

Udo Di Fabio/Wolfgang Durner/Gerhard Wagner

Kernenergieausstieg 2011

Die 13. AtG-Novelle aus verfassungsrechtlicher Sicht



Nomos

Prof. Dr. Dr. Udo Di Fabio, RiBVerfG a.D.
Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner, LL.M.
Prof. Dr. Gerhard Wagner, LL.M.

Kernenergieausstieg 2011

Die 13. AtG-Novelle aus verfassungsrechtlicher Sicht



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-0845-1

1. Auflage 2013

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2013. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Die Bundesregierung hat auf das Erdbeben in Japan und die dadurch verursachte Nuklearkatastrophe durch das Kernkraftwerk Fukushima Daiichi im März 2011 prompt reagiert und den „Ausstieg“ aus der friedlichen Nutzung der Kernenergie beschlossen. So schnell diese Entscheidung getroffen wurde und so wenig kontrovers sie damals schien, so langwierig und schwierig erweist es sich, die damit verbundene Energiewende in die Tat umzusetzen und mit ihren wirtschaftlichen Folgen zu leben.

Der Atomausstieg 2011 ist jedoch auch eine Herausforderung für die Rechtsordnung. Dies gilt nicht nur mit Blick auf die rechtlichen Rahmenbedingungen, die für den Einstieg in einen grundlegend veränderten Energiemix erforderlich sind, sondern ebenso für den eigentlichen Ausstieg selbst. Immerhin war es das erklärte Ziel des Atomkonsenses 2000/2002, den Betrieb der deutschen Kernkraftwerke auf eine zwar nach Strommengen begrenzte, dafür aber sichere rechtliche und wirtschaftliche Grundlage zu stellen. Indes ist diese Politik mit der in 2011 getroffenen Entscheidung für einen beschleunigten Ausstieg aus der friedlichen Nutzung der Kernenergie, die nunmehr fixe Enddaten setzte, revidiert worden.

Die vorliegenden Untersuchungen analysieren die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen des Atomausstiegs 2011 in drei Schritten: Der Beitrag von Udo Di Fabio geht der Frage nach, ob diese Entscheidung und die Art und Weise ihrer Umsetzung mit der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG in Einklang steht. Wolfgang Durner erörtert die Vorgaben, die der Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG dem Gesetzgeber im Bereich des Atomrechts macht. Dem Beitrag von Gerhard Wagner liegt die Prämisse zugrunde, dass die für Kernkraftwerke verfügbaren Nutzungsbeschränkungen nicht ohne Entschädigung der Betreiber hätte erfolgen dürfen. Auf dieser Grundlage werden die grundrechtlichen Anforderungen an eine verfassungskonforme Entschädigungsregelung erarbeitet. Alle drei Beiträge gehen auf Rechtsgutachten zurück, die die Verfasser für die RWE Aktiengesellschaft erstattet haben.

Udo Di Fabio, Wolfgang Durner, Gerhard Wagner
Bonn und Berlin, im August 2013

Inhalt

Beschleunigter Kernenergieausstieg und Eigentumsgarantie <i>Udo Di Fabio</i>	9
Die Vereinbarkeit der Abschaltpläne für die deutschen Kernkraftwerke nach der 13. AtG-Novelle mit dem Gleichheitsgrundrecht des Art. 3 GG <i>Wolfgang Durner</i>	123
Entschädigung der Energieversorgungsunternehmen wegen des Kernenergieausstiegs 2011 – Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen und legislatorische Optionen – <i>Gerhard Wagner</i>	171
Autorenverzeichnis	275

Beschleunigter Kernenergieausstieg und Eigentumsgarantie

Udo Di Fabio

Übersicht

A. Einleitung	11
I. Kernenergie in Deutschland	11
II. Ausstieg aus der wirtschaftlichen Nutzung der Kernenergie	12
III. Untersuchungsgegenstand	15
IV. Untersuchungsfrage	16
B. Die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG als verfassungsrechtlicher Maßstab für die Gesetzgebung	17
I. Zweck und Funktion der Eigentumsgarantie	17
1. Bestandsgarantie	19
2. Wertgarantie	20
II. Eigentumspositionen	21
1. Vermögenswerte Rechte des Privatrechts	21
2. Industrieanlageneigentum	22
3. Atomrechtliche Betriebsgenehmigung	22
4. Eingerichteter und ausgeübter Gewerbebetrieb	24
5. Elektrizitätsmengen	25
6. Subjektive öffentliche Rechte	26
III. Abgrenzung zwischen gesetzlicher Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums und Legalenteignung	27
1. Inhaltsbestimmung des Eigentums	27
2. Enteignung	28
3. Reformgesetzgebung	30
IV. Maßstab für Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums	34
1. Gestaltungsbefugnis des Gesetzgebers	34
2. Zumutbarkeit von Inhalts- und Schrankenbestimmungen	35
a) Vermeidung gleichheitswidriger Belastungen	35
b) Vermeidung unverhältnismäßiger Belastungen	36
c) Verkehrswert als Fixpunkt	36
3. Wahrung der Bestandsgarantie und Erhaltung der Privatnützigkeit	41
a) Bestandsschutz durch Ausnahme- und Befreiungsvorschriften	42
b) Bestandsschutz durch Übergangsregelungen	42
4. Anforderungen an kompensatorische Vorkehrungen	53
a) Gesetzliche Grundlage	54

Beschleunigter Kernenergieausstieg und Eigentumsgarantie

b) Vorrang der Bestandsgarantie – Subsidiarität finanziellen Ausgleichs	54
5. Vertrauensschutz	55
a) Eigentumsgrundrecht als Vertrauenstatbestand	55
b) Einschlägige Vertrauenstatbestände jenseits des Eigentumsgrundrechts	58
C. Anwendung der verfassungsrechtlichen Maßstäbe auf den Untersuchungsgegenstand	62
I. Eigentumsrelevante Regelungsinhalte des 13. AtGÄndG	62
1. Grundentscheidung für ein neu gestaltetes Konzept des Atomausstiegs	63
a) Unbefristet erteilte Betriebsgenehmigungen	64
b) Erlöschen der Berechtigung zum Leistungsbetrieb nach „Erzeugung von Elektrizitätsmengen“	64
c) Erlöschen der Berechtigung zum Leistungsbetrieb bei Ablauf von Stichtagen (Befristung)	70
2. Zuweisung neuer Initialwerte als Ausstiegsmaßgaben	72
a) Zuweisung der Elektrizitätsmenge	73
b) Zuweisung der Stichtage	74
II. Verfassungsmäßigkeit der neuen Konzeption des Atomausstiegs	75
1. Umfang verfassungsrechtlicher Kontrolle	75
2. Cap-and-Trade Regulierung	76
a) Beeinträchtigung der Berechtigung zum Leistungsbetrieb?	77
b) Eigentümerpflichten	78
c) Elektrizitätsmenge	79
3. Befristungstatbestand	79
4. Hybride Ausgestaltung	79
a) Cap-And-Trade mit befristeter Trade-Komponente	80
b) Nutzungersatz-Elektrizitätsmengen	80
5. Zwischenergebnis	82
III. Verfassungsmäßigkeit der Zuweisung neuer Ausstiegs-Initialwerte	82
1. Umfang verfassungsrechtlicher Kontrolle	83
2. Zuteilung der „Elektrizitätsmengen“	84
a) Die Grundregel für die Zuteilung	84
b) Besondere Zuteilungsregeln	108
3. Befristungsdaten	110
a) Fehlerfortpflanzung aus der Zuteilungsregel der Elektrizitätsmenge	111
b) Unvorhersehbare Zusatzbelastung des Cap-and-Trade Regimes	112
c) Stichtagsüberschreitung als Entziehung zugewiesener Elektrizitätsmengen	112
d) Auflösung des paramonetären Nutzungersatzsystems	114
IV. Gesamtergebnis und Rechtsfolgen	114
D. Zusammenfassung	117
Literaturverzeichnis	120