundesamts für Strahlenschutz als Betreiber nicht entstehen. Für das Erkundungsbergwerk Gorleben und das Endlager Konrad wurden von den Kernkraftwerksbetreibern bisher etwa 4 Mrd. DM nach der Endlagervorausleistungsverordnung bezahlt. Nach § 21 b IV AtG müssen zwar bereits erhobene Beiträge oder Vorausleistungen, soweit sie zur Deckung entstandener Aufwendungen erhoben worden sind, nicht zurückerstattet werden, wenn ein Endlager endgültig nicht errichtet oder betrieben wird<sup>88</sup>. Diese Regelung schließt, wie auch der schon zuvor erlassene § 8 Endlagervorausleistungsverordnung, Rückerstattungsansprüche aus, wenn sich eine Planung aus sachlichen Gründen nicht verwirklichen lässt<sup>89</sup>. Ob dies auch bei einem rein politisch motivierten Abrücken von einem geeigneten Projekt der Fall ist, wäre näher zu untersuchen<sup>90</sup>. Jedoch müssten die Vorausleistungen korrekt erhoben worden sein. Nach einem unversehrten Urteil des *VG Braunschweig* soll jedoch die Endlager-Vorausleistungsverordnung nichtig sein, weil sie von der gesetzlichen Ermächtigunggrundlage abweiche. Sie sehe keine nach Projekten getrennte Veranlagung vor und lasse die notwendige klare Verbindung zwischen dem zukünftig sicheren Eintritt der Beitragspflicht und einer hieraus entstehenden Vorausleistungspflicht vermissen. Seither haben alle Vorausleistungspflichtigen nur unter Vorbehalt bezahlt. Das Streitverfahren ruht seit längerem beim *OVG Lüneburg*. Eine gesetzesgemäße Novellierung der Endlager-Vorausleistungsverordnung ist überfällig<sup>91</sup>.

Aus den Wiederaufarbeitungsanlagen in La Hague und Sellafield sind in den nächsten Jahren über 4000 t hochradioaktiver Abfälle zurückzunehmen, die über 400 Transporte erfordern. Diese Abfälle und die künftig noch zu entsorgenden abgebrannten Brennelemente von etwa 30 t pro Anlage und Jahr müssen auf dem Kernkraftwerksgelände und in den Zwischenlagern gelagert werden. Schließlich müssen alle diese Abfälle in Hunderten von Transporten zum Endlager gebracht und dort eingelagert werden. Für diese Transporte und Lagerungen wird die erforderliche gesellschaftliche Akzeptanz und der notwendige innere Frieden<sup>92</sup> nur gefunden werden können, wenn die weitere Produktion hochradioaktiver Abfälle bald beendet und eine zukunftsfähige Energieversorgung ohne Kernenergie verwirklicht wird.

86) S. BT-Dr 13/8641, S. 13.

87) S. *Groth* auf dem 10. Dt. AtR-Symp.

88) S. BT-Dr 13/8641, S. 18.

89) Ausdruck der Verursacherverantwortung, die den Pflichtigen treffen würde, wenn der Bund keine Anlagen erkunden und errichten würde (s. BT-Dr 13/8641, S. 18).

90) S. *Groth* auf dem 10. Dt. AtR-Symp.

91) S. *Groth* auf dem 10. Dt. AtR-Symp.

92) S. zu den Kosten der Transportsicherung für die öffentlichen Haushalte *Roller* auf dem 10. Dt. AtR-Symp.

*Rechtsanwalt und Notar Professor Dr. Bernhard Stüer, Münster/Osnabrück, und Dipl.-Verwaltungswirtin Sandra Loges, Schüttorf*

## Ausstieg aus der Atomenergie zum Nulltarif?\*

*Seit Antritt der rot-grünen Koalition steht eine Wende in der Atompolitik im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses. Der baldige Ausstieg aus der Atomenergie ist allerdings nicht zum Nulltarif zu haben. Zwar kann durch die Änderung des Atomgesetzes die Errichtung neuer Kernkraftwerke entschädigungslos verboten werden. Bestehende Anlagen können aber vom Gesetzgeber entschädigungslos nur abgeschaltet werden, wenn entweder grundlegend neue Erkenntnisse über die mangelnde Sicherheit der Atomkraftwerke eine solche Maßnahme erfordern oder die kalkulierte Restlaufzeit der Atommeiler abgelaufen ist. Regierung und Atomwirtschaft werden daher auch weiterhin ihre Kräfte im Verhandlungsmarathon messen.*

### I. Wende in der Energiepolitik

Die Energiepolitik ist seit den Bundestagswahlen im September 1998 im Umbruch. „Der letzte macht das Licht aus“. „Der Strom kommt aus der Steckdose“. „Ende eines Abenteuers“. „Mut zur Umkehr“ oder „ein CO<sub>2</sub>-Fiasko“. Das sind nur einige der Schlagzeilen, die seit dem Antritt der rot-grünen Bundesregierung die Medien bestimmen. Denn die Regierung ist der Auffassung, dass die Atomkraft wegen ihrer großen Sicherheitsrisiken mit der Gefahr unübersehbarer Schäden nicht zu verantworten sei. Es hat durchaus seine eigene Logik, dass der Staat die Kernkraftwerke abschaffen will: Denn er hat sie in den letzten vier Jahrzehnten mit Hilfe von mehr als 50 Mrd. DM Fördermitteln aus der Taufe gehoben. Im Koalitionsvertrag ist festgelegt, dass der Ausstieg aus der Nutzung der Atomenergie innerhalb dieser Legislaturperiode umfassend und unumkehrbar gesetzlich geregelt wird. Hierzu sind inzwischen Konsensgespräche mit der Atomwirtschaft<sup>1</sup> aufgenommen worden. Aber lässt sich dieses Vorhaben überhaupt und – wenn ja – ohne Entschädigung verwirklichen, wie es politisch erklärt worden ist?

### II. Ausgangspunkte

Bei der juristischen Bewertung des Ausstiegs aus der Atomenergie ist zwischen dem Verbot der Neuerrichtung von Kernkraftwerken und der Stilllegung in Betrieb befindlicher Kernkraftwerke zu unterscheiden. Die Stilllegung könnte dabei unmittelbar in einem Gesetz angeordnet werden oder aufgrund eines Gesetzes durch Widerruf bzw. Rücknahme der

\* *Bernhard Stüer* ist Honorarprofessor an der Universität Osnabrück, Lehrbeauftragter an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster und Richter am Amtsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen. *Sandra Loges* war zunächst Mitarbeiterin in der Verwaltung und bereitete sich nun auf eine juristische Berufstätigkeit vor.

1) Zu deren Einschätzung *Meller*, Rede auf der VDEW-Presskonferenz, 1; *Merkel*, in: *Baur*, V<sub>En</sub>RG, 22; *IK-news*, Informationen zur Kernenergie Nr. 4/98, 1; „Kerntechnik als Basis des Stromangebots“, *Handelsblatt* v. 11. 12. 1998; *v. Hippel*, ZRP 1995, 414; *Pfaffenberger*, Bedeutung der Kernenergie, 1998; Bundesverband der Deutschen Industrie e.V., Abteilung Energiepolitik, Anl. 2 zur Stellungnahme der Strom-Linie zur VDEW-Presskonferenz v. 15. 12. 1998, 1; *Wagner*, ZRP 1997, 225 (226); Bundesverband der Deutschen Industrie e.V., Abteilung Energiepolitik, Anl. 2 zur Stellungnahme der Strom-Linie zur VDEW-Presskonferenz v. 15. 12. 1998, 1 (3).

erteilten Genehmigungen erfolgen. Es wäre aber auch denkbar, dass der Betrieb etwa durch das Verbot der Wiederaufarbeitung und das Verbot der Errichtung von Zwischenlagern mittelbar gestoppt wird.

### 1. Die Wiederaufarbeitungsverträge

Die deutschen Stromunternehmen haben mit den Wiederaufarbeitungsfirmen Cogema in La Hague und BNFL in Sellafield privatrechtliche Verträge über die Aufarbeitung abgebrannter Kernbrennstäbe abgeschlossen, die bei einem Wiederaufarbeitungsverbot nicht mehr erfüllt werden könnten. Die Neuverträge laufen bis etwa 2005, mit Option auf Verlängerung bis 2015<sup>2</sup>. Aus diesen könnten die deutschen Firmen aussteigen, wenn sie sich auf höhere Gewalt berufen dürfen. Die Neuverträge enthalten „force majeure“-Klauseln: verbietet der Staat die Wiederaufarbeitung, können die Unternehmen die Verträge entschädigungsfrei vorzeitig kündigen, ohne dass ihnen Vertragsstrafen entstehen<sup>3</sup>. Für diesen Fall müsste die Bundesrepublik für die Umsatzausfälle in La Hague und Sellafield aufkommen, fordern Franzosen und Briten<sup>4</sup>.

Die damalige Bundesregierung hat im Juni 1989 beschlossen, die privatrechtlichen Verträge zur Wiederaufarbeitung in anderen Staaten der europäischen Gemeinschaft durch völkerrechtliche Vereinbarungen abzusichern<sup>5</sup>. Im März 1991 wurden vom Staatssekretär des Auswärtigen Amtes mit den Botschaftern von Frankreich und England völkerrechtlich verbindliche Noten ausgetauscht. Hierin verpflichteten sich die Regierungen, der Lieferung von Brennelementen deutscher Stromerzeuger an die Wiederaufarbeitungsanlagen kein rechtliches oder verwaltungsmäßiges Hindernis entgegenzusetzen<sup>6</sup>. Dieser Notenwechsel bindet nicht nur die damalige Bundesregierung, sondern hat den Charakter einer völkerrechtlichen Verpflichtung<sup>7</sup>. Da es aber Kapazitätsprobleme bei der Zwischenlagerung der Brennstäbe gibt und die Bundesregierung erklärt hat, keine Verstopfungsstrategie zu verfolgen<sup>8</sup>, dürfte es in den nächsten Jahren nicht zu einem Wiederaufarbeitungsverbot kommen, jedenfalls solange die Verträge laufen.

### 2. Ausstiegsorientierter Gesetzesvollzug

Die Atomverwaltung hinsichtlich der Kernkraftwerke liegt nach Art. 87 c GG in den Händen der Länderregierungen. In den Ländern Hessen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein ist der sog. ausstiegsorientierte Gesetzesvollzug systematisch betrieben worden, wobei die den Atombehörden eröffneten Ermessens- und Bewertungsspielräume des Atomgesetzes genutzt wurden<sup>9</sup>. Der ausstiegsorientierte Gesetzesvollzug durch die Länder, gegen die Atompolitik des Bundes ist verfassungswidrig, weil die Länder nach Art. 104 a V GG verpflichtet sind, Bundesgesetze ordnungsgemäß auszuführen<sup>10</sup>. Schon aus diesem Grund bedarf es einer bundesgesetzlichen Regelung des Ausstiegs aus der Kernenergie. Die Länder sind dazu bei der bestehenden Gesetzeslage auf Bundesebene nicht ermächtigt.

### 3. Kompetenzvorschriften

Das Grundgesetz steht der friedlichen Nutzung von Kernenergie nicht grundsätzlich ablehnend gegenüber<sup>11</sup>, da sonst die Kompetenznorm des Art. 74 I Nr. 11 a GG unverständlich wäre, die selbst schon sehr differenzierte Zuweisungen macht<sup>12</sup>. Die Staatszielbestimmung der Sozialstaatlichkeit nach Art. 20 I, 28 I GG einschließlich der staatlichen Verantwortung für das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht aus Art. 109 II GG begründen eine verfassungsrechtliche Pflicht des Staates, für eine ausreichende und gesicherte Energieversorgung Sorge zu tragen<sup>13</sup>. Die Staatsaufgabe zur Sicherstellung der Energieversorgung selbst ist allerdings energiequellenneutral<sup>14</sup>. Art. 74 I Nr. 11 a GG ist eine bloße Kompe-

tenzregel, die den Gesetzgeber ermächtigt, aber nicht verpflichtet, eine Regelung in einem bestimmten Sinne zu treffen<sup>15</sup>. Daher erzeugt sie keine Sperrwirkung für ein generelles Ausstiegsgesetz<sup>16</sup>. Der Gesetzgeber ist zur Grundsatzentscheidung für oder wider die friedliche Nutzung der Kernenergie berufen<sup>17</sup>. Schon dieser verfassungsrechtliche Befund spricht dafür, dem Gesetzgeber bei der Zulassung von Neuerrichtungen von Kernkraftanlagen einen Bewertungsspielraum einzuräumen. Bei einem gesetzlichen Eingriff in betriebene Kernkraftwerke könnten sich zusätzliche verfassungsrechtliche Aspekte ergeben.

## III. Verbot der Errichtung neuer Kernkraftwerke

Ein Ausstiegsgesetz könnte ein in die Zukunft wirkendes Genehmigungsverbot für die Errichtung neuer Kernkraftwerke aber auch eine gesetzliche Stilllegungsanordnung für bestehende Kernkraftwerke enthalten<sup>18</sup>. Zunächst soll das Verbot der Errichtung neuer Kernkraftwerke auf seine Verfassungsmäßigkeit hin untersucht werden. Das Verbot könnte gegen die Berufsfreiheit in Art. 12 GG und gegen die Eigentumsgarantie in Art. 14 GG verstoßen.

### 1. Grundrechtsfähigkeit von Kernkraftwerksbetreibern

Zunächst stellt sich die Frage nach einer Grundrechtsträgerschaft der Kernkraftwerksbetreiber. Die meisten Energieerzeugungs- und Energieversorgungsunternehmen werden als gemischtwirtschaftliche Unternehmen betrieben, die privatrechtlich organisiert und an denen neben der öffentlichen Hand auch Privatpersonen beteiligt sind<sup>19</sup>. Ob sie Träger von Grundrechten sein können, ist nicht ganz unumstritten. Art. 19 III GG bestimmt dazu, dass Grundrechte auch für inländische juristische Personen gelten, soweit sie ihrem Wesen nach auf diese unmittelbar anwendbar sind. Diese Verfassungsbestimmung zielt dabei auf eine grundrechtstypische Gefährdungslage ab. Juristischen Personen des Privatrechts kann

2) Borgmann, Ausstieg aus der Kernenergie, S. 105 f.

3) Greenpeace-Presseerklärung v. 18. 11. 1998; „Sofortverbot der Wiederaufarbeitung kann es nicht zum Nulltarif geben“, PresseBLICK Dezember 1998, 2.

4) „Der verpatzte Ausstieg“, Der Spiegel 4/1999, 22 (28).

5) Umwelt Nr. 4/1990, 205.

6) „Trittin: Schutz von Leben und Gesundheit oberste Priorität“, Blickpunkt BT 1/99, 17.

7) Schmidt-Preuß, Energiewirtschaftliche Tagesfragen (et) 1998, 750 (752); „Justizministerium warnte vor möglichen Schadensersatzansprüchen“, PresseBLICK, Januar 1999, 2; Pressemitteilung der CDU 15/99 v. 27. 1. 1999.

8) Stay, Verstopfungsstrategie, antiatom Nr. 98.

9) Mutschler, in: Steinberg/Mutschler/Renneberg, Die Zukunft der Kernenergie; Ossenbühl, Verfassungsrechtliche Aspekte, S. 4; Lange, in: Pelzer, KernenergieR zwischen Ausstiegsforderung und europäischem Binnenmarkt, S. 50; Papier, in: Pelzer, ebd., S. 37 (47).

10) Wagner, ZRP 1997, 225 (226); Sandler, DÖV 1992, 181 (182); Schmidt-Preuß, et 1998, 750 (752).

11) BVerfGE 53, 30 (56) = NJW 1980, 759; Maunz in: ders./Dürig, GG Art. 74 Rdnr. 160.

12) Degenhart, in: Sachs, GG Art. 74 Rdnr. 44; Kloepfer, UmweltR, § 15 Rdnr. 1; Ossenbühl (o. Fußn. 9), S. 1; Roßnagel, Radioaktiver Zerfall der Grundrechte?, 39; Sante, Verfassungsrechtliche Aspekte, S. 58; Schmidt-Bleibtreu, in: ders., Art. 74 Rdnr. 30; Wagner, NJW 1989, 1825 (1832).

13) Borgmann, Ausstieg aus der Kernenergie, S. 311; Degenhart, KernenergieR, S. 173; Maurer, Allg. VerwR § 2 Rdnr. 6; Papier (o. Fußn. 9), S. 37 (42); Rengeling, NJW 1978, 2217; ders., ET 1978, 372; ders., DVBl 1981, 323; ders., NVwZ 1982, 217; ders., ET 1984, 629; ders., DVBl 1986, 265.

14) Borgmann (o. Fußn. 2), S. 41.

15) Borgmann (o. Fußn. 2), S. 223; Ossenbühl (o. Fußn. 9), S. 2; Roßnagel, et 1998, 764 (765).

16) Ossenbühl (o. Fußn. 9), S. 6.

17) BVerfGE 53, 30 (56) = NJW 1980, 759.

18) Lukes, BB 1986, 1305 (1307); Ossenbühl (o. Fußn. 9), S. 6.

19) Borgmann (o. Fußn. 2), S. 40.

daher grundsätzlich eine Grundrechtsfähigkeit in ihrem Aufgabenbereich zugebilligt werden<sup>20</sup>.

Die „grundrechtstypische Gefährdungslage“, wie sie für Privatpersonen im Verhältnis zum Staat kennzeichnend ist, besteht allerdings bei den Gemeinden, die in die Staatsorganisation eingegliedert sind, nicht<sup>21</sup>. Die Grundrechtsfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts hat das *BVerfG* daher grundsätzlich verneint. Dies gilt nicht nur für Bereiche, in denen die juristischen Personen öffentliche Aufgaben wahrnehmen, sondern auch bei der Wahrnehmung nichtthoheitlicher Tätigkeiten. Eine Ausnahme von diesen Grundsätzen hat das *BVerfG* nur für solche juristischen Personen des öffentlichen Rechts oder ihre Teilmöglichkeiten anerkannt, die wie Universitäten und Fakultäten oder Rundfunkanstalten<sup>22</sup> von der ihnen durch die Rechtsordnung übertragenen Aufgabe her unmittelbar einem durch bestimmte Grundrechte geschützten Lebensbereich zugeordnet sind oder wie die Kirchen und andere mit dem Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts versehene Religionsgesellschaften kraft ihrer Eigenart ihm von vornherein zugehören<sup>23</sup>. Art. 12 I GG garantiert daher nach Art. 19 III GG juristischen Personen des Privatrechts die Freiheit, eine Erwerbszwecken dienende Tätigkeit, insbesondere ein Gewerbe zu betreiben, soweit diese Erwerbstätigkeit ihrem Wesen und ihrer Art nach von einer juristischen wie von einer natürlichen Person ausgeübt werden kann<sup>24</sup>. Auch die Eigentumsgarantie richtet sich an Private und juristische Personen des Privatrechts.

Juristischen Personen des Privatrechts wird allerdings gelegentlich die Grundrechtsfähigkeit abgesprochen, wenn deren Mitglied oder Träger ausschließlich die öffentliche Hand ist<sup>25</sup> oder diese nach den Mehrheitsverhältnissen entscheidenden Einfluss auf die Geschäftsführung der Gesellschaft nehmen kann<sup>26</sup>. Eine juristische Person des Privatrechts könne sich nicht auf Grundrechte berufen, wenn die Funktion, in der sie durch den Akt öffentlicher Gewalt betroffen ist, in der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben bestehe<sup>27</sup>. Die Energieversorgung ist eine öffentliche Aufgabe der Daseinsvorsorge<sup>28</sup>. Somit können sich die Unternehmen – folgt man dieser Ansicht – nicht auf Art. 12 I oder Art. 14 GG berufen, wenn sie in öffentlicher Hand sind oder von diesen mehrheitlich gehalten werden.

Überzeugender ist jedoch die Auffassung, dass inländische juristische Personen und damit auch die Kraftwerksbetreiber Grundrechtsträger sind<sup>29</sup>. Dass die betreffende Tätigkeit im Zusammenhang mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe steht, schließt die Anwendung des Art. 12 I GG und des Art. 14 GG nicht aus<sup>30</sup>. Den Kernkraftwerksbetreibern steht hiernach vollumfänglicher Schutz im Hinblick auf die Berufsfreiheit zu<sup>31</sup>. Vor allem gemischt-wirtschaftliche Unternehmen sind daher grundrechtsfähig.

Mit dem Verbot der Errichtung neuer Kernkraftwerke könnte in die Berufsfreiheit und die Eigentumsgarantie eingegriffen werden.

## 2. Eingriff in die Berufsfreiheit in Art. 12 GG

Art. 12 I GG schützt die Berufsfreiheit. Danach haben alle Deutschen das Recht, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen. Die Berufsausübung kann durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes geregelt werden. Die Verfassungsbestimmung schützt auch den gewerblichen Betrieb von Kernkraftwerken<sup>32</sup>. Das in die Zukunft wirkende Genehmigungsverbot stellt sich als eine Einschränkung der Berufs- und Gewerbefreiheit dar. Der Beruf des Kernkraftwerksbetreibers wäre dann für die Zukunft nicht mehr möglich<sup>33</sup>. Die Abschaffung eines Berufs betrifft die Berufswahlfreiheit<sup>34</sup>. Aus der Sicht der sog. Drei-Stufen-Theorie, die das *BVerfG* im Apothekenurteil entwickelt hat<sup>35</sup>, handelt es sich um eine Berufswahlregelung der 3. Stufe mit objektivem Verbotscharakter<sup>36</sup>. Derartige Einschränkungen sind nur zum Schutz vor nachweisbaren oder höchstwahrscheinlichen schweren Gefahren für ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut zulässig<sup>37</sup>. Fraglich ist, ob die Tatsache, dass die neue politische

Mehrheit eine andere Sicherheitsphilosophie vertritt, als dies in den letzten 40 Jahren der Fall war, einen solchen Grundrechtseingriff rechtfertigt. *Ossenbühl* will dies verneinen<sup>38</sup>.

Nach anderer Auffassung ist der Betrieb von Kernkraftwerken kein eigenständiger Beruf, sondern ein Teilausschnitt aus dem Beruf der Stromerzeuger<sup>39</sup>, da nur der Beruf des Kraftwerkunternehmers geschützt sei<sup>40</sup>. Dann läge eine Regelung der Berufsausübung vor. Der Ausstieg könnte dann durch vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips gerechtfertigt werden. Für das Gewicht der Berufsfreiheit juristischer Personen in der Güterabwägung kommt es entscheidend auf die Unternehmensstruktur an<sup>41</sup>. Der personale Bezug des Grundrechts<sup>42</sup> tritt bei den Kernkraftwerksbetreibern aufgrund ihrer Eigenschaft als Aktiengesellschaft eher in den Hintergrund. Der Gesetzgeber verfolgt mit dem Schutz von Menschen und Umwelt vor den Gefahren und Risiken der Kernenergie gewichtige Belange des Gemeinwohls. Wenn man dann auch nur zwei rein privaten Anlagebetreibern Grundrechtsfähigkeit zuerkennen will, deren Anlagen 1971 und 1978 ihren Betrieb aufgenommen haben, könnte man nach dieser Auffassung zu dem Ergebnis kommen, dass Art. 12 I GG einem Ausstiegsgesetz nicht entgegensteht<sup>43</sup>.

20) Auch die Befugnisse einer juristischen Person des Privatrechts hängen von der Funktion ab, in der sie von dem beanstandeten Akt der öffentlichen Gewalt betroffen ist, so *BVerfG*, NJW 1990, 1783: Zur Grundrechtsfähigkeit einer Aktiengesellschaft, die sich zu 72 % in öffentlicher Hand befindet und der Stromversorgung dient.

21) *BVerfG*, NJW 1982, 2173; so auch *BVerwG*, NVwZ 1989, 247; vgl. auch *VGH Kassel*, NVwZ 1984, 736.

22) Vgl. allerdings *BVerfG*, NJW 1988, 1715: kein Schutz der Eigentumsgarantie für Rundfunkanstalten.

23) *BVerfGE* 6, 45 (49) = NJW 1957, 337; *BVerfGE* 15, 256 (262) = NJW 1963, 899; *BVerfGE* 18, 385 = NJW 1965, 961; *BVerfGE* 19, 1 (5) = NJW 1965, 1427; *BVerfGE* 21, 362 (373) = NJW 1976, 1411; *BVerfGE* 31, 314 (321) = NJW 1971, 1739; *BVerfGE* 45, 63 (79) = NJW 1977, 1960; *BVerfGE* 53, 366 (387) = NJW 1980, 1895; *BVerfGE* 61, 82 = NJW 1980, 1985.

24) *BVerfGE* 21, 261 (166) = NJW 1967, 974; *BVerfGE* 30, 292 (312) = NJW 1971, 1255; *BVerfGE* 50, 290 (312) = NJW 1979, 593; *BVerfGE* 65, 196 (209 f.) = NJW 1984, 476; *Scholz*, in: *Maunz/Dürig* (o. Fußn. 11), Art. 12 Rdnr. 98; *Leibholz/Rinck/Hesselberger*, GG, Art. 12 Rdnr. 6; *Bryde*, NJW 1984, 2177 (2180); *Gubelt*, in: *v. Münch/Kunig*, GG, Art. 12 Rdnr. 6.

25) *BVerfGE* 45, 63 (80) = NJW 1977, 960; *BVerfG*, NJW 1980, 1093; *Sante* (o. Fußn. 12), S. 97.

26) *Papier* (o. Fußn. 8), S. 37 (46); *Badura*, DÖV 1990, 353 (354).

27) *BVerfGE* 68, 193 (212) = NJW 1985, 1385; *BVerfGE* 70, 1 (15) = NJW 1986, 772; *BVerfG*, NJW 1990, 1783.

28) *BVerfGE* 66, 248 (258) = NJW 1984, 574; *Borgmann* (o. Fußn. 2), S. 311.

29) *BVerfGE* 49, 89 (127) = NJW 1979, 359; *Schmidt-Bleibtreu* (o. Fußn. 12), Art. 12 Rdnr. 5; *Wagner*, NJW 1987, 411 (414); *ders.* NVwZ 1989, 1105 (1112); *ders.* NVwZ 1993, 511 (519); *Hartung*, DÖV 1992, 393 (396); *Wieland*, DVBl 1991, 616 (619).

30) *BVerwG* 75 109 (114) = NJW 1987, 1283; *Borgmann* (o. Fußn. 2), S. 344; *Koppensteiner*, NJW 1990, 3105 (3113).

31) „Rechtliche Hürden beim Atomausstieg“, *Stromthemen* 2/1999, 3.

32) *Borgmann* (o. Fußn. 2), S. 315; *Gubelt* (o. Fußn. 24), Art. 12 Rdnr. 12.

33) *Ossenbühl* (o. Fußn. 9), S. 6.

34) *Leibholz/Rinck/Hesselberger* (o. Fußn. 24), Art. 12 Rdnr. 96; *Schmidt-Bleibtreu* (o. Fußn. 12), Art. 12 Rdnr. 5.

35) *BVerfGE* 7, 377 = NJW 1958, 1035.

36) *Ossenbühl* (o. Fußn. 9), S. 7.

37) *Scholz*, in: *Maunz/Dürig* (o. Fußn. 11), Art. 12 Rdnr. 318; *Gubelt* (o. Fußn. 24), Art. 12 Rdnr. 45; *Leibholz/Rinck/Hesselberger* (o. Fußn. 24), Art. 12 Rdnr. 361.

38) *Ossenbühl* (o. Fußn. 9), S. 7.

39) *Borgmann* (o. Fußn. 2), S. 392.

40) *Gubelt* (o. Fußn. 24), Art. 12 Rdnr. 12.

41) *Borgmann* (o. Fußn. 2), S. 392.

42) *Leibholz/Rinck/Hesselberger* (o. Fußn. 24), Art. 12 Rdnr. 2; *Gubelt* (o. Fußn. 24), Art. 12 Rdnr. 2; *Scholz* (o. Fußn. 37), Art. 12 Rdnr. 9.

43) *Borgmann* (o. Fußn. 2), S. 393 f.

Eine gesetzliche Stilllegungsanordnung greift nicht unerheblich in die Freiheit der Berufswahl ein. Das Errichten und Betreiben von Kernkraftwerken, nicht nur das Betreiben eines Kraftwerks überhaupt, ist ein Beruf, der dem Schutz des Art. 12 GG unterfällt. Der Beruf des Errichtens und Betriebens neuer Kernkraftwerke würde damit insgesamt verboten, so dass es sich um eine Berufswahlregelung mit objektiven Zulassungsbedingungen handelt. Ein solches Berufsverbot ist verfassungsrechtlich nur zulässig, wenn es zum Schutz überragender Gemeinschaftsgründe dringend geboten ist. Eine geänderte Risikophilosophie allein kann diesen Eingriff nicht rechtfertigen. Die Erzeugung von Kernenergie beinhaltet das aus einer Kernschmelze resultierende Restrisiko<sup>44</sup>. Nach der Rechtsprechung des *BVerfG* ist dieses Restrisiko zwar nach der bisherigen Entscheidung des Gesetzgebers hinzunehmen, da es sich im Rahmen des allgemeinen Lebensrisikos bewegt<sup>45</sup>. Dieses bisher hingegenommene Risiko kann aber durch neue Erkenntnisse für die Zukunft durch den Gesetzgeber neu bewertet und als nicht mehr hinnehmbar eingestuft werden, wenn dazu fachwissenschaftliche Erkenntnisse über ein erhöhtes Gefährdungsrisiko vorliegen oder auch eine grundlegend andere Bewertung dieser Risiken in weiten Teilen der Bevölkerung festzustellen ist, die vom Gesetzgeber aufgegriffen werden<sup>46</sup>. Insofern hat der Gesetzgeber bei der Bewertung auch von Risiken für künftige Generationen einen Beurteilungsspielraum, der von der Verfassung auch im Bereich der Berufsfreiheit eröffnet wird und der von der Rechtsprechung zu akzeptieren ist. Der Gesetzgeber ist daher von Verfassungen wegen nicht verpflichtet, auch in Zukunft die Errichtung neuer Kernkraftwerke zuzulassen. Der schwer wiegende Eingriff in die Berufsfreiheit ist angesichts der dem Gesetzgeber zukommenden Einschätzungsprärogative in der Abwägung entgegenstehender Grundrechte hinzunehmen. Denn neben der Berufsfreiheit in Art. 12 GG hat der Gesetzgeber auch die gegenläufigen Schutzpflichten einzustellen, die sich aus Art. 2 II GG ergeben und zu Gunsten möglicher Opfer eines Kraftwerksunfalls bestehen<sup>47</sup>. Wenn sich der Gesetzgeber in dieser Interessenabwägung für das Verbot der Neuerrichtung von Kernkraftwerken entscheidet, hält er sich in dem verfassungsrechtlich vorgezeichneten Rahmen. Denn die Entscheidung über die friedliche Nutzung der Kernenergie ist nicht abschließend im Grundgesetz geregelt, sondern der Entscheidung des Gesetzgebers überlassen.

### 3. Eigentumsgarantie in Art. 14 GG

Das künftige Verbot der Errichtung von Kernkraftwerken verstößt auch nicht gegen die Eigentumsgarantie in Art. 14 GG. Schutzgut der Eigentumsgarantie ist das private Eigentum, nicht bloße Chancen oder Gewinnerwartungen, die nicht unter die Eigentumsgarantie fallen. Handelt es sich nicht um Eigentum in diesem Sinne, so scheidet eine Anwendung des Art. 14 GG aus. Nicht eigentumsmäßig geschützte Rechtspositionen wie etwa einfache Belange sind verfassungsrechtlich nicht vor einem entschädigungslosen Entzug geschützt<sup>48</sup>. Geschützt ist danach nur das Eigentum im Sinne einer bestehenden Rechtsposition, nicht allgemeine Erwartungen oder Chancen, die erst künftig realisiert werden sollen und auf deren Fortbestand kein rechtlich begründetes Vertrauen besteht. Auch die gegenwärtige Ausgestaltung der Genehmigungsvoraussetzungen für Kernkraftwerke im Atomrecht bildet kein Eigentum i. S. des Art. 14 GG, da auf den Fortbestand einer Gesetzeslage kein Rechtsanspruch besteht. Die Neuerrichtung von Kernkraftwerken könnte daher durch den Gesetzgeberentschädigungserlös verboten werden.

## IV. Schließung von Kernkraftwerken durch unmittelbare oder mittelbare Einwirkungen

Eine andere verfassungsrechtliche Bewertung könnte sich allerdings ergeben, wenn der Gesetzgeber sich entschließen

sollte, den Ausstieg aus der Atomenergie durch gesetzliche Regelungen zur Stilllegung in Betrieb befindlicher Kernkraftwerke zu bewirken. Vergleichbare Fragen könnten sich auch bei mittelbaren Einwirkungen wie etwa dem Verbot der Wiederaufarbeitung oder dem Verbot der Errichtung von Zwischenlagern stellen. Denn mit derartigen Maßnahmen greift der Gesetzgeber in einen vorhandenen Betrieb ein, der verfassungsrechtlichen Schutz genießen könnte.

### 1. Enteignung oder Inhalts- und Schrankenbestimmung?

Die gesetzliche Stilllegungsanordnung durch die Einschränkung der Nutzung der Kraftwerke stellt einen Eingriff in die unbefristeten atomrechtlichen Genehmigungen dar, die als öffentlich-rechtliche Zulassungen vom Schutzbereich des Art. 14 GG umfasst sind. In dem Entzug dieser Betriebsgenehmigungen liegt ein Eingriff in das Eigentum<sup>49</sup>. Bei derartigen Eingriffen ist zwischen der Inhalts- und Schrankenbestimmung nach Art. 14 I 2 GG und der Enteignung nach Art. 14 III GG zu unterscheiden, die am Bilde der Güterbeschaffung im Sinne der klassischen Enteignung auf den vollständigen oder teilweisen Entzug des Eigentums gerichtet ist<sup>50</sup>. Die Enteignung ist dabei wiederum durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes zulässig. Der Gesetzgeber hat allerdings nicht die freie Wahl zwischen Administrativ- und Legalenteignung, wie der Wortlaut des Art. 14 III 2 GG nahe legen könnte. Das *BVerfG* hat vielmehr die Legalenteignung seit dem Deichurteil<sup>51</sup> nur in eng begrenzten Ausnahmefällen für zulässig erklärt<sup>52</sup>. Bei der Wahrnehmung des ihm in Art. 14 I 2 GG erteilten Regelungsauftrages, Inhalt und Schranken des Eigentums zu bestimmen, hat der Gesetzgeber sowohl die grundgesetzliche Anerkennung der Privatnützigkeit in Art. 14 I 1 GG als auch die Sozialpflichtigkeit in Art. 14 II GG zu beachten<sup>53</sup>. Der Gesetzgeber muss dabei festlegen, wann eine Enteignung vorliegt, die eine Entschädigungspflicht i. S. des Art. 14 III 2 und 3 GG auslöst. Er darf dies nicht unentschieden lassen<sup>54</sup>. Auch darf der Normgeber nicht unter dem Etikett einer an sich zulässigen Inhaltsbestimmung des Eigentums in Wahrheit eine Enteignung vornehmen<sup>55</sup>. Auf die Intensität des Eingriffs kommt es für die Abgrenzung zwischen Inhaltsbestimmung i. S. des Art. 14 I 2 GG und Enteignung i. S. von Art. 14 III GG nicht an. Der Gesetzgeber kann insbesondere eine zunächst eröffnete Nutzungsmöglichkeit einschränken oder zu einer derartigen Einschränkung ermächtigen. Daher sind Nutzungsbeschränkungen keine Enteignungen, sondern Bestimmungen des Inhalts und der Schranken des Eigentums<sup>56</sup>. Aus der Verkürzung von früheren Nutzungsmöglichkeiten kann

44) *Stüer*, Bau- und PlanR, 2. Aufl. (1998), Rdnr. 1997.

45) *BVerfGE* 49, 89 (143) = NJW 1979, 359; *Stüer* (o. Fußn. 44), Rdnr. 1997.

46) Zur Bewertung der Risiken *Stüer/Spreen*, NuR 1999, 16.

47) *Stüer/Spreen*, NuR 1999, 16.

48) BGH, NJW 1964, 769; NJW 1966, 1120; BGHZ 45, 83 = NJW 1966, 877; BGHZ 55, 261 = NJW 1971, 605.

49) *Schmidt-Preuß*, er 1998, 750 (754). Zugleich könnte darin auch ein Eingriff in einen eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb liegen, so: *Borgmann* (o. Fußn. 2), S. 316; *Ossenbühl* (o. Fußn. 9), S. 7. Vgl. zum Eingriff in den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb *Leibholz/Rinck/Hesselberger* (o. Fußn. 24), Art. 14 Rdnr. 141; *Bryde*, in: *v. Münch/Künig* (o. Fußn. 24), Art. 14 Rdnr. 18; *Papier*, in: *Maunz/Dürig* (o. Fußn. 24), Art. 14 Rdnr. 95.

50) *BVerfGE* 52, 1 = NJW 1980, 985; *BVerfGE* 58, 300 = NJW 1982, 745; *BVerfG*, NJW 1999, 2877.

51) *BVerfGE* 24, 367 = NJW 1969, 305.

52) *Stüer*, DVBl 1991, 1335.

53) *BVerfGE* 37, 132 = NJW 1974, 1499; *BVerfGE* 52, 1 = NJW 1980, 985; *BVerfGE* 58, 300 = NJW 1982, 745.

54) *BVerwGE* 84, 361 = NVwZ 1990, 1071.

55) *BVerfGE* 42, 263 = NJW 1976, 1783 = DVBl 1976, 710; *BVerfGE* 50, 290 = NJW 1979, 593; *BVerfG* NJW 1999, 2877; *BVerwGE* 84, 361 = NVwZ 1990, 1071.

56) *BVerwGE* 67, 84 = NVwZ 1985, 42; *BVerwG*, NVwZ 1993, 772; NJW 1996, 409; *BVerfG*, NJW 1999, 2877.

daher nicht bereits der Tatbestand der Enteignung abgeleitet werden<sup>57</sup>. Auch gleitende Übergänge zwischen Enteignung und Inhaltsbestimmung des Eigentums gibt es nicht, auch nicht im Falle extremer Einschränkungen oder Belastungen beim konkreten Vollzug eines inhalts- und schrankenbestimmenden Gesetzes<sup>58</sup>. Allerdings kann die Inhalts- und Schrankenbestimmung nach Art. 14 I 2 GG ausgleichspflichtig in dem Sinne werden, dass es zur Rechtfertigung ihrer Regelungen einer Kompensation bedarf<sup>59</sup>.

Enteignung ist die vollständige oder teilweise Entziehung konkreter subjektiver Eigentumspositionen zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben<sup>60</sup> mit einem transitorischen Übergang von Eigentumspositionen<sup>61</sup>. Bei der Inhalts- und Schrankenbestimmung belässt der Gesetzgeber die Eigentumspositionen zumindest formal in der Hand des Eigentümers, regelt das Eigentum nur in seinem Gebrauch oder seiner Nutzung neu.

Gemessen an diesen Abgrenzungskriterien zwischen der Enteignung und der Inhalts- und Schrankenbestimmung handelt es sich bei dem Verbot einer Kraftwerksnutzung nicht um eine Enteignung, solange diese Nutzungsregelungen nicht mit einem transitorischen Übergang von Eigentumsbefugnissen verbunden sind. Verbleibt das Kraftwerk in der Hand der bisherigen Eigentümer und gehen auch keine Eigentumsrechte auf den Staat oder Kraft hoheitlicher Entscheidung auf sonstige Dritte über, handelt es sich nicht um eine Enteignung nach Art. 14 III GG, sondern um eine Inhalts- und Schrankenbestimmung nach Art. 14 I 2 GG<sup>62</sup>. Der Gesetzgeber ist daher bei solchen Maßnahmen auch nicht unmittelbar an die zusätzlichen Anforderungen gebunden, die Art. 14 III GG für die Enteignung aufstellt. Bei der Inhalts- und Schrankenbestimmung ist der Gesetzgeber allerdings nicht freigestellt. Er hat vielmehr einen angemessenen Ausgleich zwischen der Privatnützigkeit des Eigentums und dessen Sozialpflichtigkeit herzustellen.

## 2. Güterabwägung -

Die verfassungsrechtliche Gewährleistung des Art. 14 I GG erfordert die Erhaltung der Substanz des Eigentums<sup>63</sup>. Eigentum i. S. des Art. 14 GG ist in seinem rechtlichen Gehalt durch Privatnützigkeit und grundsätzliche Verfügungsbefugnis über den Eigentumsgegenstand gekennzeichnet<sup>64</sup>. Die Verfügungsbefugnis ist betroffen, wenn der Gesetzgeber eine Regelung trifft, die zwar die Möglichkeit der Veräußerung des geschützten Eigentumsgegenstandes nicht ausdrücklich verbietet, aber sich diese Veräußerung als wirtschaftlich sinnvoll nicht realisierbar erweist<sup>65</sup>. Eine gesetzliche Stilllegungsanordnung von Kernkraftwerken führt zu ihrer Wertlosigkeit und ist ein Eingriff in die Verfügungsbefugnis und damit in die Substanz<sup>66</sup>.

Dem Schutz der Eigentumsgarantie unterliegen dabei solche Vorteile, auf deren Fortbestand der Betriebsinhaber vertrauen kann<sup>67</sup>. Der Betreiber eines Kernkraftwerks hat im Vertrauen auf den Bestand seiner gefestigten öffentlich-rechtlichen Position aus der Betriebsgenehmigung und unter Berücksichtigung der engen Widerrufs- bzw. Rücknahmemöglichkeiten des § 17 AtG seine Investitionsentscheidung getroffen<sup>68</sup>. Die Entziehung dieser Rechtsposition wird daher wegen dieser Eingriffswirkungen als Eingriff in das Eigentum qualifiziert<sup>69</sup>, wobei es sich allerdings um eine Inhalts- und Schrankenbestimmung, nicht um eine Enteignung handelt.

## 3. Umweltschutzpolitik

Art. 14 GG ist allerdings kein Hindernis für eine wirksame staatliche Umweltschutzpolitik. Die Zulässigkeit von Bestimmungen, die umweltbelastende Nutzungen von Eigentum beschränken oder verbieten, liegt angesichts der Sozialbindung des Eigentums, aber auch der durch solche Nutzung gefährdeten Grundrechte anderer auf der Hand<sup>70</sup>. Beruht das Verbot der Kernenergie auf sachgerechten Erwägungen des Gesetzgebers, so erscheint auch ein Eingriff in bestehende Ge-

nehmungen im Rahmen der Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums nicht völlig ausgeschlossen. Allerdings spricht einiges dafür, dass dies wegen der Schwere des Eingriffs nur unter Gewährung eines angemessenen entschädigungsrechtlichen Ausgleichs zulässig ist. Denn in seinen Auswirkungen würde sich der Eingriff in bestehende atomrechtliche Genehmigungen allein aufgrund einer veränderten Risikoeinschätzung ähnlich wie eine Enteignung darstellen, nur dass es eben an einem transitorischen Übergang von Eigentumsbefugnissen fehlt. Derart schwere Eingriffe des Gesetzgebers sind aber im Rahmen einer Inhalts- und Schrankenbestimmung nur unter Gewährung einer angemessenen Kompensation zulässig<sup>71</sup>.

Dies gilt vor allem dann, wenn maßgeblich für den Ausstieg aus der Kernenergie eine veränderte Einschätzung der Risiken, nicht jedoch neu erkannte oder auftretende Gefahren sind. Ein Staat, der bisher die Kernkraft stark gefördert hat, kann nicht ohne die Erkenntnis neuer Sicherheitsrisiken davon ausgehen, dass die Abschaffung der Kernenergie ein besonders schwerwiegendes, dringendes öffentliches Interesse sei. Die Dringlichkeit eines öffentlichen Interesses als Grenze des Grundrechtsschutzes darf nicht vollständig dem politischen Willen der jeweiligen Mehrheit überlassen werden, sondern muss in gewissem Umfang an objektive Kriterien gebunden sein<sup>72</sup>. Dies hindert den Gesetzgeber allerdings nicht daran, infolge einer veränderten Risikobetrachtung Laufzeiten für Kernkraftwerke zu begrenzen<sup>73</sup>. Dies kann ohne Kompensationsleistungen dann geschehen, wenn dabei die wirtschaftlichen Gesichtspunkte der Kraftwerksbetreiber ausreichend in die gesetzgeberische Abwägung eingestellt werden. Sollen diese berechtigten wirtschaftlichen Interessen überwunden werden, muss ein entsprechender Ausgleich gewährt werden.

## 4. Rechtsstaatlicher Vertrauensschutz

Die Betreiber von Kernkraftwerken werden zwar durch eine Stilllegungsanordnung erst für die Zukunft belastet. Im

57) Krohn, in: Festschr. f. Schlichter, 1995, S. 439; zum früheren Meinungsstand: Sellmann, DVBl 1992, 235.

58) BVerfGE 31, 275 = NJW 1972, 145; BVerfGE 36, 281; BVerfGE 42, 263 = NJW 1976, 1783 = DVBl 1976, 710; BVerfGE 58, 300 = NJW 1982, 745; BVerfGE 83, 201 = NJW 1991, 1807.

59) BVerfGE 25, 112 = DÖV 1969, 281; BVerfGE 37, 132 = NJW 1974, 1499; BVerfGE 42, 263 = NJW 1976, 1783 = DVBl 1976, 710; BVerfGE 50, 290 = NJW 1979, 593; BVerfGE 52, 1 = NJW 1980, 985; BVerfGE 58, 137 = NJW 1982, 633; BVerfGE 58, 300 = NJW 1982, 745; BVerfGE 68, 361 = NJW 1985, 2633; BVerfGE 72, 66 = NJW 1986, 2188; BVerfG NJW 1999, 2877; BVerwGE 88, 191 = NVwZ 1992, 165.

60) Schmidt-Bleibtreu (o. Fußn. 12), Art. 14 Rdnr. 1 a; Leibholz/Rinck/Hesselberger (o. Fußn. 24), Art. 14 Rdnr. 1081; Bryde (o. Fußn. 49), Art. 14 Rdnr. 54.

61) Vgl. dazu allerdings auch BVerfGE 83, 201 (211) = NJW 1991, 1807; Papier (o. Fußn. 49), Art. 14 Rdnr. 532; Bryde (o. Fußn. 49), Art. 14 Rdnr. 58; Ossenbühl (o. Fußn. 9), S. 10.

62) Borgmann (o. Fußn. 2), S. 394.

63) Leibholz/Rinck/Hesselberger (o. Fußn. 24), Art. 14 Rdnr. 2; Ossenbühl (o. Fußn. 9), S. 12.

64) BVerfGE 79, 292 (303) = NJW 1989, 970; BVerfGE 68, 361 (367) = NJW 1985, 2633; Leibholz/Rinck/Hesselberger (o. Fußn. 24), Art. 14 Rdnr. 661; Schmidt-Bleibtreu (o. Fußn. 12), Art. 14 Rdnr. 1 b.

65) BVerfGE 52, 1 (31) = NJW 1980, 985; Leibholz/Rinck/Hesselberger (o. Fußn. 24), Art. 14 Rdnr. 661; Papier (o. Fußn. 49), Art. 14 Rdnr. 14.

66) Ossenbühl (o. Fußn. 9), S. 12 f.

67) Bryde (o. Fußn. 49), Art. 14 Rdnr. 20.

68) Lukes, BB 1986, 1305 (1310).

69) Teilweise wird darin sogar eine Enteignung gesehen, so Lukes, BB 1986, 1305 (1310); Schmidt-Preuß, et 1998, 750 (754); Ossenbühl, (o. Fußn. 9), S. 13.

70) Bryde (o. Fußn. 49), Art. 14 Rdnr. 66.

71) BVerwGE 84, 361 = NVwZ 1990, 1071; BVerwGE 94, 1 = NJW 1993, 2949.

72) Ossenbühl (o. Fußn. 9), S. 14; Schmidt-Preuß, et 1998, 750 (755).

73) Vgl. auch Stüer/Spreen, NuR 1999, 16.

Vergleich zur bisherigen Rechtslage werden ihre Rechtspositionen aber vorzeitig entwerter<sup>74</sup>. Solche Entwertungen durch eine sog. unechte Rückwirkung werden vorrangig durch den Grundrechtsschutz abgefangen<sup>75</sup>. Daraus folgt, dass diejenigen Betreiber, die sich auf Grundrechte berufen können, ihren Vertrauensschutz in der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG finden<sup>76</sup>. Die anderen können sich auf den allgemeinen rechtsstaatlichen Vertrauensschutz berufen<sup>77</sup>. Die unechte Rückwirkung ist in der Regel zulässig, es sei denn das Gesetz nimmt einen Eingriff vor, mit dem der Betroffene nicht zu rechnen brauchte, den er also auch bei seinen Dispositionen nicht berücksichtigen konnte<sup>78</sup>.

Die schutzwürdige Vertrauensposition der Betreiber von Kernkraftanlagen besteht darin, dass diese im Besitz von unbefristeten Betriebsgenehmigungen sind, auf deren Fortbestand sie vertraut haben und in diesem Vertrauen in der Vergangenheit auf Initiative und mit Förderung des staatlichen Gesetzgebers erhebliche Investitionen getätigt haben<sup>79</sup>. Diese würden durch eine Stilllegungsanordnung zwar nicht ganz zunichte gemacht, aber für die Zukunft deutlich entwertet.

Das subjektive Vertrauen der Betreiber ist auch bis heute nicht in rechtlich erheblicher Weite beeinträchtigt oder zerstört worden. Insbesondere ist es nicht im Sinne einer entschädigungslosen Entwertung dadurch erschüttert worden, dass in der Vergangenheit zwei der damaligen Oppositionsparteien bereits Gesetzentwürfe zum Ausstieg aus der Kernenergie in den Bundestag eingebracht haben<sup>80</sup>. Somit ist das Vertrauen der Kernkraftwerksbetreiber schutzwürdig.

Zum Ausstieg aus der Kernenergie muss zwischen dem Ausmaß des Vertrauensschadens der Betroffenen und der Bedeutung des gesetzlichen Anliegens für das Wohl der Allgemeinheit abgewogen werden<sup>81</sup>. Ein öffentliches Interesse an der sofortigen oder vorzeitigen Stilllegung der Kernkraftwerke wird sich nicht mit konkreten Gefahren der Kernkraftwerke begründet lassen, da Änderungsgrund eine geänderte Sicherheitsphilosophie der neuen Bundesregierung ist<sup>82</sup>. Der Betreiber hat im Vertrauen auf die Sicherheitsphilosophie, die der Genehmigung zu Grunde lag, Investitionen getätigt und verdient insoweit zumindest einen wirtschaftlichen Schutz seines Vertrauens<sup>83</sup>. Die Berücksichtigung des Vertrauensschutzes kann hier durch befristete Weitergeltung des bisherigen Rechts für die laufenden Anlagen oder durch Gewährung von Entschädigungen erfolgen<sup>84</sup>.

##### 5. Laufzeitbegrenzung unter Beachtung wirtschaftlicher Interessen der Kernenergiebetreiber

Die Laufzeit muss dabei dem Eigentümer wegen der geschützten Verfügungs- und Nutzungsfreiheit die Amortisation des eingesetzten Kapitals und darüber hinaus eine gewinnträchtige Nutzungsdauer als Prämie eigener Leistung und Risikoübernahme ermöglichen. Teilweise wird eine Begrenzung der Laufzeiten auf 40 Volllastjahre als sachgerecht angesehen<sup>85</sup>. Daraus ergeben sich je nach Alter der Anlage unterschiedliche Restlaufzeiten.

Eine sofortiger Ausstieg aus der Kernenergie ist daher entschädigungslos nur möglich, wenn der Gesetzgeber nachweist, dass die Kernkraft aus massiven Sicherheitsgründen und wegen einer nicht beherrschbaren Entsorgungproblematik nicht mehr zu verantworten ist<sup>86</sup>. Nachträgliche Befristungen der Betriebsgenehmigungen der Kernkraftwerke sind zwar als Inhalts- und Schrankenbestimmung zulässig, wenn sie in der gesetzgeberischen Abwägung zwischen Privatnützigkeit des Eigentums und dessen Sozialpflichtigkeit als sachgerecht erscheinen<sup>87</sup>. Der Gesetzgeber wird aber für einen weichen Übergang zu sorgen haben, d. h. Entschädigungen zahlen müssen oder entsprechende Übergangsfristen einzuräumen haben, die sich an schutzwürdigen wirtschaftlichen Interessen der Kraftwerksbetreiber orientieren<sup>88</sup>. Kommt es nicht zu einem Konsens mit der Energiewirtschaft, kann ein kurz- oder mit-

telfristiger Ausstieg aus der Kernenergie nur bei Vorliegen durchgreifender neuer Erkenntnisse über massive Sicherheitsbedenken und im Übrigen nur unter Gewährung einer angemessenen Kompensation für die der Stromwirtschaft entstehenden wirtschaftlichen Nachteile erreicht werden.

## V. Verhandeln oder zahlen?

Alternative Energien gelten zwar im Vergleich mit der herkömmlichen Energiegewinnung als teuer. Die Preisgünstigkeit von Atomstrom ist allerdings ebenfalls nicht unumstritten. Denn in die Preiskalkulation der Atomenergie könnten die Kosten für die Entsorgung zu niedrig bewertet sein. Die Kosten für die Deckung von Kraftwerksunfällen schlagen wohl fast gar nicht zu Buche. Unberücksichtigt bleibt wohl auch die milliardenhohe Subventionierung durch den Staat<sup>89</sup>. In die Energiepreisberechnung dürfte auch nicht eingegangen sein, dass die Betreiber gem. §§ 34 ff. AtG von Schadensersatzverpflichtungen freigestellt sind, die über die Deckungsvorsorge hinaus gehen<sup>90</sup>. Nach gegenteiligen Berechnungen ist die Kernenergie auch unter Berücksichtigung der Entsorgungskosten billiger als Kohlestrom<sup>91</sup>.

Der Ausstieg aus der Kernenergie kann wohl nur in Stufen erfolgen, wenn er finanzierbar bleiben soll: Die Neuerrichtung von Kernkraftwerken könnte entschädigungslos verboten werden, auch wenn dadurch der Beruf des Kernkraftwerksbetreibers ausstirbt. Den Interessierten werden sich andere lukrative Betätigungsfelder in der Stromwirtschaft eröffnen. Mit den bestehenden Kernkraftwerken wird man wohl noch eine Weile leben müssen, wenn sich nicht grundlegend neue Aspekte in der Bewertung der Risiken ergeben – oder anders ausgedrückt, wenn es nicht zu Atomunfällen oder nachweisbaren massiven Risikoerhöhungen im Umfeld der Kernkraftwerke kommt. Im Übrigen muss wohl darauf gewartet werden, dass die bestehenden Kernkraftwerke an Altersschwäche sterben. Der Gesetzgeber könnte diesem biologischen Prozess allerdings durch eine angemessene wirtschaftliche Pensionsgrenze nachhelfen. Die Wiederaufarbeitungsverträge könnten im Jahre 2005, spätestens jedoch im Jahre 2015, auslaufen. Bis dahin könnten atomare Zwischenlager direkt auf dem jeweiligen Kernkraftwerksgelände gebaut sein. Durch den Einstieg in regenerative Energien könn-

74) *Ossenbühl* (o. Fußn. 9), S. 17; *Borgmann* (o. Fußn. 2), S. 399.

75) *Bryde* (o. Fußn. 49), Art. 14 Rdnr. 28; *Leibholz/Rinck/Hesselberger* (o. Fußn. 24), Art. 14 Rdnr. 74; *Pieroth*, JZ 1990, 279 (283); *Papier* (o. Fußn. 49), Art. 14 Rdnr. 108; *Schmidt-Bleibtreu* (o. Fußn. 12), Art. 14 Rdnr. 1c; *Borgmann* (o. Fußn. 2), S. 367.

76) *Schmidt-Preuß*, et 1998, 750 (755); *Roßnagel*, et 1998, 764 (765); *Ossenbühl* (o. Fußn. 9), S. 17.

77) *Ossenbühl* (o. Fußn. 9), S. 17.

78) *Leibholz/Rinck/Hesselberger* (o. Fußn. 24), Art. 20 Rdnr. 1661; *Schnapp*, in: *v. Münch/Kunig* (o. Fußn. 24), Art. 20 Rdnr. 27.

79) *Roller*, et 1998, 770 (772); *Borgmann* (o. Fußn. 2), S. 399; *Ossenbühl* (o. Fußn. 9), S. 18.

80) *Ossenbühl* (o. Fußn. 9), S. 18.

81) *Leibholz/Rinck/Hesselberger* (o. Fußn. 24), Art. 20 Rdnr. 1671; *Schnapp* (o. Fußn. 78), Art. 20 Rdnr. 27; *Pieroth*, JZ 1990, 279 (285).

82) *Ossenbühl* (o. Fußn. 9), S. 19; *Roßnagel*, JZ 1986, 716 (720).

83) *Roßnagel*, JZ 1986, 716 (720), so im Ergebnis auch *Stüer/Spreen*, NuR 1999, 16.

84) *Borgmann* (o. Fußn. 2), S. 374; *Ossenbühl* (o. Fußn. 9), S. 20.

85) *Schmidt-Preuß*, NJW 1995, 985 (989); *ders.*, et 1998, 750 (754).

86) „Der Letzte macht das Licht aus“, Öko-Mitteilungen 4/1998, 8; vgl. auch *Stüer/Spreen*, NuR 1999, 16. Die Anforderungen an die Zuverlässigkeit der Betreiber können gesteigert werden, vgl. Atomrechtliche Zuverlässigkeitsprüfungsverordnung v. 1. 7. 1999 (BGBl I, 1525).

87) *Roßnagel*, et 1998, 764 (768); *Roller*, et 1998, 770 (771). Auf dem Gutachten von *Roller/Roßnagel* beruht der GesetzE des Hess. Umweltministeriums.

88) *Roßnagel*, et 1998, 764 (767); „Der Letzte macht das Licht aus“, Öko-Mitteilungen 4/1998, 8.

89) *v. Hippel*, ZRP 1995, 414 (415).

90) *Borgmann* (o. Fußn. 2), S. 132.

91) *Wagner*, ZRP 1997, 225.

ten neue Arbeitsplätze geschaffen und am Ende vielleicht sogar ein Exportschlag entwickelt werden. Ein schnellerer vollständiger Ausstieg aus der Atomenergie wird sich demgegenüber wohl nur durch einen recht tiefen Griff in die Staatskasse realisieren lassen. Die Politik wird entscheiden müssen, ob die Bürger bereit sind, im Interesse einer erhöhten Sicherheitsphilosophie und eines geänderten Risikobewusstseins die Kosten auch dann zu tragen, wenn die Atomwirtschaft – wie bei derartigen Verhandlungen üblich – nach einem ersten geleerten vollen Glas gut gelaunt die Bundesregierung zu einem kräftigen Nachschenken einlädt.

Ministerialdirigent Dr. Andreas Wasielewski, Kiel

## Stand der Umsetzung der UVP-Änderungs- und der IVU-Richtlinie\*

*Parallel zu den Arbeiten der vom BMU eingesetzten unabhängigen Sachverständigenkommission für ein Umweltgesetzbuch wurden in Brüssel die UVP-Änderungs- und die IVU-Richtlinie verabschiedet. Beide Richtlinien bedeuten eine Stärkung für den integrativen und medienübergreifenden Umweltschutz. Das BMU versuchte deshalb, die Umsetzung dieser beiden Richtlinien mittels eines UGB I zu bewerkstelligen. Das Projekt stieß jedoch im Detail auf vielfältige Widerstände. Nachdem die Umsetzungsfristen im März bzw. Oktober 1999 abgelaufen waren und innerhalb der Bundesregierung erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken geltend gemacht worden waren, stellte das BMU das Projekt Umweltgesetzbuch zunächst zurück und versucht nun die Umsetzungserfordernisse der genannten Richtlinien mittels eines insoweit vorgezogenen Artikelgesetzes möglichst rasch zu bewerkstelligen.*

### I. Einführung

Es entspricht inzwischen schlechter deutscher Tradition, Richtlinien der EG, zumal aus dem umweltrechtlichen Bereich, zum Teil fehlerhaft<sup>1</sup>, vor allen Dingen aber deutlich verspätet umzusetzen<sup>2</sup>. Der beklagenswerte Zustand, dass seit wenigen Tagen nunmehr auch die IVU-Richtlinie sich zu dem Kreis der unerledigten „Altlasten“ zu gesellen hat, mag hier zu Lande nicht mehr all zu dramatisch empfunden werden. Man ist daran ja gewöhnt. Nur wird der Zustand dadurch nicht besser. Neben nicht unerheblichen Zwangsgeldern<sup>3</sup>, die allein den Bund treffen können, haben vor allen Dingen die für den Vollzug des Umweltrechts zuständigen Länder, Anlagenbetreiber und die Nachbarschaft mit den Problemen verfristeter EU-Regelungen zu kämpfen. Um einigermaßen Rechtssicherheit zu schaffen, müssen schwierige Fragen nach Umfang und Reichweite einer ggf. anzunehmenden Direktwirkung geklärt werden. Zu dem droht der bundeseinheitliche Vollzug auf der Strecke zu bleiben. Wohlgemeinte Beschlüsse des LAI oder der LAWA vermögen eben keine bundesrechtliche Regelung zu ersetzen. Investitionssicherheit für die Betreiber, Rechtssicherheit für die betroffene Anwohnerschaft bleiben auf der Strecke.

Über die spezifischen deutschen Probleme bei der Umsetzung europäischen Umweltrechts ist in der Vergangenheit vielfach berichtet worden. Wegen dem föderalen System und der uns wohl immer noch eigenen Gründlichkeit wird verschiedentlich auch das spezifische deutsche Rechtssystem genannt, das sich mit der Aufnahme neuer Strukturelemente, wie z. B. der Umweltverträglichkeitsprüfung, naturgemäß schwer tue<sup>4</sup>.

In der Tat, wir in Deutschland tun uns nicht nur schwer mit dem Gedanken, neu entstehendes europäisches Umweltrecht als eine Weiterentwicklung unseres eigenen nationalen Rechts zu begreifen, das wir als wichtige europäische Indus-

triationation auch maßgeblich mit zu gestalten haben. Auch bei der Umsetzung suchen wir nicht immer nach der praktisch geeignetsten Lösung, sondern setzen den Bohrer bevorzugt an der dicksten Stelle des Brettes an. Dass dann mitunter sich die Bretter stärker als der Bohrer erweisen, ist (auch) im Falle der Umsetzung der UVP-Änderungs- und der IVU-Richtlinie zu besichtigen.

Nachfolgend soll die noch nicht abgeschlossene Umsetzungsdiskussion in Deutschland nachgezeichnet werden. Dabei erwies es sich als unerlässlich, zumindest skizzenhaft zunächst die wesentlichen inhaltlichen Umsetzungserfordernisse anzudeuten. Hierbei wird sich erweisen, dass im Zentrum der Debatte der gemeinschaftsrechtliche Schlüsselbegriff der „Integration“ steht. Nur vor diesem Hintergrund wird die vergebliche Verzahnung mit dem Projekt Umweltgesetzbuch verständlich. Schließlich wird bundesdeutsche Bilanz zu ziehen sein; wo stehen wir heute und was müssen die nächsten Schritte sein, um einigermaßen zügig das Ziel Umsetzung der genannten Richtlinien noch erreichen zu können.

Nicht ohne Reiz ist in diesem Zusammenhang ein Blick über die Grenzen. Frankreich, die Niederlande und Schweden haben die IVU-Richtlinie bereits in nationales Recht umgesetzt<sup>5</sup>. Auch Großbritannien hat im September 1999 ein nationales Gesetz zur Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung erlassen<sup>6</sup>. Dabei handelt es sich aller-

\* Der Autor ist Leiter der Allgemeinen und Grundsatzabteilung im Ministerium für Umwelt, Natur und Forsten des Landes Schleswig-Holstein in Kiel.

1) So z. B. im Falle der Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. 6. 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt (ABIEG Nr. L 158, S. 56) durch das Umweltinformationsgesetz (UIG) v. 8. 7. 1994 (BGBl I, 1490); vgl. Urteil des EuGH, NVwZ 1998, 945 – Wilhelm Mecklenburg/Kreis Pinneberg und NVwZ 1999, 1209 = EuZW 1999, 763 = DVBl 1999, 1494 = <http://www.curia.eu.int/juris/egi> – EU Kommission/Bundesrepublik Deutschland.

2) Beispielhaft: Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten vom 27. 6. 1985 (ABIEG Nr. L 175, S. 40) war bis zum 3. 7. 1988 in nationales Recht umzusetzen; das UVP-Gesetz ist am 1. 8. 1999 in Kraft getreten, die Änderungs-Verordnung zur 9. BImSchV ist erst am 1. 6. 1992, die Änderungs-Verordnung zur AtVfV sogar erst am 25. 11. 1994 in Kraft getreten. Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen vom 21. 5. 1992 (ABIEG Nr. L 206, S. 7), zuletzt geändert am 27. 10. 1997 (ABIEG Nr. L 305, S. 42) sog. FFH-Richtlinie und die Richtlinie 92/83/EG des Rates vom 9. 12. 1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen (ABIEG 1997 Nr. L 10, S. 13) – Seveso II-Richtlinie sind trotz Fristablauf nach wie vor nicht vollständig umgesetzt.

3) Einzelheiten Art. 228 EGV (ex-Art. 171) i. d. F. des Vertrages von Amsterdam vom 2. 10. 1997 i. d. F. der Bekanntmachung vom 28. 4. 1999 (BGBl II, 416), in Kraft getreten am 1. 5. 1999 gem. Bekanntmachung 6. 4. 1999 (BGBl II, 296).

4) Hansmann, NVwZ 1995, 320.

5) Nach französischer Auffassung ist ein integriertes Genehmigungsverfahren im Rahmen der Industrieanlagenzulassung bereits durch Gesetz vom 19. 7. 1976 eingeführt worden. Durch ministeriellen Erlass vom 2. 2. 1998 werden nunmehr die allgemeinen Betriebsregelungen und vor allen Dingen die Festlegung von Emissionsgrenzwerten, die auf die besten verfügbaren Techniken gestützt werden müssen, neu geregelt; s. dazu „France implements IPPC Directive“, in: *Environnement: Watch Westen Europe*, Vol. VII No. 6 v. 20. 3. 1998; *Kromarek*, in: *Rengeling* (Hrsg.), Auf dem Weg zum UGB I, 6. Osnabrücker Gespräche z. dt. und europ. UmweltR 17.-19. 6. 1998, S. 57 ff.; Schweden hat die Umsetzung der IVU-Richtlinie im Rahmen einer umfassenden Umweltrechtsreform verwirklicht, „The Environmental Code“ vom 11. 6. 1998, Stockholm, 1998; auch EU-Anwärter Polen bereitet bereits eine Reform des nationalen Umweltrechtes vor, in dessen Zusammenhang auch die IVU-Richtlinie umgesetzt werden soll, dazu *Environment Watch Westen Europe*, Vol. VII Nr. 14 v. 17. 7. 1998. In den Niederlanden ist die Umsetzung der IVU-Richtlinie bereits im Rahmen des neuen *Environmental Management Act – Wet milieubeheer* –, das am 1. 3. 1993 in Kraft getreten ist, verwirklicht worden, dazu *Bohne/Colino/Pandolfini*, The evolution of integrated permitting and inspections of industrial installations in the European Union, *Speyerer Forschungsberichte* 186, 1998, S. 117 ff.

6) *Pollution Prevention and Control Act v. 27. 7. 1999*; Internet-Adresse: <http://www.hms.gov.uk/acts/1999.htm>.