

Atomausstieg

Ist der Ausstieg eine Enteignung? Haben die Energiekonzerne Ansprüche auf Entschädigungen?

Heiner Adamski

I. Die Entscheidung der Bundesregierung und des Gesetzgebers gegen Stromerzeugung in Atomkraftwerken

In der Bundesrepublik Deutschland wird die Stromerzeugung in Atomkraftwerken (AKW) Ende 2021 eingestellt – in viereinhalb Jahren. Deutschland wird dann keine atomwaffenfreie Zone sein (es gibt nach wie vor Atomwaffenstationierungen der USA in Büchel in der Eifel). In Deutschland wird es aber nach einigen Jahrzehnten der friedlichen Nutzung der Kernenergie – bei freilich vielen unfriedlichen und gewalttätigen Protesten gegen diese Art der Energiegewinnung – ab 2022 keine Atomstromerzeugung mehr geben. Politische und rechtliche Grundlage für diesen Atomausstieg ist eine 2011 von der damaligen Bundesregierung – einem Kabinett aus Politikern der CDU/CSU und der FDP – getroffene Entscheidung und ein vom Deutschen Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates verabschiedeter Regierungsentwurf für ein Dreizehntes Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes (dem Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren).

Die Regierung hatte mit dieser Entscheidung auf die Naturkatastrophe in Japan im März 2011 (Erdbeben und Tsunami) und die dadurch ausgelöste Nuklearkatastrophe in Atomkraftwerken (Fukushima) reagiert. Wenige Wochen später – im Juli 2011 – hat Bundeskanzlerin Dr. Merkel die Entscheidung der Bundesregierung im Deutschen Bundestag in einer Regierungserklärung „Der Weg zur Energie der Zukunft“ begründet. Sie sagte u.a., dass Fukushima gezeigt habe, dass die Risiken der Kernenergie nicht beherrschbar seien. Sie hat von einem „Einschnitt für die Welt“ gesprochen und für die Bundesrepublik Deutschland einen Fünf-Punkte-Plan vorgestellt. Zu diesem Plan gehören das erwähnte Dreizehnte Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes als Rechtsgrundlage des Atomausstiegs und außerdem ein Entsorgungskonzept für



Heiner Adamski

Sozialwissenschaftler mit den Arbeitsschwerpunkten Bildung und Recht, Staatsformen und Rechtsbewusstsein in Deutschland

Atommüll, die Versorgungssicherung, die zukünftige Energiegewinnung und die Einrichtung eines lückenlosen Monitoring-Programms. Die Umsetzung dieses Paketes nannte Merkel damals eine „Herkulesaufgabe“.

Eine Hürde ist jetzt genommen: Das Bundesverfassungsgericht hat im Dezember 2016 die Novellierung des Atomgesetzes als verfassungsgemäß beurteilt. Andere Aufgaben wie die Entwicklung von sicheren Verfahren zur Endlagerung des Atommülls – der eine Million Jahre strahlen kann – sind noch nicht erledigt. Hier hat die Bundesregierung im März 2017 Vereinbarungen mit Energiekonzernen getroffen. Dieser Punkt wird aber kritisch gesehen.

II. Reaktionen der Energiekonzerne

Den Atomausstieg haben die Energiekonzerne 2011 rechtlich als entschädigungspflichtige Enteignung gem. Art. 14 Grundgesetz beurteilt. Art. 14 gewährleistet ja als Grundrecht das Eigentum (und das Erbrecht), aber er sagt nach Verweisen auf die Sozialpflichtigkeit (!) des Eigentums und seinem Gebrauch zum Wohle der Allgemeinheit (!) auch, dass eine Enteignung zum Wohle der Allgemeinheit zulässig ist und dass bei einer Enteignung Art und Ausmaß einer Entschädigung unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten bestimmt werden müssen. (Die hier angedeutete Problematik habe ich unter dem Titel „Atomausstieg und der Aufstand der Energieriesen“ in GWP 3/2011, S. 289ff., dargestellt.)

Rechtsvertreter der Energiekonzerne haben das Ausstiegsszenario damals so gesehen:

„Über den Ausstieg aus der Kernenergie mag es ein hohes Maß an gesellschaftlichem und politischem Konsens geben. Das bedeutet aber nicht, dass die Kraftwerksbetreiber rechtlos sind. Der Gesetzgeber kann aus Überzeugung oder Gründen politischer Opportunität eine Stimmungslage in der Bevölkerung aufgreifen. Er ist dabei aber an die Verfassung gebunden. Jeder Eingriff in Freiheit und Eigentum ist nur unter strenger Beachtung der Vorgaben der Grundrechte zulässig. Die Grundrechte dienen gerade dem Schutz des Einzelnen, des Bürgers wie des Unternehmers.

Die Anordnung der Stilllegung eines Kraftwerkes oder die Reduzierung der Laufzeiten ist ein elementarer Eingriff in die Betreiberstellung, und zwar sowohl in das Eigentum am Betrieb wie in die zukunftsorientierte Freiheit unternehmerischer Betätigung. Bei der Stilllegung wird das Eigentum faktisch ganz entzogen, bei der Laufzeitverkürzung wird die dem Eigentum zugeordnete Funktion – Erzeugung von Strom – zeitlich begrenzt. Beides ist ein Eingriff in das durch Art. 14 GG geschützte Eigentum. Dieser Eingriff ist – je nachdem, wie die Neuregelung ausfällt – eine Enteignung oder eine Neubestimmung des Inhalts des Eigentums. Geschützt ist das Eigentum in seiner gegenwärtigen gesetzlichen Ausgestaltung, also in der Fassung des Atomgesetzes vom Dezember 2010; damals wurden u.a. die Laufzeiten der Kraftwerke um 8 bis 14 Jahre verlängert. Das Ausmaß dieser Verlängerung war ein Kompromiss, bei dessen Bewertung man sich vor Augen halten muss, dass die Kernkraftwerke ursprünglich unbefristet und ohne Strommengenbegrenzung, gewissermaßen auf Lebenszeit genehmigt wurden. Erst 2002 wurde das Eigentum an den Kraftwerken inhaltlich umgestaltet und auf 32 Jahre verkürzt. Schon damals gab es wichtige Stimmen, die dies für verfassungswidrig hielten. Der Gesetzgeber ging diesem Problem dadurch aus dem Weg, dass er mit den Kraftwerksbetreibern eine sogen. Konsensvereinbarung schloss, die ihnen im Gegenzug für die Akzeptanz der Neuregelung gewisse Vorteile brachte (unter anderem das Verbot einer einseitigen Belastung/Besteuerung, was ja gerade heute wieder ein höchst aktuelles Thema ist). Die Vereinbarung galt und gilt für die damalige gesetzliche Regelung unter den seinerzeit geltenden Umständen. Sie erstreckt sich nicht auf eine neue Regelung unter den heutigen Gegebenheiten. Nun also erneut die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit: Ein Eingriff in Art. 14 GG muss zunächst