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

Gesellschaft • Wirtschaft • Politik (GWP) Heft 2/2017, S. 271-280 www.budrich-journals.de
https://doi.org/10.3224/gwp.v66i2.09

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 zugedachte 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

durch valide, belastbare Gründe gerechtfertigt sein. Insbesondere müssen die Gründe so beschaffen sein, dass ihnen nicht durch die Anwendung des geltenden Atomgesetzes Rechnung getragen werden kann. Schon auf dieser Stufe begegnet ein Ausstiegsgesetz erheblichen Bedenken. Gewiss ist der Schutz der Bevölkerung ein hohes Rechtsgut. Aber geht es hier darum? Noch im Dezember 2010 war der Gesetzgeber und mit ihm fast einheitlich die Fachwelt – auch heute noch praktisch das gesamte Ausland – der Auffassung, dass deutsche Kernkraftwerke ohne jeden Abstrich sicher sind. Das wurde durch die von der Bundesregierung in Auftrag gegebene Studie der Reaktorsicherheitskommission bestätigt. Die unsäglichen Vorkommnisse in Japan stellen das nicht in Frage. Denn in Japan wurde gegen eine Vielzahl elementarer Grundsätze verstoßen, deren Einhaltung in Deutschland selbstverständlich sind. Auch vor terroristischen Angriffen weisen die deutschen Kraftwerke ein hohes Maß an Sicherheit auf, zumal im internationalen Vergleich.

Das hat der Gesetzgeber im Dezember 2010 noch ausdrücklich festgestellt. Es ist zweifelhaft, ob eine plötzliche, nicht durch sachliche Fakten begründete Neubewertung des Risikos einen Eingriff in das bestehende Eigentum rechtfertigt. Der funktionale Wert des Eigentums liegt gerade in einer hohen Stabilität, die alleine eine langfristige Planung und damit auch Investitionssicherheit ermöglicht. Selbst wenn man den Eingriff noch als dem Grunde nach gerechtfertigt und verhältnismäßig ansehen wollte, stellt sich die Frage nach der Entschädigungspflicht. Eine Enteignung ist nach der Verfassung nur aufgrund eines Gesetzes zulässig, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt. Sonst ist das Gesetz verfassungswidrig. Die Entschädigung muss sich am Wert des Genommenen orientieren, also an dem Gegenwert für den Entzug der Strommengen, die nach dem geltenden Gesetz von den einzelnen Kraftwerken produziert werden dürfen.

Auch wenn man die Stilllegung und die öffentlich diskutierte erhebliche Laufzeitverkürzung (etwa den Rückfall auf die Regelung des AtG 2002) nicht als Enteignung, sondern nur als Neubestimmung des Eigentumsinhalts auffassen wollte, müsste sie durch belastbare sachliche Gründe gerechtfertigt sein und ein finanzieller Ausgleich vorgesehen werden. Sonst wäre die Regelung eine unangemessene Verkürzung des Eigentumsinhaltes und würde gegen die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 verstoßen. Auch diese Entschädigung müsste unmittelbar im Gesetz geregelt sein. In der Diskussion zum Ausstieg und zu seiner Haushaltsrelevanz vermisst man den Posten für Entschädigungszahlungen.

Die Verkürzung der Laufzeiten der Kernkraftwerke oder gar die Stilllegung stellten zugleich einen Eingriff in die durch Art. 12 GG geschützte Berufs- und Gewerbefreiheit des Kraftwerksbetreibers dar. Ein solcher Eingriff wirkt sich als zeitlich gestufter Zwang zur Aufgabe des Gewerbes aus. Er ist nur zur Abwehr dringender Gefahren für ein wichtiges Gemeinschaftsgut zulässig. Gegenwärtig sind solche Gründe nicht zu erkennen. Die Kernkraftwerke entsprechen anerkanntermaßen dem Schutz und Vorsorgegrundsatz. Eine möglicherweise zulässige weitere Minimierung des Restrisikos – auch hierfür bedarf es stringenter Gründe – könnte durch die Anwendung bestehender Gesetze erreicht werden. Die 12. Atomgesetz-Novelle (Dezember 2010) sieht das ausdrücklich vor. Dazu bedarf es keiner Verkürzung der Laufzeiten, und schon gar nicht einer vorzeitigen Stilllegung. Das war bis Fukushima die Auffassung des Gesetzgebers und verbreiteter Konsens in der Fachwelt. Fukushima hat an dieser Betrachtung nichts geändert. Denn die Ereignisse dort lassen sich nicht übertragen ...“ (Siehe dazu GWP 3/2011, S. 289 ff.)

Die Energiekonzerne E.on, RWE und Vattenfall haben dann vor dem Bundesverfassungsgericht diesen Sachverhalt zum Gegenstand von Verfassungsbeschwerden gemacht: Sie haben die Beschwerden gegen den 2011 beschlossenen Ausstieg gerichtet. Hier ist dieser Punkt wichtig:

Dieser Ausstieg aus der friedlichen Nutzung der Kernenergie war – genau betrachtet – eine Beschleunigung eines schon früher beschlossenen Ausstiegs. Eine Entscheidung für den Ausstieg war nämlich bereits 2002 zu Zeiten einer rot-grünen Bundesregierung durch eine Novellierung des Atomgesetzes erfolgt. Den einzelnen Atomkraftwerken waren dabei Kontingente an sog. Reststrommengen zugeteilt worden (eine noch zu erzeugende Strommenge); eine Reststrommenge war für jedes Kernkraftwerk festgelegt worden. Diese Reststrommengen konnten grundsätzlich von älteren Kraft-

werken auf neuere übertragen werden. Nach dem Verbrauch dieser Reststrommengen waren die Atomkraftwerke abzuschalten. Ein festes Enddatum enthielt das Ausstiegsgesetz aus dem Jahr 2002 aber nicht. Nach der Bundestagswahl 2009 entschied sich die neue Bundesregierung (Koalition CDU/CSU und FDP) für ein verändertes Energiekonzept, das die Kernenergie noch für einen längeren Zeitraum als „Brückentechnologie" nutzen sollte. Demgemäß gewährte der Gesetzgeber mit einer 11. AtG-Novelle allen Kernkraftwerken zusätzliche Reststrommengen und verfolgte damit das Ziel einer Verlängerung der Laufzeiten der deutschen Kernkraftwerke um durchschnittlich 12 Jahre. Infolge des Tsunamis vom März 2011 und der dadurch ausgelösten Nuklearkatastrophe in Fukushima hat der Gesetzgeber mit der 13. AtG-Novelle erstmals feste Endtermine für den Betrieb der Kernkraftwerke gesetzlich verankert und zugleich die durch die 11. AtG-Novelle im Herbst 2010 vorgenommene Laufzeitverlängerung der Kernkraftwerke rückgängig gemacht.

Hiergegen richteten sich die Verfassungsbeschwerden. Die verfassungsrechtliche Kontrolle der angegriffenen 13. AtG-Novelle bezieht sich damit auf eine Rechtslage, nach der die Beendigung des Leistungsbetriebs der Kernkraftwerke nach Maßgabe der ihnen zugeteilten Elektrizitätsmengen bereits feststand. Die Beschwerdeführerinnen rügen vornehmlich eine Verletzung der Eigentumsfreiheit (Art. 14 Abs. 1 GG) – und dabei geht es um den Wert der Reststrommengen. Die Grundsatzentscheidung über die Beendigung der friedlichen Nutzung der Kernenergie in Deutschland war nicht Gegenstand der Verfassungsbeschwerden.

Die Entschädigungsansprüche – die in den Medien mit etwa 20 Milliarden Euro (das sind 20.000 Millionen) beziffert werden – sind vor dem Bundesverfassungsgericht aber nicht konkret, sondern sozusagen abstrakt geltend gemacht worden. Es ging nicht um konkrete Forderungen und Entschädigungsleistungen durch den Staat (um Zahlungen an die Konzerne), sondern um die Frage, ob der Atomausstieg gemäß der 13. AtG-Novelle rechtlich so bewertet werden kann, wie die Konzerne es tun – eben als entschädigungspflichtige Enteignung – und ob Ansprüche dann vor anderen Gerichten (Zivilgerichten) geltend gemacht werden können.

Ein interessanter Punkt war dabei, dass der ausländische Staatskonzern Vattenfall sich in Deutschland auf ein Grundrecht berufen hat. Kann ein Staat Grundrechte – die ja Rechte der Bürger und auch von Unternehmen gegen den Staat sind – beanspruchen? Außerdem hat Vattenfall vor dem Internationalen Zentrum zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten (dem International Centre for Settlement of Investment Disputes ICSID) gegen die Bundesregierung geklagt.Der schwedische Konzern fordert von der Bundesregierung knapp fünf Milliarden Euro Entschädigung. Das ICSID ist eine der sog. Weltbankgruppe zugehörige internationale Schiedsinstitution mit Sitz in Washington D.C. Sie unterstützt u.a. die Beilegung von Streitigkeiten zwischen Investoren und Staaten im Rahmen bilateraler und multilateraler Investitionsschutzabkommen. Der schwedische Konzern konnte als einziger der Betreiber von Atomkraftwerken in Deutschland vor dieses Zentrum ziehen, da er sich als ausländischer Investor auf Investitionsschutzabkommen berufen kann (solche Abkommen bieten ausländischen natürlichen oder juristischen Personen in fremden Staaten rechtlichen Schutz beispielsweise gegen eigentumsbeeinträchtigende Maßnahmen wie entschädigungslose Enteignungen).

Im Dezember 2016 hat dann das Bundesverfassungsgericht seine Entscheidung verkündet.

III. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (1)

Leitsätze

1. Das Dreizehnte Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes mit dem Ziel der Beschleunigung des Atomausstiegs steht weitgehend im Einklang mit dem Grundgesetz.
2. Eine erwerbswirtschaftlich tätige inländische juristische Person des Privatrechts, die vollständig von einem Mitgliedstaat der Europäischen Union getragen wird, kann sich wegen der Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes in Ausnahmefällen auf die Eigentumsfreiheit berufen und Verfassungsbeschwerde erheben.

3.a) Die den Kernkraftwerken 2002 und 2010 durch Gesetz zugewiesenen Elektrizitätsmengen bilden keinen selbständigen Gegenstand des Eigentumsschutzes, haben aber als maßgebliche Nutzungsgrößen teil am Eigentumsschutz der Anlagen.

b) An öffentlich-rechtlichen Genehmigungen besteht grundsätzlich kein Eigentum.

4. Eine Enteignung nach Art.14 Abs.3 GG setzt den Entzug des Eigentums durch Änderung der Eigentumszuordnung und stets auch eine Güterbeschaffung voraus. Die Regelungen zur Beschleunigung des Atomausstiegs durch das Dreizehnte Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes vom 31. Juli 2011 begründen danach keine Enteignung.
5. Führen Einschränkungen der Nutzungs- und Verfügungsbefugnis am Eigentum als Inhalts- und Schrankenbestimmungen im Sinne von Art.14 Abs.1 Satz2 GG zu einem Entzug konkreter Eigentumspositionen, ohne der Güterbeschaffung zu dienen, sind gesteigerte Anforderungen an deren Verhältnismäßigkeit zu stellen. Sie werfen stets die Frage nach Ausgleichsregelungen auf.
6. Die entschädigungslose Rücknahme der Ende 2010 durch Gesetz erfolgten Verlängerung der Laufzeit der Kernkraftwerke um durchschnittlich 12 Jahre durch das angegriffene Dreizehnte Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes ist angesichts des mehrfach eingeschränkten Vertrauens in den Erhalt der Zusatzstrommengen verfassungsgemäß. Der Gesetzgeber durfte auch ohne neue Gefährdungserkenntnisse den Reaktorunfall in Fukushima als Anlass nehmen, zum Schutze der Gesundheit der Bevölkerung und der Umwelt den Ausstieg aus der Kernenergie zu beschleunigen.
7. Das Dreizehnte Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes enthält angesichts der gesetzlich festgelegten Restlaufzeiten der Anlagen und wegen des in diesem Fall besonders verbürgten Vertrauensschutzes eine unzumutbare Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums, soweit es dazu führt, dass zwei der Beschwerdeführerinnen substantielle Teile ihrer Reststrommengen von 2002 nicht konzernintern nutzen können.
8. Art. 14 Abs.1 GG schützt unter bestimmten Voraussetzungen berechtigtes Vertrauen in den Bestand der Rechtslage als Grundlage von Investitionen in das Eigentum und seine Nutzbarkeit.

Zu der besonderen Frage nach der Verfassungsbeschwerdebefugnis des Energiekonzerns Vattenfall sagt das Gericht: „Die Gesellschaftsanteile an der Beschwerdeführerin Vattenfall sind mittelbar vollständig in der Hand des schwedischen Staates. Gleichwohl steht ihr gegen die 13. AtG-Novelle die Verfassungsbeschwerde unter Berufung auf Art. 14 GG ausnahmsweise offen.“ Die Verfassungsbeschwerde wurde zugelassen, weil der schwedische Staatskonzern nach Ansicht des Gerichts ohne eine Verfassungsbeschwerde überhaupt keine Möglichkeit gehabt hätte, vor deutschen Gerichten gegen den Atomausstieg zu klagen.

In einer Pressemitteilung des Bundesverfassungsgerichts wird die Entscheidung so erläutert: „Die Regelungen des Dreizehnten Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes vom 31. Juli 2011 (13. AtG-Novelle) erweisen sich weitgehend als eine zumutbare und auch die Anforderungen des Vertrauensschutzes und des Gleichbehandlungsgebots wahrende Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums. Die 13. AtG-Novelle verletzt die Eigentumsgarantie (Art. 14 GG) jedoch insoweit, als die Einführung fester Abschalttermine für die in Deutschland betriebenen Kernkraftwerke (§ 7 Abs. 1a Satz 1 Atomgesetz in der Fassung der 13. AtG-Novelle) einen konzerninternen Verbrauch der im Jahr 2002 jedem Kernkraftwerk gesetzlich zugewiesenen Stromerzeugungskontingente bis zu den festgesetzten Abschaltdaten nicht sicherstellt. Hierdurch werden die durch die Eigentumsgarantie geschützten Nutzungsmöglichkeiten der Anlagen unzumutbar, teilweise auch gleichheitswidrig beschränkt. Demgegenüber steht die Streichung der mit dem Elften Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes vom 8. Dezember 2010 („11. AtG-Novelle“) den einzelnen Kernkraftwerken zusätzlich gewährten Stromerzeugungskontingente in Einklang mit dem Grundgesetz. Mit Art. 14 GG unvereinbar ist ferner, dass die 13. AtG-Novelle keine Regelung zum Ausgleich für Investitionen vorsieht, die im berechtigten Vertrauen auf die im Jahr 2010 zusätzlich gewährten Stromerzeugungskontingente vorgenommen, durch deren Streichung mit der 13.AtG-Novelle aber entwertet wurden. § 7 Abs. 1a Satz 1 Atomgesetz ist zunächst weiter anwendbar; der Gesetzgeber muss bis 30. Juni 2018 eine Neuregelung treffen.“

* * *

Der 2011 beschlossene beschleunigte Atomausstieg verstößt also im Wesentlichen nicht gegen das Grundgesetz. Die Energiekonzerne RWE, E.on und Vattenfall können aber gleichwohl eine Entschädigung erhalten. Die Höhe hat das Bundesverfassungsgericht nicht geklärt. Dies wird in Gerichtsverfahren vor Zivilgerichten getan – wenn die Konzerne klagen.

IV. Kommentar

Das Bundesverfassungsgericht musste eine Rechtsfrage zum Eigentum, zur Enteignung und zur Entschädigung auf einem Gebiet beantworten, das für Laien und vielfach auch für Experten ein boden- und geländerloses Terrain geworden ist: die Kernenergie mit ihren physikalischen, technischen, allgemein-politischen und energiepolitischen sowie volks- und betriebswirtschaftlichen und – nicht zuletzt – verfassungs- und atomrechtlichen Problemlagen. Die Bundeskanzlerin (die ja „gelernte“ Physikerin ist) hat zu diesem Terrain in einer Regierungserklärung im Deutschen Bundestag gesagt:
„... die dramatischen Ereignisse in Japan sind ein Einschnitt für die Welt. Sie waren ein Einschnitt auch für mich ganz persönlich. Wer auch nur einmal die Schilderungen an sich heran lässt, wie in Fukushima verzweifelt versucht wurde, mit Meerwasser die Reaktoren zu kühlen, um inmitten des Schreckens noch Schrecklicheres zu verhindern, der erkennt: In Fukushima haben wir zur Kenntnis nehmen müssen, dass selbst in einem Hochtechnologieland wie Japan die Risiken der Kernenergie nicht sicher beherrscht werden können. Wer das erkennt, muss die notwendigen Konsequenzen ziehen. ... das Restrisiko der Kernenergie kann nur der akzeptieren, der überzeugt ist, dass es nach menschlichem Ermessen nicht eintritt. Wenn es aber eintritt, dann sind die Folgen sowohl in räumlicher als auch in zeitlicher Dimension so verheerend und so weitrei-

chend, dass sie die Risiken aller anderen Energieträger bei weitem übertreffen. Das Restrisiko der Kernenergie habe ich vor Fukushima akzeptiert, weil ich überzeugt war, dass es in einem Hochtechnologieland mit hohen Sicherheitsstandards nach menschlichem Ermessen nicht eintritt. Jetzt ist es eingetreten. Genau darum geht es also – nicht darum, ob es in Deutschland jemals ein genauso verheerendes Erdbeben, einen solch katastrophalen Tsunami wie in Japan geben wird. Jeder weiß, dass das genauso nicht passieren wird. ... es (geht) um etwas anderes. Es geht um die Verlässlichkeit von Risikoannahmen und um die Verlässlichkeit von Wahrscheinlichkeitsanalysen."[2]

Auf diese Risiken geht auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil ein:

„Bei den auf der Grundlage des Atomgesetzes von den Energieversorgungsunternehmen geschaffenen Kernkraftwerken und damit in Zusammenhang stehenden Eigentumsrechtspositionen ist zu berücksichtigen, dass es sich hierbei um Eigentum mit einem besonders ausgeprägten sozialen Bezug handelt. Einerseits hat sich der Staat mit dem Atomgesetz von 1959 bewusst für die friedliche Nutzung der Kernenergie entschieden und mit zahlreichen Fördermaßnahmen auch Investitionen aus dem privaten Bereich veranlasst. Andererseits ist in den letzten Jahrzehnten zunehmend in den Vordergrund des öffentlichen Bewusstseins getreten, dass es sich bei der friedlichen Nutzung der Kernenergie um eine Hochrisikotechnologie handelt, die unter anderem mit extremen Schadensfallrisiken und mit bisher noch nicht geklärten Endlagerproblemen belastet ist ... Dies verschafft dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Atomrechts einen besonders weiten Gestaltungsspielraum, auch gegenüber bestehenden Eigentumspositionen, ohne diesen jedoch jeglichen Schutz zu nehmen."

Wenn wir diese Passagen und Risiken richtig verstehen wollen, ist ein Blick in die Geschichte sinnvoll. Es wird dann deutlich, dass es nach den Erfahrungen der militärischen Nutzung der Kernenergie am Ende des Zweiten Weltkriegs (Atombombeneinsätze durch US-amerikanisches Militär in Japan) in vielen Staaten – so auch in der Bundesrepublik Deutschland – eine Heilserwartung an die friedliche Nutzung der Atomenergie gab. Es gab sie in der Philosophie und in der Politik und auch in den Naturwissenschaften. Ein Beispiel ist Ernst Bloch. In dem großen Werk „Das Prinzip Hoffnung" schrieb er: *„Wie die Kettenreaktionen auf der Sonne uns Wärme, Licht und Leben bringen, so schafft die Atomenergie, in anderer Maschinerie als der der Bombe, in der blauen Atmosphäre des Friedens, aus Wüste Fruchtland, aus Eis Frühling. Einige hundert Pfund Uranium und Thorium würden (...) ausreichen, um der Menschheit die Energie (...) zum Gebrauch fertig darzubieten."*[3] In der Zeit der euphorischen Erwartungen wurde in der Bundesrepublik Deutschland Energiepolitik dann schnell Atompolitik. In den 1950er Jahren war zwar zunächst keine Atomforschung möglich, weil die Bundesrepublik wegen einiger Vorbehalte der Siegermächte des Zweiten Weltkriegs kein voll souveräner Staat war und die Siegermächte Atomforschung nicht erlaubt hatten. Dies änderte sich aber schnell. 1955 konnte ein Bundesministerium für Atomfragen gegründet werden. Der Altphilologe und „gelernte" Studienrat Franz-Josef Strauß wurde Atomminister. Er setzte sich für die Erforschung und zivile Nutzung der Kernenergie ein und forderte die Stromproduktion in Atomkraftwerken. Dabei plädierte er – abweichend von der US-amerikanischen Rechtslage – zur Förderung des schnellen Aufbaus einer privaten Kernenergiewirtschaft für ein Privateigentum an Kernbrennstoffen möglichst frei von staatlichen Reglementierungen. Dazu gehörte auch eine private Haftung für die durch Kernenergie verursachten Schäden. Strauß erklärte damals: *„Wenn wir unseren 10- bis 15-jährigen Rückstand nicht sehr rasch aufholen,*

werden wir wahrscheinlich darauf verzichten müssen, in Zukunft zu den führenden Nationen gezählt zu werden.“[4] Das Godesberger Programm der SPD von 1959 enthielt ebenfalls die Zukunftshoffnung Atomkraft:

„Aber das ist auch die Hoffnung dieser Zeit, dass der Mensch im atomaren Zeitalter sein Leben erleichtern, von Sorgen befreien und Wohlstand für alle schaffen kann, wenn er seine täglich wachsende Macht über die Naturkräfte nur für friedliche Zwecke einsetzt; dass der Mensch den Weltfrieden sichern kann, wenn er die internationale Rechtsordnung stärkt, das Mißtrauen zwischen den Völkern mindert und das Wettrüsten verhindert; daß der Mensch dann zum erstenmal in seiner Geschichte jedem die Entfaltung seiner Persönlichkeit in einer gesicherten Demokratie ermöglichen kann zu einem Leben in kultureller Vielfalt, jenseits von Not und Furcht.“

Naturwissenschaftler – hier ist besonders auf den Göttinger Kreis um Carl Friedrich von Weizsäcker hinzuweisen – haben sich damals der militärischen Nutzung der Kernenergie widersetzt und zugleich ihre Bereitschaft zur Mitarbeit an der friedlichen Nutzung bekundet. Heisenberg und andere Physiker sind dann von Göttingen nach München „gezogen“. Mit staatlichen Geldern – Milliarden und Abermilliarden – sind Forschungen und energiepolitische Entwicklungen mitfinanziert worden (was nicht ohne Einfluss auf die wirtschaftliche Lage der Energiewirtschaft war). Atomkraftwerke wurden gebaut und lieferten Strom (der Anteil an der Stromerzeugung stieg lt. statista bis 2000 auf etwa 30 Prozent und ging dann bis 2015 auf etwa 15 Prozent zurück).

In den 1970er Jahren formierte sich aber Widerstand gegen die Stromerzeugung in Atomkraftwerken. Diese Technik wurde in großen Teilen der Bevölkerung als gefährlich wahrgenommen. Experten hatten – wie so oft in der Wissenschaft – kontroverse Auffassungen. Es kam bundesweit zu Demonstrationen und auch zu Gewalt. Ein Schlagwort ist „Brokdorf“. Gegen die dortigen Planungen und Bauten haben 100.000 Menschen demonstriert. Dagegen hat der Staat alle rechtlichen Möglichkeiten (auch Demonstrationsverbote) und sein polizeiliches Arsenal von Hundestaffeln und Schlagstöcken über Tränengas bis zu Wasserwerfern zu Lande und aus der Luft gegen Demonstranten eingesetzt. Die Demonstrationsverbote waren dann auch Gegenstand einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in dem sog. Brokdorf-Beschluss (in ihm sind – entscheidend beeinflusst vom damaligen Gerichtspräsidenten Roman Herzog – das Recht des Bürgers auf Ausübung der Versammlungsfreiheit und aktiven Teilnahme am politischen Meinungsbildungs- und Willensbildungsprozess als unentbehrliche Funktionselemente eines demokratischen Gemeinwesens rechtlich gefestigt worden).

Im Zusammenhang der breiten Demonstrationen gegen die Atomkraft kam es dann in der Sozialdemokratie zu einer Abkehr von der Atomenergie. Bundeskanzler Schmidt erklärte 1980, es könne kein Zweifel bestehen, daß auch der Bau des Kernkraftwerks Brokdorf mit der energiepolitischen Zielsetzung des Energieprogramms der Bundesregierung in Einklang stehe. Durchsetzen wollte Schmidt das aber nicht mehr. Und 1980 sagte dieser erfahrene Politiker auf der Münchner Weltenergiekonferenz:

„Wir haben in Wirklichkeit auf der ganzen Welt die technischen Probleme der Entsorgung noch nicht befriedigend gelöst... Und wenn ich das einmal sagen darf an die Vertreter der Industrie: Hier ist ein Feld, in dem die Regierungen und die Parlamente der Welt von Ihnen nicht rechtzeitig Hinweise bekommen haben auf die Probleme, die sich auftun würden.“[5]

In den Unionsparteien und bei den Liberalen wurde überwiegend weiter – auch nach Tschernobyl – auf die Kernernergiewirtschaft gesetzt. Nach Fukushima wurde dann

aber ein Schwenk vollzogen mit der klaren (oben zitieren) Aussage von Merkel: *„... die Risiken der Kernenergie (können) nicht sicher beherrscht werden."*

Zu einer bilanzierenden Sicht gehört aber auch: Trotz der nach und nach stärker gewordenen Skepsis gegenüber der Atomenergie ist die Energiewirtschaft bis in die jüngste Vergangenheit beispielsweise nach Berechnungen des *Forums ökologisch-soziale Marktwirtschaft* mit mehr als 200 Milliarden Euro staatlich gefördert worden.[6] Aufschlussreich sind auch die Studien des *Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW)* zu den Themen Energie und Umwelt.[7]

Heute – nach dem Atomausstieg – kann gesagt werden: Nicht nur die Risiken der Kernenergie, sondern auch die Risiken der Abwicklungen – der Atomausstieg – können nicht sicher beherrscht werden. Hier geht es besonders um die Kosten: um Geld und damit um Gewinne und damit um Vorstandsbezüge und um Dividenden. Welche Entschädigungen werden Energiekonzerne beanspruchen und bekommen? Wie werden die Anspruchshöhen berechnet?

Ein weiteres Risiko des Atomausstiegs sind die Kosten für die Endlagerung des Atommülls. Tragen die Verursacher diese Kosten? Mittlerweile gibt es dazu Vereinbarungen zwischen der Bundesregierung und der Energiewirtschaft (sie wurden nach dem Urteil zum Atomausstieg getroffen und gehören im engeren Sinne nicht in diesen Beitrag). Angemerkt sei nur: Die Konzerne haben sich „freikaufen" können. Es gibt nun das Risiko, dass die Gesellschaft und nicht die Verursacher für einen Teil der Kosten der Endlagerung – also für die „Ewigkeitskosten" – des strahlenden Mülls aufkommen muss. 60 Jahre oder für zwei Generationen gab es Atomstrom (der nur ein eher kleiner Teil am gesamten Stromaufkommen war) – und der Müll strahlt und strahlt und strahlt. Je nach Halbwertzeiten sind die Zeitangaben zu den Strahlungen unterschiedlich bis hin zu einer Million Jahre.

Für die Übernahme der hier anfallenden Kosten durch die Gesellschaft anstelle der Verursacher könnten diese Gründe wirksam werden: Die von den Konzernen gebildeten Rückstellungen könnten wegen unerwarteter Kostensteigerungen und zu geringer Verzinsung der Rückstellungen oder wegen fehlender Liquidität der Konzerne zu gering sein. Es könnte zu „Fluchtbewegungen" der Mutterkonzerne aus der Zahlungsverantwortung durch Umstrukturierung kommen und zu Ausfällen wegen der zeitlich begrenzten Nachhaftung oder aufgrund von Insolvenz. Die hier möglichen Rechtstechniken der Unternehmensstrukturierung und der Aufblähung von Kosten und Minimierung von Gewinnen im betrieblichen Rechnungswesen – die in Rechts- und Steuerkanzleien und in Rechtsabteilungen der Konzerne von ausgebufften Fachleuten entwickelt werden – sind für Politiklehrer wie für Universitätsexperten der Didaktik der Politik vermutlich unvorstellbar. Es gibt auch hier das Problem „Theorie und Praxis". Und auch die Richterinnen und Richter an Zivilgerichten, die sich in den nächsten Jahren mit Konzernentschädigungsansprüchen gemäß dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Atomausstieg befassen müssen, werden einige Mühen haben, die Ansprüche aufgrund der Zahlenwerke wirtschaftlich zu klären und nach „Gesetz und Recht" zu beurteilen. Vielleicht werden einige dieser Verfahren vor das Bundesverfassungsgericht gebracht.

Material

Finanzierung der Kosten für die Endlagerung des strahlenden Mülls

I. Bericht der Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe

Der Deutsche Bundestag und der Bundesrat haben 2014 aus Vertretern der Wissenschaft, der Umweltverbände, der Religionsgemeinschaften, der Industrie, der Gewerkschaften, des Bundestages und der Landesregierungen eine „Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe" eingesetzt. Sie sollte alle entscheidungsrelevanten Fragestellungen zur Entsorgung darstellen. Im Abschlussbericht vom Juni 2016 (Umfang 580 Seiten) heißt es:

Der Maßstab ist eine sichere Lagerung **für den Zeitraum einer Million Jahre** (Hervorh. H.A.). Nie zuvor stand die Politik, Gesellschaft und Wissenschaft vor der Aufgabe, eine so weit in die Zukunft reichende Entscheidung treffen zu müssen. Die Kommission versteht deshalb ihre Ergebnisse auch als einen Kompass, wie künftig mit weitreichenden technologischen Herausforderungen umgegangen werden soll." http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/091/1809100.pdf

II. Bericht der Kommission zur Überprüfung der Finanzierung des Kernenergieausstiegs

Die Bundesregierung hat 2015 eine Kommission zur Überprüfung der Finanzierung des Kernenergieausstiegs unter Vorsitz des CDU-Politikers und Unternehmensberaters von Beust, des SPD-Politikers Platzeck und des GRÜNEN-Politikers Trittin eingesetzt. In einem Abschlussbericht (Umfang 48 Seiten) heißt es u.a.: „Ohne eine bessere Sicherung der Finanzen für die Entsorgung droht eine Situation, in der ein hoher Anteil der Kosten aus dem Betrieb von Atomkraftwerken durch die Gesellschaft zu tragen sein würde, obwohl mit diesen Anlagen über die Jahrzehnte ihres Betriebes gerade in Zeiten **höherer Strompreise Milliarden durch die Betreiber verdient wurden**" (Hervorh. H.A.).

Es ist unser Ziel, das Risiko eines Ausfalls für die Steuerzahler zu vermindern und das Verursacherprinzip durchzusetzen, damit Staat wie Betreiber ihrer Verantwortung bei der nuklearen Entsorgung gerecht werden. (...)

Es ist notwendig die finanzielle Sicherung der nuklearen Entsorgung vom wirtschaftlichen Schicksal der Betreiber langfristig abzukoppeln ... Langjährige Gegner der Nutzung der Atomenergie wie einst vehemente Verfechter einer Laufzeitverlängerung drängen auf eine Änderung im System der finanziellen Sicherung ... Andernfalls besteht die Gefahr, dass am Ende die Steuerzahler auf den Kosten der nuklearen Entsorgung sitzen bleiben – während gleichzeitig das Überleben einzelner Betreiber wegen der Ungewissheit auch über die nuklearen Kosten gefährdet wäre … Weder eine komplette Enthaftung noch eine unbegrenzte Nachhaftung sind in der Lage, die Mittel für die Entsorgung des radioaktiven Abfalls besser zu sichern. Weder reine Privatisierung noch reine Verstaatlichung funktionieren ...

- Die Kosten für Rückbau, Stilllegung und Verpackung sowie die Rückführung von radioaktiven Abfällen aus der Wiederaufarbeitung ... müssen künftig in den Unternehmen besser gesichert werden. - Es gibt für Rückbau, Stilllegung und Verpackung eine unbeschränkte Nachhaftung für die Unternehmen.
- Es gibt eine Risikobegrenzung durch die zeitliche Limitierung bis zum vollendeten Rückbau. Dies macht das Risiko für die Unternehmen kalkulierbar. Der unverzügliche Rückbau wird zur gesetzlichen Pflicht.
- Die Kosten für Zwischen- und Endlagerung – die andere Hälfte der Entsorgungskosten – werden künftig staatlich gesichert.

– Dafür werden die Mittel der Betreiber dem Staat übertragen. Das Risiko für den Staat wird begrenzt durch einen risikogerechten Aufschlag. Die Enthaftung der Betreiber aus der Nachhaftung kann schrittweise durch eine gestaffelte Zahlung des Risikozuschlags erfolgen."

https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/B/bericht-der-expertenkommission-kernenergie.pdf?__blob=publicationFile&v=11

III. Gesetz zur Neuordnung der Verantwortung in der kerntechnischen Entsorgung

2017 hat der Deutsche Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates ein "Gesetz zur Neuordnung der Verantwortung in der kerntechnischen Entsorgung" beschlossen. Mit dem Gesetz werden die Verantwortlichkeiten für die Stilllegung und den Rückbau der Atomkraftwerke sowie für die Entsorgung der radioaktiven Abfälle neu geregelt. Die Betreiber der Atomkraftwerke sind für die gesamte Abwicklung und Finanzierung der Bereiche Stilllegung, Rückbau und die fachgerechte Verpackung der radioaktiven Abfälle zuständig. Die Durchführung und Finanzierung der Zwischen- und Endlagerung fällt hingegen zukünftig in die Verantwortung des Bundes. Das Gesetz ist veröffentlicht im Bundesgesetzblatt Jahrgang 2017 Teil I Nr. 5 (https://www.bundesanzeiger-verlag.de).

Anmerkungen

1 BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 06. Dezember 2016 – 1BvR 2821/11 – Rn. (1-407)
2 Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Angela Merkel zur Energiepolitik vom 9. Juni 2011.
3 Ernst Bloch, Das Prinzip Hoffnung, Bd.2, 1979, S. 775 (Erstausgabe 1959 im Suhrkamp-Verlag Frankfurt)
4 144. Kabinettssitzung am 20. Juli 1956. Siehe auch: Die Chronik Bayerns. 3. Auflage, Chronik, 1994, S. 531.
5 Zitiert nach: Atomkraft – SPD Geschichtswerkstatt.
6 http://www.foes.de/themen/energie/atomenergie/
7 https://www.diw.de/de/diw_01.c.79504.de/themen_nachrichten/energie_und_umwelt/energie_und_umwelt.html