

Atomausstieg, Eigentumsgarantie, Abwehrrechte und Schutzgrundrechte

Felix Ekardt (NuR 2012, 813 ff.)

Dieser Beitrag analysiert anlässlich anhängiger Verfassungsbeschwerden seitens der Energiekonzerne die Verfassungsmäßigkeit des Atomausstiegs von 2011. Dabei liegt letztlich weder eine Enteignung noch eine ausgleichspflichtige (!) Inhaltsbestimmung des Eigentums vor, ebenso wie der Vertrauensschutz seitens der Energiekonzerne aufgrund neuer Tatsachenerkenntnisse und – begründeter – neuer Wertungen gewahrt ist. Dass die ausgleichslose Inhaltsbestimmung des Eigentums vorliegend verfassungskonform ist, ergibt sich auch aus dem – in der Judikatur in Umweltfällen meist zu wenig gesehenen – hohen Gewicht der Schutzgrundrechte. Auch Verstöße gegen die Berufsfreiheit (es liegt eine Berufsausübungsregelung und nicht etwa eine objektive Schranke für einen Beruf Atomstromerzeuger vor), den allgemeinen Gleichheitssatz, die grundrechtliche Wesensgehaltsgarantie (die dem Verhältnismäßigkeitsprinzip letztlich nichts hinzufügt) oder das Verbot von Einzelfallgesetzen sind nicht zu konstatieren.

1. Problemstellung

Die drei großen Strom- respektive Energiekonzerne RWE, E-ON und Vattenfall haben in den letzten Monaten beim BVerfG Verfassungsbeschwerden gegen den (letzten) Atomausstieg aus dem Jahr 2011 eingelegt, der zur schrittweisen Abschaltung aller deutscher Atomkraftwerke bis 2022 führen soll. Der Atomausstieg sei, so lautet erwartbarerweise der inhaltliche Vortrag, eine entschädigungspflichtige Enteignung, zumindest aber eine – aufgrund falscher Tatsachengrundlage und verletzten Vertrauensschutzes – ausgleichspflichtige Inhaltsbestimmung des Eigentums. Der vorliegende Beitrag untersucht, ob dies so zutrifft, ebenso wie mögliche Verstöße gegen die Berufsfreiheit, den Gleichheitssatz, die Wesensgehaltsgarantie und das Verbot von Einzelfallgesetzen kurz angesprochen werden. Dabei zeigt sich: Wenn überhaupt ein Grundrechtsverstoß im Zusammenhang mit der Atomenergienutzung vorliegt, dann in umgekehrter Richtung wegen eines zu geringen Schutzes des Rechts auf Leben und Gesundheit aus Art. 2 Abs. 2 GG (und ggf. der entsprechenden europa- und völkerrechtlichen Normen, die im Sinne europa- und völkerrechtsfreundlicher Auslegung mittelbar relevant sind).

2. Eigentumsgrundrecht

2.1 Inhaltsbestimmung des Eigentums, keine Enteignung

Bezogen auf die AtG-Novelle von 2011 stellt sich die Frage, ob es insoweit um Enteignungen oder vielmehr um Inhaltsbestimmungen des Eigentums geht, wenn darin für die Zukunft die Neugenehmigung von Atomkraftwerken ausgeschlossen und für die vorhandenen Kraftwerke eine nachträgliche Befristung der Betriebsgenehmigung vorgesehen wird. Bezogen auf die Reststrommengen, die zur Berechnung der Befristung der Genehmigung im AtG verwendet werden, dürfte es schon an einem Eigentumseingriff fehlen, da insoweit noch gar kein Eigen-

tum der Energiekonzerne gebildet wurde.¹ Dagegen stellt sich für das Eigentum an den Kraftwerken und die dazugehörigen Genehmigungen prinzipiell durchaus die Frage, um was für eine Eigentumsbeeinträchtigung es sich dabei handeln würde. Läge eine Inhaltsbestimmung des Eigentums vor, wäre die normale grundrechtliche Rechtfertigungsprüfung eröffnet. Handelt es sich dagegen um eine Enteignung, müssen daneben wichtige formale Kautelen beachtet werden (z.B. Entschädigungszahlungen).

Im Gefolge der Pflichtexemplar- sowie der Naßauskiesungs-Entscheidung des BVerfG ist die Abgrenzung zwischen beiden Rechtsinstituten² bekanntermaßen in der heute gültigen Form entstanden.³ Seitdem wird eine formal-typologische Abgrenzung zwischen der Inhaltsbestimmung des Eigentums und der Enteignung gepflegt, welche der divergenten systematischen Stellung im Grundgesetz (Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG versus Art. 14 Abs. 3 GG) Rechnung trägt. Die Enteignung ist nach der Judikatur bekanntermaßen der konkret-individuelle Zugriff auf eine Eigentumsposition sowie der Entzug derselben. Die Schwere der Betroffenheit des Eigentums ist im Lichte der formal-typologischen Abgrenzung gerade kein Kriterium, um eine Enteignung anzunehmen. Würde man die Enteignung vom Vorgang der Güterbeschaffung abtrennen, so kommt es letztlich zu einem Rückfall hinter die Nassauskiesungs-Entscheidung: Die Enteignung ist in dieser Lesart dann doch wieder eine Art besonders schwerwiegende Inhaltsbestimmung.

Die damit dargelegte nötige klare Trennung⁴ sowie die Grundorientierung „Zugriff auf Eigentumsgegenstände versus allgemeine Regelung für die Zukunft“ spricht vielmehr beim Atomausstieg für eine Eigentums-Inhaltsbestimmung und gegen eine Enteignung.⁵ Das gilt umso mehr, als die jüngere Rechtsprechung nicht nur die generelle Einordnung der Risikobekämpfung, sondern auch ganz allgemein die Neuregelung eines Rechtsgebiets als Inhaltsbestimmung wertet. Dies hat das BVerfG etwa für die Abschaffung des Vorkaufsrechts bei der Bergrechtsreform judiziert.⁶ Genau um so eine umfassende Reform – unter anderem im Interesse eines besseren Zukunftsschutzes – geht es aber mit dem Ausstieg aus der Atomenergie.⁷ Ebenso hält die Judikatur z.B. die staatliche Vernichtung eines gefährlichen Gegenstandes (z.B. eines tollwütigen Hundes) für keine Enteignung.⁸ Die risiko- und gefahrenbekämpfende Tätigkeit, wie sie im Falle des Atomausstiegs in Rede steht, ist schon deshalb keine Enteignung, sondern eine Inhaltsbestimmung des Eigentums.⁹ Vor allem aber erfordert eine Enteig-

¹ Vgl. *Kloepfer*, DVBl 2011, 1437, 1439; *Bruch/Greve*, DöV 2011, 794 ff.

² Zu weiteren Kritikpunkten an der bisher in Deutschland von vielen favorisierten Eigentumsrechtsdogmatik *Sieckmann*, Modelle des Eigentumsschutzes, Baden-Baden 1998, S. 486 ff. und 490.

³ BVerfG, Urt. v. 14.07.1981 - 1 BvL 24/78, E 58, 137 ff.; Urt. v. 15.07.1981 - 1 BvL 77/78, E 58, 300 ff.

⁴ *Roller*, ZUR 1999, 244 (246); dagegen aber *Ossenbühl*, AöR 1999, 1 (19).

⁵ Zum Atomausstieg 2002 *Böhm*, NuR 2001, 61, 62; *Langenfeld*, DöV 2000, 929, 932 ff.; *Roller*, ZUR 1999, 244 ff.; *Borgmann*, Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen des Ausstiegs aus der Kernenergie, 1994, S. 394 ff.; *Roßnagel*, ZUR 1999, 241, 242; *Böhm*, NuR 1999, 661 (662); *Klöck*, NuR 2001, 1, 7; *Koch*, NJW 2000, 1529 ff.; a.A. *Schmidt-Preuß*, NJW 2000, 1524 ff.

⁶ Vgl. etwa BVerfG, Urt. v. 09.01.1991 - 1 BvR 929/89, E 83, 201, 211 f.

⁷ Dem wird bisweilen unter Hinweis darauf widersprochen, dass die Judikatur bei Gesetzen bestritten werden müsse, die primär die Abwicklung eines Rechtsgebietes zum Gegenstand hätten und sich womöglich gegen eine überschaubare Zahl von Personen (den großen Energiekonzernen nämlich) richteten; vgl. *Ossenbühl*, AöR 1999, 1, 26; *Di Fabio*, Der Ausstieg aus der wirtschaftlichen Nutzung der Kernenergie, Köln 1999. Dies überzeugt indes nicht. Die Zahl der Anlagenbetreiber ist eine rein tatsächliche Gegebenheit, die die Rechtsnatur des staatlichen Aktes nicht verändern kann.

⁸ BVerfG, Urt. v. 17.11.1966 - 1 BvL 10/61, E 20, 351, 359; *Roller*, ZUR 1999, 244, 245.

⁹ *Roller*, ZUR 1999, 244, 245; *Borgmann*, Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen des Ausstiegs aus der Kernenergie, 1994, S. 394 ff.; *Roßnagel*, ZUR 1999, 241, 242; *Böhm*, NuR 1999, 661, 662; *Klöck*, NuR 2001, 1, 7; *Lege*, Zwangsvertrag und Güterdefinition, Baden-Baden 1995, S. 148 f.; a.A. *Di Fabio*, Der Ausstieg aus der

nung gerade nach einigen neueren Judikaten stets einen Akt staatlicher Güterbeschaffung,¹⁰ wie er beim Atomausstieg gerade nicht vorliegt.

Von vornherein wenig einleuchtend wäre in Erwiderung auf den letztgenannten Punkt ein vermeintliches Wortlautargument dahingehend, die Enteignung heiße schließlich nicht „Zueignung“ und basiere deshalb nicht zwingend auf einer Güterbeschaffung. Vielmehr ist Enteignung auch zu Zeiten, wo die Enteignung vollkommen unstrittig und nach jeder vertretenen Meinung als eine Güterbeschaffung verstanden wurde, stets der Name jenes Rechtsinstituts gewesen. Ferner wäre die Differenzierung von „Enteignung“ und „Zueignung“ tendenziell der Systematik des § 242 StGB (Diebstahl) entlehnt. Letztlich wäre eine Auslegung eines höherrangigen Rechtssatzes (nämlich der Verfassung) anhand eines einfachen Bundesgesetzes (hier des StGB) jedoch nicht mit dem Gesetzesvorrang aus Art. 20 Abs. 3 GG in Einklang zu bringen.

2.2 Formale Tatsachenerhebungs- und Begründungsanforderungen

Der Atomausstieg von 2011 bewirkt nach dem Gesagten eine Inhaltsbestimmung des Eigentums der Energiekonzerne. Doch handelt es sich um eine verfassungskonforme und allein schon deshalb um eine nicht ausgleichspflichtige Inhaltsbestimmung, oder ist dies nicht der Fall? Insoweit kann zunächst hinterfragt werden, ob die Verhältnismäßigkeit des Eingriffs bereits daran scheitert, dass der Gesetzgeber die zugrunde liegenden Tatsachen nicht ordnungsgemäß ermittelt hat.

Im Ausgangspunkt ist dazu festzuhalten, dass der Gesetzgeber bestimmte formale Tatsachenerhebungsregeln einhalten muss. Allerdings sind die vom BVerfG insoweit statuierten Anforderungen in aller Regel nicht sehr weitgehend; zu konstatieren ist insoweit, dass das Mitbestimmungsurteil hier weitgehend singulären Charakter tragen dürfte.¹¹ Selbst wenn man insoweit strengere Maßstäbe einfordert,¹² bleibt zu konstatieren: Tatsachenaussagen sind auf Rechtsetzungs- wie auf Verwaltungsebene häufig unsicher. Diese Unsicherheit kann darin bestehen, (a) dass bestimmte künftig drohende Schäden erst bei Einwirken kumulativer Faktoren eintreten, (b) dass sie vielleicht gar nicht eintreten oder (c) dass man vielleicht nicht einmal weiß, ob sie überhaupt eintreten können, (d) dass man bestimmte ökosystemare Zusam-

wirtschaftlichen Nutzung der Kernenergie, Köln 1999, S. 127 ff. Ebenso liegt im Falle des Atomausstiegs auch das für Inhaltsbestimmungen des Eigentums laut BVerfG, Urt. v. ..., E 112, 93 (109) charakteristische Kriterium des Interessenausgleichs zwischen Privatinteressen gemäß vor. Denn es geht mit dem Atomausstieg um einen Ausgleich zwischen den wirtschaftlichen Nutzungsinteressen der Energiekonzerne und dem Recht auf Leben und Gesundheit bezogen auf die Atomenergie und auf den Schutz vor dem Klimawandel (durch einen optimalen Ausbau der erneuerbaren Energien, welcher durch die Atomkraftwerke behindert wird). Generell dürfte ein Interessenausgleich zwischen verschiedenen Rechtsgütern für jedwede rechtliche Entscheidung charakteristisch sein. Die umfassende Kritik an der Inhaltsleere des Begriffs der öffentlichen Interessen respektive des Gemeinwohls und der Hinweis auf seine letztlich inhaltlich weitgehend beliebige Füllbarkeit spricht letztlich dagegen, diesen Punkt als zentral zu begreifen; vgl. dazu *Ekardt*, Theorie der Nachhaltigkeit: Rechtliche, ethische und politische Zugänge – am Beispiel von Klimawandel, Ressourcenknappheit und Welthandel, Neuausgabe Baden-Baden 2011, § 4 F. I.

¹⁰ Die Formulierungen in BVerfG, Urt. v. 07.12.2004 - 1 BvR 1804/03, E 104, 1 (9) und 115, 97 (112) lassen an Deutlichkeit nichts zu wünschen übrig. Vgl. auch *Kloepfer*, DVBl 2011, 1437 ff.; *Bruch/Greve*, DöV 2011, 794 ff.

¹¹ Siehe etwa den Gegensatz von BVerfG, Urt. v. 01.03.1979 - 1 BvR 532/77; 1 BvR 533/77; 1 BvR 419/78; 1 BvL 21/78, E 50, 290 ff. zu BVerfG, UPR 1981, 19, 21 f.; BVerfG, NJW 1991, 651.

¹² Hierzu und zum Folgenden *Ekardt*, Theorie der Nachhaltigkeit, Neuausgabe Baden-Baden 2011, § 5 C. II.; *Meßerschmidt*, Gesetzgebungsermessens, Berlin 2000; *Susnjar*, Proportionality, Fundamental Rights, and Balance of Powers, Leiden 2010.

menhänge und langfristige Verläufe nicht kennt, (e) dass man erwartbare technische Innovationen nicht einschätzen kann usw. Bleibt es in jenem Beispiel dagegen trotz eines Versuchs der Aufklärung dabei, dass das Gericht (als selbst nicht originär z.B. natur- oder wirtschaftswissenschaftlich kompetente Instanz) mit verschiedenen, nicht nachweislich unstimmgigen Tatsachensichtweisen konfrontiert ist, dann bleibt es dem Abwägungsspielraum des Gesetzgebers überlassen, welcher der konkurrierenden Tatsachensichtweisen er folgt. Es kommt also lediglich auf das Bestehen einer nachvollziehbaren Tatsachengrundlage für den Atomausstieg an. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass das deutsche Verfassungsrecht keine förmliche Begründungspflicht kennt, so dass letztlich mehr das Bestehen der Tatsachenlage und weniger deren explizite Darlegung durch den Gesetzgeber geprüft werden kann. Dass der Gesetzgeber bei Tatsachenunsicherheit nicht nur handeln darf, sondern u.U. sogar muss, folgt letztlich aus dem – grundrechtlich gestützten – Vorsorgeprinzip (dazu kurz im Folgeabschnitt).

Den daraus entstehenden Spielraum angesichts zuweilen auch unterschiedlicher fachlicher Auffassungen zur Atomenergie hat der Gesetzgeber bezogen auf den Atomausstieg 2011 nicht überschritten. Dabei ist zunächst daran zu erinnern, dass die unmittelbare Ursache der Vorgänge in Fukushima – das Ausfallen des Notstroms – aus sehr unterschiedlichen Gründen und nicht nur wegen eines Tsunamis (den es in Japan, nicht aber in Deutschland geben kann) auftreten kann. Unzutreffend wäre es anzunehmen, der Bericht der Reaktorsicherheitskommission (RSK-Bericht¹³) von 2011 belege die völlige Sicherheit deutscher Atomkraftwerke. Diese Schlussfolgerung wäre schon deshalb verkürzt, weil der RSK-Bericht allenfalls eine, aber (schon wegen seiner sehr raschen Anfertigung) keinesfalls die einzige relevante Informationsgrundlage für Sicherheitseinschätzungen zu den deutschen Atomkraftwerken darstellt.

Eine weitere bietet aktuell z.B. der EU-weite Stresstest für Atomkraftwerke.¹⁴ Der Fokus lag dort vor allem auf der Frage, ob die Kraftwerke unerwarteten, extremen Naturereignissen standhalten können und ob die Betreiber auf Katastrophen vorbereitet sind. Einige der Ergebnisse waren: Bei 54 Reaktoren ist das Risiko von Erdbeben zu gering kalkuliert worden. Normalerweise sollten Atomkraftwerke mindestens dem stärksten Beben der letzten 10.000 Jahre standhalten können, teilweise wurde der Zeitraum jedoch deutlich kürzer angesetzt. Grundsätzlich gilt auch für Regionen, in denen keine oder nur sehr schwache Erdstöße zu erwarten sind, eine Mindeststärke, die Atomkraftwerke schadlos überstehen müssen. Diese Mindeststabilität unterschreiten sogar 65 Reaktoren. Dazu zählen auch die norddeutschen Meiler Brokdorf, Emsland und Grohnde, bei denen die EU-Kommission einen Mangel an Erdbebenwarnsystemen feststellte. Die Problematik von Terrorangriffen wurde vom EU-Stresstest nicht einmal betrachtet. Demgegenüber hat der RSK-Bericht explizit die unzureichende Sicherheit vor Flugzeugabstürzen und damit u.a. auch von Terrorangriffen – etwa seitens islamistischer Terroristen – hervorgehoben.

Selbst wenn man von den Unfall- und Terrorrisiken (sowie der ungelösten Endlagerfrage) einmal absieht, besteht ein wichtiger Grund für einen Ausstieg aus der atomaren Energieerzeugung: die strukturelle Inkompatibilität von Atomkraftwerken mit einem zügigen Ausbau der erneuerbaren Energien. Ein solcher Ausbau ist wegen des Klimawandels und wegen der Endlichkeit der traditionellen Energieträger (die auch für Uran gilt) sehr naheliegend. Wegen

¹³ Er findet sich unter http://www.rskonline.de/downloads/rsk_sn_sicherheitsueberpruefung_20110516_hp.pdf

¹⁴ Dazu die Informationen auf http://www.bmu.de/atomenergie_sicherheit/fukushima_folgemassnahmen/eu-stresstest/doc/47796.php

der Unflexibilität der Atomkraftwerke, die kein rasches Anfahren und Herunterregeln zulassen, sind Atomkraftwerke (wie Kohlekraftwerke und anders als Gaskraftwerke) schlecht mit erneuerbaren Stromquellen gemeinsam betreibbar. Bereits heute müssen zur Wahrung der Netzstabilität Erneuerbare-Energien-Anlagen teilweise abgeregelt werden, weil der Atomstrom seinerseits nicht kurzfristig abgeregelt werden kann. Die zuweilen angenommene „Brückenfunktion“ des Atomstroms ins Erneuerbare-Energien-Zeitalter besteht damit gerade nicht.

Es trifft nicht einmal zu, dass bei einem in die Wirtschaftsgrundrechte eingreifenden Gesetz wie der AtG-Novelle von 2011 die Darlegungs- und Beweislast allein beim Gesetzgeber liegt. Vielmehr geht es beim Atomausstieg um einen Konflikt der Wirtschaftsgrundrechte mit dem Grundrecht auf Leben und Gesundheit, was gegen eine einseitige Verteilung der Darlegungs- und Beweislast spricht.¹⁵ Rechtsfolge einer unzureichenden Tatsachenermittlung wäre im Übrigen keinesfalls eine Entschädigungspflicht des Staates, sondern lediglich eine Notwendigkeit, über den Atomausstieg ggf. noch einmal zu entscheiden. Angesichts der extrem breiten Mehrheit für den Atomausstieg in Bundestag und Bundesrat kann an einer erneuten Verabschiedung entsprechender, ggf. in der Gesetzentwurfsbegründung weiter unterfütterter Atomausstiegsregelungen daher nicht gezweifelt werden. Jedenfalls in praktischer Hinsicht würde ein Stattgeben der Verfassungsbeschwerde daher vorliegend nichts ändern.

2.3 Konkurrierende Belange: Klimaschutz, Versorgungssicherheit, Betreiberinteressen

Auch materiell-verfassungsrechtlich ist die vom Gesetzgeber mit der AtG-Novelle von 2011 vorgenommene Inhaltsbestimmung des Eigentums nicht zu beanstanden. Etwaige juristische Kritiker des Atomausstiegs machen sich insoweit eine durchaus angreifbare Vorstellung vom Gewicht ihrer eigenen Belange, und sie unterschätzen das Gewicht gegenläufiger Belange, insbesondere das Recht auf Leben und Gesundheit (Art. 2 Abs. 2 GG) gegenüber den Gefährdungen durch die Atomenergie.

Unzutreffend wäre zunächst die Vorstellung, Art. 73 Abs. 1 Nr. 14, 87c GG würden eine besondere Wertschätzung der Atomenergie implizieren. Vielmehr dienen die genannten Gesetzgebungskompetenznormen schlicht dazu, Fragen der Atomenergie gesetzlich regeln zu können, denn solange es Atomkraftwerke in Deutschland gibt, entstehen daraus zwangsläufig Regelungsbedarfe, z.B. bezogen auf Sicherheitsanforderungen und auf Endlagerungsfragen. Irgendein positives Votum zur Atomenergie ist damit nicht verbunden. Dass dem so ist, folgt erstens bei historischer Auslegung daraus, dass die zitierten Grundgesetz-Bestimmungen nach dem ersten Atomausstieg, und zwar von einer Großen Koalition im Bundestag, verabschiedet wurden, der in ihrer Gesamtheit kaum ein Wiedereinstiegswille bezogen auf die Nuklearenergie unterstellt werden kann. Zweitens verkennt das denkbare Argument, dass Kompetenzen eine besondere Wertigkeit für einen Sachbereich markieren, dass unter der Geltung des freiheitlich-demokratischen Gesetzesvorbehalts auch und gerade Materien, in denen etwas untersagt werden soll, einer geregelten Gesetzgebungskompetenz bedürfen. Liest man demgegenüber Kompetenznormen per se als Zeichen von Aufgeschlossenheit, so hätte dies die eigenartige Konsequenz, dass z.B. aus der grundgesetzlichen Gesetzgebungskompetenz für das Strafrecht eine „Aufgeschlossenheit“ des Grundgesetzes für strafbare Handlungen gefolgert werden könnte.

¹⁵ Vgl. dazu *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, Tübingen 2001, S. 223 ff. und S. 437 ff.; *Arndt*, Das Vorsorgeprinzip in der Europäischen Union, Berlin 2009, S. 286 ff.

Was die mit der Atomenergienutzung kollidierenden Belange angeht, so ist zunächst festzuhalten, dass Leben und Gesundheit (Art. 2 Abs. 2 GG) keinesfalls nicht betroffen sind durch die deutschen Atomkraftwerke. Dies ergibt sich unabhängig vom Unfallrisiko allein schon aus dem – in einem dicht besiedelten Land wie Deutschland besonders gravierenden, potenziell unvorstellbar dramatischen – Terrorrisiko, welches dem Betrieb von Atomkraftwerken zwangsläufig anhaftet. Wie oben dargelegt, erschweren Atomkraftwerke die Energiewende und dienen damit keineswegs per se dem Klimaschutz, auch wenn sie für sich genommen weitgehend treibhausgasfrei sind, sondern einen langfristigen und umfassenden Klimaschutz eher behindern; auch dies ist relevant für Umwelt und Gesundheit. Zudem werden mit der Erschwerung der Energiewende auch deren andere Vorteile weniger leicht erreichbar, z.B. die Arbeitsplatzgewinne in innovativen neuen Industrien (vor allem bei der Energieeffizienz und den erneuerbaren Energien¹⁶). Aufgrund jener Behinderung der Energiewende dient die Atomenergie langfristig auch nur sehr bedingt der Versorgungssicherheit. Dies verdeutlicht auch die geringe Rolle des Atomstroms an der Weltenergieversorgung (Strom, Wärme, Treibstoff) im Ganzen – die Atomenergie weist insoweit einen Anteil von rund 3 % auf. Und auch in der Gegenwart ist die deutsche Stromnetzsituation ohne die bereits abgeschalteten Atomkraftwerke nicht etwa sehr angespannt, da Deutschland vor jener Abschaltung in großem Ausmaß ein Stromexportland war.¹⁷

Der Schutz vor den Gefährdungen seitens der Atomenergie (und auch des Klimawandels) ist nicht irgendein Belang, mit dem der Gesetzgeber weitgehend nach Belieben verfahren darf; er ist vielmehr grundrechtlich durch Art. 2 Abs. 2 GG garantiert,¹⁸ und dieser Schutz ist gegenüber dem Schutz der Wirtschaftsgrundrechte keinesfalls nachrangig, sondern eher vorrangig. Die Grundrechte sind also nicht nur Abwehrrechte, sondern gleichermaßen auch Schutzrechte. *Erstens* folgt jene Multipolarität der Grundrechte aus dem Freiheitsgedanken selbst, der das zentrale Prinzip liberal-demokratischer Verfassungen darstellt. Grundrechte als elementare Rechte sollen feste Positionen gegen typische Freiheitsgefahren verleihen. Und diese Autonomie wird nicht nur direkt durch den Staat bedroht, sondern eben auch durch Private, deren Tun der Staat „nur“ genehmigt oder duldet. Die Multipolarität der Grundrechte wird *zweitens* nahegelegt durch Schranken- bzw. Abwägungsbestimmungen wie Art. 2 Abs. 1 GG, 52 EuGRCh:¹⁹ Diese Normen schreiben als Leitvorschriften liberal-demokratischer Grundrechtskataloge auch ganz konkret rechtlich vor, dass die Handlungsfreiheit durch die „Rechte anderer“ begrenzt wird. Das *dritte* Argument ist der Wortlaut von Normen wie Art. 1 Abs. 1 S. 2 GG, Art. 1 EuGRCh. Die öffentliche Gewalt hat die Menschenwürde und damit auch die Freiheitsrechte, die gemäß Art. 1 Abs. 2 GG („darum“) um der Würde willen bestehen und darum nach deren Struktur auszulegen sind, zu „achten“ und zu „schützen“. Auch jene Doppeldimension „Achtung/Schutz“ der Menschenwürde und damit zugleich der Grundrechte – angesichts der eben dargelegten Begründungsfunktion der Würde gegenüber allen Menschenrech-

¹⁶ Dazu im Überblick m.w.N. *Ekardt*, Theorie der Nachhaltigkeit, Neuausgabe Baden-Baden 2011, §§ 1 B., 6 A. I.

¹⁷ Zum Hintergrund auch der Bericht auf <http://www.klimaretter.info/tipps-klima-lexikon/6766-stromverbrauch-und-stromexport?catid=116%3As>

¹⁸ Das Nachstehende dürfte sich nicht nur auf das Recht auf Leben und Gesundheit beziehen, sondern auch auf ein Recht auf ein ökologisches (und nicht nur soziales; dazu BVerfG, Urt. v. 09.02.2010 - 1 BvL 1/09; 1 BvL 3/09 und 1 BvL 4/09, E 125, 175 ff.) Existenzminimum, etwa gegen die Folgen des Klimawandels; dazu m.w.N. *Ekardt*, Theorie der Nachhaltigkeit, Neuausgabe Baden-Baden 2011, § 4 C.

¹⁹ Näher zu dieser Vorschrift *Ekardt/Kornack*, ZEuS 2010, 111 ff.

ten²⁰ – zeigt, dass Freiheit von verschiedenen Seiten her beeinträchtigt werden kann, dass sie also Abwehr und Schutz meint. Als *viertes* Argument ist die seit langem kritisierte und bezweifelte Unterscheidbarkeit der grundrechtlichen Abwehr- und Schutzfunktion anzuführen, wie sie die deutsche (in dieser Eindeutigkeit allerdings wohl nur die deutsche) Judikatur oft verwendet. Speziell die Abgrenzung von Abwehrrechten gegen mittelbare Eingriffe – welche wie die Schutzrechte demjenigen gelten, der letztlich Schutz vor den Mitbürgern durch den Staat sucht – und Schutzrechten zueinander erscheint als kaum sinnvoll klärbar.²¹

Das eben Gesagte zeigt, dass und warum es in den existierenden Grund- bzw. Menschenrechtskatalogen Schutzrechte geben muss und dass es sie als subjektive Rechte geben muss, und zwar gleichrangig als (sofern die Begriffe überhaupt sinnvoll scheidbar sind) Abwehr- und Schutzrechte.²² Art. 2 Abs. 2 GG gegenüber den Gefährdungen der Atomenergie (und auch gegenüber dem Klimawandel) wird auch nicht dadurch irrelevant, dass der Eintritt der bestehenden Gefährdungen nicht sicher feststeht. Die grundrechtliche Gebotenheit der Vorsorge ist für die Atomenergie ausdrücklich vom BVerfG anerkannt.²³ Und gegenüber dem Klimawandel, dessen Bekämpfung die Atomenergie wie dargelegt (wegen der Behinderung des Erneuerbare-Energien-Ausbaus) erschwert, besteht ebenfalls eine grundrechtliche Gebotenheit der Vorsorge, weil im Falle von Art. 2 Abs. 2 GG sonst irreversible Beeinträchtigungen für hochrangige Rechtsgüter drohen.²⁴ Dafür spricht auch, dass Gefahrenabwehr – die unstreitig unter Art. 2 Abs. 2 GG fällt - und Vorsorge gar nicht sinnvoll scheidbar sind, sondern fließend ineinander übergehen.²⁵

Es wird gegen das Gesagte manchmal eingewandt, Schutzrechte aus Art. 2 Abs. 2 GG würden die demokratischen Parlamente entmachten, denn sie würden zu komplexeren Abwägungen führen, die dann die Verfassungsgerichte an sich reißen würden, denn Abwägungen seien relativ beliebig;²⁶ dabei werde außerdem verkannt, dass die Politik in „Schutzfällen“ zwangsläufig viel größere Spielräume haben müsse als in „Abwehrfällen“. Dies überzeugt aus mehreren Gründen nicht: (1) Parlamente haben nie beliebige Spielräume; dies ist gerade der Sinn der liberal-demokratischen Gewaltenteilung. (2) Bei der Abwägung kollidierender Positionen hat das Parlament in der Tat eine gewisse, wenngleich keine absolute Prärogative gegenüber

²⁰ In Art. 1 Abs. 2 GG sowie in der grundgesetzlichen Abschnittsüberschrift – und ebenso in den Materialien zur EuGRC – heißt es „Menschenrechte“, es sind also nicht nur „einige“ Rechte würdefundiert, wie man vielleicht erwidern könnte, sondern alle. Damit überträgt sich die Menschenwürde-Struktur „gleichermaßen Achtung und Schutz“ auf alle und nicht nur auf einige Menschenrechte.

²¹ Näher zu diesem hier aus Raumgründen beiseite gelassenen Punkt *Ekardt*, Theorie der Nachhaltigkeit, Neuausgabe Baden-Baden 2011, § 4 E. II.; vgl. auch *Dietlein*, Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten, Berlin 1992, S. 89 f.: „Die von der Rechtsprechung entwickelten Lösungsansätze muten zufällig und ergebnisorientiert an“ – unter Hinweis etwa auf BVerfG, Urt. v. 25.02.1975 - 1 BvF 1/74; 1 BvF 2/74; 1 BvF 3/74; 1 BvF 4/74; 1 BvF 5/74; 1 BvF 6/74, E 39, 1, 42; Urt. v. 16.12.1980 - 2 BvR 419/80, E 55, 349, 363; Urt. v. 14.01.1981 - 1 BvR 612/72, E 56, 54, 61.

²² Für die Gleichrangigkeit tendenziell schon *Schwabe*, JZ 2007, 134 ff.; *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, Tübingen 2001; *Koch*, Der Grundrechtsschutz des Drittbetroffenen, Tübingen 2000, S. 503; *Vosgerau*, AöR 2008, 346 ff.; auch *Murswiek*, Die staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik, Berlin 1985, S. 101 ff. vertritt einen Gleichlauf von Umweltnutzung und Umweltschutz, allerdings nicht durch Ausweitung der grundrechtlichen Schutzseite, sondern durch Beschneidung der grundrechtlichen Abwehrseite (auf Schutzbereichsebene).

²³ Vgl. BVerfG, Urt. v. 08.08.1978 - 2 BvL 8/77, E 49, 89 ff.

²⁴ Vgl. differenzierend *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, Tübingen 2001 S. 244; *Ekardt*, Theorie der Nachhaltigkeit, Neuausgabe Baden-Baden 2011, § 5 C. II. 3.; das Problem wird nicht bemerkt bei *Couzinet*, DVBl 2008, 760 ff.

²⁵ Vgl. *Ekardt*, Theorie der Nachhaltigkeit, Neuausgabe Baden-Baden 2011, §§ 5 C. II. 3., 4 C. III.

²⁶ Prominent *Böckenförde*, Staat, Verfassung, Demokratie, Frankfurt a.M. 1991, S. 188 ff. und passim.

der Justiz. Soweit in diesen Abwägungen nämlich aus den kollidierenden Belangen unterschiedliche Abwägungsergebnisse herleitbar sind (oder verschiedene Tatsachenbefunde oder verschiedene Norminterpretationen vertretbar sind), ist die demokratisch besser legitimierte Institution am Zug, weil dies die freiheitsfreundlichere Regelung ist. (3) Schutzfälle sind gerade nicht anders strukturiert als Abwehrfälle. So darf ein Verfassungsgericht gegen ein Parlament nie einzelne Handlungen vorgeben, sondern muss sich immer auf eine Verwerfung der bisher praktizierten Handlungen beschränken. Dies gilt aber für Abwehr- und Schutzklagen gleichermaßen; bei beiden kann eine bisherige Praxis gerichtlich verworfen werden und eine gesetzgeberische Neuentscheidung mit bestimmten Maßgaben vom BVerfG eingefordert werden. Die Prärogative des Gesetzgebers wird dadurch gerade nicht angetastet,²⁷ da bei Abwehr- und Schutzklagen gleichermaßen nur die Einhaltung von Grenzen durch den Gesetzgeber gefordert wird. Wenn man die Grundrechte multipolar interpretiert,²⁸ gibt es für Abwehr- und für Schutzrechte gleichermaßen Abwägungsregeln, denn es wird so eine Abwägungstheorie möglich, die als multipolare Verhältnismäßigkeitsprüfung bezeichnet werden kann.²⁹

Bei alledem ist dem Recht aus Art. 2 Abs. 2 GG auch eine intertemporale³⁰ und globale³¹ Dimension zu entnehmen. Denn in ihrem Lebenszeitpunkt sind auch junge und künftige Menschen natürlich Menschen – und schon heute sind dies die Menschen in anderen Ländern – und damit Träger der Menschenrechte. Dies verstärkt den grundrechtlichen Schutz gegenüber langfristigen Gefährdungen der Atomenergie (und des Klimawandels) massiv. Der Gesetzgeber ist nach alledem mit der AtG-Novelle von 2011 zutreffend davon ausgegangen, dass ein starkes Schutzrecht aus Art. 2 Abs. 2 GG eine Beschränkung der Gefährdungen aus der Atomenergie nahe legt. Vor diesem Hintergrund und der geschilderten Tatsachenlage ist auch nicht erkennbar, dass unter Geeignetheits- und Erforderlichkeitsgesichtspunkten ein längeres Festhalten an der Atomenergie geboten gewesen wäre.

All dies zeigt nebenbei, dass es inkonsistent sein dürfte, dass das BVerfG wirtschaftsgrundrechtliche Verfassungsbeschwerden wie die vorliegend erörterten inhaltlich entscheidet, umweltgrundrechtliche Verfassungsbeschwerden dagegen regelmäßig nicht zur Entscheidung annimmt.³² Erstere sind weder gewichtiger noch komplexer als zweite. Dass aus Art. 2 Abs. 2 GG vielleicht sogar eine Pflicht zu einem viel rascheren Atomausstieg folgen könnte, sei abschließend nur kurz festgestellt.

2.4 Vertrauensschutz und Verhältnismäßigkeit der Inhaltsbestimmung

Die vom Gesetzgeber mit der AtG-Novelle von 2011 vorgenommene Inhaltsbestimmung des

²⁷ Dazu auch *Steinberg*, NJW 1996, 1985 ff.; *Susnjar*, Proportionality, Fundamental Rights, and Balance of Powers, Leiden 2010; *Dietlein*, Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten, Berlin 1992, S. 89 f.; nicht deutlich wird dies z.B. bei *Hofmann*, Abwägung im Recht, Tübingen 2007, S. 470 ff.

²⁸ Dafür im Ergebnis auch *Schwabe*, JZ 2007, 134 ff.; *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, Tübingen 2001; *Koch*, Der Grundrechtsschutz des Drittbetroffenen, 2000, S. 503; *Vosgerau*, AöR 2008, 346 ff.; *Susnjar*, Proportionality, Fundamental Rights, and Balance of Powers, Leiden 2010.

²⁹ Siehe neben einigen in der letzten Fn. Zitierten auch *Cremer*, DöV 2008, 102 ff.

³⁰ Ähnlich wie vorliegend *Unnerstall*, Rechte zukünftiger Generationen, Würzburg 1999, S. 422 ff.; in der Grundtendenz z.B. auch *Kloepfer*, in: *Gethmann/Kloepfer/Nutzinger*, Langzeitverantwortung im Umweltstaat, Berlin 1993, S. 22 ff.; *Murswiek*, Die staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik, Berlin 1985, S. 212; *Ekardt*, Theorie der Nachhaltigkeit, Neuausgabe Baden-Baden 2011, §§ 4, 5; die Argumente werden offenbar nicht bemerkt bei *Eifert*, KJ 2009, 211, 214.

³¹ Vgl. *Giegerich*, EuGRZ 2004, 758 f.; *Ekardt*, ebd., § 4 D.

³² Vgl. für eine nähere Auseinandersetzung etwa *Steinberg*, NJW 1995, 1986 ff. und *Ekardt*, ebd., § 4 E.

Eigentums ist nicht nur wegen des starken Gewichts von Art. 2 Abs. 2 GG verhältnismäßig und damit verfassungskonform. Eine Verletzung der Wirtschaftsgrundrechte und insbesondere von Art. 14 GG zulasten der Energiekonzerne in der Verhältnismäßigkeitsprüfung könnte sich freilich daraus ergeben, dass man den Vertrauensschutzgedanken heranzieht. Jedoch steht dieser der 2011 erfolgten gesetzgeberischen Neuentscheidung über die Nutzung der Atomenergie aufgrund sowohl neuer tatsächlicher Erkenntnisse als auch einer neuen Wertung im Rahmen der Abwägung der kollidierenden Rechtsgüter nicht entgegen, wie jetzt darzulegen ist.

Den Gesetzgeber treffen für einmal genehmigte riskante Technologien wie die Atomenergie – um politische Entscheidungen zu ermöglichen, gleichermaßen aber neue Tatsachenerkenntnisse rechtzeitig zu berücksichtigen – Beobachtungspflichten und Nachbesserungspflichten, die auch durch das Grundrecht auf Leben und Gesundheit abgesichert sind.³³ Der Vertrauensschutz (oder Bestandsschutz³⁴) besteht insoweit nur darin, willkürliche spätere Abänderungen zu vermeiden, da die grundrechtliche Freiheit eine gewisse Verlässlichkeit der Rahmenbedingungen benötigt. Dieser Grundgedanke gilt für neue Tatsachenerkenntnisse und auch für neue normative Bewertungen – etwa für die Gewichtung von Wirtschaftsinteressen einerseits sowie Leben und Gesundheit andererseits bezogen auf die Atomenergie.³⁵ Der Vertrauensschutz ist Ausfluss der Grundrechte; ebenso ist aber auch die Lernfähigkeit des Rechts notwendigerweise in einer Grundrechtsordnung mitgedacht, denn hinter den Grundrechten steht seit der Aufklärung die Vorstellung von Vernunft, die sich mit konstant wachsender Erkenntnis entlang neuer, besserer Erkenntnisse verbindet.³⁶ Die damit statuierten Anforderungen des Vertrauensschutzes wurden vom Gesetzgeber mit der AtG-Novelle von 2011 eingehalten. Der Vertrauensschutz war vorliegend von vornherein eher gering anzusiedeln, und es bestanden gute Gründe für eine neue Entscheidung über die Nutzung der Atomenergie. Ein beschleunigter Atomausstieg ist darum bereits Anfang des letzten Jahrzehnts zutreffend als verfassungsrechtlich statthaft erkannt worden, und zwar ohne Entschädigung.³⁷ Hinreichende Anpassungsfristen sind bei gleitenden Übergängen (wie sie der Atomausstieg bekanntermaßen vorsieht) gewährleistet.³⁸ Im Einzelnen:

Der Vertrauensschutz der Energiekonzerne war schon seit langem vielfach durchlöchert. Dies gilt allein schon aufgrund der seit 30 Jahren in Deutschland auch in der Volkspartei SPD bestehenden Ausstiegswilligkeit, die auch regelmäßig artikuliert wurde. Erst recht durchlöcherter (sogar im Konsens) vollzogene Atomausstieg von 2001 bzw. 2002 das Vertrauen der Energiekonzerne in den Fortbestand ihrer Rechtspositionen endgültig. Und selbst bei der

³³ Vgl. *Koenig*, Die öffentlich-rechtliche Verteilungslenkung, Berlin 1994, S. 223 und 443 f.; *Scherzberg*, VVDStRL 2004, 214, 262; siehe auch *Steinberg*, Der Staat 1987, 161 ff.; *Groß*, ZUR 2011, 171, 177.

³⁴ Vgl. zur Entwicklung BVerfG, Ur. v. 08.07.1971 - 1 BvR 766/66, E 31, 275 (290); Ur. v. 24.03.1998 - 1 BvL 6/92, E 97, 378 (388 ff.); *Appel*, DVBl 2005, 340 ff.; *Schwarz*, Vertrauensschutz als Verfassungsprinzip, Baden-Baden 2002, S. 536 ff.; *Schwarz*, DV 2001, 397 ff.

³⁵ Die Literatur dazu und zur Trennung der Tatsachen- von den Wertungsänderungen ist nicht immer sehr klar; vgl. etwa *Dreier*, in: *Dreier* (Hg.), GG, Bd. 1, 2. Aufl. Tübingen 2007, Vorb. Rn. 102; *Starck*, in: *von Mangoldt/Klein/Starck*, GG, Bd. 1, Präambel /Art. 1-19 Rn. 159 f.; ausführlich zur Abänderbarkeit bei Tatsachen und Wertungen *Eckardt*, Theorie der Nachhaltigkeit, Neuausgabe Baden-Baden 2011, § 5 C. II. 2.

³⁶ Von einem Konflikt „Risikovermeidung versus Innovationsoffenheit“ sprechen *Scherzberg*, VVDStRL 2004, 214 ff. und *Lepsius*, VVDStRL 2004, 264 ff.

³⁷ *Koch*, NJW 2000, 1529 ff.; *Langenfeld*, DöV 2000, 929, 935; *Roßnagel*, ZUR 1999, 241, 242; *Böhm*, NuR 2001, 61, 62; *Roller*, ZUR 1999, 244, 247; *Denninger*, in: *Koch/Roßnagel* (Hg.), 10. Deutsches Atomrechtssymposium, Baden-Baden 2000, S. 180 ff.; *Klöck*, NuR 2001, 1, 7; a.A. *Ossenbühl*, AöR 1999, 1, 52.

³⁸ *Birk/Eckhoff*, Steuerreform unter ökologischen Aspekten, Berlin 1999, S. 68; *Klocke*, Klimaschutz durch ökonomische Instrumente, Baden-Baden 1995, S. 209.

Laufzeitverlängerung von 2010 mussten die Stromkonzerne angesichts eindeutiger und unmissverständlicher Erklärungen der Oppositionsfraktionen damit rechnen, dass eine künftige andere Bundestagsmehrheit wieder die bis 2010 geltende Rechtslage herstellen würde.

Weiterhin ist nicht nur die vielfache historische Verflechtung der Energiekonzerne mit dem Staat, sondern auch die jahrzehntelange staatliche Förderung schutzmindernd zu berücksichtigen.³⁹ Stichworte sind insoweit:⁴⁰ Forschungsförderung auf europäischer und nationaler Ebene, Finanzierungshilfen bei der Errichtung von Kraftwerken, Verschonungssubventionen hinsichtlich des Verzichts auf eine angemessene Haftpflichtversicherung des Unfallrisikos. Berücksichtigt man dies, kommt man potenziell zu einem deutlich anderen Ergebnis hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit der Atomenergie insgesamt und hinsichtlich der durch die Kraftwerke bereits erzielten Rendite. Auch der wenigstens in früheren Zeiten oft halbstaatliche Charakter der Energiekonzerne (wie er besonders auf Vattenfall als schwedischem Staatskonzern noch heute zutrifft) wirkt sich schutzmindernd auf die grundrechtliche Betroffenheit der Energiekonzerne aus.

Ein weiterer Umstand spricht dagegen, von einem enttäuschbaren Vertrauen auszugehen: Es wurde vor einiger Zeit bekannt,⁴¹ dass die Energiekonzerne im Vorfeld der Bundestagswahl 2009 gezielt eine öffentliche Kampagne, teilweise in Abstimmung mit den künftigen Regierungsparteien, lancierten, um eine öffentliche Stimmung zugunsten einer Laufzeitverlängerung zu generieren. Und auch jenseits dieser Kampagne ist zu konstatieren, dass die jetzt klagenden Energiekonzerne immer wieder – obwohl sie keinerlei demokratisch legitimierte Organe darstellen – die öffentlichen Debatten und Entscheidungen zur Atomenergie in ihrem Sinne zu beeinflussen versuchen, z.B. auch durch jährliche hohe Parteispenden (die aus den veröffentlichungspflichtigen Spenderlisten der Parteien unschwer ersichtlich sind). Erst auf einen mit dem Recht auf Leben und Gesundheit schwer vereinbaren Zustand – nämlich auf die fortdauernde Nutzung der Atomenergie – gezielt hinzuwirken und sodann geltend zu machen, man habe auf diesen Zustand vertraut, kann kaum dem Vertrauensschutzprinzip unterfallen.

Selbst soweit man den Vertrauensschutz entgegen dem eben Ausgeführten nicht bereits im Ausgangspunkt zu verneinen geneigt ist, gab es jedenfalls gute Gründe für den Gesetzgeber, nunmehr (wieder) auf einen Atomausstieg zu setzen. Wie bereits einleitend bei den Tatsachendarlegungen ausgeführt, bestanden diverse Hinweise auf die nie völlig beherrschbare Gefährlichkeit der Atomenergie, die in Fukushima auf tragische Weise Realität geworden sind. Stichworte waren wie gesehen: Notstromversorgung, Attentatsrisiko, Erdbebensicherheit. Wichtig für das geminderte Gewicht des Eigentums im vorliegenden Fall ist auch das Junktim von Freiheit und Verantwortlichkeit für die Folgen eigener Handlungen (hier: des Betriebens von Atomkraftwerken), das aus der Eigentums-Sozialpflichtigkeit Art. 14 Abs. 2 GG und letztlich bereits aus dem allgemeinen Freiheitsprinzip des Grundrechtskatalogs folgt.⁴²

Die faktische staatliche Haftungsfreistellung durch Haftungsübernahme sowie der niedrige

³⁹ Vgl. *Böhm*, NuR 2001, 61, 62; *Roßnagel*, ET 1998, 62 f.; vgl. auch *Schneider*, Liberalisierung des Strommarktes durch regulative Marktorganisation, Baden-Baden 1999, S. 109 ff.

⁴⁰ Ausführlich wird dieser gesamte Punkt dargelegt von *Hennicke/Welfens*, Energiewende nach Fukushima, Berlin 2012.

⁴¹ Vgl. den Bericht in der TAZ vom 29.10.2011, <http://www.taz.de/1/archiv/archiv/?dig=2011/10/29/a0027>

⁴² Ausführlich dazu m.w.N. *Ekardt*, Theorie der Nachhaltigkeit, Neuausgabe Baden-Baden 2011, § 4 C. V.

Satz der vorgeschriebenen Deckungsvorsorge für die Energiekonzerne erfüllt ferner das Merkmal einer Beihilfe nach Art. 107 AEUV, und zwar m.E. einer ungerechtfertigten, was die Schutzwürdigkeit der Energiekonzerne ein weiteres Mal mindert. Denn selbst solange kein atomarer Unfall eintritt, wirkt die Freistellung wie eine Versicherung, ohne dass, wie auf dem privaten Versicherungsmarkt üblich, Prämien gezahlt werden müssten. Dabei geht es auch keinesfalls um kleine Beträge: Einer der Gründe, warum eine Vollhaftpflicht ohne staatliche Mithaftung und zu geringe Deckungsvorsorge bislang nicht gesetzlich vorgegeben wird, liegt darin, dass auf dem privaten Versicherungsmarkt bei nüchterner, vorurteilsfreier Kalkulation der Schäden und ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit eine Super-GAU-Versicherung nur zu Prämien zu haben wäre, die die Wirtschaftlichkeit des Atomstroms beseitigen würde. Generell sind nach Auffassung der EU-Kommission Haftungsfreistellungen und -erleichterungen staatliche Beihilfen.⁴³ Eine solche Beihilfe bedarf einer Rechtfertigung gemäß Art. 107 Abs. 3 AEUV. Und diese scheitert im Falle der Atomenergie: Weil die staatliche Förderung der Atomenergie den Erneuerbare-Energien-Ausbau hemmt und gravierende Risiken bereit hält, kommt es jedenfalls ernsthaft in Betracht, die Freistellung für eine rechtswidrige Beihilfe zu halten. Eine durch solche Beihilfen überhaupt erst ermöglichte Eigentumsposition bezogen auf ihre Kraftwerke kann jedoch wohl kaum mit hohem Gewicht in verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeitsprüfungen eingehen.

2.5 Grundrechtliche Wesensgehaltsgarantie und Verbot von Einzelfallgesetzen

Was ferner die grundrechtliche Wesensgehaltsgarantie aus Art. 19 Abs. 2 GG betrifft, so ist auch diese nicht verletzt. Die Wesensgehaltsgarantie – da sie keinen absoluten Grundrechtskern schützt und eher generell darauf abzielt, das jeweilige Grundrecht nicht flächendeckend auszuhöhlen – fügt der Verhältnismäßigkeitsprüfung letztlich keine wesentlichen Aspekte hinzu.⁴⁴

Auch das Verbot von Einzelfallgesetzen aus Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG ist durch den Atomausstieg nicht verletzt. Erstens ist das Verbot von Einzelfallgesetzen auf Inhaltsbestimmungen des Eigentums gar nicht anwendbar.⁴⁵ Zweitens wird auch in den – hier freilich schon gar nicht gegebenen – Anwendungsfällen der Anwendungsbereich des Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG von der Judikatur zutreffend eng interpretiert, beruht die Vorstellung ausschließlich strikt allgemeiner und womöglich sogar zeit- und anlassloser Gesetze auf einem vordemokratischen Gesetzesbegriff, der dem Grundgesetz fremd ist.⁴⁶ Deshalb beschränkt sich der Anwendungsbereich des Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG auf Konstellationen, in denen Einzelne gewissermaßen mutwillig herausgegriffen und gegenüber sonst für anderen geltenden Regelungen zurückgesetzt werden; und einen solchen Fall hat das BVerfG bekanntermaßen bisher noch nie angenommen.⁴⁷ Von einer willkürlichen Benachteiligung Einzelner kann gerade auch im vorlie-

⁴³ Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Art. 87 und 88 EGV auf staatliche Beihilfen in Form von Haftungsverpflichtungen und Bürgschaften, ABl. EG 2000 Nr. C71/14.

⁴⁴ Vgl. dazu, einschließlich einer zusammenfassenden Darstellung der Rechtsprechung, *Lübbe-Wolff*, Die Grundrechte als Eingriffsabwehrrechte, Baden-Baden 1988, S. 26 f.; *Dreier*, in: *Dreier* (Hg.), GG, Bd. 1, 2. Aufl. Tübingen 2007, Art. 19 II Rn. 13.

⁴⁵ Vgl. *Dreier*, in: *Dreier* (Hg.), GG, Bd. 1, 2. Aufl. Tübingen 2007, Art. 19 I Rn. 9.

⁴⁶ Vgl. bereits in den 20-er Jahren die treffende Kritik von Heller, VVDStRL 1928, 98 (104 ff.) an *Schmitt*, Verfassungslehre, Berlin 1928, S. 138 ff.

⁴⁷ Näher dazu m.w.N. die Darstellung bei *Dreier*, in: *Dreier* (Hg.), GG, Bd. 1, 2. Aufl. Tübingen 2007, Art. 19 I Rn. 15 und passim.

genden Fall keine Rede sein, geht es doch um einen Ausstieg aus der Atomenergienutzung insgesamt. So sind doch gerade alle Kraftwerke von der Regelung erfasst. Zudem liegen klare Regelungen zu Genehmigungsfristen ggf. sogar im Betreiberinteresse. Darüber hinaus ist ein stufenweiser Ausstieg für einen gleitenden Übergang zu einer anderen Energieversorgung wichtig.

Rechtsfolge eines Verstoßes gegen das Verbot von Einzelfallgesetzen wäre im Übrigen keinesfalls eine Entschädigungspflicht des Staates, sondern lediglich eine Notwendigkeit, über die Frage noch einmal zu entscheiden, was aus schon dargelegten Gründen im Ergebnis nichts am Atomausstieg ändern würde.

3. Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz und die Berufsfreiheit?

Mit dem Atomausstieg von 2011 liegt auch kein Verstoß gegen den Gleichheitssatz (oder ein wie auch immer aufzufassendes Gebot der Systemgerechtigkeit) aus Art. 3 Abs. 1 GG vor. Soweit man denn bei der Überprüfung der den einzelnen Kraftwerken zugestandenen Reststrommengen überhaupt zu einer Ungleichbehandlung kommt, so ist diese jedenfalls verfassungsrechtlich hinreichend gerechtfertigt. Stichworte sind insoweit die Typisierungsbefugnis des Gesetzgebers,⁴⁸ die nötige Planungssicherheit für alle Beteiligten und der nötige Interessenausgleich. Ferner darf nicht übersehen werden, dass für einzelne ihrer Kraftwerke besondere Gründe vorliegen, diese in einer bestimmten Weise zu behandeln. Das Atomkraftwerk Krümmel beispielsweise hat sich in der Vergangenheit als besonders pannen anfällig erwiesen. Rechtsfolge einer unzureichenden Gleichbehandlung wäre im Übrigen – das Problem kam bereits zweimal vor – keinesfalls eine Entschädigungspflicht des Staates, sondern lediglich eine Notwendigkeit, über die Frage noch einmal zu entscheiden, was wie gesagt am Atomausstieg angesichts klarer Mehrheiten sachlich wenig ändern würde.

Beinahe schon leicht kurios wäre zuletzt die Erwägung, die Energiekonzerne seien auch in ihrer Berufsfreiheit aus Art. 12 GG verletzt, weil der Atomausstieg eine objektive – und nicht gerechtfertigte – Zulassungsschranke für den Beruf des Atomstromerzeugers errichte. Denn die Energiekonzerne sind beruflich nicht Atomstromerzeuger, sondern Stromerzeuger. In dieser Tätigkeit werden sie durch den Atomausstieg zwar reguliert, jedoch nur durch eine Berufsausübungsregelung. Zu deren verfassungsrechtlicher Rechtfertigung gelten die obigen Ausführungen zu Art. 14 GG in gleicher Weise.

⁴⁸ Vgl. BVerfG, Urt. v. 09.02.1982 - 2 BvL 6/78; 2 BvL 8/79, E 60, 16 (48).