

Beschleunigter Atomausstieg und Eigentums- garantie

Cédric Robinet, Bonn*

In Folge des beschleunigten Atomausstiegs kommt es zu einer weiteren Beschränkung der Nutzungs- und Verfügungsbefugnis der Anlagenbetreiber. Wegen des „durchlöcherten“ Vertrauens der Betreiber, der herausragenden Bedeutung der betroffenen Allgemeinwohlbelange sowie der normierten Übergangsfristen ist dieser Eingriff in das Eigentumsgrundrecht jedoch auch ohne finanzielle Kompensation als verfassungskonform zu werten. Allerdings wäre die Intensität des Eingriffes deutlich schwerer zu bewerten, wenn die 2002 zugewiesenen Reststrommengen aufgrund der festen Betriebsenddaten in erheblichem Maße nicht mehr produziert werden könnten. Zur Wiederherstellung der Verhältnismäßigkeit bestünde dann eine staatliche Ausgleichspflicht.

I. Hintergrund

Die friedliche Nutzung der Kernenergie wurde zunächst von allen Parteien als zukunftsweisend betrachtet und von staatlicher Seite finanziell erheblich gefördert. Der im Laufe der Jahre erfolgte Bewusstseinswandel in der Bevölkerung führte allerdings 2002 zum gesetzlichen Ausstieg aus der Atomenergie. Jede Anlage sollte nun mehr eine bestimmte Menge Strom (sog. „Reststrommengen“) produzieren dürfen. Im Dezember 2010 wurden die Betriebslaufzeiten der deutschen Atomkraftwerke wiederum um durchschnittlich zwölf Jahre verlängert. In Folge der Reaktorkatastrophe in Fukushima fühlte sich der deutsche Gesetzgeber jedoch zur Notwendigkeit eines beschleunigten Atomausstiegs bewegt (13. Atomgesetznovelle).¹ Die 2002 zugewiesenen Reststrommengen wurden nicht angetastet, jene von 2010 jedoch vollständig aufgehoben und für jede Anlage ein festes Betriebsenddatum festgelegt. Drei große Energiekonzerne haben vor dem Bundesverfassungsgericht Verfassungsbeschwerden gegen die 13. Novelle des Atomgesetzes eingelegt.

Dieser Beitrag geht der Frage nach, ob der beschleunigte Atomausstieg mit der Eigentumsgarantie aus Art. 14 GG vereinbar ist.

II. Geschützte Eigentumspositionen

Eigentum i.S.v. Art. 14 GG sind alle vermögenswerten

* Der Autor ist belgischer Rechtsanwalt und Doktorand bei Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner, LL.M. Dieser Beitrag entstand im Rahmen seines Masterstudiums im deutschen Recht an der Universität Bonn.

¹ BT-Drs. 17/3051.

Rechte, die dem Berechtigten von der Rechtsordnung so zugeordnet sind, dass er die damit verbundenen Befugnisse nach eigenverantwortlicher Entscheidung zu seinem privaten Nutzen ausüben kann.²

Es kommen verschiedene Ansatzpunkte in Betracht, aus denen sich eine grundrechtsrelevante Eigentumsposition der Anlagenbetreiber ergeben könnte.

1. Grundeigentum und Anlageneigentum

Die Grundstücke der Anlagenbetreiber werden unproblematisch vom Schutzbereich des Eigentumsgrundrechts erfasst.³ Zwar schützt Art. 14 GG auch die Nutzbarkeit des Eigentums, doch ist nicht jede mögliche Nutzung auch Bestandteil des verfassungsrechtlichen Eigentums.⁴ Nicht vom Schutz erfasst ist unter anderem die Nutzung einer auf dem Grundstück gelegenen gewerblichen oder industriellen Anlage.⁵ Das bloße Grundeigentum scheidet folglich als einschlägiges Schutzgut aus.

Vom Eigentumsgrundrecht geschützt ist auch das Eigentum an der baulichen und technischen Anlage.⁶ Die Nutzung eines Eigentumsobjektes ist ebenfalls dem Schutzbereich zuzuordnen. Daher wird auch die Nutzung der baulichen und technischen Anlagen von Art. 14 GG geschützt.⁷ Allerdings wird nur der konkrete Bestand an Rechten und Gütern geschützt. Einen übergreifenden Schutz ökonomisch sinnvoller und rentabler Eigentumsnutzungen (Verdienstmöglichkeiten und Erwerbsschancen) gewährleistet Art. 14 GG hingegen nicht.⁸

2. Eingerichteter und ausgeübter Gewerbebetrieb

Literatur und Rechtsprechung erkennen mittlerweile einen verfassungsrechtlichen Schutz des Gewerbebetriebs

² BVerfGE 83, 201 (208 f.).

³ Kube, ZG 2000, 11 (25).

⁴ Kersten/Ingold, ZG 2011, 353; Schneehain, Der Atomausstieg. Eine Analyse aus verfassungs- und verwaltungsrechtlicher Sicht, S. 180.

⁵ Kube, ZG 2000, 11 (25); Ossenbühl, AöR 1999, 1 (6).

⁶ Bruch/Greve, DÖV 2011, 794 (795); Dederer, JA 2000, 819 (820); de Witt, UPR 2012, 283.

⁷ Däuper/Michaels/Voß, ZNER 2011, 375 (377); Di Fabio, Der Ausstieg aus der wirtschaftlichen Nutzung der Kernenergie, 1999, S. 121; Ossenbühl, DÖV 2012, 697 (699); Schneehain, (Fn. 4), S. 181.

⁸ BVerfGE 68, 193 (223); BVerfGE 105, 252 (277 f.).

⁹ BGHZ 92, 34 (37); BVerwGE 81, 49 (54); Wagner, NVwZ 2001, 1089 (1095).

an.⁹ Dieser soll jedoch „nicht weitergehen, als der Schutz, den seine wirtschaftliche Grundlage genießt“.¹⁰ Neben den Rechtspositionen (Betriebsgrundstück, Anlage, Einrichtungsgegenstände, Warenvorräte, ...), die bereits über das Sacheigentum erfasst werden, würde über den „eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb“ alles geschützt, was den Wert des Unternehmens als solches ausmacht.¹¹ Hierzu gehören die geschäftlichen Verbindungen, der *good will*, der Kundenstamm, ... Die Kernkraftanlagen genießen folglich als errichtete und betriebene Anlagen gegenüber dem Atomausstiegsgesetz den Schutz aus Art. 14 GG. Geschützt werden auch die Nutzungsrechte/Produktionsrechte. Aber auch hier ist zu berücksichtigen, dass Art. 14 GG nur das Erworbene und nicht den ungestörten Erwerb schützt.¹² Handelt es sich um ein vorhandenes, bereitstehendes Produktionspotential, dessen Abnahme gesichert ist – wie es bei der Elektrizitätsproduktion in den Kernkraftanlagen der Fall ist – soll dieses jedoch bereits dem Bestand des Eigentums zugeordnet werden können.¹³

3. Atomrechtliche Betriebsgenehmigung

Umstritten ist, ob die Betriebsgenehmigung (§ 7 I AtomG)¹⁴ eine eigentumsgeschützte Rechtsposition ist. Die wohl herrschende Lehre geht davon aus, dass die Genehmigung „ein subjektiv-öffentliches Recht zur Nutzung der technischen Einrichtungen zur Spaltung von Kernbrennstoffen [verleiht]“.¹⁵ Subjektiv-öffentliche Rechte genießen jedoch nur den Schutz des Art. 14 I GG, wenn die Rechtsstellung durch eigene, nicht unerhebliche Leistungen erlangt wurde.¹⁶ Die Betriebsgenehmigung beruhe jedoch allein auf staatlicher Gewährung.¹⁷ Die Erteilung der Genehmigung sei weder an persönliche Arbeitsleistungen noch an einen Kapitaleinsatz des Antragsstellers geknüpft.¹⁸ Auf eine Eigenleistung der Anlagenbetrieber komme es folglich nicht an.¹⁹ Es handle sich daher nicht um eine verfassungsrechtlich geschützte Vermögenspositionen i.S.v. Art. 14 GG.²⁰

Diese Ansicht – selbst wenn sie im Ergebnis zutrifft – basiert jedoch auf einer falschen Prämisse. Denn nicht erst die Genehmigung vermittelt das Nutzungsrecht an der Anlage, dieses ergibt sich bereits aus dem Schutz des Anlageneigentums. Es handelt sich daher nicht um eine konstitutive, sondern um eine deklaratorische Genehmigung, die lediglich das Vorliegen der gesetzlichen Bedingungen bezeugt und somit die dem Anlageneigentum inhärente Nutzungsbefugnis (beweiskräftig) „verfestigt“. Die Genehmigung ist folglich keine eigenständige Rechtsposition im Sinne des Art. 14 GG, kann aber zur „Bestimmung“ des Inhalts und Umfangs der durch den Atomausstieg betroffenen Rechtsposition (die aus dem Anlageneigentum resultierende Nutzungsbefugnis) herangezogen werden.²¹

4. Reststrommengen

Bei den Reststrommengen handelt es sich um die gesetzlich festgelegten Elektrizitätsmengen, welche eine Anlage noch produzieren darf, bevor diese definitiv vom Netz gehen muss.²²

Im Schrifttum wird mehrheitlich vertreten, hinter dem Konzept der Reststrommengen stehe eine gesetzlich beschränkte Berechtigung der Anlagenbetreiber.²³ Es handle sich folglich um eine öffentlich-rechtliche Rechtsposition.²⁴ Solche Rechtspositionen werden jedoch nur vom Eigentumsgrundrecht geschützt, wenn der Erwerb dieser Rechtspositionen durch nicht unerhebliche Eigenleistung des Begünstigten erfolgt ist. Dies sei bei den Reststrommengen nach h.M. der Fall, da hinter diesen die erheblichen Investitionen stünden, die zur Errichtung einer Kernkraftanlage und deren Betrieb vonnöten seien.²⁵

Doch auch hier ist die Ausgangsprämisse falsch: Die Strommenge gibt lediglich den Umfang eines (verbleibenden) Produktionsrechts an. Es handelt sich hierbei nicht wie bei den Sozialversicherungsleistungen um eine vom Gesetzgeber außerhalb der Privatrechtsordnung neu geschaffene Rechtsposition. Grundlage des Nutzungsrechts ist das Privateigentum an der Kernkraftanlage. Das Produktionsrecht ist folglich ein *per se* verfassungsrechtlich geschützter Bestandteil des Privateigentums.²⁶ Die Reststrommengen führen zu einer nachträglichen Beschränkung, einer Mengengrenzung dieses *originären* Nutzungsrechts an den Anlagen. Sie sind nicht dessen Grundlage. Im Ergebnis sind die Strommengen daher keine selbstständigen durch Art. 14 GG geschützten Eigentumsrechte.²⁷

⁹ BGHZ 92, 34 (37); BVerfGE 81, 49 (54); *Wagner*, NVwZ 2001, 1089 (1095).

¹⁰ BVerfGE 58, 300 (353).

¹¹ *Ossenbühl*, Verfassungsrechtliche Fragen eines beschleunigten Atomausstiegs aus der Kernenergie, S. 26; *Schwarz*, DVBl. 2011, 133 (135).

¹² *Stier/Loges*, NVwZ 2000, 9 (12).

¹³ *Ossenbühl*, (Fn. 11), S. 27.

¹⁴ Bei § 7 I AtG handelte es sich um ein präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt. Es ging also nicht darum, ein gemeinschädliches Verhalten komplett zu verbieten (repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt), sondern lediglich darum, der Verwaltung die Überprüfung der Bedingungen zum Ausüben einer Tätigkeit zu ermöglichen. Die Genehmigung legte somit den Umfang eines Nutzungsrechts fest, aber verlied dieses nicht. Hierzu: *Ossenbühl*, DÖV 2012, 679 (699 f.).

¹⁵ *Dederer*, JA 2000, 819 (820); *Schneehain*, (Fn. 4), S. 181.

¹⁶ *BVerfG* NVwZ 2009, 1426 (1428); BVerfGE 18, 392 (397); BVerfGE 53, 257 (289 ff.).

¹⁷ *Däuper/Michaels/Voß*, ZNER 2011, 375 (377).

¹⁸ *Kube*, ZG 2000, 11 (26); a.A. *Schwarz*, DVBl. 2011, 133 (134 f.).

¹⁹ *Bruch/Greve*, DÖV 2011, 794 (795).

²⁰ Vgl. BVerfGE 84, 90 (126); BVerfGE 102, 254 (300 ff.); *Ziehm*, ZNER 2012, 221 (223).

²¹ *Ossenbühl*, (Fn. 11), S. 24 f. Vgl. *Di Fabio*, (Fn. 7), S. 122 f.

²² *Kloepfer*, DVBl. 2011, 1438.

²³ *Däuper/Michaels/Voß*, ZNER 2011, 375 (377); *de Witt*, UPR 2012, 283 (284).

²⁴ *BVerfG* NVwZ 2009, 921 (923); *Bruch/Greve*, DÖV 2011, 794 (795); *Däuper/Michaels/Voß*, ZNER 2011, 375 (377).

²⁵ *Kloepfer*, DVBl. 2011, 1438 u. 1445; *Schwarz*, DVBl. 2011, 133 (135).

²⁶ BVerfGE 89, 1 (6); BVerfGE 100, 226 (241 ff.); BVerfGE 115, 97 (111).

²⁷ Vgl. *de Witt*, UPR 2012, 283 (284); *Ossenbühl*, DÖV 2012, 679 (699); *ders.*, (Fn. 11), S. 17 ff.

III. Eingriff

Jedes staatliche Verhalten, das die Ausübung der grundrechtlichen Freiheit aus Art. 14 GG rechtlich oder tatsächlich unmöglich macht und von dem somit eine überwiegend nachteilige oder belastende Wirkung ausgeht, stellt einen Eingriff in die Eigentumsgarantie dar.²⁸ Dieser kann zwei Formen annehmen.

1. Die Enteignungsthese

Trotz der Weiterentwicklung der verfassungsrechtlichen Judikatur vertreten gewisse Autoren, es handle sich beim beschleunigten Atomausstieg um eine Enteignung im Sinne des Art. 14 III GG. Dabei handelt es sich jedoch um eine minoritäre Ansicht, die vor allem auf der Ablehnung des Kriteriums „Güterbeschaffungsvorgang“ als essentielles Merkmal der Enteignung beruht und somit von einer abweichenden Auffassung des Enteignungsbegriffs ausgeht.²⁹

2. Inhalts- und Schrankenbestimmung

Der 13. Atomgesetznovelle mangelt es jedoch an den Voraussetzungen einer Enteignung im Sinne des Art. 14 III GG. Zunächst entzieht der Gesetzgeber mit der 13. Novelle des Atomgesetzes keine konkreten subjektiven Rechtspositionen: Die Betreiber bleiben die Eigentümer der Kernkraftanlagen.³⁰ Der Zweck der 13. Atomgesetznovelle liegt zudem im Schutz der Gemeinschaft vor den aus der Atomkraft resultierenden Gefahren und nicht in der Erfüllung öffentlicher Aufgaben.³¹ Die risiko- und gefahrenbekämpfende Tätigkeit wird in der verfassungsrechtlichen Judikatur stets als eine Inhalts- und Schrankenbestimmung eingeordnet.³² Außerdem wendet das Bundesverfassungsgericht seit geraumer Zeit wieder den klassischen Enteignungsbegriff des 19. Jahrhunderts an, zu dessen wesentlichen Merkmalen der Güterbeschaffungsvorgang zählt.³³ Um die Beschaffung von Gütern zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben geht es dem Staat beim Ausstieg aus der Nutzung der Kernkraft jedoch gerade nicht.³⁴ Ferner hat das

Bundesverfassungsgericht anerkannt, dass auch im Zuge einer umfassenden Neuregelung eines Rechtsgebietes durch eine Inhalts- und Schrankenbestimmung bestehende Rechte unter gewissen Voraussetzungen vollständig abgeschafft werden können.³⁵ Die Beeinträchtigungen der schutzfähigen Rechtsgüter (Nutzung der Anlage sowie des errichteten und betriebenen Gewerbebetriebs) sind daher Inhalts- und Schrankenbestimmungen.³⁶

IV. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Der Gesetzgeber muss bei der Ausgestaltung von Inhalt und Schranken des Eigentums sowohl der grundgesetzlichen Anerkennung des Privateigentums (Art. 14 I 1 GG) als auch dem Sozialgebot aus Art. 14 II GG hinreichend Rechnung tragen.³⁷ Vor allem muss bei der Verfolgung öffentlicher Interessen die Verhältnismäßigkeit gewahrt sein.³⁸

1. Legitimer Zweck

In Folge des Reaktorunfalls in Fukushima ist der Gesetzgeber zu einer Neubewertung des Restrisikos der Kernenergienutzung gelangt. Dieses Risiko möchte er nun zu einem frühestmöglichen Zeitpunkt beseitigen, bzw. zwischenzeitlich verringern. Zudem möchte er mit dem beschleunigten Atomausstieg einen Beitrag zur Energiewende leisten und den Ausbau erneuerbarer Energien fördern.³⁹ In der Verfassung befinden sich verschiedene Anknüpfungspunkte, aus denen sich ein legitimer Zweck für den Atomausstieg ergeben könnte:

- Aus Art. 2 II 1 GG ergibt sich für den Gesetzgeber eine Pflicht zum Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit des Einzelnen.⁴⁰ Ob angesichts der aus der Kernkraft hervorgehenden Risiken und Gefahren für das Leben und die Gesundheit der Menschen ein Handlungsbedarf besteht, unterliegt der weiten Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers.⁴¹ Auch bei einem unveränderten wissenschaftlichen und technischen Erkenntnisstand kann der Gesetzgeber zu einer neuen Risikobewertung gelangen und die Kernenergie als poli-

²⁸ Axer, in: Epping/Hillgruber, GG, BeckOK, Art. 14 Rn. 69; Däuper/Michaels/Voß, ZNER 2011, 375 (377).

²⁹ Ossenbühl, (Fn. 11), S. 36 ff. u. 51 f.; de Witt, UPR 2012, 283 (285); Schwarz, DVBl. 2011, 133 (137 ff.).

³⁰ Däuper/Michaels/Voß, ZNER 2011, 375 (378); de Witt, UPR 2012, 283 (284 f.).

³¹ BT-Drs. 17/6070, S. 5.

³² S. z.B. BVerfGE 20, 351 (359).

³³ BVerfGE 104, 1 (9 f.); BVerfGE 112, 93 (109); BVerfGE 115, 97 (111 f.); BVerfGE 126, 331 (359).

³⁴ Bruch/Greive, DÖV 2011, 794 (797); Kersten/Ingold, ZG 2000, 353 (358). 358. Vgl. BVerfGE 20, 351 (359): „Der Staat ist hier nicht primär am Eigentum interessiert; er bedarf seiner nicht, er will es nicht wirtschaftlich oder sonst wie nutzen. Er verhält sich defensiv; er geht gegen das Eigentum nur vor, um Rechtsgüter der Gemeinschaft – und damit letztlich auch des Eigentümers selbst – vor Gefahren zu schützen, die von dem Eigentum ausgehen. Er wird nicht im Blick auf die Eigentumsentziehung tätig, sondern erfüllt die Pflicht der Abwehr von Gefahren für die Allgemeinheit. Daß er dabei das Privateigentum angreifen und schmälern, äußerstenfalls vernichten muß, ist eine im Prinzip unerwünschte, aber notwendige Nebenwirkung.“

³⁵ BVerfGE 83, 201 (211 f.). Für eine Übertragung, bzw. eine analoge Anwendung der Reformgesetzrechtsprechung auf den beschleunigten Atomausstieg: Ekardt, NuR 2012, 813 f.; Kersten/Ingold, ZG 2011, 353 (357).

³⁶ Vgl. Bruch/Greive, DÖV 2011, 794 (797); Däuper/Michaels/Voß, ZNER 2011, 375 (378); Ekardt, NuR 2012, 813; Kersten/Ingold, ZG 2011, 353 (357); Kloepfer, DVBl. 2011, 1438 (1439).

³⁷ BVerfGE 126, 331 (359 f.).

³⁸ Vgl. BVerfGE 58, 137 (148).

³⁹ BT-Drs. 17/6070, S. 5. Zur veränderten Risikowahrnehmung der Kernenergie in Deutschland hat unter anderem beigetragen, dass sich der letzte große Reaktorunfall in Japan, einem Hochtechnologieland, ereignet hat und man sich in Folge des Unfalls nochmals der mangelnden praktischen Folgenbeherrschbarkeit bewusst geworden ist (Kersten/Ingold, ZG 2011, 353 (361 ff.)).

⁴⁰ BVerfGE 49, 89 (141 f.); BVerfGE 53, 30 (57 ff.).

⁴¹ Däuper/Michaels/Voß, ZNER 2011, 375 (378); Ekardt, NuR 2012, 813 (814); Koch, NJW 2000, 1529 (1533).

tisch nicht mehr verantwortlich erachten.⁴² Die regelmäßige Überprüfung getroffener Entscheidungen am aktuellen Stand von Wissenschaft und Technik sowie gegebenenfalls die Revidierung einer Risikoentscheidung aufgrund des neuen Erfahrungswissens oder der Neubewertung des Gefährdungspotentials sind Ausdruck eines „dynamischen Grundrechtsschutzes“.⁴³ Zudem lässt sich das Risiko eines Unfalls oder Störfalls bei der Nutzung der Kernenergie nie völlig ausschließen. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf das hohe Terrorrisiko in einem hoch industrialisierten und dicht besiedelten Land sowie im Hinblick auf Naturkatastrophen (in Deutschland vor allem Erdbebengefahr). Die möglichen Folgen eines Reaktorunfalls wären fatal. Der Gesetzgeber verfolgt daher einen legitimen Zweck, wenn er sich zum Schutz vor Gefährdungen seitens der Atomenergie für das Leben und die Gesundheit der Bürger zu einem beschleunigten Ausstieg aus der Kernenergienutzung entschließt.⁴⁴ - Aus der Staatszielbestimmung „Umweltschutz“ (Art. 20a GG) geht hervor, dass der Staat dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen auch „in Verantwortung für die künftigen Generationen“ verpflichtet ist. Vor dem Hintergrund des ungelösten Problems der endgültigen Entsorgung radioaktiver Abfälle erlangt dieser Gesetzgebungsauftrag eine ganz besondere Bedeutung.⁴⁵

Beim Ausstieg aus der Nutzung der Kernenergie handelt es sich nicht um eine isolierte Maßnahme, sondern um einen wichtigen Teil einer nachhaltigen Energiepolitik (Ressourcenschonung, Nutzung regenerativer Energiequellen, Verbrauchseinsparung). Es geht daher vorliegend nicht allein um den „Ausstieg“, sondern auch um den „Umstieg“.⁴⁶ - Unzutreffend ist die Ansicht, Art. 73 I Nr. 14 GG impliziere eine besondere Wertschätzung der Kernenergie.⁴⁷ Bei diesem Artikel handelt es sich lediglich um eine Gesetzgebungskompetenznorm, ein positives Votum für die Nutzung der Kernenergie zur Energieproduktion lässt sich daraus nicht ableiten.⁴⁸

Insgesamt verfolgt der deutsche Gesetzgeber daher mit dem beschleunigten Atomausstieg einen legitimen Zweck.

2. Geeignetheit

Die im Rahmen des beschleunigten Atomausstiegs getroffenen Maßnahmen müssen zur Risikominimierung und zur Erreichung des angestrebten Gesundheits- und Umweltschutzes geeignet sein. Hierzu reicht es, dass die Herbeiführung des gewünschten Erfolgs zumindest möglich erscheint.⁴⁹ Dem Gesetzgeber kommt dabei eine weite Einschätzungsprärogative zu, die nur begrenzt überprüfbar ist.⁵⁰ Dies gilt insbesondere für das Risikorecht.⁵¹ Vorliegend bestehen keine Zweifel an der Geeignetheit der Maßnahme: Zum einen wird mit der Begrenzung des Nutzungszeitraums der Kernenergie zugleich der Zeitraum beschränkt, in dem es zu einem atomaren Störfall oder Unfall mit gegebenenfalls unberechenbaren Folgen für das Leben und die Gesundheit der Bevölkerung kommen könnte.⁵² Zum anderen wird der legitime Zweck gefördert, indem finanzielle Ressourcen frei werden, die anschließend in die sog. „Energiewende“ investiert werden können.⁵³

An der Geeignetheit der Maßnahmen ändert auch die Tatsache nichts, dass im benachbarten Ausland weiterhin Kernkraftanlagen betrieben werden.⁵⁴ Ansonsten wäre es dem Gesetzgeber *per se* verwehrt, auf seinem Staatsgebiet die Verringerung gewisser Risikopotentiale herbeizuführen.⁵⁵ Zudem verlangt das Gebot der Geeignetheit nicht, dass das angestrebte Ziel in vollem Umfang erreicht wird, also keinen völligen Risikoausschluss. Es reicht bereits aus, dem Ziel näher zu kommen und den gewünschten Erfolg zu fördern (Risikominimierung).⁵⁶

Der Einwand, die Geeignetheit werde dadurch beseitigt, dass es in Folge des Atomausstiegs zu Import von Strom kommen werde, der von Kernkraftanlagen im Ausland produziert worden sei, kann aus dem Weg geräumt werden, indem auf die erhebliche gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit verwiesen wird.⁵⁷

3. Erforderlichkeit

Das Mittel muss zudem das geringsterforderliche sein, d.h. es darf kein Mittel geben, welches im Wesentlichen

⁴² Dederer, JA 2000, 819; Denninger, Verfassungsrechtliche Fragen des Ausstiegs aus der Nutzung der Kernenergie zur Stromerzeugung, 2000, S. 67; Kersten/Ingold, ZG 2011, 353 (364); Schneehain, (Fn. 4), S. 207 f.

⁴³ Bruch/Greve, DÖV 2011, 794 (797). Vgl. BVerfGE 49, 89 (136 f.): „Hat der Gesetzgeber eine Entscheidung getroffen, deren Grundlage durch neue, im Zeitpunkt des Gesetzeserlasses noch nicht abzusehende Entwicklungen entscheidend in Frage gestellt wird, dann kann er von Verfassungs wegen gehalten sein zu überprüfen, ob die ursprüngliche Entscheidung auch unter den veränderten Umständen aufrechtzuerhalten ist.“ Dabei kann es sich auch um äußere Ereignisse wie den Reaktorunfall in Fukushima handeln (Däuper/Michaels/Vofß, ZNER 2011, 375 (378)).

⁴⁴ Kersten/Ingold, ZG 2011, 353 (359); Langenfeld, DÖV 2000, 929 (934).

⁴⁵ Denninger, (Fn. 42), S. 68; Klöck, NuR 2001, 1 (5); Kloepfer, DVBl. 2011, 1438 (1440).

⁴⁶ Denninger, (Fn. 42), S. 69.

⁴⁷ Ekardt, NuR 2012, 813 (815).

⁴⁸ Dederer, JA 2000, 819 (821); Klöck, NuR 2001, 1(6); Schneehain, (Fn. 4), S. 159 ff.; Ossenbühl, (Fn. 11), S. 64.

⁴⁹ BVerfGE 30, 292 (316); BVerfGE 63, 88 (115); BVerfGE 96, 10 (23); BVerfGE 90, 145 (172).

⁵⁰ Vgl. BVerfGE 16, 147 (181 ff.); BVerfGE 30, 250 (263). Langenfeld, DÖV 2000, 929 (935): Nur bei einer zur Erreichung des legitimen Ziels schlechthin untauglichen Maßnahme wäre die Einschätzungsprärogative überschritten.

⁵¹ Bruch/Greve, DÖV 2011, 794 (797).

⁵² Kloepfer, DVBl. 2011, 1438 (1440).

⁵³ Bruch/Greve, DÖV 2011, 794 (797 f.).

⁵⁴ Bruch/Greve, DÖV 2011, 794 (798); Kloepfer, DVBl. 2011, 1438 (1440); Vgl. Dederer, JA 2000, 819 (822).

⁵⁵ Schmidt-Preuß, in: Koch/Roßnagel, 10. Deutsches Atomrechtssymposium, 2000, S. 153 (159); Langenfeld, DÖV 2000, 929 (935). Es geht folglich darum, die Handlungsfähigkeit des Staates zu erhalten.

⁵⁶ Bruch/Greve, DÖV 2011, 794 (798); Kloepfer, DVBl. 2011, 1438 (1440); Ossenbühl, (Fn. 11), S. 65.

⁵⁷ Schmidt-Preuß, in: Koch/Roßnagel (Fn. 55), S. 159; Langenfeld (Fn. 47), 935; Schneehain, (Fn. 4), S. 209.

gleich wirksam wäre, das betroffene Grundrecht jedoch nicht oder minder stark einschränken würde.⁵⁸ Ein anderes, gleich wirksames Mittel zur frühestmöglichen Beendigung der Nutzung der Kernenergie ist nicht ersichtlich, insbesondere wenn man berücksichtigt, dass dem Gesetzgeber eine weite Einschätzungsprärogative zukommt.⁵⁹ Die zeitliche Befristung ist bereits ein milderer Mittel im Vergleich zu einem abrupten, übergangszeitlosen Atomausstieg.⁶⁰ Eine längere Restlaufzeit – beispielsweise bis ans Ende der wirtschaftlich-technischen Nutzungsdauer einer Anlage – würde hingegen nicht zu einer ebenso effektiven Risikoverminderung führen und zudem die Energiewende verlangsamen.⁶¹ Außerdem sichert der Nichtbetrieb eines Atomkraftwerks wesentlich stärker vor den atomaren Risiken als die Einführung höherer Sicherheitsstandards in den Kernkraftanlagen.⁶²

4. Angemessenheit

Wichtigster Prüfungspunkt bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung ist die Angemessenheit: Die Schwere der Grundrechtsbeschränkung darf nicht außer Verhältnis zum Gewicht der Rechtfertigungsgründe stehen.⁶³ Erforderlich ist demnach eine Gesamtgüterabwägung zwischen den mit dem beschleunigten Atomausstieg verfolgten Allgemeinwohlbelangen und den betroffenen Verfassungspositionen der Kernkraftbetreiber.⁶⁴ Unzumutbar ist ein Grundrechtseingriff jedoch nur dann, wenn ein krasses Missverhältnis zwischen Zweck und Mittel besteht.⁶⁵

a. Schutzgüter der Anlagenbetreiber

Auf der Seite der Privatnützigkeit des Eigentums spielt im Rahmen der Abwägung vor allem der eigentumsgrundrechtliche Vertrauensschutz der Betreiber eine Rolle.⁶⁶ Die Anlagenbetreiber hatten bisher auf flexible, allein durch Reststrommengenkontingente begrenzte Laufzeiten vertraut.⁶⁷ Nun werden sie (zusätzlich) mit festen Betriebszeitgrenzen für ihre Kernkraftwerke konfrontiert. Vertrauensschutz meint hier in erster Linie Investitions-

schutz: Der etwas ‚ins Werk setzende‘ Bürger ‚soll nicht in seinem Vertrauen darauf enttäuscht werden, dass er eine ihm günstige Rechtslage durch Kapital- und/oder Arbeits-einsatz mit wirtschaftlichem Erfolg für sich ausnützen kann‘.⁶⁸ Dem Betreiber einer Kernkraftanlage muss daher nicht nur die Amortisation des eingesetzten Kapitals, sondern ‚als Prämie eigener Leistung und Risikoübernahme‘ auch die Nutzung der Anlage zur Gewinnerzielung ermöglicht werden.⁶⁹

Der Vertrauensschutz der Anlagenbetreiber war jedoch schon seit langem vielfach durchlöchert.⁷⁰ Zunächst wird angeführt, dass angesichts der notorischen Entwicklungsoffenheit auf dem Gebiet des Kernenergiewesens nie wirklich ein voller Vertrauensschutz bestanden habe.⁷¹ Der Vertrauensschutz beim Betrieb von Hochrisikoanlagen sei in seiner Intensität zeitlich gebunden und nehme daher mit Betriebsdauer ab.⁷² Die jahrzehntelange staatliche Förderung, die auf einen hohen sozialen Bezug der betroffenen Eigentumsposition hinweist und das Argument der privaten Investitionen in tatsächlicher Hinsicht zumindest dem Umfang nach entkräftet, müsse zudem schutzmindernd berücksichtigt werden.⁷³ Außerdem hätten die öffentlich-rechtlichen Bindungen der Kernenergienutzung diese von Anfang an als eine Art ‚Privatwirtschaft unter Vorbehalt‘ erscheinen lassen.⁷⁴ Ferner sei in Deutschland bereits seit über 30 Jahren über einen Ausstieg aus der Kernenergie diskutiert worden. Spätestens mit dem Vollzug des Atomausstiegs im Jahre 2002 wäre daher das Vertrauen der Anlagenbetreiber in das Fortbestehen ihrer Rechtsposition endgültig durchlöchert worden.⁷⁵

Die Laufzeitverlängerung durch die 11. Atomgesetznovelle könnte jedoch ein neues und daher besonders schutzwürdiges Vertrauen in eine längere Nutzungsmöglichkeit der Anlagen geschaffen haben. Dies wird jedoch unter Hinweis auf die vor dem Bundesverfassungsgericht gegen die Laufzeitverlängerung anhängenden Verfahren sowie die Ereignisse in Fukushima, welche bereits auf einen erneuten Kurswechsel hindeuteten, abgelehnt.⁷⁶ Bei der Beurteilung des Umfangs des Vertrauensschutzes ist auch entscheidend, ob das schutzwürdige Vertrauen in irgendeiner Weise betätigt wurde. Angesichts des geringen Zeitabstands zwischen der Laufzeitverlängerung und deren Rücknahme bestehen jedoch berechtigte Zweifel daran, dass die Anlagenbetreiber während dieses Zeitraums erhebliche schutzwürdige Investitionen getätigt haben könnten.⁷⁷

⁵⁸ BVerfGE 30, 292 (316); BVerfGE 78, 38 (50); BVerfGE 90, 145 (172 f.).

⁵⁹ Däuper/Michaels/Voß, ZNER 2011, 375 (378); Kloepfer, DVBl. 2011, 1438 (1441); Schmidt-Preuß, in: Koch/Roßnagel (Fn. 55), S. 159 f.; Schmidt-Preuß, NJW 2000, 1524 (1527).

⁶⁰ Kloepfer, DVBl. 2011, 1438 (1441).

⁶¹ Vgl. Dederer, JA 2000, 819 (822); Schneehain, (Fn. 4), S. 210; Ossenbühl, (Fn. 11), S. 65 f.

⁶² Kloepfer, DVBl. 2011, 1438 (1441).

⁶³ BVerfGE 76, 1 (51).

⁶⁴ Däuper/Michaels/Voß, ZNER 2011, 375 (378); Dederer, JA 2000, 819 (822).

⁶⁵ Kloepfer, DVBl. 2011, 1438 (1441).

⁶⁶ BVerfGE 100, 226 (244); Schröder, NVwZ 2013, 105 (106 ff.). Vgl. auch Appel, DVBl. 2005, 340 ff.; Dederer, JA 2000, 819 (822); Schneehain, (Fn. 4), 211.

⁶⁷ „Die Bundesregierung wird keine Initiative ergreifen, um die Sicherheitsstandards und die diesem zugrunde liegende Sicherheitsphilosophie zu ändern.“ (Auszug aus dem Atomkonsens; abgedruckt bei Ossenbühl, Atomrechtstag 2000, 2001, S. 205 ff.)

⁶⁸ Denninger, (Fn. 42), S. 83. S. auch Langenfeld, DÖV 2000, 929 (935); Schneehain, (Fn. 4), 211.

⁶⁹ Schmidt-Preuß, in: Koch/Roßnagel (Fn. 55), S. 160.

⁷⁰ Ekardt, NuR 2012, 813 (817); a.A. Ossenbühl, (Fn. 11), S. 71.

⁷¹ Kube, ZG 2000, 11 (36 f.).

⁷² Vgl. hierzu: Greve, UPR 2011, 306 ff.; Bruch, DÖV 2011, 810 ff.

⁷³ Vgl. BVerfGE 21, 150 (158 f.); Dederer, JA 2000, 819 (822); Kube, ZG 2000, 11 (37); Schneehain, (Fn. 4), 212.

⁷⁴ Denninger, in: Koch/Roßnagel (Fn. 55), S. 181.

⁷⁵ Ekardt, NuR 2012, 813 (817).

⁷⁶ Bruch/Greve, DÖV 2011, 794 (798); Däuper/Michaels/Voß, ZNER 2011, 375 (378).

⁷⁷ Däuper/Michaels/Voß, ZNER 2011, 375 (378).

Im Ergebnis ist der Vertrauensschutz der Anlagenbetreiber daher als eher gering einzustufen.

b. Gemeinwohlbelange

Auf der Seite der Gemeinwohlbelange befinden sich – wie bereits dargelegt – die staatliche Schutzpflicht für das Leben und die körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 II 1 GG sowie die Staatszielbestimmung „Umweltschutz“ (Art. 20a GG).

c. Gesamtgüterabwägung

Wegen des ihr innewohnenden Gefahrenpotentials und ihrer Funktion zur Energieversorgung weist die Nutzung von Kernkraftanlagen einen erhöhten sozialen Bezug (Art. 14 II GG) auf.⁷⁸ Dies hat zur Folge, dass der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei der Bestimmung des Inhalts und der Schranken des Eigentums an den Kernkraftanlagen umso größer ist.⁷⁹

Auf der einen Seite stehen die nie völlig beherrschbare Gefährlichkeit der Atomenergie sowie die große Bedeutung der vom Gesetzgeber verfolgten Ziele.⁸⁰ So ist das Leben ein Höchstwert innerhalb der grundgesetzlichen Ordnung.⁸¹ Um dieses Verfassungsgut zu schützen, darf der Gesetzgeber erhebliche Grundrechtseingriffe vornehmen.⁸² Das Eigentum der Betreiber erweist sich demgegenüber als vergleichsweise durchsetzungsschwach, vor allem da das Vertrauen in eine längere Nutzungsmöglichkeit der Kernkraftwerke seit geraumer Zeit als durchlöchert galt. Auch ist zu berücksichtigen, dass der Gesetzgeber für die meisten Anlagen Übergangsfristen vorsieht (§ 7 I a 1 AtG), die den Betreibern ermöglichen sollen, ihre Investitionen in die Anlagen zu amortisieren sowie einen angemessenen Gewinn zu erzielen.⁸³ Die zur Festlegung der Restlaufzeiten vereinbarte Bemessungsgrundlage von 32 Jahren – die auch nach Einführung der neuen Befristungsregelung in § 7 I a 1 AtG die Regelbetriebsdauer der deutschen Atomkraftwerke bleiben sollte – wird nach überwiegender Auffassung als eher großzügig bewertet.⁸⁴ Zudem besteht, selbst nachdem eine Anlage ihr definitives Betriebsenddatum erreicht hat, die Möglichkeit, die ihr verbleibenden

Elektrizitätsmengen auf eine andere Anlage, deren Laufzeit noch nicht erloschen ist, zu übertragen (§ 7 I b 4 AtG).⁸⁵

V. Fazit

Im Ergebnis wird der mit der 13. Atomgesetznovelle operierte Eingriff in das Eigentumsgrundrecht als verhältnismäßig angesehen werden müssen.⁸⁶ Eine Ausgleichspflicht besteht daher im Prinzip nicht.⁸⁷ Sollte sich jedoch zeigen, dass die 2002 „zugewiesenen“ Reststrommengen aufgrund der festen Betriebsenddaten in erheblichem Maße nicht mehr produziert werden können, erweise sich die Intensität des Eingriffes als deutlich schwerer.⁸⁸ Die mit der Festsetzung der Reststrommengen zugesicherte Möglichkeit, die Investitionen in die Anlagen zu amortisieren sowie einen angemessenen Gewinn zu erzielen, wäre in diesem Fall nicht mehr gewährleistet.⁸⁹ Zur Wiederherstellung der Verhältnismäßigkeit wären dann Ausgleichszahlungen vonnöten. Noch längere Übergangsfristen als prioritär ins Auge zu fassende sachliche Ausgleichsmaßnahme würden hingegen das verfolgte Ziel gefährden und scheiden daher aus.⁹⁰

Die besondere Situation der acht Atomkraftwerke, die unmittelbar den Betrieb einstellen mussten, muss ähnlich bewertet werden: Für diese greift zwar keine originäre Übergangsregelung oder Härtefallklausel, doch ist – solange die den Anlagen zugeteilten Reststrommengen auf andere KKW übertragen werden können (§ 7 I b 4 AtG) – nicht von einem entschädigungspflichtigen Eingriff in das Eigentum der betroffenen Anlagenbetreiber auszugehen.⁹¹

⁷⁸ Bruch/Greive, DÖV 2011, 794 (798).

⁷⁹ BVerfGE 53, 257 (293).

⁸⁰ Ekardt, NuR 2012, 813 (818).

⁸¹ BVerfGE 39, 1 (42); BVerfGE 115, 25 (45).

⁸² Kloepfer, DVBl. 2011, 1438 (1441).

⁸³ BT-Drs. 17/6070, S. 6; Sellner/Fellenberg, NVwZ 2011, 1025 (1028).

⁸⁴ Böhm, NuR 2001, 61 (64); Denninger, (Fn. 42), S. 87; Klöck, NuR 2001, 1(7); 7; Langenfeld, DÖV 2000, 929 (935); Ziehm, ZNER 2012, 221 (223).

⁸⁵ Dass die Strommengen selbst nach dem Erreichen des fixen Betriebsenddatums einer Anlage auf eine andere übertragen werden können, kann nicht als Argument für das Vorliegen einer selbstständigen Rechtsposition angeführt werden. Denn es ist zu beachten, dass der Atomausstieg „als eine Gesamtlösung gedacht und konstruiert war, bei der im Ergebnis eine bestimmte Gesamtstrommenge an Kernenergie für eine Übergangszeit erhalten bleiben sollte und auf unterschiedliche Stillstände und Stilllegungen der Kernkraftwerke flexibel reagiert werden konnte“ (Ossenbühl, (Fn. 11), S. 23). Es handelt sich im vorliegenden Fall vielmehr um eine reale Ausgleichsmaßnahme.

⁸⁶ Däuper/Michaels/Voß, ZNER 2011, 375 (379); Kersten/Ingold, ZG 2011, 353 (367); Kloepfer, DVBl. 2011, 1438 (1412); Ziehm, ZNER 2012, 221 (223).

⁸⁷ Ekardt, NuR 2012, 813; a.A. Ossenbühl, (Fn. 11), S. 73.

⁸⁸ Bruch/Greive, DÖV 2011, 794 (799). Vgl. Dederer, JA 2000, 819 (822 f.); Di Fabio, (Fn. 7), S.163 f.

⁸⁹ Vgl. BT-Drs. 14/6890, S. 16; Sellner/Fellenberg (Fn. 83), 1028.

⁹⁰ Bruch/Greive, DÖV 2011, 794 (799).

⁹¹ Kersten/Ingold, ZG 2011, 353 (366 f.).