

Der Ausstieg aus der wirtschaftlichen Nutzung der Kernenergie

Europarechtliche und verfassungsrechtliche Vorgaben

Von
Professor Dr. iur. Dr. sc. pol. Udo Di Fabio



Carl Heymanns Verlag KG · Köln · Berlin · Bonn · München

Inhalt

Vorwort	V
A. Einleitung	1
B. Untersuchungsgegenstand	5
<i>I. Die Politik des Ausstiegs</i>	5
1. Bemühungen der bisherigen Opposition im Bundestag um Gegensteuerung in Richtung eines Kernenergieaus- stiegs	5
2. Die veränderte politische Situation	6
3. Das <i>Baake-Konzept</i> der hessischen GRÜNEN	7
4. Der Entwurf eines »Kernenergieausstiegsgesetzes« des hessischen Umweltministeriums vom 29.06.1998	8
a) Unmittelbar ausstiegsanknüpfende Regelungen	8
b) Sonstige Verschärfungen des Atomrechts zu Lasten der Betreiber	9
5. Das rechtspolitisch beherrschende Ziel: Ausstieg unter Umgehung von Entschädigungszahlungen	12
6. Das <i>Jüttner-Konzept</i> der niedersächsischen SPD	12
<i>II. Die Unterscheidung von vollzugsorientiertem und legis- lativem Ausstieg</i>	14
C. Verfassungsrechtliche Grenzen einer vollzugsorientierten Beendigung der friedlichen Nutzung der Kernenergie in Deutschland	15
<i>I. Ausgangslage</i>	15
1. Begriff des vollzugsorientierten Ausstiegs	15
2. Abgrenzung zum legislativen Ausstieg	15

II. Verfassungsanforderungen an den rechtsstaatlichen Gesetzesvollzug	17
1. Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns als Teil des Rechtsstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 3 GG)	17
2. Obstruktiver Gesetzesvollzug als Verstoß gegen Art. 20 Abs. 3 GG	17
3. Erste Belege für den politisch programmierten Ermessensmißbrauch	20
a) Besondere Beurteilungsspielräume und Ermessen im Atomrecht	20
b) Die eingeleitete politische Programmierung des Ermessensmißbrauchs	22
c) Beweislastregelung bei Gefahrenverdacht	23
aa) Die geplante Regelung zur »Klarstellung« der Beweislast	23
bb) Unmöglichkeit des laufenden Vorsorgenachweises	24
cc) Gefahrenfiktion	25
dd) Bestandsentwertung durch fortlaufende Bindung an den Stand von Wissenschaft und Technik	25
ee) Zwischenergebnis	27
d) Ausstiegsorientierte Ernennungspolitik im Hinblick auf atomrechtliche Sachverständigengremien	27
4. Mißbrauch der gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit zur Vollzugsobstruktion	31
a) Grenzen für Gesetzesänderungen unter Beibehaltung der grundsätzlichen Gestattung des Anlagenbetriebs	31
b) Streichung des Förderzwecks	32
c) Verschärfung der Sicherheitsanforderungen	32
d) Der hessische Vorschlag für eine Novelle des Atomgesetzes	34
e) Verfassungsrechtliche Bewertung des hessischen Vorschlags zur Atomrechtsnovelle	36
aa) Verdunkelnde Gesetzgebung als Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip	36
bb) Verstoß gegen Art. 14 Abs. 3 GG	36
cc) Rechtsschutzbeeinträchtigung – Verstoß gegen Art. 19 Abs. 4 GG	37
dd) Verstoß gegen Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG	38

III. Kooperationspflicht der öffentlichen Gewalt aus Ingerenz	39
1. Das Atomrecht unter dem Einfluß des Kooperations- prinzips	39
2. Anspruch auf Fortsetzung der Kooperation	42
IV. Rechtsbehelfe gegen rechtswidriges ausstiegsmotiviertes Verwal- tungshandeln	43
1. Verwaltungsgerichtlicher Primärrechtsschutz	43
a) Rechtswidrig verweigerte oder verzögerte Genehmi- gung	43
b) Rechtsmittel gegen belastende repressive Maßnah- men	43
2. Amtshaftung	44
D. Europarechtliche Grenzen für den gesetzlich herbeigeführten Ausstieg aus der Nutzung der Kernenergie	45
I. Unvereinbarkeit eines deutschen Ausstiegs aus der Kernenergie- nutzung mit dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Atom- gemeinschaft	45
1. Meinungsstand	45
2. Begründete Zweifel an der Vereinbarkeit mit dem EAGV	47
II. Verstoß gegen Bestimmungen des EGV	50
III. Verbot und Beschränkungen der Wiederaufarbeitung als Verstoß gegen Gemeinschaftsrecht	52
1. Ausgangsüberlegungen	52
2. Bedeutung für den Entsorgungsnachweis	52
3. Der Streit über die Frage, ob der französische oder briti- sche Sicherheitsstandard Wiederaufbereitungsanlagen betroffend in Deutschland für unzureichend erklärt wer- den darf	53
4. Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts	55
5. Grenzüberschreitende Wirtschaftstätigkeit als Voraus- setzung der Geltung der Grundfreiheiten	56
6. Das Konkurrenzverhältnis von Warenverkehrsfreiheit und Dienstleistungsfreiheit bei Beschränkungen der Wiederaufarbeitungsmöglichkeit im Ausland	56
7. Das Verbot der Abgabe bestrahlter Kernbrennstoffe unter dem Blickwinkel der Warenverkehrsfreiheit	58

a)	Der Tatbestand des Ausfuhrbeschränkungsverbots, Art. 93 EAGV, Art. 34 EGV (Art. 29 Amsterdamer Fassung)	58
aa)	Die Tatbestandsmäßigkeit des Art. 93 EAGV	58
bb)	Das Abgabeverbot im Lichte des Art. 34 EGV (Art. 29 Amsterdamer Fassung)	60
(1)	Brennelemente als Waren i.S.v. Art. 9 ff. EGV (Art. 23 ff. Amsterdamer Fassung)	61
(2)	Verdrängung des Art. 34 EGV (Art. 29 Amsterdamer Fassung) durch Art. 92 ff. EAGV als abschließende Sonderregelungen?	62
cc)	Ausfuhrbeschränkungsverbote im einzelnen	64
b)	Rechtfertigung nach Art. 36 EGV (Art. 30 Amsterdamer Fassung)	67
8.	Das gesetzliche Verbot der Wiederaufarbeitung als Verstoß gegen die primärrechtlich gewährleistete Dienstleistungsfreiheit	69
a)	Keine Verdrängung durch den EAGV	69
b)	Der sachliche Anwendungsbereich der Art. 59, 60 EGV (Art. 49, 50 Amsterdamer Fassung)	69
c)	Tatbestandliche Reichweite der Art. 59, 60 EGV (Art. 49, 50 Amsterdamer Fassung)	70
d)	Art. 66, 56 EGV (Art. 55, 46 Amsterdamer Fassung)	72
e)	Art. 66 i.V.m. 55 EGV (Art. 55, 45 Amsterdamer Fassung) als Schranke des Beschränkungsverbots	73
IV.	<i>Prozessuale Möglichkeiten</i>	73
E.	Verfassungsrechtliche Vorgaben und Grenzen für den gesetzlich herbeigeführten Ausstieg aus der Nutzung der Kernenergie.	75
I.	<i>Fragestellung</i>	75
II.	<i>Verfassungspflichten zur Erhaltung der Kernenergienutzung.</i>	76
1.	Pflichtengehalt der Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 a GG, Art. 87 c GG	76
2.	Sicherstellung der Energieversorgung als objektiv-rechtliches Verfassungsgebot.	79
III.	<i>Grundrechte als Maßstab und Grenze für die Ausstiegspolitik.</i>	83
1.	Prüfungsablauf.	83

2.	Grundrechtsfähigkeit der Betreiber kerntechnischer Anlagen	84
	a) Grundsätzliche Anwendbarkeit der Art. 12 und 14 GG auf inländische juristische Personen des Privatrechts	84
	b) Grundrechtsfähigkeit auch bei Beteiligung der öffentlichen Hand an Betreibergesellschaften	85
	c) Der grundsätzliche Ausschluß juristischer Personen des öffentlichen Rechts von der Grundrechtsfähigkeit.	85
	d) Keine Umgehung bei reiner Organisationsprivatisierung	86
	e) Gemischtwirtschaftliche Unternehmen	87
	aa) Der HEW-Beschluß des BVerfG	87
	bb) Keine Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe unter dem Gesichtspunkt der Beileihung.	91
	cc) Keine Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe kraft sonstigen behördlichen Kompetenztscheidts	92
	dd) Die grundrechtstypische Gefährdungslage von Kernkraftwerkbetreibern	97
	f) Zwischenergebnis	97
3.	Bindungen des Gesetzgebers aus Art. 12 Abs. 1 GG . . .	98
	a) Der Schutzbereich der Berufsfreiheit	98
	b) Eingriffsqualität und Bestimmung der Eingriffstiefe	100
	aa) Objektiv berufsregelnde Tendenz der geplanten Ausstiegsmaßnahmen	100
	bb) Dreistufentheorie als Hilfsmittel zur Bestimmung der Eingriffstiefe	101
	cc) Legislative Ausstiegskonzepte als Berufswahlregelungen.	102
	dd) Legislative Ausstiegskonzepte als Berufsausübungsregelungen mit faktischer Wirkung einer objektiven Zulassungsvoraussetzung	105
	c) Anforderungen an die Rechtfertigung für den Ausstieg nach der Dreistufentheorie	108
	d) Die Verhältnismäßigkeit im einzelnen	110
	aa) Geeignetheit	110
	bb) Erforderlichkeit.	114
	cc) Zumutbarkeit	115

4.	Das Eigentum als Maßstab staatlicher Maßnahmen zur Beendigung der Kernenergienutzung in Deutschland. . .	119
	a) Vertrauen und Bestandsschutz – Eigentum und Eigentumsdogmatik	119
	b) Der allgemeine Inhalt der Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG.	120
	c) Der konkrete Gegenstand des geschützten Eigentums im Falle des Betriebs eines Kernkraftwerkes. . .	121
	d) Der aus Art. 14 Abs. 1 GG folgende Bestandsschutz im Industrieanlagenrecht.	124
	e) Legislativausstieg als Legalenteignung	127
	aa) Die Bedeutung der Abgrenzung zwischen Enteignung und Eigentumsbindung	127
	bb) Frühere, materielle Ansatzpunkte.	127
	cc) Der formalisierte Enteignungsbegriff des Bundesverfassungsgerichts	128
	dd) Gesetzliche Neuregelungen als inhaltsbestimmende Reformgesetze einerseits und gezielte Abwicklungsgesetze als Legalenteignungen andererseits	134
	ee) Die mangelnde Vergleichbarkeit zu den Widerrufsregelungen der §§ 17, 18 AtG	139
	ff) Die mangelnde Vergleichbarkeit zu den Fällen des Eigentumsentzugs auf der Basis einer Gefahrenabwehrmaßnahme.	140
	gg) Zwischenergebnis	141
	f) Verfassungsrechtliche Anforderungen bei Annahme einer Legalenteignung.	141
	aa) Das Wohl der Allgemeinheit als Rechtfertigungsmaßstab	142
	bb) Junktimklausel	143
	cc) Wertersatz als grundsätzlich nach Art. 14 Abs. 3 Satz 3 GG verfassungsrechtlich gebotene Mindestentschädigung	144
	dd) Die Unterscheidung zwischen Enteignungsentschädigung durch Wertersatz und Schadensersatz im Sinne von § 249 BGB.	147
	ee) Amortisierung als untauglicher Anknüpfungspunkt für die Bemessung des Verkehrswertes . . .	148

ff) Die Wertberechnung als Fall einer Schätzung nach § 287 ZPO.	150
gg) Der Wiederbeschaffungswert als grundsätzliche Basis der Wertermittlung	152
hh) Das Problem der Wertbestimmung bei nicht marktgängigen Gegenständen und Sachgesamtheiten	153
ii) Vorstellung eines Wertberechnungsmodells für »gebrauchte« Kernkraftwerke in Anlehnung an die vorgenannten Grundsätze.	156
(1) Bestimmung des Wertes der (noch) genehmigten Anlage (ohne Berücksichtigung des in Aussicht stehenden Entzugs der Genehmigung)	156
(2) Bestimmung des Werts der Anlage nach Verlust der Genehmigung	159
(3) Abzug des Restwerts	160
g) Verfassungsmäßige Anforderungen bei Annahme einer Inhaltsbestimmung	160
F. Resümee und Zusammenfassung in Thesen.	167
Abkürzungen	173
Literatur	177
Sachregister	187