

Auszug aus dem Urteil mit farblicher Hervorhebung von gesellschaftspolitisch hochinteressanten Passagen (zur Verfassungsbeschwerde der Energieunternehmen zum Atom-Ausstiegsgesetz):

Bundesverfassungsgericht

Urteil vom 06. Dezember 2016 - 1 BvR 2821/11

https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2016/12/rs20161206_1bvr282111.html

...

Die Notwendigkeit, die Kernenergienutzung geordnet zu beenden, ergibt sich für die Bundesregierung aus der Neubewertung ihrer Risiken und der dazu seit Beginn der Nutzung der Kernkraft zur Elektrizitätserzeugung weltweit gewonnenen Erkenntnisse über

- den Betrieb von Kernkraftwerken,
- die Entsorgung radioaktiver Abfälle,
- die Wiederaufarbeitung und
- den Missbrauch von Kernbrennstoffen.

3. Nach der Bundestagswahl 2009 legte die neu gewählte Bundesregierung ein neues Energiekonzept vor, das zwar am Ausstieg aus der Kernenergie festhielt, die Nutzung der Kernenergie aber nun als notwendige „Brückentechnologie“ verlängern wollte. Im Jahr 2010 begannen Verhandlungen zwischen der Bundesregierung und den Betreiberunternehmen über die Verlängerung der Laufzeiten der Kernkraftwerke, das angestrebte Sicherheitsniveau der Anlagen sowie die Höhe und den Zeitpunkt eines Vorteilsausgleichs für eine angestrebte Laufzeitverlängerung. ...

a) Sie mündeten in das Elfte Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes vom 8. Dezember 2010 (BGBl I S. 1814; im Folgenden: 11. AtG-Novelle), das eine Erhöhung der Elektrizitätsmengen, die durch Atomkraft noch erzeugt werden durften, vorsah. Hierdurch sollte eine befristete Verlängerung der Laufzeiten der vorhandenen Kernkraftwerke ermöglicht werden, der rechnerisch eine Verlängerung der bisherigen Produktion um durchschnittlich zwölf Jahre zugrunde lag. Für Kernkraftwerke mit Beginn des Leistungsbetriebs bis einschließlich 1980 bestimmte sich die Erhöhung der Elektrizitätsmengen nach der Annahme einer Laufzeitverlängerung von acht Jahren, bei jüngeren nach der Annahme einer Laufzeitverlängerung von 14 Jahren. ...

4. Auf die Folgen der Erdbebenkatastrophe für das japanische Atomkraftwerk in Fukushima am 11. März 2011 reagierte der Gesetzgeber mit dem hier in seinen wesentlichen Bestimmungen angegriffenen Dreizehnten Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes vom 31. Juli 2011 (BGBl I S. 1704 - 13. AtG-Novelle). Ein Erdbeben der Stärke 9 vor der Küste Japans hatte einen Tsunami ausgelöst, der unter anderem die Stromversorgung und dadurch die Kühlung der Reaktorblöcke des Kernkraftwerks Fukushima Daiichi unterbrach, was zu partiellen Kernschmelzen und zur Freisetzung erheblicher Mengen an radioaktiven Stoffen führte.

Zur Reihenfolge des Ausstiegs empfahl die Kommission (S. 6 des Berichts):

Aus ethischen Gründen sollen die Atomkraftwerke nur so lange laufen, bis ihre Leistung durch eine risikoärmere Energieversorgung ersetzt werden kann.

Die heute bereits entbehrliche Leistung der Atomkraftwerke von 8,5 Gigawatt soll dauerhaft vom Netz genommen werden. Die einstweilige Stilllegung der sieben ältesten Atomkraftwerke und des Atomkraftwerkes Krümmel zeigt, dass ihre 8,5 Gigawatt-Leistung durch eine risikoärmere Energieversorgung ersetzt werden kann. Die Strombedarfsspitzen im Sommer und Winter müssen durch andere Kapazitäten abgesichert werden.

Schließlich führte die Kommission aus (S. 11 des Berichts):

Die Risiken der Kernenergie haben sich mit Fukushima nicht verändert, wohl aber die Risikowahrnehmung. Mehr Menschen ist bewusst geworden, dass die Risiken eines großen Unfalls nicht nur hypothetisch vorhanden sind, sondern dass sich solche großen Unfälle auch konkret ereignen können. Somit hat sich die Wahrnehmung eines relevanten Teils der Gesellschaft an die Realität der Risiken angepasst.

Die Bundesregierung hat unter Einbeziehung dieser Ergebnisse beschlossen, die Nutzung der Kernenergie zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität zum frühestmöglichen Zeitpunkt -zeitlich gestaffelt - zu beenden. Zu diesem Zweck wird nunmehr ein festes Enddatum für die friedliche Nutzung der Kernenergie zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität eingeführt.

...

219

Bei den auf der Grundlage des Atomgesetzes von den Energieversorgungsunternehmen geschaffenen Kernkraftwerken und damit in Zusammenhang stehenden Eigentumsrechtspositionen ist zu berücksichtigen, dass es sich hierbei um Eigentum mit einem besonders ausgeprägten sozialen Bezug handelt. Einerseits hat sich der Staat mit dem Atomgesetz von 1959 bewusst für die friedliche Nutzung der Kernenergie entschieden und mit zahlreichen Fördermaßnahmen auch Investitionen aus dem privaten Bereich veranlasst. Andererseits ist in den letzten Jahrzehnten zunehmend in den Vordergrund des öffentlichen Bewusstseins getreten, dass es sich bei der friedlichen Nutzung der Kernenergie um eine Hochrisikotechnologie handelt, die unter anderem mit extremen Schadensfallrisiken und mit bisher noch nicht geklärten Endlagerproblemen belastet ist (vgl. nur BVerfGE 49, 89 <142 f., 146 f.>; 53, 30 <55 ff.>). Dies verschafft dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Atomrechts einen besonders weiten Gestaltungsspielraum, auch gegenüber bestehenden Eigentumspositionen, ohne diesen jedoch jeglichen Schutz zu nehmen (vgl. BVerfGE 49, 89 <145 ff.>).

297

(aa) Die Schutzwürdigkeit des Eigentums in seiner Bedeutung als individuelles Freiheitsgrundrecht ist bei Atomanlagen beschränkt. Dieses Eigentum dient nach seiner Eigenart und Funktion nur in geringem Maße der persönlichen Freiheit des Einzelnen. Es handelt sich vielmehr um unternehmerisches Eigentum mit einem besonders ausgeprägten sozialen Bezug. Einerseits dient und dient die friedliche Nutzung der Kernenergie der Energieversorgung der Bevölkerung; andererseits handelt es sich um eine Hochrisikotechnologie, die unter anderem mit extremen Schadensfallrisiken aber auch mit bisher noch nicht geklärten Endlagerproblemen belastet ist (oben C I 1 a, Rn. 218 f.). Beides prägt den intensiven sozialen Bezug des Eigentums an Kernkraftwerken und verschafft dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Atomrechts einen besonders weiten Gestaltungsspielraum.

302

Eine stärkere Eigentumsschutzposition könnten die Kernkraftwerksbetreiber schließlich auch nicht daraus erlangen, dass ihnen ein besonderes schutzwürdiges Vertrauen in den Bestand der Zusatzstrommengen zugewachsen wäre. Abgesehen von der gesondert zu prüfenden Frage, ob der Gesetzgeber der 13. AtG-Novelle Entschädigungs- oder Übergangsregelungen für frustrierte Investitionen hätte vorsehen müssen, die während der Gesetzesgeltung der Zusatzstrommengen und im Vertrauen darauf konkret getätigt worden sind (dazu unten C I 3 c cc (3), Rn. 369 ff.), konnte ein allgemeines Vertrauen der Kernkraftwerkeigentümer auf den Bestand dieser Zusatzstrommengen, auf den sie sich bereits über einen längeren Zeitraum eingestellt und ihre Geschäftspolitik danach ausgerichtet hätten, nicht entstehen. Die 11. AtG-Novelle wurde am 13. Dezember 2010 im Bundesgesetzblatt verkündet; bereits im März 2011 kam es zu dem sogenannten Moratorium, am 6. August 2011 trat die 13. AtG-Novelle in Kraft. Dieser Zeitraum ist zu kurz, um die generelle Annahme begründen zu können, dass die Kernkraftwerksbetreiber sich bereits nachhaltig auf die durchschnittlich zwölfjährige Laufzeitverlängerung eingerichtet und schon in entsprechendem Umfang Investitionen getätigt hätten.

303

(c) Die mit der 13. AtG-Novelle verfolgten Gemeinwohlbelange sind von hohem Wert und in der konkreten Umsetzung der Rücknahme der Laufzeitverlängerung von 2010 von großem Gewicht. Mit der 13. AtG-Novelle wollte der Gesetzgeber den 2002 beschlossenen Ausstieg aus der friedlichen Nutzung der Kernenergie beschleunigen, indem er feste Abschalttermine einführte und die erst Ende 2010 mit der 11. AtG-Novelle erfolgte Verlängerung der Laufzeiten wieder rückgängig machte (vgl. oben C I 1 b aa (1)-(2) und 3 c aa, Rn. 222 ff. und 282 ff.). Die Beschleunigung des Atomausstiegs dient mit dem dadurch

bezweckten Schutz von Leben und Gesundheit der Bevölkerung (Art. 2 Abs. 2 GG) und der natürlichen Lebensgrundlagen (Art. 20a GG) verfassungsrechtlichen Gütern von hohem Wert. Mit der Rücknahme der Laufzeitverlängerung von 2010 leistet der Gesetzgeber durch die damit erreichte, im Durchschnitt 12 Jahre frühere Abschaltung der Kernkraftwerke eine Risikominderung von ganz erheblichem Ausmaß.

304

Dies gilt unabhängig davon, dass neue Erkenntnisse über andersartige oder gegenüber früheren Annahmen signifikant erhöhte Risiken für die deutschen Kernkraftwerke aus der Reaktorkatastrophe von Fukushima nach inzwischen weitgehend übereinstimmender Auffassung nicht gewonnen werden konnten und können (vgl. Bericht der Reaktor-Sicherheitskommission vom 16. Mai 2011, S. 22 f.; Bericht der Ethik-Kommission „Sichere Energieversorgung“ vom 30. Mai 2011, S. 11). Die Begründung des Gesetzentwurfs der Fraktionen von CDU/CSU und FDP zur 13. AtG-Novelle behauptet im Übrigen auch keine solchen neuen Erkenntnisse, sondern verweist insoweit lediglich auf eine Neubewertung der mit der Kernenergienutzung verbundenen Risiken durch die Ereignisse in Japan (vgl. BTDrucks 17/6070, S. 1, 5). Jedenfalls muss das vorhandene, wenn auch schon zuvor bekannte Restrisiko danach 12 Jahre weniger als geplant hingenommen werden, und die mit der friedlichen Nutzung der Kernenergie notwendig verbundenen Entsorgungsprobleme werden in ihrem Umfang entsprechend verringert.

307

Ob und unter welchen Bedingungen er eine Hochrisikotechnologie wie die friedliche Nutzung der Kernenergie zulässt, ist bei hinreichender Kenntnis der bestehenden Risiken zuerst eine politische Entscheidung, die der Gesetzgeber wesentlich auch von der Akzeptanz dieser Technologie in der Gesellschaft abhängig machen darf. Insofern ist er nicht grundsätzlich gehindert, eine ursprünglich zugunsten der Nutzung der Kernenergie getroffene Entscheidung für die Zukunft zu ändern, selbst wenn keine substantiell neuen Erkenntnisse über deren Gefährlichkeit und Beherrschbarkeit vorliegen. Dass er dabei - wie hier - auch auf Ereignisse wie die Reaktorkatastrophe in Japan reagieren und Konsequenzen aus gestiegenen Befürchtungen in der Bevölkerung oder einer geänderten Risikotoleranz ziehen kann, steht für Verfassungsorgane wie die Bundesregierung und den Gesetzgeber, die in demokratischer Verantwortung wesentlich nach politischen Gesichtspunkten entscheiden, außer Zweifel.

308

Wie weit allerdings allein geänderte politische Wertungen oder gewachsene Befürchtungen und Ängste in der Bevölkerung auch Maßnahmen tragen können, die - wie die Beschleunigung des Atomausstiegs - erheblich in Grundrechte der Betroffenen eingreifen, und welches Gewicht ihnen beigemessen werden kann, lässt sich nicht allgemein bestimmen. Zur Rechtfertigung erheblicher Grundrechtseingriffe bedarf es jedenfalls jeweils hinreichend gewichtiger Gemeinwohlgründe auf der Grundlage einer Würdigung der unter solchen Befürchtungen und Wertungen realitätsgerecht erkennbaren Gefahren oder Risiken. Soweit hierdurch bestehende Vertrauensschutzpositionen, namentlich bestandsgeschützte Investitionen, entwertet werden, wird allein der politische Wunsch, auf geänderte Wertungen in der Bevölkerung zu reagieren jedenfalls kurzfristige Politikwechsel oft nicht tragen. Liegen allerdings, wie hier (oben C I 3 c cc (1) (c), Rn. 303 f.), gewichtige Gemeinwohlgründe für die damit verbundenen Eingriffe vor und handelt es sich um die Beurteilung einer Hochrisikotechnologie, deren Schadensrisiken angesichts einer einerseits äußerst geringen Realisierungswahrscheinlichkeit und andererseits eines äußerst weitreichenden Ausmaßes etwaiger Schäden in besonderem Maße von einer politischen Bewertung und dabei in spezifischer Weise auch von einer öffentlichen Akzeptanz abhängig sind (vgl. bereits BVerfGE 49, 89 <127>), kann auch Ereignissen ein eigenes Gewicht beigelegt werden, die, obwohl sie neue Gefährdungen nicht erkennen lassen, allein das Bewusstsein der Öffentlichkeit für diese Risiken ändern. Dass das Gesetz insoweit auf die Ereignisse in Fukushima reagierte, ist folglich nicht deshalb zu beanstanden, weil hieraus neue Gefährdungen nicht abgeleitet werden konnten.