

Art. 3, 14, 19 GG; Art. 49, 52 AEUV; § 7 AtG

## Atomausstieg weitgehend mit Grundgesetz vereinbar

BVerfG, Urt. v. 06.12.2016 – 1 BvR 2821/11, 1 BvR 321/12, 1 BvR 1456/12

### Fall

Nach den Bundestagswahlen 1998 entschloss sich die Bundesregierung zum Ausstieg aus der kommerziellen energetischen Nutzung von Kernkraftwerken. Um eine einvernehmliche Lösung zu erzielen, verhandelte sie mit allen Kraftwerksbetreibern, denen unbefristete Betriebsgenehmigungen erteilt worden waren. Diese Verhandlungen mündeten 2001 in einer Vereinbarung, in der die Verhandlungspartner für jede einzelne Anlage eine Strommenge festlegten, die diese ab dem 01.01.2000 maximal produzieren durfte (sog. Reststrommenge). Die Reststrommenge errechnete sich aus der bei einer Regellaufzeit von 32 Jahren verbleibenden Restlaufzeit der jeweiligen Anlage und der um einen Zuschlag erhöhten Referenzmenge. Die Verhandlungspartner gingen zutreffend davon aus, dass sich innerhalb der Regellaufzeit sowohl die getätigten Investitionen amortisiert haben als auch ein angemessener Gewinn anfallen würde. Diese Vereinbarung wurde 2002 mit dem sog. Ausstiegsgesetz (11. AtG-Novelle) umgesetzt. § 7 Atomgesetz (AtG) wurde dahingehend geändert, dass die Erlaubnis zum Betrieb des Kernkraftwerks bei Erreichen der Reststrommengen erlöschen sollte. Die einzelnen Reststrommengen wurden in der Anlage 3 zum AtG aufgeführt. Die Gesetzesbegründung gab den vorstehenden Inhalt der Vereinbarung wieder und führte zusätzlich aus: „Insgesamt schafft die Vereinbarung zusammen mit diesem Gesetz wichtige Voraussetzungen, um langfristig die Rechts- und Planungssicherheit der Unternehmen zu verbessern. Die Maßnahmen tragen in hohem Maße zum Vertrauensschutz bei.“ Feste Abschalttermine sahen weder die Vereinbarung noch das Ausstiegsgesetz vor.

Nach der Bundestagswahl 2009 hielt die Bundesregierung weiter am Atomausstieg fest, wollte die Laufzeit der Kernkraftwerke aber verlängern, um sie als Brückentechnologie nutzbar zu machen. Dafür wurden den Kraftwerken Ende 2010 mit der 12. AtG-Novelle zusätzliche Elektrizitätsmengen (sog. Zusatzstrommengen) zugewiesen.

Am 11.03.2011 kam es als Folge einer Erdbebenkatastrophe zu einem schwerwiegenden Störfall im Atomkraftwerk im japanischen Fukushima. Hierauf reagierte der Gesetzgeber mit der 13. AtG-Novelle vom 31.07.2011. Diese sah in § 7 Abs. 1a AtG n.F. feste Abschalttermine für jedes genehmigte Atomkraftwerk vor, unabhängig davon, ob noch vorhandene Rest- oder Zusatzstrommengen verbraucht sind oder nicht. In der Gesetzesbegründung führt die Bundesregierung aus, dass die Ereignisse in Japan eine Neubewertung der mit der Kernenergie verbundenen Risiken erforderlich machen würden. Auch wenn die deutschen Kernkraftwerke ausreichend geschützt seien, wolle man zum Schutze der Bevölkerung die gewerbliche Nutzung der Kernenergie zum frühestmöglichen Zeitpunkt beenden. Eine Entschädigungsregelung enthält die 13. AtG-Novelle nicht.

Gegen diese Änderung erhebt die V Energy GmbH (V) form- und fristgemäß Verfassungsbeschwerde. Sie ist Betreiberin eines Atomkraftwerkes und sieht ihr Grundrecht aus Art. 14 GG ebenso verletzt wie das Verbot des Einzelfallgesetzes aus Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG. Sie sieht in den festen Abschaltterminen ohne Berücksichtigung der Reststrommengen eine Enteignung, sodass das Änderungsgesetz aufgrund der fehlenden Entschädigungsregelung verfassungswidrig sei. Gegen das Verfallen der Zusatzstrommengen geht V nicht vor.

### Leitsätze

1. Eine erwerbswirtschaftlich tätige inländische juristische Person des Privatrechts, die vollständig von einem Mitgliedstaat der Europäischen Union getragen wird, kann sich wegen der Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes in Ausnahmefällen auf die Eigentumsfreiheit berufen und Verfassungsbeschwerde erheben.

2. Die den Kernkraftwerken 2002 durch Gesetz zugewiesenen Elektrizitätsmengen bilden keinen selbstständigen Gegenstand des Eigentumsschutzes, haben aber als maßgebliche Nutzungsgrößen teil am Eigentumsschutz der Anlagen. An öffentlich-rechtlichen Genehmigungen besteht grundsätzlich kein Eigentum.

3. Führen Einschränkungen der Nutzungs- und Verfügungsbefugnis am Eigentum als Inhalts- und Schrankenbestimmungen im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG zu einem Entzug konkreter Eigentumspositionen, ohne der Güterbeschaffung zu dienen, sind gesteigerte Anforderungen an deren Verhältnismäßigkeit zu stellen. Sie werfen stets die Frage nach Ausgleichsregelungen auf.

4. Art. 14 Abs. 1 GG schützt unter bestimmten Voraussetzungen berechtigtes Vertrauen in den Bestand der Rechtslage als Grundlage von Investitionen in das Eigentum und seine Nutzbarkeit.

(Ausgewählte Leitsätze des Gerichts)

Die Bundesregierung hält die Verfassungsbeschwerde für unzulässig. Alleinige Gesellschafterin der V sei – was zutrifft – die X AB, eine schwedische Aktiengesellschaft. Deren Anteile befinden sich zu 100% in der Hand des schwedischen Staates. Die V müsse sich deshalb so behandeln lassen wie ein Unternehmen in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft und sei folglich nicht grundrechtsfähig. Die Verfassungsbeschwerde sei zudem unbegründet, da die Grundrechtseingriffe durch die weit überwiegenden Allgemeinwohlinteressen aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG und Art. 20a GG gerechtfertigt seien. Zudem stelle der Atomausstieg keine Enteignung, sondern eine Inhalts- und Schrankenbestimmung dar, die entschädigungslos hinzunehmen sei.

Hat die Verfassungsbeschwerde Erfolg?

**Bearbeitungsvermerk:** Die Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG und die allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG sind nicht zu prüfen.

## Lösung

Die Verfassungsbeschwerde hat Erfolg, soweit sie zulässig und begründet ist.

### A. Zulässigkeit

I. Mit der Erhebung der Individualverfassungsbeschwerde als **statthaftem Rechtsbehelf** sind gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 13 Nr. 8a BVerfGG zugleich der **Rechtsweg** und die **Zuständigkeit** des BVerfG eröffnet.

II. Nach § 90 Abs. 1 BVerfGG ist eine juristische Person wie die V nur **beteiligtenfähig**, wenn sie nach Art. 19 Abs. 3 GG grundrechtsfähig ist.

1. Auch wenn es sich bei der V um eine **inländische juristische Person** handelt, könnte ihre Grundrechtsfähigkeit aufgrund der **Eigentumsverhältnisse** zu verneinen sein. Die Geschäftsanteile der V befinden sich in der Hand der X AB, deren Anteile zu 100% vom **schwedischen Staat** gehalten werden. Gleichwohl greift das sog. **Konfusionsargument**, nach dem staatliche Institutionen und staatlich beherrschte Unternehmen aufgrund ihrer Grundrechtsbindung aus Art. 1 Abs. 3 GG nicht zugleich grundrechtsberechtigt sein können, nicht ein. Die V ist nämlich **nicht grundrechtsgebunden**.

„[192] ... Denn der **fremde Staat** ist von vornherein **nicht verpflichtet, die Grundrechte der Menschen in Deutschland zu garantieren und sie entsprechend zu schützen** ...“

2. Art. 19 Abs. 3 GG verlangt zusätzlich, dass die geltend gemachten Grundrechte **dem Wesen nach** auf sie anwendbar sind. Dies setzt voraus, dass die grundrechtlich geschützten Interessen ebenso berührt sind wie bei natürlichen Personen (sog. **grundrechtstypische Gefährdungslage**).

a) Dies ist in Bezug auf die Eigentumsfreiheit aus Art. 14 Abs. 1 GG grundsätzlich der Fall, da eine juristische Person wie eine natürliche Person Inhaberin von vermögenswerten Rechten sein kann.

„[194] ... Einer solchen juristischen Person ... droht zudem insofern eine **spezifische Gefährdungssituation**, als sie – falls ihr die Berufung auf die Grundrechte völlig versagt bleibt – im Gegensatz zu allen anderen Marktteilnehmern **gegenüber staatlichen Eingriffen** und wirtschaftslenkenden Maßnahmen, die **unmittelbar durch Gesetz erfolgen, rechtsschutzlos ist**. ... Denn der fachgerichtliche Verwaltungsrechtsschutz greift regelmäßig nicht unmittelbar gegen Gesetze.“

b) „[195] Allerdings **fehlt es** auch in Fällen ausländischer staatlicher Rechtsträgerschaft **an den hinter diesen Organisationseinheiten stehenden Menschen**, die gegen hoheitliche Übergriffe zu schützen und deren Möglichkeiten einer freien Mitwirkung und Mitgestaltung im Gemeinwesen zu sichern letztlich Sinn der vom Grundgesetz verbürgten Grundrechte ist. ... Denn in der Hand eines – sei es auch

Die Grundrechtsbindung aus Art. 1 Abs. 3 GG bleibt nicht auf staatliche Organe beschränkt, sondern gilt auch für juristische Personen des Privatrechts, solange mehr als 50% der Anteile von der öffentlichen Hand gehalten werden (vgl. BVerfG, Urt. v. 22.02.2011 – 1 BvR 699/06, RÜ 2011, 243).

Sogar die vom Bund, einem Land oder einer Kommune gehaltenen juristischen Personen des Privatrechts sind nicht derauf schutzlos. Sie können zwar ebenfalls keine Verfassungsbeschwerde erheben, können sich aber mittels der zur Wahrung innerstaatlicher Kompetenzen vorgesehenen Schutzmechanismen gegen vermeintlich verfassungswidrige Einschränkungen ihrer wirtschaftlichen Stellung vorgehen.

ausländischen – Staates dient das Eigentum nicht der Funktion, derentwegen es durch das Grundrecht geschützt ist, nämlich dem Eigentümer ‚als Grundlage privater Initiative und in eigenverantwortlichem privatem Interesse von Nutzen‘ zu sein. **Art. 14 GG als Grundrecht schützt nicht das Privateigentum, sondern das Eigentum Privater.**“

Demnach befindet sich V aufgrund der Eigentumsverhältnisse grundsätzlich nicht in einer grundrechtstypischen Gefährdungslage.

c) Etwas anderes könnte sich jedoch daraus ergeben, dass es sich bei dem alleinigen Anteilseigner der V um den schwedischen Staat, also um einen **Mitgliedstaat der EU**, handelt. Vor dem Hintergrund der **Niederlassungsfreiheit aus Art. 49 AEUV** könnte dies zu einer **unionsrechtskonformen und europarechtsfreundlichen Auslegung des Art. 19 Abs. 3 GG** führen.

aa) „[197] ... Der **Anwendbarkeit** der Niederlassungsfreiheit steht nicht entgegen, dass das Unternehmen vollständig in der Hand des schwedischen Staates liegt. Die Grundfreiheiten des Unionsrechts differenzieren insoweit nicht. **Art. 54 Abs. 2 AEUV bezieht öffentlich-rechtlich organisierte Unternehmen, sofern sie einen Erwerbszweck verfolgen, ausdrücklich in den Anwendungsbereich der Niederlassungsfreiheit ein.**“

bb) Die Verneinung der Grundrechts- und Beteiligtenfähigkeit und die damit einhergehende Rechtsschutzlosigkeit stellen zudem eine **Beschränkung des Schutzbereichs** dar, da sie die Ausübung einer selbstständigen Tätigkeit in Deutschland durch mitgliedstaatlich gehaltene Unternehmen zumindest weniger attraktiv machen. Diese wiegt im vorliegenden Fall besonders schwer, da V infolge der Verpflichtung zur Abschaltung ihres Kernkraftwerkes von der weiteren Ausübung der Niederlassungsfreiheit ausgeschlossen wird.

cc) Die Beschränkung ist zudem weder nach Art. 52 Abs. 1 AEUV noch aus **zwingenden Gründen des Allgemeinwohls** gerechtfertigt. Art. 19 Abs. 3 GG ist daher unionsrechtskonform dahingehend auszulegen, dass eine erwerbswirtschaftlich tätige juristische Person des Privatrechts, die von einem Mitgliedstaat der EU beherrscht wird, **grundrechtsfähig** und damit **beteiligtenfähig** ist.

**III. Tauglicher Beschwerdegegenstand** ist die 13. AtG-Novelle, durch welche die festen Abschalttermine für die Kernkraftwerke eingeführt wurden. Es liegt damit eine Verfassungsbeschwerde gegen ein Gesetz als **Akt der öffentlichen Gewalt**, also eine **Rechtssatzverfassungsbeschwerde**, vor.

**IV.** V müsste zudem **beschwerdebefugt** sein.

1. Da durch den Atomausstieg die Nutzung der Kernkraftwerke nicht mehr möglich ist und die Reststrommengen entzogen werden, erscheint eine **Verletzung der Eigentumsfreiheit** aus Art. 14 Abs. 1 GG **möglich**.

2. V ist zudem **selbst, gegenwärtig und unmittelbar** betroffen. Durch den Beschwerdegegenstand wird ihr schon jetzt die zugewiesene Reststrommenge entzogen. Die festgelegten Abschalttermine führen kraft Gesetzes zum Erlöschen der unbefristet erteilten Betriebsgenehmigung, ohne dass es eines weiteren Vollzugsaktes bedürfte. Es handelt sich um eine sog. **self-executing-Norm**. Folglich ist V beschwerdebefugt.

**V.** Zudem müssten der **Rechtsweg erschöpft** und der **Grundsatz der Subsidiarität** gewahrt worden sein.

1. Ein **Rechtsweg** i.S.d. § 90 Abs. 2 S. 1 BVerfGG steht gegen **Bundesgesetze** von vornherein nicht zur Verfügung (vgl. § 93 Abs. 3 BVerfGG).

2. Allerdings muss der Beschwerdeführer nach dem ungeschriebenen **Grundsatz der Subsidiarität** vor der Erhebung der Verfassungsbeschwerde alle zur

Ausführlich zur Niederlassungsfreiheit AS-Skript Europarecht (2017), Rn. 516 ff.

Hier ist eine materiell-rechtliche Inzidentprüfung der Niederlassungsfreiheit erforderlich, um festzustellen, ob Art. 19 Abs. 3 GG unionsrechtskonform ist oder nicht. Nur bei einem Verstoß gegen die Niederlassungsfreiheit ist eine unionsrechtskonforme Auslegung geboten.

Zusätzlich stützt das BVerfG sein Ergebnis auf die EMRK: „[202] ... Die Beschwerdeführerin ... kann jedenfalls vertretbar behaupten, in ihrem konventionsrechtlichen Eigentumsrecht aus Art. 1 Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention verletzt zu sein, wogegen Art. 13 EMRK ein Beschwerderecht bei einer innerstaatlichen Instanz verlangt. ...“

Hintergrund ist das sog. **Normverwerfungsmonopol**: Nur das BVerfG ist berechtigt, Bundesgesetze für verfassungswidrig und damit für nichtig zu erklären.

Hier von müssen Sie die **Normprüfungskompetenz** unterscheiden. Alle Gerichte sind berechtigt, die anzuwendenden Rechtsnormen auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu überprüfen. Schließlich dürfen sie dem BVerfG nach Art. 100 GG nur solche Bundesgesetze zur Prüfung vorlegen, die sie selbst für verfassungswidrig halten.

Aus diesem Grund sind z.B. Rentenanwartschaften als Eigentum anzusehen, während als verlorener Zuschuss gewährte Subventionen nicht dem Eigentumsschutz unterfallen.

Anders hatte noch das BVerwG in seiner Mülheim-Kärlich-Entscheidung geurteilt (Urt. v. 26.03.2009 - 7 C 12.08, DÖV 2009, 688). Im Vorfeld der Entscheidung wurde das BVerwG angehört und teilte mit, dass sich diese Einschätzung auf die konkrete Fallgestaltung bezogen habe. Eine generalisierende Aussage, bei Reststrommengen handele es sich um eine vom Anlageneigentum losgelöste selbstständige Eigentumsposition, sei damit nicht verbunden gewesen.

Verfügung stehenden und zumutbaren Möglichkeiten fachgerichtlichen Rechtsschutzes ausschöpfen, um den Verfassungsverstoß zu beseitigen.

„[210] Eine zumutbare fachgerichtliche Rechtsschutzmöglichkeit gegen die angegriffenen Bestimmungen ... besteht für [V] nicht. Die hier allein in Frage kommende **Feststellungsklage vor den Verwaltungsgerichten** ist im Zusammenhang mit dem Angriff gegen ein Gesetz zwar nicht von vornherein ausgeschlossen, setzt aber zumindest die Feststellungsfähigkeit eines konkreten Rechtsverhältnisses voraus. Ein **sinnvoller Feststellungsantrag**, der über die den Verwaltungsgerichten ... verwehrt Feststellung der Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Normen hinaus ginge und diese gleichwohl zum Gegenstand der Klärung eines konkreten Rechtsverhältnisses machte, ist hier jedoch **nicht erkennbar**.“

Folglich konnte V unmittelbar Verfassungsbeschwerde erheben.

**VI.** Die **Jahresfrist** aus § 93 Abs. 3 BVerfGG wurde ebenso eingehalten wie die **Formvorschriften** aus den §§ 23, 92 BVerfGG.

Folglich ist die Verfassungsbeschwerde zulässig.

### B. Begründetheit

Die Verfassungsbeschwerde ist begründet, soweit die Änderungen der 13. AtG-Novelle die V in ihren Grundrechten oder grundrechtsgleichen Rechten verletzen. In Betracht kommt eine Verletzung des **Art. 14 Abs. 1 GG**.

**I.** Als **Eigentum** sind diejenigen vermögenswerten Rechte anerkannt, die vom Gesetzgeber einer Privatperson zu einem bestimmten Zeitpunkt im Sinne eines Ausschließlichkeitsrechts gewährt werden. Fraglich ist, welche Positionen hier als Eigentum anzusehen und deshalb vom **Schutzbereich** umfasst sind.

**1.** In Betracht kommt die **atomrechtliche Genehmigung** zur Errichtung und zum Betrieb des Kernkraftwerks. Zwar handelt es sich hierbei aufgrund der Absatzmöglichkeit des erzeugten Stroms um ein vermögenswertes Recht, das ausschließlich der V zugeordnet ist. Allerdings unterscheidet sich die Genehmigung von den übrigen Eigentumsrechten dadurch, dass die **Verfügungsbefugnis** über sie **ausgeschlossen** ist. Zudem wird die Genehmigung **von der zuständigen Behörde** zur Überwindung eines Verbotes mit Erlaubnisvorbehalt **gewährt**. Von staatlichen Stellen gewährte Vergünstigungen fallen jedoch nur dann unter den Eigentumsschutz, wenn sie **durch einen in nicht unerheblichem Umfang auf Eigenleistung beruhenden Erwerb** gekennzeichnet sind. Dies ist bei der Genehmigung nicht der Fall.

„[232] ... Art. 14 GG schützt nicht die öffentliche Genehmigung ..., sondern nur die aufgrund der Genehmigung geschaffenen privaten Vermögenspositionen.“

**2.** „[228] Vom Schutz des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG umfasst ist das **zivilrechtliche Sacheigentum**, dessen Besitz und die Möglichkeit, es zu nutzen. Danach genießen das **Eigentum** und der **Besitz** der [V] verfassungsrechtlichen Eigentumsschutz an den **Werkgrundstücken** und den **Kraftwerksanlagen**. Verfassungsrechtlich geschützt ist auch die **Nutzbarkeit dieser Betriebsanlagen**.“

**3.** „[233] Die **Reststrommengen**, die den einzelnen Kernkraftwerken durch das Ausstiegsgesetz ... zugewiesen wurden, genießen **keinen eigenständigen Schutz** durch Art. 14 Abs. 1 GG, **haben aber Teil an dem verfassungsrechtlichen Eigentumsschutz**, den Art. 14 GG für die Nutzung des Eigentums an einer **zugelassenen kerntechnischen Anlage** gewährt.“

**4.** „[240] ... Weitergehender verfassungsrechtlicher Schutz gegen die beschleunigte Beendigung der Kraftwerksbetriebe ... könnte ihnen auch nicht über die Rechtsfigur des **ingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs** zuteil werden. Der Schutz geht jedenfalls nicht weiter als der Schutz, den seine wirtschaftliche Grundlage genießt und erfasst nur den konkreten Bestand in seinen Rechten

und Gütern. ... Es bedarf daher weiterhin keiner Entscheidung, ob und inwieweit im Einzelnen das im Fachrecht als sonstiges Recht gemäß § 823 Abs. 1 BGB anerkannte Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb auch Eigentumsschutz nach Art. 14 Abs. 1 GG genießt.“

Folglich ist der Schutzbereich im Hinblick auf die durch die Reststrommengen **konkretisierte Nutzungsmöglichkeit** an Betriebsgrundstücken und Kraftwerksanlagen betroffen.

II. Die Festlegung der festen Abschalttermine ohne Rücksicht auf verbliebene Reststrommengen könnte einen **Eingriff** in den Schutzbereich darstellen. Insofern ist zwischen **Enteignungen** i.S.d. Art. 14 Abs. 3 GG und **Inhalts- und Schrankenbestimmungen** i.S.d. Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG zu differenzieren.

1. „[245] Die **Enteignung** ist auf die **vollständige oder teilweise Entziehung konkreter subjektiver, durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 gewährleisteter Rechtspositionen zur Erfüllung bestimmter öffentlich-rechtlicher Aufgaben gerichtet** ...“

Um die bei der Umsetzung dieser Definition bestehenden **Abgrenzungsschwierigkeiten** zur Inhalts- und Schrankenbestimmung in diesem Fall und zukünftig zu vermeiden, kehrt das BVerfG zum **klassischen Eingriffsbegriff** zurück und reichert die vorstehende Definition um ein Merkmal an:

„[246] Die Enteignung ... setzt weiterhin zwingend voraus, dass der hoheitliche Zugriff auf das Eigentumsrecht zugleich eine **Güterbeschaffung zugunsten der öffentlichen Hand oder des sonst Enteignungsbegünstigten** ist.“

2. Fraglich ist deshalb, ob die **Einführung fester Abschalttermine** eine Enteignung oder eine Inhalts- und Schrankenbestimmung darstellt.

„[263] Durch die Einführung fester Abschalttermine in § 7 Abs. 1a AtG werden [V] **keine selbstständigen Eigentumsrechte entzogen**. Für die **Anlagen** selbst liegt das auf der Hand. Soweit die festen Endzeiten für die einzelnen Kernkraftwerke dazu führen, dass ... Teile der **2002er-Reststrommengen** nicht mehr genutzt werden können, bedeutet der damit verbundene Verlust von Nutzungsmöglichkeiten an den Kernkraftwerken keinen Entzug von Eigentumsrechten. Insoweit handelt es sich nicht um gegenüber dem Anlageneigentum selbstständige enteignungsfähige Eigentumspositionen, sondern um die Konkretisierung der damit verbundenen Nutzungsmöglichkeiten.

[265] **Jedenfalls fehlt** es ... an dem für die Enteignung unverzichtbaren **Güterbeschaffungsvorgang**. ...“

Folglich stellt die Einführung der festen Abschalttermine keine Enteignung, sondern einen Eingriff im Sinne einer Inhalts- und Schrankenbestimmung dar.

III. Der Eingriff in den Schutzbereich könnte **verfassungsrechtlich gerechtfertigt** sein.

1. Da eine Inhalts- und Schrankenbestimmung vorliegt, ist die Eigentumsfreiheit nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG **durch Gesetz einschränkbar** (einfacher Gesetzesvorbehalt).

2. Die 13. AtG-Novelle müsste eine **verfassungsgemäße Konkretisierung der Einschränkungsmöglichkeit** darstellen.

a) Die 13. AtG-Novelle ist **formell verfassungsgemäß** zustande gekommen.

b) Das Gesetz müsste jedoch auch **materiell verfassungsgemäß** sein.

„[268] Der Gesetzgeber, der Inhalt und Schranken der als Eigentum grundrechtlich geschützten Rechtspositionen bestimmt, hat dabei sowohl der grundgesetzlichen Anerkennung des Privateigentums durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG als auch der Sozialpflichtigkeit des Eigentums (Art. 14 Abs. 2 GG) Rechnung zu tragen. ... Der Gesetzgeber hat die schutzwürdigen Interessen des Eigentümers und die Belange des

Zum Teil wird diese Abgrenzung erst bei der Bestimmung der Einschränkungsmöglichkeit vorgenommen, da von der Differenzierung abhängt, ob ein einfacher oder qualifizierter Gesetzesvorbehalt besteht.

Der klassische Eingriffsbegriff wurde im 19. Jahrhundert entwickelt und auch zunächst zu Art. 14 GG vertreten. Mit fortschreitender Rechtsprechung wandelte sich das Bild hin zu einem erweiterten Enteignungsbegriff, der einen Güterbeschaffungsvorgang nicht mehr vorsah. Mit dieser Entscheidung gibt das BVerfG den bislang gebräuchlichen weiten Enteignungsbegriff auf.

Das BVerfG führt hier die Besonderheiten der Inhalts- und Schrankenbestimmung, den grds. aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten Vertrauensschutz sowie den allgemeinen Gleichheitssatz zu einer einheitlichen Verhältnismäßigkeitsprüfung zusammen.

Durch dieses Verständnis bleibt es dem Gesetzgeber möglich, das Entstehen von Rechten, die nach bisheriger Rechtslage möglich waren, für die Zukunft auszuschließen. Eigentumspositionen kommt damit kein absoluter Bestandsschutz zu. „[269]... Die Eigentumsgarantie gebietet nicht, einmal ausgestaltete Rechtspositionen für alle Zukunft in ihrem Inhalt unangetastet zu lassen. ...“

Hiermit macht das BVerfG deutlich, dass die nachfolgenden Erwägungen über die Verhältnismäßigkeit nicht bzw. nicht ohne Weiteres auf sonstige Fallgestaltungen außerhalb des Atomausstiegs übertragbar sind.

*Gemeinwohls in einen **gerechten Ausgleich** und in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen und sich dabei im Einklang mit allen anderen Verfassungsnormen zu halten. Insbesondere muss jede Inhalts- und Schrankenbestimmung den **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** beachten. ... Im Rahmen der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie ist zudem der **rechtsstaatliche Grundsatz des Vertrauensschutzes** zu berücksichtigen, der in **Art. 14 Abs. 1 GG für vermögenswerte Güter eine eigene Ausprägung** erfahren hat. Darüber hinaus ist [der Gesetzgeber] an den **Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG** auch bei der inhaltlichen Festlegung von Eigentümerbefugnissen und -pflichten gebunden.*

*[269] ...Die Gründe des öffentlichen Interesses, die für einen solchen Eingriff sprechen, müssen so schwerwiegend sein, dass sie **Vorrang haben vor dem Vertrauen des Bürgers auf den Fortbestand seines Rechts**, das durch den Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG innewohnenden Bestandsschutz gesichert wird. ...“*

**aa)** Es kommt deshalb darauf an, ob der Atomausstieg **verhältnismäßig** ist.

**(1)** „[283] ... Das **Ziel** des Gesetzgebers, das mit der Kernenergienutzung unvermeidbar in Kauf zu nehmende **Restrisiko möglichst schnell und möglichst weitgehend zu beseitigen** ist – auch wenn es allein auf einer politischen Neubewertung der Bereitschaft zur Hinnahme dieses Restrisikos beruhen sollte – von Verfassungs wegen nicht zu beanstanden. Die vom Gesetzgeber innerhalb seines weiten Spielraums bei der Auswahl von ihm verfolgter Gemeinwohlziele angestrebte Beschleunigung des Atomausstiegs dient im Gegenteil dem **Schutz von Leben und Gesundheit der Bevölkerung (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG)** und der in **Art. 20a GG dem Staat auferlegten Aufgabe, die natürlichen Lebensgrundlagen auch in Verantwortung für künftige Generationen zu schützen.**“

**(2)** Dieses Ziel fördert die Neuregelung und ist damit **geeignet**, da es nach der alten Rechtslage durch unternehmerische Gestaltungsmöglichkeiten in der Hand der Betreiber lag, wann die Reststrommengen verbraucht sein würden.

**(3)** Da kein anderes gleich wirksames, aber das Eigentum weniger einschränkendes Mittel zur Verfügung steht, ist die Neuregelung auch **erforderlich**.

**(4)** Fraglich ist allerdings, ob der Atomausstieg mit allen seinen Folgen **angemessen** ist. Dies ist nur dann der Fall, wenn die hervorgerufenen Nachteile zu den bezweckten Vorteilen nicht außer Verhältnis stehen. Der Vorteil – Schutz der Bevölkerung vor einem Störfall – steht mit der Verpflichtung zur Abschaltung des Kraftwerks einem wirtschaftlich nicht unerheblicher Nachteil gegenüber. Allerdings ist bei der Abwägung der beiden Positionen zu berücksichtigen, dass die Nutzungsmöglichkeit der Kernkraftwerke unternehmerisches Eigentum mit einem **besonders ausgeprägten sozialen Bezug** darstellt. Denn die Kernenergie diente der Energieversorgung der deutschen Bevölkerung. Dieser Umstand **schränkt die Schutzwürdigkeit des Eigentums** ein. Hinzu kommt, dass es sich bei der Kernenergie um eine **Hochrisikotechnologie** handelt, die u.a. mit **extremen Schadensfallrisiken** und mit einer **noch nicht geklärten Endlagerungsproblematik** belastet ist.

*„[298] Im Hinblick auf diese Besonderheiten der Kernenergienutzung hat das Bundesverfassungsgericht bereits in seiner Kalkar-Entscheidung betont, dass die **normative Grundsatzentscheidung für oder gegen die rechtliche Zulässigkeit der friedlichen Nutzung der Kernenergie dem parlamentarischen Gesetzgeber vorbehalten** ist und dass dem **Atomrecht eine Sonderstellung** zukommt, die es **rechtfertigt, von verfassungsrechtlichen Grundsätzen abzuweichen**, die auf anderen Rechtsgebieten anerkannt sind. Daraus folgt ein **großer Gestaltungsspielraum** des Gesetzgebers bei der Entscheidung über das Ob und Wie der friedlichen Nutzung der Kernenergie. Eine völlige Freistellung von ansonsten gebotenen Ausgleichsregelungen ist damit jedoch nicht verbunden.“*

(a) In der Abwägung des insoweit enttäuschten Vertrauens der V auf die vollständige Nutzbarkeit der Reststrommenge mit den geschützten Rechtsgütern aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG und Art. 20a GG ist Letzteren der Vorzug zu geben.

„[307] Ob und unter welchen Bedingungen [der Gesetzgeber] 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 liegen. Dass er dabei 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.“

Dies gilt vor allem für den hier vorliegenden Fall, in dem **gewichtige Gemeinwohlgründe** für eine Neubewertung der Situation sprechen und die mit einem Störfall einhergehenden Nachteile zu besonders schwerwiegenden Nachteilen für die Bevölkerung führen. Deshalb überschreitet der Gesetzgeber seinen Gestaltungsspielraum nicht, auch wenn sich die Gefahrenlage in Deutschland hinsichtlich der Wahrscheinlichkeit eines Störfalls nicht verändert hat.

(b) Allerdings könnte es sich bei der Neuregelung in Bezug auf die Zusatzstrommengen um eine **ausnahmsweise ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmung** handeln. Eine solche liegt vor, wenn eine Inhalts- und Schrankenbestimmung ohne die Ausgleichspflicht eine unangemessene oder gleichheitswidrige Belastung des Eigentümers bewirkt. Die Ausgleichszahlung an den Eigentümer wirkt als Kompensation der besonderen Belastung und versetzt den Gesetzgeber in die Lage, Inhalts- und Schrankenbestimmungen auch in Härtefällen durchzusetzen.

„[261] Mit der **Begrenzung der Enteignung auf Fälle der Güterbeschaffung** sind allerdings auch jene Eigentumsbelastungen aus dem Bereich der entschädigungspflichtigen Enteignung ausgenommen, in denen der Staat konkrete **Eigentumspositionen nur entzieht** und die damit ein besonderes Eingriffsgewicht haben. In diesen Fällen hat der **Gesetzgeber besonders sorgfältig zu prüfen**, ob ein solcher Entzug nur dann mit Art. 14 Abs. 1 GG vereinbar ist, wenn für den Eigentümer ein **angemessener Ausgleich vorgesehen** ist. Bei der hier gebotenen **Zumutbarkeitsprüfung** wird von besonderer Bedeutung sein, inwieweit der Eigentümer die den Entzug des Eigentums legitimierenden Gründe zu verantworten hat oder sie ihm jedenfalls zuzurechnen sind.“

(aa) „[334] ... Hinsichtlich der Reststrommengen des Ausstiegsgesetzes genießt das Nutzungseigentum ... **besonderen Bestandsschutz**, weil diese Reststrommengen **zentraler Gegenstand einer Übergangsregelung** sind.“

Die Reststrommengen waren den Unternehmen zugesichert worden, um ihnen eine **verlässliche Grundlage für ihr wirtschaftliches Agieren** zu garantieren und um ihnen eine **Kompensation** für den Verlust der bis dahin unbefristeten Nutzungsmöglichkeit der Kernkraftwerke zu gewähren. Die Reststrommengen hatten damit den Zweck, das enttäuschte Vertrauen in einem die Amortisation der Anlagen und einen angemessenen Gewinn sichernden Umfang auszugleichen, um die Ausstiegsentscheidung verhältnismäßig auszugestalten.

(bb) Soweit die 13. AtG-Novelle nunmehr feste Abschalttermine für die einzelnen Kraftwerke unabhängig vom Verbrauch der Reststrommengen vorsieht,

Die Beschwerdeführerinnen haben sich im Originalfall darauf berufen, dass die bloße Neubewertung der Risiken nicht ausreichen würde, sondern zusätzliche Risiken hätten vorliegen müssen. Dem hat das BVerfG unter Verweis auf die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers eine klare Absage erteilt.

Das BVerfG weist dabei ausdrücklich darauf hin, dass diese erstmals in der sog. Pflichtexemplar-Entscheidung (BVerfGE 58, 137) angewendete Rechtsfigur die Ausnahme bleiben muss. Grundsätzlich bleibt der Gesetzgeber verpflichtet, auch ohne Ausgleichspflicht verfassungskonforme Inhalts- und Schrankenbestimmungen zu schaffen.

Die Überprüfung, ob die entschädigungslose Inhalts- und Schrankenbestimmung zumutbar ist, soll die Fälle auffangen, die vor dem Kriterium der Güterbeschaffung auch ohne eine solche als Enteignung angesehen wurden und deshalb mit einer Entschädigung der Betroffenen einhergehen.

Die Zusatzstrommengen genießen diesen besonderen Bestandsschutz aus Sicht des BVerfG nicht. Bereits aufgrund des geringen Zeitraums zwischen der 12. und der 13. AtG-Novelle habe sich kein besonders schutzwürdiges Vertrauen herausbilden können. Deshalb hält es die Regelung insoweit ohne Ausgleichspflicht für verhältnismäßig. Hier kam es auf diese Frage nicht an, da sich V nur gegen die fehlende Berücksichtigung der Reststrommengen gewandt hatte.

Im Originalfall stützt das BVerfG die Unangemessenheit zusätzlich auf einen Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 1 GG, da die V als einzige Kraftwerksbetreiberin nicht in der Lage ist, die Reststrommengen bis zum festen Abschalttermin zu verbrauchen.

Das BVerfG hat die 13. AtG-Novelle nicht für nichtig erklärt, sondern dem Gesetzgeber eine Frist bis zum 30.06.2018 gesetzt, um die unzumutbare Benachteiligung bzw. Ungleichbehandlung durch eine Kompensationsregelung zu beseitigen. Es ordnet den Atomausstieg somit als ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmung ein.

greift der Gesetzgeber in diese Übergangsregelung ein. Dieser Eingriff trifft auch die V, da diese **nicht in der Lage** ist, die ihrem Kraftwerk zugeteilte **Reststrommenge bis zum festen Abschalttermin zu verbrauchen**. Der kompensatorische Charakter der Übergangsregelung wird damit nachträglich entwertet und der **Atomausstieg ohne Ausgleich des Wertes der noch verbleibenden Reststrommengen** damit grundsätzlich für V **unzumutbar**. Dies spricht dafür, den Verfall der Reststrommengen im Falle der V als ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmung anzusehen.

**(cc)** Die grundsätzlich unzumutbare Entwertung der Übergangsregelung führt gleichwohl nicht zur Unangemessenheit der Regelung, wenn durch sie **schwere Nachteile für wichtige Gemeinschaftsgüter** vermieden werden. Zwar stehen dem enttäuschten Vertrauen der V die im Ausgangspunkt hochwertigen Schutzgüter von Leben und Gesundheit der Bevölkerung (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG) und der natürlichen Lebensgrundlagen (Art. 20a GG) gegenüber, denen die Beschleunigung des Atomausstiegs dient.

*„[367] Im Ergebnis ist das bei [V] zu erwartende Verstrombarkeitsdefizit absolut und auch in Relation zu den ursprünglich zugeteilten und erst recht gemessen an den Ende 2010 noch vorhandenen Reststrommengen besonders hoch. Es ist damit quantitativ so gewichtig, dass es sich in der Gesamtabwägung zwischen Eigentums- und besonderem Vertrauensschutz sowie der aus dem Defizit resultierenden Schlechterstellung gegenüber konkurrierenden Unternehmen auf der einen Seite und den für die Regelung sprechenden Gemeinwohlgründen auf der anderen Seite als für die Eigentümer nicht zumutbar erweist.“*

Im Hinblick auf die V stellt sich der Atomausstieg damit als Regelung dar, die ohne Ausgleichspflicht eine unzumutbare und damit unangemessene Benachteiligung enthält. Der Eingriff ist folglich nicht verhältnismäßig.

**bb)** Ein zusätzlicher Verstoß gegen das **Verbot des Einzelfallgesetzes** aus Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG liegt jedoch nicht vor.

*[395] ... Zwar ist diese Bestimmung über die verbindlichen Abschalttermine nicht allgemein gefasst; vielmehr erfolgt für jedes in Betrieb befindliche Kernkraftwerk eine eigene Festlegung, so dass eine Regelung für mehrere Einzelfälle vorliegt. Das Gesetz greift damit aber nicht aus einer Vielzahl gleichgelagerter Fälle einen einzelnen Fall oder eine bestimmte Gruppe heraus, sondern regelt abschließend alle verbleibenden Fälle. Die Willkür einer gesetzlichen Einzelfallregelung, vor der Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG schützen will, ist hier nicht gegeben.“*

**Ergebnis:** Der Eingriff in das Eigentumsgrundrecht der V ist aufgrund der unzumutbaren Benachteiligung unverhältnismäßig und damit nicht gerechtfertigt. Die Verfassungsbeschwerde hat deshalb Erfolg.

Im Originalfall hatten die Beschwerdeführer zusätzlich eine Verletzung der Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG gerügt. Zwar sieht das BVerfG den Atomausstieg als Eingriff in die Berufsfreiheit und diese auch als neben Art. 14 Abs. 1 GG anwendbar (sog. Anwendungskonkurrenz der Grundrechte). Gleichwohl verfolgt das BVerfG die Berufsfreiheit nicht weiter:

*„[391] Es bedarf hier aber keiner näheren Prüfung des angegriffenen Gesetzes am Maßstab des Art. 12 GG, da sich daraus keine weitergehenden verfassungsrechtlichen Konsequenzen im Hinblick auf diese Regelungen ergeben, als sie in Auseinandersetzung mit den verschiedenen Standpunkten der Beteiligten für das Eigentumsrecht ermittelt wurden. Der Schutz der Berufsfreiheit für die unternehmerische Betätigung geht in diesem Fall nicht weiter als der des Eigentumsrecht für dessen berufliche Nutzung.“*

RA Christian Sommer