



Ausarbeitung

Zulässigkeit der Koppelung der Verlängerung der Laufzeit von Atomkraftwerken an die Einzahlung der Betreiber in einen Fonds



Zulässigkeit der Koppelung der Verlängerung der Laufzeit von Atomkraftwerken an die Einzahlung der Betreiber in einen Fonds

Verfasser/in: [REDACTED]
Aktenzeichen: WD 3 – 3000 – 187/10
Abschluss der Arbeit: 11. Juni 2010
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung
Telefon: [REDACTED]

Inhalt

1.	Vorbemerkung	4
2.	Gesetzliche Zahlungspflicht als Gegenleistung für atomrechtliche Genehmigungen.....	4
2.1.	Einfachgesetzliches Kopplungsverbot	4
2.2.	Verfassungsrechtliches Kopplungsverbot.....	6
3.	Freiwillige Zahlungsverprechen für den Fall eine Änderung des Atomgesetzes	7

1. Vorbemerkung

Die nachfolgende Darstellung behandelt eine Zusatzfrage zu der Ausarbeitung WD 3 – 3000 – 101/10, in der die Zulässigkeit von Vereinbarungen zwischen der Bundesregierung und der Atomwirtschaft im Zusammenhang mit einer Verlängerung der Laufzeiten für Atomkraftwerke erörtert worden ist.

Konkrete Pläne für die Koppelung der Verlängerung der Laufzeiten von Atomkraftwerken an Einzahlungen der Kraftwerksbetreiber in einen Atomfonds sind bislang nicht bekannt. Denkbar sind zwei Varianten:

- Durch Änderung der den Betrieb von Atomkraftwerken regelnden Gesetze wird die Erteilung oder Änderung einer atomrechtlichen Genehmigung von einer Zahlung des Kraftwerksbetreibers abhängig gemacht.
- Die Atomwirtschaft gibt freiwillig gegenüber der Bundesrepublik Deutschland oder einem mit Rechtspersönlichkeit zu versehenen Fonds ein bedingtes Zahlungsverprechen ab.

2. Gesetzliche Zahlungspflicht als Gegenleistung für atomrechtliche Genehmigungen

Denkbar wäre, dass der Gesetzgeber behördliche Entscheidungen, durch die der zulässige Betrieb von Kernkraftwerken zeitlich verlängert wird, von der Zahlung der Betreiber an einen Fonds abhängig macht.

2.1. Einfachgesetzliches Kopplungsverbot

Wird bei Erlass eines Verwaltungsakts dem Begünstigten ein Tun, Dulden oder Unterlassen vorgeschrieben, ist dies als Auflage nach § 36 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG¹ zu qualifizieren. Eine solche ist nur zulässig, wenn sie durch Rechtsvorschrift zugelassen ist.² Für die Erteilung einer Auflage müsste also eine ausdrückliche gesetzliche Ermächtigungsnorm geschaffen werden.

In Betracht kommt auch ein öffentlich-rechtlicher Vertrag nach § 56 VwVfG. Danach kann sich die Genehmigungsbehörde von dem Genehmigungsadressaten – hier also vom Kraftwerksbetreiber – versprechen lassen, als Gegenleistung für die Erteilung der Genehmigung einen Geldbetrag zu zahlen, wenn die Gegenleistung für einen bestimmten Zweck im Vertrag vereinbart wird und der Behörde zur Erfüllung ihrer öffentlichen Auf-

1) Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 1 des Gesetzes vom 14. August 2009 (BGBl. I S. 2827).

2) Im Einzelnen hierzu: *Ruffert*, in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Auflage, 2006, § 22 Rn. 12 ff.

gaben dient. Hat der Genehmigungsadressat auf die Genehmigung einen Anspruch, kann gemäß § 56 Abs. 2 VwVfG als Gegenleistung nur vereinbart werden, was Inhalt einer Auflage nach § 36 VwVfG sein könnte. Die Erteilung der Betriebsgenehmigung müsste also ins Ermessen der Behörde gestellt oder die Zahlungsaufgabe gesetzlich zugelassen werden.

In jedem Fall müsste die Gegenleistung jedoch gemäß § 56 Abs. 1 Satz 2 VwVfG den gesamten Umständen nach angemessen sein und im sachlichen Zusammenhang mit der vertraglichen Leistung der Behörde stehen („Koppelungsverbot“). Durch diese Bestimmung soll einerseits dem „Ausverkauf von Hoheitsrechten“ begegnet werden, andererseits soll der Bürger vor ungerechtfertigten Gegenleistungen geschützt werden.³ Ohne eine entsprechende gesetzliche Ermächtigung darf eine hoheitliche Entscheidung nicht von wirtschaftlichen Gegenleistungen abhängig gemacht werden, es sei denn, erst die Gegenleistung würde ein der Entscheidung entgegenstehendes rechtliches Hindernis beseitigen.⁴ Das Gebot der Angemessenheit ist eine einfachgesetzliche Konkretisierung des Übermaßverbots⁵, hat also auch verfassungsrechtliche Bedeutung. Es soll sicherstellen, dass die Gegenleistung bei wirtschaftlicher Betrachtung nicht völlig außer Verhältnis zur behördlichen Leistung steht.⁶ Ein sachlicher Zusammenhang zwischen Leistung und Gegenleistung kann fehlen, wenn die vom Privaten zu erbringende Leistung einem anderen öffentlichen Interesse zu dienen bestimmt ist als die von der Behörde zu erbringende oder in Aussicht gestellte Leistung.⁷ Ohne sachlichen Zusammenhang steht etwa eine Zahlung des Privaten zugunsten einer beliebigen öffentlichen Aufgabe der Behörde.⁸ Dient die Genehmigungsnorm der Gewährleistung der Sicherheit der Atomkraft, müsste auch die Zahlung diesem Zweck dienen. Sollen mit der Zahlung etwa erneuerbare Energien erforscht oder sonst gefördert werden, könnte es am sachlichen Zusammenhang fehlen.

Neben § 56 VwVfG finden sich spezialgesetzliche Regelungen des Koppelungsverbotens insbesondere zum Städtebaulichen Vertrag und im Bauplanungsrecht, für den Folgelastvertrag bei Ausweisung neuer Baugebiete (§ 11 Abs. 2 BauGB⁹), zum Erschließungsvertrag (§ 124 Abs. 3 BauGB) sowie im Landesrecht zu Garagen und Stellplatzersatzverträ-

3) Begründung des Gesetzentwurfs, Drs. 7/910, S. 79 f.

4) *BVerwG*, NVwZ 2000, 1285 [1287]; *BVerwGE* 111, 162.

5) *BGH*, NJW 2002, 429; *Gurlit*, in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Auflage, 2006, § 31 Rn. 11.

6) *Gurlit*, in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Auflage, 2006, § 31 Rn. 11.

7) *BVerwG*, NVwZ 2000, 1285 [1287]; *Gurlit*, in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Auflage, 2006, § 31 Rn. 11.

8) Begründung des Gesetzentwurfs, Drs. 7/910, S. 80; *BVerwG*, NVwZ 2000, 1285 [1287]; *BVerwGE* 111, 162 [169 f.]. Einzelfälle, in denen die Rechtsprechung einen sachlichen Zusammenhang verneint hat, siehe: *Bonk*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 6. Auflage, München 2001, § 56 Rn. 50.

9) Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585).

gen.¹⁰ Nach § 11 Abs. 2 BauGB müssen die vereinbarten Leistungen „den gesamten Umständen nach angemessen sein“. Außerdem ist die Vereinbarung einer vom Vertragspartner zu erbringenden Leistung unzulässig, wenn er auch ohne sie einen Anspruch auf die Gegenleistung hätte. Beim Erschließungsvertrag nach § 124 BauGB müssen die vereinbarten Leistungen „in sachlichem Zusammenhang mit der Erschließung stehen“.

§ 56 VwVfG und die erwähnten spezialgesetzlichen Bestimmungen sind einfachgesetzlich. Ihre Anwendbarkeit kann durch ein späteres – verfassungskonformes – Gesetz beseitigt werden.

2.2. Verfassungsrechtliches Kopplungsverbot

Allerdings stellt sich die Frage, ob ein solches „Kopplungsverbot“ verfassungsrechtlich vorgegeben ist und vom einfachen Gesetzgeber nicht zur Disposition gestellt werden kann.

Bereits vor Bestehen des VwVfG ist das Bundesverwaltungsgericht bei öffentlich-rechtlichen Verträgen im Baurecht von einem Kopplungsverbot ausgegangen:¹¹ „Als Ausdruck des Kopplungsverbot es wird [...] vielfach der Grundsatz verstanden, dass hoheitliche Entscheidungen in der Regel nicht von (zusätzlichen) wirtschaftlichen Gegenleistungen abhängig gemacht werden dürfen.“¹² Nur so könne ein „Verkauf von Hoheitsrechten“ vermieden werden. Ein solcher Verkauf führe zu einer „ungerechtfertigten wirtschaftlichen Bereicherung“ der Gemeinde. In der weiteren Begründung differenziert das Gericht zwischen der Gegenleistungsabhängigkeit generell und dem „Verkauf“ von Hoheitsrechten. Verfassungsrechtlich sei dies nur zulässig, soweit die vereinbarte Gegenleistung ein vorweggenommener Ersatz für Aufwendungen der öffentlichen Hand ist, die ursächlich durch das durch die hoheitliche Entscheidung ermöglichte Vorhaben entstehen. „Die Wahrung des Erfordernisses der Ursächlichkeit lässt sich von den am Vertrag Beteiligten nur übersehen, - [...] - wenn sich der Vertragswille aller Beteiligten auf bestimmte Zusammenhänge zwischen dem [Vorhaben] und den dadurch veranlassten [...] Kosten bezieht. Dem ist genügt, wenn die vereinbarten Beträge durch den Vertrag in bestimmter Höhe bestimmten Folgemaßnahmen zugeordnet werden.“¹³

Im Anschluss an diese Entscheidung sah das Bundesverwaltungsgericht das Kopplungsverbot verfassungsrechtlich im Rechtsstaatsprinzip verankert. Dieses Prinzip besage, dass „durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag nichts miteinander verknüpft werden darf, was nicht ohnedies zueinander in einem inneren Zusammenhang steht.“ Hoheitliche Entscheidungen dürften „in der Regel nicht von (zusätzlichen) wirtschaftlichen

10) Zahlreiche Beispiele öffentlich-rechtlicher Verträge finden sich bei: *Bonk*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, Kommentar, 6. Auflage, München 2001, § 54 Rn. 80 ff.; vgl. auch *Bonk*, § 56 Rn. 60.

11) *BVerwGE* 42, 331 [338 f.]; so auch: *BVerwG*, *NVwZ*, 2000, 1285 [1287]; *BVerwGE* 111, 162.

12) *BVerwGE* 42, 331 [339].

13) *BVerwGE* 42, 331 [343].

Gegenleistungen abhängig gemacht werden“. Liegen spezialrechtliche Vorschriften zu der Verknüpfung von Leistung und Gegenleistung vor, die eingehalten werden, greife das allgemeine Koppelungsverbot, wo die vertraglich vorgenommene Verknüpfung „aus rechtsstaatlichen Gründen nicht mehr toleriert werden kann“. ¹⁴ Diese Rechtsprechung ist in der Literatur auf Zustimmung gestoßen. ¹⁵

Für Zahlungsaufgaben im Zweckentfremdungsrecht bei Wohnraum hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, Zahlungen dürften nur zur Auflage gemacht werden, um die „durch die Zweckentfremdung bedingte[n] Mehraufwendungen der Allgemeinheit [...] teilweise zu kompensieren. In jedem Falle sind es allein die von dem Vorhaben ausgehenden Nachteile [...], die [...] den Grund, aber auch die Grenze kompensatorischer Entscheidungen zu Lasten des Eigentümers bilden.“ ¹⁶ Das Bundesverfassungsgericht hat hier allerdings kein aus dem Rechtsstaatsprinzip abzuleitendes allgemeines Koppelungsverbot erörtert, sondern sah in dem entschiedenen Fall einen unverhältnismäßigen Eingriff in das Recht des Eigentums.

In der Gesamtschau dürfte von einem verfassungsrechtlichen Grundsatz auszugehen sein, der es verbietet, mit einer hoheitlichen Entscheidung eine Verpflichtung oder Auflage zu verknüpfen, wenn jeglicher innerer Zusammenhang fehlt.

Soll die Ermöglichung der Verlängerung der Atomkraftwerklaufzeiten durch Behördenentscheidung von einer Verpflichtung zur Einzahlung in einen Fonds abhängig gemacht werden, müsste ein sachlicher Zusammenhang zwischen dem durch die Atomkraft bedingten Aufwand der öffentlichen Hand oder den Folgen des Kraftwerksbetriebs für die Allgemeinheit mit den Aufgaben des Fonds dargetan werden.

3. Freiwillige Zahlungsverprechen für den Fall eine Änderung des Atomgesetzes

Die Bundesregierung könnte mit der Atomwirtschaft eine freiwillige, aber verbindliche Vereinbarung zu treffen, nach der die Atomwirtschaft im Falle einer die Kraftwerklaufzeit verlängernden Gesetzesänderung an einen einzurichtenden Fonds bestimmte Geldzahlungen leistet. ¹⁷

Selbstverpflichtungen sind seit Mitte der siebziger Jahre ein verbreitetes Instrument insbesondere der Umweltpolitik. ¹⁸ Sie finden in der Regel in Form von einseitigen Erklä-

14) *BVerwG DÖV* 1979, 756 [757].

15) *Bonk*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar*, 6. Auflage, München 2001, § 56 Rn. 3 f., 49 m.w.N.w.

16) *BVerfGE* 55, 249 [259].

17) Zur Rechtsnatur einer solchen Vereinbarung und ihrer rechtlichen Bindungswirkung vgl. *BVerfGE* 104, 249 [268]; *Kloepfer*, *Rechtsfragen zur geordneten Beendigung gewerblicher Kernenergienutzung in Deutschland – Umkehrbarkeit und Strommengenübertragungen beim Atomausstieg*, *DVBl.* 2007, 1189 [1191f.].

18) *Umweltgutachten 1998 des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen*, Drs. 13/10195, S. 130, mit zahlreichen Beispielen.

rungen von Branchenverbänden oder einzelnen Unternehmen statt. Bekannt sind aber auch vertragliche Bindungen zwischen den betreffenden Verbänden oder Unternehmen, teilweise auch gegenüber Ministerien.¹⁹

Jeder Privatperson und jeder juristischen Person des Privatrechts steht es frei, sich zu einer Leistung zu verpflichten.²⁰ Das ist sogar losgelöst von einer vertraglichen Grundlage möglich. Zur Gültigkeit eines solchen abstrakten Schuldversprechens ist nach § 780 BGB²¹ lediglich die Schriftform erforderlich.²² Ein solches Leistungsversprechen kann auch unter einer aufschiebenden Bedingung (§ 158 BGB) abgegeben werden.²³ Kraftwerksbetreiber könnten sich zu einer Zahlung eines festen oder laufenden Geldbetrages verpflichten für den Fall, dass sich die im Atomgesetz festgeschriebenen Reststrommengen erhöhen.

Ein Verstoß gegen den Vorbehalt des Gesetzes, nach dem entsprechend der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts normative Grundsatzentscheidungen über die Nutzung der Kernenergie wegen ihrer weitreichenden Auswirkungen auf die Bürger eines Gesetzes bedürfen,²⁴ liegt nicht vor. Die Entscheidung über eine Verlängerung der Nutzung der Kernkraft ergeht erst mit einem Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes. Das Zahlungsverprechen der Atomwirtschaft löst keine atomrechtlichen Wirkungen aus. Dem Gesetzgeber steht es frei, unter Berücksichtigung der Folgen eines bedingt abgegebenen Zahlungsverprechens das Atomgesetz in der erwarteten Weise zu verändern oder nicht.²⁵

Eine rechtswidrige Umgehung des Kopplungsverbots dürfte in einer solchen (freiwilligen) bedingten Selbstverpflichtung nicht zu sehen sein. Unter dem Gesichtspunkt der Rechtsstaatlichkeit erscheint es unbedenklich, wenn Unternehmen sich in der Erwartung oder für den Fall gesetzgeberischen Handelns wirtschaftlich verhalten.

Ebenso wenig dürfte es problematisch sein, wenn der Gesetzgeber auf das Verhalten privater Unternehmen reagiert. So hat der Verordnungsgeber mit der Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung – VerpackVO) vom 12. Juni 1991²⁶ den Handel grundsätzlich verpflichtet, Verpackungen zurückzunehmen, ihm aber gleichzeitig die Möglichkeit eröffnet, sich durch Beteiligung an flächendeckenden neuen Sammel- und Verwertungssystemen („Duale Entsorgungssysteme“) von dieser

19) Umweltgutachten 1998 des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen, Drs. 13/10195, S. 132.

20) Handels- und gesellschaftsrechtliche, insbesondere aktienrechtliche Aspekte sind für die hier zu erörternde Frage irrelevant.

21) Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 28. September 2009 (BGBl. I S. 3161).

22) Zu einem öffentlich-rechtlichen Schuldversprechen nach § 781 BGB, siehe: *BVerwGE* 96, 326.

23) *BGH* vom 16. 3. 2004 – XI ZR 169/03; *Meder*, *WM* 2002, 1993 [1996].

24) *BVerfGE* 49, 89 [127]; 56, 54 [63 ff.].

25) *Klöck*, *Der Atomausstieg im Konsens – ein Paradebeispiel des umweltrechtlichen Kooperationsprinzips?*, *NuR* 2001, 1 [3].

26) BGBl. I S. 1234; geändert durch Verordnung vom 21. August 1998 (BGBl. I S. 2379).

Verpflichtung zu befreien.²⁷ Die Bundesregierung ging davon aus, dass ein Teil der Ziele der Verordnung freiwillig umgesetzt wird.²⁸ Als die mit der Verordnung angestrebte Mehrwegquote von 72 % in den Getränkebereichen verfehlt wurde, wurde die Pfandpflicht in Vollzug gesetzt.²⁹

Entsprechend könnte der Bundesgesetzgeber den Vollzug der Reststrommengenbegrenzung von der Schaffung eines Fonds zur Förderung erneuerbarer Energien abhängig machen.



27) Begründung des Verordnungsentwurfs, BRats-Drs. 817/90, S. 27.

28) Begründung des Verordnungsentwurfs, S. 28.

29) Entwurf einer zweiten Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung vom 18. Mai 2001, BRats-Drs. 361/01; *Trittin*, BMin für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, BRat-PlenProt 766, S. 351.

30) Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 2. Oktober 2009 (BGBl. I S. 3214).