



Ausarbeitung

Laufzeitverlängerungen für Atomkraftwerke durch Vertrag
Rechtliche Fragen zur Einrichtung eines Fonds zur Abschöpfung von
Gewinnen aus Atomkraftwerken



Laufzeitverlängerungen für Atomkraftwerke durch Vertrag

Rechtliche Fragen zur Einrichtung eines Fonds zur Abschöpfung von Gewinnen aus Atomkraftwerken

Verfasser/in: [REDACTED]
Aktenzeichen: WD 3 – 3000 – 101/10
Abschluss der Arbeit: 9. April 2010
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung
Telefon: [REDACTED]

Inhaltsverzeichnis

1.	Ausgangssituation	4
2.	Generelle Zulässigkeit des „Ausstiegs vom Ausstieg“	5
3.	Zulässige Handlungsformen	5
3.1.	Vertragliche Vereinbarung ohne Gesetz	5
3.2.	Vertragliche Vereinbarung auf Erlass eines Gesetzes	6
3.3.	Vertragliche Vereinbarung auf Gesetzesinitiative	6
3.3.1.	Zulässigkeit	6
3.3.2.	Konkrete Ausgestaltung	7
4.	Ergebnis	8

1. Ausgangssituation

In der 14. Wahlperiode hat der Bundestag das „Gesetz zur geordneten Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität“¹ (KBeendG) verabschiedet. Dieses Gesetz änderte das **Atomgesetz** (AtG)²; anders als in der vorherigen Fassung sieht § 1 Nr. 1 AtG seit dem Jahr 2002 vor³: „Zweck dieses Gesetzes ist, [...] **die Nutzung der Kernenergie** zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität geordnet **zu beenden** [...]“. Zu diesem Zweck enthält das Atomgesetz ein **Neubauverbot**, § 7 Abs. 1 S. 2 AtG. Gleichzeitig sind die bestehenden Betriebserlaubnisse begrenzt worden, § 7 Abs. 1 lit. a) bis lit. d) AtG. Hierzu sind **Reststrommengen** für jedes einzelne Kraftwerk⁴ vereinbart worden.⁵ Wenn die Kraftwerke diese Reststrommenge erzeugt haben, sind sie stillzulegen. Die Gesetzesänderung und die Festlegung der Reststrommengen waren die Folgen einer **rechtlich nicht bindenden Vereinbarung**⁶ zwischen Bundesregierung und vier großen Energieversorgungsunternehmen. Nach Einschätzung des Bundesverfassungsgerichts handelte es sich bei dieser Vereinbarung „um typische und politisch übliche Absichtserklärungen, an denen kein vernünftig und verantwortlich Handelnder ein ‚Tau festbinden würde‘“⁷.

In der Literatur sind der **Atomausstieg** sowie die zahlreichen Rechtsfragen um „**kooperierende Rechtsetzung**“ sehr ausführlich bearbeitet worden⁸, nicht aber der „Ausstieg vom Ausstieg“⁹.

Es stellt sich die Frage, **ob es verfassungsrechtlich zulässig wäre**, zwischen Bundesregierung und Energieversorgungsunternehmen (Kraftwerksbetreibern) eine **verbindliche**¹⁰ **Vereinbarung** zu treffen mit folgenden zentralen Inhalten¹¹:

1 BGBl. I 2002, 1351.

2 Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz - AtG), BGBl. I 1985, 1565, zuletzt geändert durch Art. 1 des zehnten Änderungsgesetzes vom 17. März 2009, BGBl. I 556.

3 Hervorhebungen durch die Verfasserin.

4 Überblick alle AKW, Stand März 2009: <http://www.tagesschau.de/wirtschaft/atomkraftwerke114.html>, letzter Aufruf am 29. März 2010.

5 § 7 Abs. 1a AtG in Verbindung mit Anlage 3 zum Atomgesetz.

6 BVerfGE 104, 249 (268).

7 BVerfGE 104, 249 (268).

8 Eine Auswahl: Böhm, Monika, Der Ausstieg aus der Kernenergienutzung – rechtliche Probleme und Möglichkeiten, NuR 1999, 661 ff.; Denninger, Erhard, Verfassungsrechtliche Fragen des Ausstiegs aus der Kernenergie zur Stromerzeugung, 2000; Di Fabio, Udo, Der Ausstieg aus der wirtschaftlichen Nutzung der Kernenergie, 1999; Kloepfer, Michael, Rechtsfragen zur geordneten Beendigung gewerblicher Kernenergienutzung in Deutschland – Umkehrbarkeit und Strommengenübertragungen beim Atomausstieg, DVBl. 2007, 1189 (1189); Klöck, Oliver, Der Atomausstieg im Konsens – ein Paradebeispiel des umweltrechtlichen Kooperationsprinzips?, NuR 2001, 1 ff.; v. Komorowski, Alexis, Rechtsfragen des Atomausstiegs, JURA 2001, 17 ff.; Langenfeld, Christine, Die rechtlichen Rahmenbedingungen für einen Ausstieg aus der friedlichen Nutzung der Kernenergie, DÖV 2000, 929 ff.; Pasmann, Birthe; Baufeld, Stefan, Verfassungsrecht und Gesetzgebung auf Grundlage von Konsensvereinbarungen, ZRP 2002, 119 ff.; Kube, Hanno, Verfassungsrechtliche Anforderungen an einen legislativen Ausstieg aus der wirtschaftlichen Nutzung der Kernenergie, ZG 2000, 11 ff.; Roßnagel, Alexander, Rechtsprobleme des Ausstiegs aus der Kernenergie – Einführung und Überblick, ZUR 1999, 241 ff.; Sauer, Heiko, Kooperierende Rechtsetzung – Reaktionen einer herausgeforderten Verfassung, Der Staat 2004, 563 ff.; Schmidt-Preuß, Matthias, Rechtsfragen des Ausstiegs aus der Kernenergie, Gemeinschafts-, völker- und verfassungsrechtliche Probleme einer Novellierung des Atomgesetzes, 1999; Schneehain, Alexander W., Der Atomausstieg – eine Analyse aus verfassungs- und verwaltungsrechtlicher Sicht, 2004; Schorkopf, Frank, Die „vereinbarte“ Novellierung des Atomgesetzes, NVwZ 2000, 1111 ff.; Wagner, Hellmut, Atomkompromiss und Ausstiegsgesetz, NVwZ 2001, 1089 ff.

9 Eine Ausnahme ist Kloepfer (Fn. 8), DVBl. 2007, 1189 ff.

- verpflichtende Verlängerung der Laufzeiten gegen Einzahlungen der Betreiber in einen Fonds,
- Rückerstattung der Einzahlungen, wenn Laufzeitverlängerungen nicht kommen bzw. später zurückgenommen würden,
- Vereinbarung von Vertragsstrafen zu Lasten der Bundesrepublik.

Vergleichbare Konstellationen konnten nicht ermittelt werden; allerdings gibt es eine Fülle von Rechtsgebieten, in denen mit – rechtlich unterschiedlich zu bewertenden – Absprachen, Vereinbarungen etc. gearbeitet wird. Prominent sind Beispiele aus dem Umweltrecht. Eine ausführliche Beschreibung dieser Instrumente¹² ist beigelegt als **Anlage**.

2. Generelle Zulässigkeit des „Ausstiegs vom Ausstieg“

Der Ausstieg aus der Atomkraft beruht auf einem **einfachen Gesetz**. Dieses Gesetz kann geändert bzw. aufgehoben werden.¹³ **Grenzen** ergeben sich aus Verfassungsgrundsätzen wie etwa dem Rückwirkungsverbot. Außerdem ist der Gesetzgeber verpflichtet, **wirksame Schadensvorsorge** zum Schutz von Grundrechten sicherzustellen; dies ist insbesondere für das Atomrecht als besonderes Gefahrenabwehrrecht immer wieder betont worden.¹⁴ Das betrifft zentral Fragen der Anlagensicherheit und der Entsorgung.¹⁵

Der „Ausstieg vom Ausstieg“ ist **im Übrigen eine politische Entscheidung**.¹⁶

3. Zulässige Handlungsformen

3.1. Vertragliche Vereinbarung ohne Gesetz

Allein eine vertragliche Vereinbarung kann – unabhängig von der zu klärenden Zulässigkeitsfrage und den damit verbundenen Detailproblemen – **keine Laufzeitverlängerungen** bewirken.¹⁷ Das Atomgesetz als geltendes Recht bindet (auch) die Bundesregierung nach Art. 20 Abs. 3 Grundge-

10 Zur Möglichkeit von so genannten Selbstverpflichtungserklärungen Klöck (Fn. 8), NuR 2001, 1 (3); Böhm (Fn. 8), NuR 1999, 661 (663). Zum Problem der Einklagbarkeit Schneehain (Fn. 8), S. 60 ff.

11 Sehr weich die Formulierung dazu im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, S. 29: „In einer möglichst schnell zu erzielenden Vereinbarung mit den Betreibern werden zu den Voraussetzungen einer Laufzeitverlängerung nähere Regelungen getroffen (u. a. Betriebszeiten der Kraftwerke, Sicherheitsniveau, Höhe und Zeitpunkt eines Vorteilsausgleichs, Mittelverwendung zur Erforschung vor allem von erneuerbaren Energien, insb. von Speichertechnologien).“

12 Auszug aus: Michael, Lothar, Rechtsetzende Gewalt im kooperierenden Verfassungsstaat, 2002.

13 Ausführlich Kloepfer (Fn. 8), DVBl. 2007, 1189 (1194 f.); Schmidt-Preuß (Fn. 8), S. 60.

14 Grundlegend die „Kalkar I“-Entscheidung, BVerfGE 49, 89 (141 ff.); dazu Böhm (Fn. 8), NuR 1999, 661 (662 f.).

15 Roßnagel (Fn. 8), ZUR 1999, 241 (242 f.).

16 Kloepfer (Fn. 8), DVBl. 2007, 1189 (1194 f.).

17 Umkehrbarkeit des Ausstiegs „[...] nur durch Gesetzesänderung [...]“, Kloepfer (Fn. 8), DVBl. 2007, 1189 (1195).

setz¹⁸ (GG), der **Vorrang des Gesetzes** ist zu beachten.¹⁹ Das Bundesverfassungsgericht hat außerdem den **Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes** insbesondere im Atomrecht betont:

„Die normative Grundsatzentscheidung für oder gegen die rechtliche Zulässigkeit der friedlichen Nutzung der Kernenergie im Hoheitsbereich der Bundesrepublik Deutschland ist wegen ihrer weitreichenden Auswirkungen auf die Bürger, insbesondere auf ihren Freiheitsbereich und ihren Gleichheitsbereich, auf die allgemeinen Lebensverhältnisse und wegen der notwendigerweise damit verbundenen Art und Intensität der Regelung eine grundlegende und wesentliche Entscheidung im Sinne des Vorbehalts des Gesetzes. Sie zu treffen ist allein der Gesetzgeber berufen.“²⁰

3.2. Vertragliche Vereinbarung auf Erlass eines Gesetzes

Problematisch wäre auch ein Vertrag, der den Erlass eines entsprechenden Gesetzes verbindlich zusichert. Art. 77 Abs. 1 S. 1 GG bestimmt, dass Gesetze vom Bundestag beschlossen werden; Art. 77 Abs. 2 bis 4 GG regelt die Beteiligung des Bundesrats. Diese beiden Verfassungsorgane können nicht durch eine Vereinbarung der Bundesregierung gebunden werden.²¹ Der Bundesregierung fehlt insoweit die „Verfügbefugnis“, so dass der Vertrag zwar abgeschlossen werden kann, wegen der **rechtlichen Unmöglichkeit** aber **nicht erfüllbar** wäre.²²

3.3. Vertragliche Vereinbarung auf Gesetzesinitiative

3.3.1. Zulässigkeit

Schwieriger ist die Frage zu beurteilen, ob sich die Bundesregierung verpflichten kann, ein entsprechendes Gesetz **einzubringen**. Grundsätzlich ist es die Entscheidung der Initiativberechtigten – zu denen die Bundesregierung gemäß Art. 76 Abs. 1 GG gehört – eine Gesetzesvorlage beim Bundestag einzubringen.²³ Dieses Recht beinhaltet notwendig das Recht, die Initiative vorzubereiten. Dieses Recht wiederum könnte auch die Freiheit beinhalten, sich vertraglich zu einer bestimmten Initiative zu verpflichten. Diese Frage war schon beim Atomkonsens umstritten.²⁴

Das **Grundgesetz** trifft **keine ausdrücklichen Vorgaben**; Art. 76 Abs. 1 GG betrifft allein die formelle Einbringung, nicht aber die Entstehung der Gesetzesvorlage.²⁵ So ist es zwar üblich, dass

18 BGBl. I 1949, 1, zuletzt geändert durch Art. 1 Änderungsgesetz (Art. 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) vom 29. Juli 2009, BGBl. I 2248.

19 So schon dieselbe Überlegung beim Atomausstieg („Nichtvollzug durch Vollzug“), ablehnend auch dort z. B. Sauer (Fn. 8), Der Staat 2004, 563 (567), mit zahlreichen weiteren Nachweisen.

20 BVerfGE 49, 89 (127).

21 Vgl. BVerfGE 1, 351 (366); „Vertrag zu Lasten Dritter“, Sauer (Fn. 8), Der Staat 2004, 563 (575 f.); Roßnagel (Fn. 8), ZUR 1999, 241 (243).

22 Wird dennoch ein entsprechendes Gesetz erlassen, ist umstritten, ob eine solche „absprachenvollziehende Gesetzgebung“ (Sauer [Fn. 8], Der Staat 2004, 563 [571]) verfassungswidrig ist (so für die Änderung des Atomgesetzes aufgrund des Atomkonsens' Pasemann/Baufeld [Fn. 8], ZRP 2002, 119 [123]; überzeugender die Gegenauffassung von Sauer [Fn. 8], Der Staat 2004, 563 [592]).

23 Mann, Thomas, in: Sachs, Michael (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 5. Auflage 2009, Art. 77 Rn. 14.

24 Ausführlich zum Streit Sauer (Fn. 8), Der Staat 2004, 563 (569 ff.); nicht eindeutig Klöck (Fn. 8), NuR 2001 1 (3).

25 Masing, Johannes, in: v. Mangoldt, Hermann; Klein, Friedrich; Starck, Christian (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 5. Auflage 2005, Art. 76 Rn. 2.

die Vorlage im staatlichen Bereich erarbeitet wird. Zwingend ist dies indes nicht.²⁶ Das Bundesverfassungsgericht hat in einer sehr frühen Entscheidung der Bundesregierung etwa bei völkerrechtlichen Verträgen einen weiten Spielraum eingeräumt.²⁷ Gegenstand des Verfahrens war das so genannte Petersberger Abkommen, eine Abmachungen zwischen den Alliierten Hohen Kommissaren und dem Deutschen Bundeskanzler vom 22. November 1949. Das Gericht führte unter anderem aus²⁸:

„[...] Hier hat der Bundeskanzler nur die Verpflichtung übernommen, daß die Bundesregierung von ihrem Recht der Gesetzesinitiative in einer bestimmten Richtung Gebrauch machen werde. **Diese Verpflichtung konnte nicht weiter reichen als die verfassungsmäßigen Befugnisse der Bundesregierung.** Diese war nicht in der Lage, die gesetzgebenden Körperschaften zu binden. **Die Verpflichtung stand unter dem selbstverständlichen Vorbehalt freier Entscheidung der deutschen Gesetzgebungsorgane, die von der Regierung vorgelegten Gesetzesvorschläge zu billigen, zu verändern oder zu verwerfen.**

Es bestehen keine Bedenken dagegen, daß ein Initiativberechtigter sich verpflichtet, von seinem Recht einen bestimmten Gebrauch zu machen, wenn er nur bezüglich des Inhalts des Gesetzesvorschlags die Schranken der Verfassung beachtet und nicht den Versuch macht, auch andere Staatsorgane zu binden. [...]²⁹

Im Einzelnen unklar ist, wann ein solcher Versuch der Bindung anderer Verfassungsorgane vorliegen kann.³⁰

3.3.2. Konkrete Ausgestaltung

Die **Rechtsnatur** eines solchen Vertrages und damit die dafür gültigen Vorschriften werden unterschiedlich beurteilt. In Betracht kommt die Anwendung der §§ 54 ff. Verwaltungsverfahrensgesetz³¹ (VwVfG), wenn es sich um einen öffentlich-rechtlichen Vertrag handeln sollte.³²

Mögliche **Rechte Dritter** wären zu beachten, etwa, wenn nicht alle Energieversorger in die vertragliche Vereinbarung einbezogen würden.³³

Der Inhalt des Vertrages müsste den „**Schranken der Verfassung**“³⁴ genügen, dazu zählen etwa Grundrechte der Nachbarn (Schutzpflichten des Staates), das Übermaßverbot etc.³⁵ So müssten

26 Masing (Fn. 25), Art. 76 Rn. 2.

27 BVerfGE 1, 351 ff.; bestätigende Bezugnahme durch OVG Münster, NJW 1994, 472; vgl. auch Sannwald, Rüdiger, in: Schmidt-Bleibtreu, Bruno; Klein, Franz (Begr.); Hofmann, Hans; Hopf auf, Axel (Hrsg.), GG, Kommentar zum Grundgesetz, 11. Auflage 2008, Art. 76 Rn. 17.

28 Hervorhebungen durch die Verfasserin.

29 BVerfGE 1, 351 (366).

30 Vgl. Pasemann/Baufeld (Fn. 8), ZRP 2002, 119 (123); Schneehain (Fn. 8), S. 67 ff.

31 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003, BGBl. I S. 102, zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 1 des Gesetzes zur Modernisierung von Verfahren im patentanwaltlichen Berufsrecht vom 14. August 2009, BGBl. I S. 2827.

32 Vgl. Klöck (Fn. 8), NuR 2001, 1 (3); Langenfeld (Fn. 8), DÖV 2000, 929 (936).

33 Klöck (Fn. 8), NuR 2001, 1 (3); Böhm (Fn. 8), NuR 1999, 661 (663).

34 Vgl. Fn. 29.

35 Langenfeld (Fn. 8), DÖV 2000, 929 (937); Böhm (Fn. 8), NuR 1999, 661 (663).

etwa Kündigungsrechte für den Fall vereinbart werden, dass sich der Stand von Forschung und Technik verändert³⁶ (dynamischer Grundrechtsschutz)³⁷.

4. Ergebnis

Der „Ausstieg vom Ausstieg“ kann unabhängig von der inhaltlichen Ausgestaltung **nicht allein durch eine Vereinbarung** der Bundesregierung mit Energieversorgungsunternehmen ermöglicht werden. Nötig ist wegen des Vorrangs und des Vorbehalt des Gesetzes eine Änderung der entsprechenden Normen im Atomgesetz. **Unzulässig** ist auch, dass sich die Bundesregierung verpflichtet, diese Änderung vorzunehmen; eine Bindung des Bundestags ist nicht möglich.

Ob es verfassungsrechtlich zulässig wäre, sich zu einer entsprechenden Gesetzesinitiative zu verpflichten, wird nicht einheitlich beurteilt. Das Bundesverfassungsgericht hat dies in einer sehr alten Entscheidung grundsätzlich bejaht, allerdings mit Blick auf völkerrechtliche Verpflichtungen. Die Literatur ist restriktiver: „[...] sowohl den Selbstverpflichtungserklärungen der Wirtschaft wie auch den entsprechenden Zusagen des Staates [ist] schon im Ansatz jede rechtliche Bindung fremd [...]“³⁸



36 Roßnagel (Fn. 8), ZUR 1999, 241 (243).

37 Langenfeld (Fn. 8), DÖV 2000, 929 (938); Böhm (Fn. 8), NuR 1999, 661 (663).

38 Langenfeld (Fn. 8), DÖV 2000, 929 (937), m. w. N.