

VIII. Verfassungsrechtliche Anforderungen an ein Ausstiegsgesetz, II: Anwendung der Maßstäbe und Folgerungen

1. Anforderungen aus eigentumsrechtlich begründetem Vertrauensschutz der gegenwärtigen Genehmigungsinhaber

a) Schutzwürdiges Vertrauen auf den Fortbestand einer günstigen Rechtslage?

„Der rechtsstaatliche Grundsatz des Vertrauensschutzes hat für die vermögenswerten Güter im Eigentumsgrundrecht eine eigene Ausprägung und verfassungsrechtliche Ordnung erfahren (vgl. BVerfGE 31, 275 [293])“²⁰⁸ Zutreffend wird der eigentumsrechtlich begründete Vertrauensschutz deshalb als *lex specialis* zu dem allgemeinen, aus dem Rechtsstaatsprinzip fließenden Vertrauensschutz angesehen.

Für jede Art von Vertrauensschutz gilt generell, daß es grundsätzlich, sofern nicht besondere gesetzliche Zusicherungen vorliegen, kein schützenswertes Vertrauen auf den Fortbestand einer günstigen Rechtslage geben kann. Dies ist eine Konsequenz aus dem Demokratieprinzip: „Der Gesetzgeber muß für die Zukunft offen sein; er muß die Möglichkeit haben, auf neue Entwicklungen zu reagieren, neue Erkenntnisse aufzunehmen und neue politische Vorstellungen durchzusetzen, aber auch alte Fehler für die Zukunft zu korrigieren.“²⁰⁹ Diese Rechts-Änderungsmöglichkeit des demokratischen Gesetzgebers wirkt für die Zukunft; am Wirtschaftsleben aktiv teilnehmende Bürger dürfen nicht einfach darauf vertrauen, eine für sie günstige objektive Rechtslage werde auch in Zukunft erhalten bleiben. Die Rechts-Änderungsmöglichkeit erfaßt aber nicht nur künftige Rechtslagen und neu zu begründende subjektive Rechte, sondern auch bereits bestehende Rechtsverhältnisse, sogenannte „Altfälle“. Ihre Einbeziehung in die Neuregelung beruht zunächst auf denselben Gemeinwohlgründen, welche die Neuregelung überhaupt veranlaßt haben, die Beseitigung zutage getretener Mängel der alten Regelung, die Änderung der zugrunde liegenden

208 BVerfGE 36,281,293 (Patentrecht); st.Rspr.; zust. *H.Maurer*, Kontinuitätsgewähr und Vertrauensschutz, in: HbStR III, § 60 Rn.45, S.237.

209 Besser als *Maurer*, in HbStR III, § 60 Rn.56, kann man dies kaum formulieren. Zur Funktion des (einfachen) Gesetzes vgl. auch *E.Denninger*, Verfassung und Gesetz, in: Der gebändigte Leviathan, 1990, S. 60 ff. Die Leitentscheidungen zum Problem sind: BVerfGE 38, 61, 83; und E 68, 193, 222.

Verhältnisse, neue politische Zielsetzungen. Hinzu treten Gesichtspunkte der Rechtssicherheit und der Einheit der Rechtsordnung. Wenn bei jeder Novellierung jeweils das bisher geltende Recht für die „Altrechtsinhaber“ unverändert weitergelten würde, ergäben sich zwei oder noch mehr nebeneinander bestehende Schichten von Rechtsordnungen: die Rechtsunklarheiten und –ungewissheiten würden bald ein unerträgliches Ausmaß erreichen, die rechtspolitischen Ziele einer Reform würden verfehlt.²¹⁰

Insbesondere das Eigentum unterliegt in seiner normativen Ausformung dem Wandel der Verhältnisse und der gesellschaftlichen Anschauungen. „Da es keinen ‚absoluten‘ Begriff des Eigentums gibt, ist es Sache des Gesetzgebers, Inhalt und Schranken des Eigentums zu bestimmen... Er orientiert sich dabei an den gesellschaftlichen Anschauungen seiner Zeit.“ Er hat außerdem die grundlegenden

Wertentscheidungen und Rechtsprinzipien der Verfassung zu beachten. „Die Gesamtheit der in den gesetzlichen Normen sichtbar werdenden Beschränkungen des Eigentums lässt sich in den Begriff der Sozialpflichtigkeit zusammenfassen.“ (Art. 14 Abs.2 GG).²¹¹

b) Die Atomwirtschaft als „Privatwirtschaft unter Vorbehalt“²¹²

Die „Sozialpflichtigkeit“ oder „Sozialbindung“ des Eigentums ist um so stärker, je intensiver der Eigentumsgegenstand in einem sozialen Bezug und in einer sozialen Funktion steht.²¹³ Ein intensiver „sozialer Bezug“ kann sich auch aus der besonderen Gefahren- oder Gefährdungslage und aus den erhöhten Risiken ergeben, die der Umgang mit den Eigentumsobjekten mit sich bringt. Das Bundesverfassungsgericht hat diesen Gedanken schon frühzeitig am Beispiel der entschädigungslosen Tötung bloß tollwutverdächtiger Hunde entwickelt und den „Grundsatz“ aufgestellt:

„Sachen, von denen erhebliche Gefahren für die öffentliche Gesundheit ausgehen, können dem Eigentümer ohne Entschädigung entzogen (und vernichtet) werden.“ Dieser Grundsatz stelle eine „dem Sacheigentum immanente Sozialbindung dar, die sich auch ohne spezialgesetzliche Regelung unmittelbar

210 Zum Problem vgl. Maurer, (N.135), Rn. 53.

211 Vgl. BVerfGE 20, 351, 356, auch zum Folgenden.

212 H. Hofmann, Privatwirtschaft, (N.112), S. 28.

213 BVerfGE 50, 290, 340, st. Rspr.

aus Art. 14 Abs.2 GG ergeben würde, der im grundgesetzlichen System - ... – dem Eigentümer größere Verantwortung der Gemeinschaft gegenüber und damit stärkere Beschränkung seiner freien Verfügungsmacht auferlegt als früher.“²¹⁴

Natürlich wird man nach dem tertium comparationis zwischen tollwutverdächtigen (und damit „polizeiwidrigen“) Hunden und nach strengen Prüfungen genehmigten Kernkraftwerken fragen müssen. Es erscheint auch zu undifferenziert, wenn etwa *R. Stober* für die Interessenabwägung zwischen Vertrauenschutz und „öffentliche Interesse“ unter Berufung auf das Bundesverwaltungsgericht feststellt, „Erfordernisse der *Gefahrenabwehr* und der *Gefahrenvorsorge*“ würden „stets ein überwiegender öffentliches Interesse begründen“.²¹⁵ Denn jedenfalls bei der „Gefahrenvorsorge“ und stärker noch bei der von dieser nicht trennscharf begrifflich zu unterscheidenden *Risikovorsorge* lassen sich Ausmaß und Art der „Erfordernisse“ nicht abstrakt und situationsunabhängig bestimmen. Andererseits muß man berücksichtigen, daß *Stober* die (konkrete) Abwägungssituation bei der Rücknahme eines begünstigenden Verwaltungsaktes durch die *Verwaltung* im Auge hat, während hier die gesetzliche Lösung des Konfliktes zwischen Vertrauenschutz und „Erfordernissen des öffentlichen Interesses“ angestrebt wird. Der Gesetzgeber ist aber bei der „Gewichtung“ des „öffentlichen Interesses“ und der daraus folgenden „Erfordernisse“ der Risikovorsorge wesentlich freier als die Verwaltung, welche ihren Beurteilungsspielraum und ihr Ermessen im Rahmen der ihr vorgegebenen gesetzlichen Wertungen auszuüben hat.

Bei der Abschätzung der Schutzwürdigkeit des Vertrauens im Verhältnis zu den im Gemeinwohlinteresse geforderten Rechtsänderungen sind mehrere Faktoren zu berücksichtigen.

Auf der einen Seite wird man an die vor allem in der Frühphase – der sechziger und beginnenden siebziger Jahre – von staatlicher Seite ausgehenden Impulse und Förderungen zum Aufbau der Kernindustrie erinnern. Es erscheint nicht unberechtigt, insoweit von einem „ganz besonders verdichtete[n] Kooperationsfeld“ zwischen Staat und Wirtschaft zu sprechen.²¹⁶ Eine ganz andere Frage ist, welche Folgerungen hieraus zu ziehen sind. Während *Ossenbühl* und *Di Fabio* (a.a.O.) hieraus ein Argument für einen starken eigentumsverfas-

214 BVerfGE 20, 351, 361.

215 *R. Stober* in Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht I, 10. Aufl. 1994, § 51 Rn.75, S.748.

216 Vgl. nur *Di Fabio*, (N.1), S.40, ähnlich *Ossenbühl*, (N.3), 38 ff.

sungsrechtlichen Vertrauensschutz zugunsten der Betreiber ziehen wollen, sieht beispielsweise *H. Hofmann*²¹⁷ die Kernindustrie ganz im Gegenteil von Anfang an als „Privatwirtschaft unter Vorbehalt“ mit der Folge, daß einer Reduzierung der Staatsfreiheit „weder die Grundrechte der Unternehmer-, Berufs- und Gewerbefreiheit noch die verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie entgegengesetzt werden“ könnten.

Auf der anderen Seite darf aber auch die schon frühzeitig und „offiziell“ diskutierte, den Kraftwerksunternehmern vollkommen bekannte besondere Gefährlichkeit „des Umgangs mit dem Atom“ nicht außer Betracht bleiben. Auch das Atomgesetz in seiner ursprünglichen Fassung vom 23. 12. 1959 war trotz der Voranstellung der Erforschung, Entwicklung und Nutzung der Kernenergie keineswegs nur ein „Förder-Gesetz“. Immerhin hat das Bundesverwaltungsgericht schon in seinem Urteil vom 16.3.1972 unmißverständlich den Vorrang des Schutzzwecks des Gesetzes (gegenüber Gefahren und Risiken) vor dem Förderungszweck hervorgehoben.²¹⁸

Und das Bundesverfassungsgericht hat 1978 in seinem Kalkar-Beschluß, auf dem Höhepunkt der jahrelangen, umstrittenen Diskussion über die Einführung der Technik der „Schnellen Brüter“ und damit des Kernbrennstoffkreislaufs und der „Plutoniumwirtschaft“, die „Sonderstellung“ des Atomrechts mit Hinweisen auf die „weithin noch ungeklärten Risiken und Gefahren“ des Umgangs mit den spaltbaren Stoffen begründet.²¹⁹ Dabei hat es vor allem zwei Gesichtspunkte herausgestellt, welche dem Verwaltungsrecht der friedlichen Kernenergienutzung sein besonderes, durch erhöhte öffentlichrechtliche Bindungen gekennzeichnetes Gepräge geben: Die eine Besonderheit betrifft die Herausnahme der „besonderen spaltbaren Stoffe“ aus der deutschen BGB-Eigentumsordnung und die Begründung öffentlichen, supranationalen Eigentums der EURATOM an ihnen, vgl. Art.86,87 EURATOM-Vertrag. Damit wird, so das Gericht, „in bezug auf diese Stoffe ein grundsätzlich weiterreichendes Eingriffs- und Beschränzungsfeld für die hoheitliche Gewalt als dies gegenüber Privateigentum zulässig ist“ eröffnet.

Die zweite, vielleicht noch bedeutsamere Besonderheit stellt die vom BVerfG anerkannte und im Schrifttum ganz überwiegend gebilligte Einräumung eines unbeschriebenen Versagungsermessens bei der Genehmigungsprü-

217 *Hofmann*, (N.112).

218 BVerwG, U.v. 16.3 1972, DVBl. 1972, 678, 680.

219 BVerfGE 49, 89, 144 ff., 146, auch zum Folgenden.

fung nach § 7 Abs.2 AtG dar.²²⁰ Dies widerspricht an sich den aus dem Polizeirecht, dem Baurecht oder dem Gewerberecht bekannten rechtsstaatlichen Grundsätzen liberalen Verwaltungsrechts. Nach ihnen hat der sich in seinem geschützten Grundrechtsbereich (z.B. des Eigentums, der Berufsfreiheit) betätigende Bürger grundsätzlich einen Rechtsanspruch auf Erlaubniserteilung, sofern er die gesetzlich hinreichend bestimmt ausformulierten Voraussetzungen erfüllt. Deswegen trifft es zu, hier von „Baufreiheit“, „Gewerbebefreiheit“ usw. zu sprechen. Dagegen gehörte die Betätigung auf dem Gebiet der Kernspaltung von Anfang an zum Bereich der grundsätzlich einem (repressiven) Verbot, allerdings mit Befreiungsvorbehalt, unterliegenden Tätigkeiten. Damit ist, so z.B. *Schulze-Fielitz a.a.O.*, auch der Bestandsschutz nach einer atomrechtlichen Anlagengenehmigung eigentumsrechtlich weniger stark ausgebildet als sonst im Bau- oder Gewerberecht.

Hinzu kommt, daß nach dem Grundsatz der bestmöglichen Gefahrenabwehr und Risikovorsorge (s.o. VII. 2.a)) Gesetzgebung und Exekutive auf eine ständige dynamische Anpassung der Regelungen und der Genehmigungspraxis entsprechend dem jeweils erreichten Erkenntnisstand von Wissenschaft und Technik verpflichtet sind. Diese Pflicht hat, folgt man dem BVerfG, verfassungsrechtlichen Rang und ist als Schutzpflicht in den Grundrechten („objektivrechtlich“) begründet.

Damit wird nun aber die Vergleichbarkeit der Kernkraftwerks-Betreiber mit den Haltern tollwutverdächtiger Hunde sichtbar: Jene sind zwar nicht, wie diese, als „Störer“ „polizeipflichtig“, aber sie nehmen Aktivitäten wahr, die mit erheblich gesteigerten Risiken gegenüber anderen gewerblichen Tätigkeiten verbunden sind. Die daraus resultierende Einschränkung des Vertrauensschutzes („Bestandsschutzes“) fasst *C.Degenhart* in die Worte: „Bewegt sich der Betreiber in Bereichen, deren Risikorelevanz letztlich nicht gesichert beurteilt werden kann, so begründet dies immanente gesteigerte Verantwortlichkeit“.²²¹

Auch in *zeitlicher Hinsicht* muß das Bewusstsein von der generellen Risikoträchtigkeit der Kernenergienutzung nicht erst seit der Tschernobyl-Katastrophe 1986, sondern spätestens schon zehn Jahre früher, nämlich in

220 BVerfG a.a.O.(n.146) m.w.Nachw.; ferner *H.Schulze-Fielitz*, Bestandsschutz im Verwaltungsrecht, Die Verwaltung (20) 1987, 307 ff.; 319.

221 *C. Degenhart*, Kernenergierecht: Schwerpunkte – Entscheidungsstrukturen – Entwicklungslinien, 2. Aufl. 1982, S.187, zit. bei *Borgmann*,(N.26), S.393.

Verbindung mit der Diskussion um die Schnelle-Brüter-Technik, als gegeben angenommen werden.

Die weit überwiegende Mehrheit der noch in Betrieb befindlichen 19 Kernkraftwerks-Blöcke, nämlich 16, sind später als im Frühjahr 1976 „ans Netz gegangen“, 12 von 19 sind erst nach dem Kalkar-Beschluß im August 1978 in Betrieb genommen worden. Sie alle trifft die „gesteigerte Verantwortlichkeit“.

c) Bemessung und Gewichtung des Vertrauensschutzes

Eine verfassungsrechtliche Auslotung des gesetzgeberischen Spielraumes zu einem bestimmten Problem, wie sie hier vorzunehmen ist, ist nicht mit der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle eines Verwaltungsaktes zu vergleichen. Das heißt, in aller Regel kann es in der verfassungsrechtlichen Untersuchung nicht darum gehen, in qualitativer und in quantitativer Hinsicht die *eine*, „richtige“ Lösung des Falles zu erarbeiten, wie dies Aufgabe des Verwaltungsrichters ist. Vielmehr kommt es darauf an, die sachverhaltsrelevanten *Parameter* möglichst genau und umfassend zu bestimmen und diese sodann zu den aus der Verfassung gewonnenen normativen Vorgaben in Beziehung zu setzen. Das Maß der dann verbleibenden Unbestimmtheit ist zugleich das Maß des legislativen Gestaltungsspielraumes.

Die *normativen* Vorgaben, wie sie in der Rechtsprechung für die Grenzen belastender Inhalts- und Schrankenbestimmungen nach Art. 14 Abs.1 Satz 2 GG entwickelt worden sind, sind bereits oben zu VI.2. und VII. benannt worden. Maßstab ist – neben dem immer zu beachtenden Gleichheitssatz – der *Grundsatz der Verhältnismäßigkeit*. Überleitungsregelungen für Altrechtsinhaber müssen vom Sachbereich her geboten, sachgerecht ausgestaltet, „angemessen“ und „zumutbar“ sein.²²² Die Privatnützigkeit des Eigentums als Rechtsinstitut und die Zuordnung zu einem Rechtsträger müssen gewahrt bleiben.²²³

Die *sachverhaltsbezogenen* und *-relevanten* Parameter erschließen sich, wenn man in Betracht zieht, daß der *grundrechtliche Vertrauensschutz* gegenüber Eingriffen des *Gesetzgebers* in „Altrechte“ im wesentlichen als *Investiti-*

222 Statt vieler vgl. BVerfGE 52, 1, 30; 70, 191, 200 f.; 83, 201, 212 f.

223 Zusammenfassend: BVerfGE 50, 290, 339.

onsschutz zu begreifen ist.²²⁴ Der disponierende und investierende, also etwas „ins Werk setzende“ Bürger soll nicht in seinem Vertrauen darauf enttäuscht werden, daß er eine ihm günstige Rechtslage durch Kapital- und/oder Arbeitseinsatz mit wirtschaftlichem Erfolg für sich ausnützen kann. Andererseits wird dieses Vertrauen weder in der Zeitdimension noch in seinem quantitativen Ausmaß grenzenlos geschützt: Niemand hat, wie zu VIII. 1. a) gezeigt wurde, einen Rechtsanspruch darauf, daß eine für ihn günstige Rechtslage überhaupt oder in dem gleichen Ausmaß in alle Ewigkeit fortbesteht.

Dies bedeutet dann aber auch, daß Vertrauensschutz als Investitionsschutz auf den Wert dieser Investitionen begrenzt bleibt, daß m.a.W. nicht der in endloser Zukunft möglicherweise noch zu erwartende Gewinn unter dem Gesichtspunkt des „Vertrauensschadens“ als Entschädigung liquidiert werden kann.

Wenn der Gesetzgeber in § 18 Abs.1 Satz 4 AtG die für den Fall einer Rücknahme oder eines Widerrufs einer Anlagengenehmigung zu gewährende „angemessene“ Entschädigung auf den „Zeitwert“ der Anlagen begrenzt, dann trägt er dieser Grenzziehung Rechnung.²²⁵

Dies bedeutet ferner, worauf auch *Di Fabio*²²⁶ zutreffend aufmerksam macht, daß die Höhe des Investitionsschutzes von der Dauer der Möglichkeit der Ausnutzung der Investition(en) abhängt. Je länger eine Anlage genutzt werden kann, desto geringer ist ihr verbleibender „Zeitwert“, desto geringer kann, gegebenenfalls bis zum Null-Wert, eine Entschädigung in einer Überleitungsregelung ausfallen. *Di Fabio* a.a.O.: „Je großzügiger die Überleitungsregelung, desto geringer kann die Entschädigung ausfallen, unter Umständen kann sogar auf eine Entschädigungsregelung gänzlich verzichtet werden, wenn allein durch entsprechend großzügige Übergangsfristen für einen kompensatorischen Ausgleich unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten gesorgt ist.“ Diese „Umstände“ sind die hier zu bestimmenden sachverhaltsrelevanten Parameter.

224 Im Verwaltungsrecht wird die Vertrauensschutz-Problematik im Anschluß an das Referat von *G.Kisker* zunehmend als „Dispositionsschutz“-Problematik behandelt. Vgl. *Kisker*, Vertrauensschutz im Verwaltungsrecht, VVDStRL 32, 149, 161 ff., 1974; *Stober* (N. 142), § 51, Rn.70. Der hier gebrauchte Terminus „Investitionsschutz“ betont die Bedeutung des Ins-Werk-Setzens. Sachlich dürfte der Unterschied in den Auswirkungen gering sein.

225 Zum Begriff des „Zeitwerts“ vgl., wenngleich wenig ergiebig: *Fischerhof*, Deutsches Atomgesetz und Strahlenschutzrecht, 2. Aufl. Bd.1, 1978, § 18 Rn. 5 f.; *Haedrich*, Atomgesetz, 1986, § 18 Rn.12.

226 *Di Fabio* (N.1) S.163.

Nach dem bisher Gesagten ist die Bemessung der Befristung der unbefristet erteilten Genehmigungen von ausschlaggebender Bedeutung. Unter dem Gesichtspunkt eines *verhältnismäßigen* Investitionsschutzes und das heißt auch: einer *zumutbaren Begrenzung* desselben wird es auf die Ermittlung und Bewertung der folgenden Parameter entscheidend ankommen:

- die Dauer der Amortisation der Investitionen inclusive einer angemessenen Kapitalverzinsung,
- die bisher übliche, auch im internationalen Maßstab als normal zu beobachtende Dauer des Betriebs eines gewerblichen Kernkraftwerks,
- die zeitliche Berücksichtigung jüngerer „Nachrüstungs“maßnahmen,
- die Berücksichtigung der Möglichkeit der Erwirtschaftung von Rückstellungen zur Finanzierung der Umstellung auf die Nutzung neuer Energieträger und Technologien,
- die Ermöglichung eines sozialverträglichen Personalumbaues,
- die Zulässigkeit einer *typisierenden* Berechnungsweise des Gesetzgebers nach *Kalenderjahren* und nicht nach „*Volllastjahren*“.

Die genauere Berechnung der unter dem Gesichtspunkt des Investitionsschutzes zu berücksichtigenden *Dauer der Amortisation* bereitet aus mehreren Gründen Schwierigkeiten. Begrifflich ist zunächst klarzustellen, daß auf die betriebswirtschaftliche Amortisation und nicht etwa auf den steuerrechtlichen Abschreibungszeitraum abzustellen ist.²²⁷ Ferner ist zu klären, ob die Berechnung allein die Höhe des eingesetzten Kapitals oder, was rechtlich geboten ist, dieses zuzüglich einer angemessenen Rendite erfassen soll. Dabei könnten auch die zu 4) und 5) genannten Rückstellungen in angemessenem Umfang mitberücksichtigt werden. Schließlich bedarf es einer eindeutigen gesetzgeberischen Entscheidung, ob für die Berechnung der Dauer der Amortisation und damit eines wichtigen Faktors für die Bestimmung der *Restlaufzeit* auf die unternehmensindividuelle reale „nukleare Betriebszeit“ oder aber – generalisierend und typisierend – auf die seit Inbetriebnahme nach Kalenderjahren zu berechnende Laufzeit abzustellen ist. (Vgl. o. zu 6).

Der Gesetzgeber, der ein „Ausstiegsgesetz“ erlassen will, das heißt ein Gesetz, welches die kommerzielle Nutzung der Kernenergie für die Zukunft für

227 So auch *Roller*, (N. 6), S. 110.

jedermann in gleicher Weise untersagen will, ist nicht nur „berechtigt“, sondern unter dem Aspekt des *Gleichheitssatzes* auch verpflichtet, ein „Gesetz im materiellen Sinne“, also eine „abstrakt-generelle“ Regelung mit generalisierenden und typisierenden Tatbestandsumschreibungen zu erlassen. Dies gilt keineswegs nur für die Regelung typischer „Massenerscheinungen“, wie sie etwa das Steuerrecht kennt, sondern auch wenn, wie hier, die Zahl der „überzuleitenden“ „Altfälle“ begrenzt ist und die Betroffenen individuell bekannt sind. „Durch Gesetze im materiellen Sinn wird regelmäßig eine Vielzahl von Personen betroffen; die individuelle Interessenlage des Beschwerdeführers kann nicht ohne weiteres zum Maßstab der dem Gemeinwohl insgesamt gegenüberzustellenden Einzelinteressen erhoben werden.“²²⁸

Demgemäß spricht das BVerfG bei der Prüfung anhand des Maßstabes der Verhältnismäßigkeit von „der gebotenen generellen Betrachtungsweise“ (317).

Hinsichtlich der Dauer der „Amortisation“ konkretisiert sich dieser allgemeine Gedanke in mehreren Gründen, die für eine Berechnung nach *Kalenderjahren seit Inbetriebnahme* den Ausschlag geben. Ein wichtiger Gesichtspunkt ist die *Einfachheit* und *Eindeutigkeit* der Berechnung. Es würde zu erheblichen, möglicherweise kaum überwindbaren Schwierigkeiten schon bei der Tatbestandsbeschreibung, jedenfalls aber beim Vollzug des Gesetzes führen, wollte der Gesetzgeber auf alle in jedem Einzelfall verschiedenen tatsächlichen oder zunächst einmal behaupteten Gründe für „Stillstandszeiten“ Rücksicht nehmen. Eine Fülle von Rechtsstreitigkeiten wäre zu erwarten. Das Ende der Betriebszeit für jeweils ein Kraftwerk wäre kaum noch sicher zu prognostizieren. Damit ginge aber auch die klare rechtspolitische Aussage des Gesetzes, von welcher die *Akzeptanz* einer solchen Regelung in weiten Kreisen der Bevölkerung, bei Befürwortern wie bei Gegnern der Kernkraftnutzung, abhängt, verloren.

Außerdem erscheint es im Verhältnis der betroffenen Betreiber zueinander wenig „gerecht“, daß denjenigen, die, möglicherweise wegen zu vertretender Sicherheitsmängel oder anderer organisatorischer oder technischer Unzulänglichkeiten, längere Ausfallzeiten hatten, nun längere Restlaufzeiten individuell zugebilligt werden sollen als anderen Betreibern, die erfolgreich relativ mehr in die Sicherheit und Funktionstüchtigkeit ihrer Anlagen investiert haben.

228 BVerfGE 30, 292, 316.

Schließlich ist zu bedenken, daß auch Stillstandszeiten unter Sicherheitsaspekten keineswegs irrelevant sind. Alterungsprozesse, die sich risikoerhöhend auswirken können, schreiten auch fort, wenn die Anlage nicht (voll) in Betrieb ist.

Der Gesetzgeber kann und wird also die Dauer der Amortisation mit einer an den tatsächlichen Verhältnissen orientierten, gleichwohl generalisierenden Größe in seine Fristenberechnung eingehen lassen. Nach den bisher vorliegenden Angaben bewegen sich die Zahlen zwischen 15 Jahren (bei älteren Anlagen) und 20 Jahren (bei jüngeren Anlagen) Betriebsdauer.²²⁹ Schmidt-Preuß geht von 15 Jahren individueller nuklearer Betriebszeit bis zur Amortisation aus und will dann weitere ca. 25 Betriebsjahre als „gewinnträchtige Nutzungsdauer“ hinzugerechnet wissen.²³⁰

Läßt man sich zunächst einmal auf diese Zahlen ein, dann dürfte eine generalisierend angenommene *Dauer der Amortisation* von ca. 20 Kalenderjahren auch unter Einrechnung einer insoweit schon realisierten Kapitalrendite und etwa notwendig gewordener „Nachrüstungen“ eine realistische Bestimmung dieses Parameters darstellen. Das spekulative Moment, das den Basiszahlen unvermeidlich anhaftet, könnte durch aufhellende Informationen von Seiten der Anlagenbetreiber verringert werden.

Der zweite wichtige Parameter, der in die Bemessung einer gesetzlich zu gewährenden Übergangsfrist einfließen muß, betrifft die tatsächliche durchschnittliche Nutzungsdauer eines kommerziell betriebenen Kernkraftwerks bis zu seiner Stilllegung (s.o. zu 2). Aus einer von *Klaus Traube* aufgrund der statistischen Angaben in der Zeitschrift „atomwirtschaft“ gefertigten Übersicht geht hervor, daß in der Zeitspanne von 1989 bis 1997 in Deutschland, Frankreich, Spanien, Kanada und den USA insgesamt vierzehn große, kommerzielle Kernkraftwerke stillgelegt wurden. Eines von ihnen, Millstone-1 (SWR/690), USA, hatte 26 „Betriebsjahre“ (Kalenderjahre) aufzuweisen; die „Lebensdauer“ der übrigen dreizehn Kraftwerke schwankte zwischen 15 und 24 Kalenderjahren. Weltweit existiert nur ein kommerziell betriebenes Kernkraftwerk, nämlich

229 Vgl. *Roller*, (N.6.), S.110.

230 Schmidt-Preuß, Konsens und Dissens in der Energiepolitik - rechtliche Aspekte, NJW 1995, 985, 989.

das KKW Obrigheim, das vor mehr als 30 Jahren (1968) in Betrieb genommen wurde.²³¹

Dieser Befund ist ein starkes Indiz dafür, daß der Gesetzgeber, wenn er von einer *durchschnittlichen* Betriebsdauer von ca. 25 Jahren (Kalenderjahren) ausgeht, den tatsächlichen Verhältnissen unter technologischen wie wirtschaftlichen Aspekten in großzügiger Weise Rechnung trägt. Nach einer so langen Betriebsdauer dürfte in vielen Fällen der „Nachrüstungsbedarf“, wenn nicht früher kontinuierlich vorgesorgt wurde, so groß werden, daß die Neuerrichtung eines Kraftwerkes ökonomischer erscheint.

Unter dem *verfassungsrechtlich* allein maßgeblichen Aspekt der Verhältnismäßigkeit (Zumutbarkeit) einer Übergangsfrist für die noch in Betrieb befindlichen Kernkraftwerke ist daran zu erinnern, daß der Gesetzgeber nicht verpflichtet ist, jeder Anlage die volle durchschnittliche „Lebensdauer“, die hier mit ca. 25 Jahren angesetzt wurde, zu gewährleisten.

Andererseits wird er aber die durchschnittliche Dauer der Amortisation, die hier mit ca. 20 Jahren angenommen wurde, als absolute Untergrenze respektieren müssen. Nimmt man die beiden Hauptparameter - Amortisationsdauer und „Lebensdauer“ – als Orientierungsdaten zum Ausgangspunkt und rechnet man dann noch gewisse zeitliche „Zuschläge“ für Stillstandszeiten und jüngere und jüngste „Nachrüstungen“ hinzu, dann kommt man für die gesetzlich vorzusehende Übergangsfrist zu einem Wert von ca. 25 bis 26 (Kalender-)Jahren.

Dies würde für die drei ältesten, in der Bundesrepublik noch in Betrieb befindlichen Atomkraftwerke, nämlich die in *Obrigheim, Stade und Biblis A*, die Pflicht zur sofortigen Stilllegung bedeuten. Hier wird der Gesetzgeber aus den Gesichtspunkten der Gewährleistung optimaler technischer Sicherheit wie der Sozialverträglichkeit für den Stilllegungsprozeß einen besonderen Abwicklungszeitraum von einigen wenigen Jahren (von einem bis maximal drei Jahren) einräumen müssen. Die nähere Bestimmung desselben in quantitativer wie qualitativer Hinsicht kann auf gesetzlicher Ermächtigungsgrundlage auch der unternehmensindividuellen öffentlichrechtlich-vertraglichen Vereinbarung überlassen werden.

231 Vgl. K. Traube, Zur wirtschaftlichen Nutzungsdauer von Kernkraftwerken, Quelle: Traube, C:\ Eigene Dateien\KKW Stillegungen.doc/Traube 29.6.99.

2. *Anforderungen aus dem Grundrecht der Berufsfreiheit, Art. 12 Abs.1 GG; Folgerungen*

Neben dem Eigentumsrecht kommt auch die Berufsfreiheit als betroffenes Schutzbereich in Betracht. Art. 12 Abs. 1 GG erfaßt gemäß der weiten Definition des Berufsbegriffes alle frei gewählten, erlaubten Betätigungen, die in materieller, aber auch ideeller Hinsicht der Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage dienen.²³² Soweit nicht bereits von Art. 14 GG geschützt,²³³ fallen daher die Erzeugung und der Vertrieb von Strom in den gegenständlichen Schutzbereich der Berufsfreiheit. Dem Gesetzgeber steht es jedoch grundsätzlich frei, neue Berufsbilder zu schaffen und bestehende näher einzugrenzen. Bedenken hinsichtlich des Verbots der Kernenergienutzung ergeben sich insoweit allenfalls für die gegenwärtig in der Atomindustrie Beschäftigten: Ein Ausstiegsgesetz ist vor allem unter dem Gesichtspunkt des Gesundheitsschutzes der Bevölkerung von vernünftigen Gemeinwohlgründen getragen. Der Gesetzgeber kann folglich die wirtschaftliche Nutzung der Kernenergie im Rahmen der Verhältnismäßigkeit für die Zukunft mit einem Unwerturteil versehen und damit in ihrer Schutzbedürftigkeit einschränken.²³⁴

a) *Berufsfreiheit der Kernkraftwerksunternehmen*

Gemäß Art. 12 Abs. 1 i.V.m Art. 19 Abs.3 GG können sowohl die Energieversorgungsunternehmen als auch ihre Betreibergesellschaften unter den oben dargelegten Voraussetzungen (vgl. zu IV.) Grundrechtsschutz in Anspruch nehmen. Bei der Bestimmung des gegenständlichen Schutzbereiches muß allerdings für Art. 12 Abs. 1 GG berücksichtigt werden, daß natürliche Personen den Schutzmfang und die Schutzzintensität nicht durch die Schaffung von juristischen Personen erweitern können. Stets bilden die persönliche Tätigkeit und das persönliche wirtschaftsbezogene, auf Erwerbszwecke gerichtete Engagement den entscheidenden Schutzmaßstab. Dieser personale Grundzug der Berufsfreiheit wird bei kleinen Unternehmen wesensmäßig stärker verwirklicht

232 So bereits BVerfGE 7, 377, 397 ff., ständige Rspr. Kritisch hierzu *Wieland* in Dreier, GG, 1996, Art. 12 Rn. 51 m.w.Nachweisen.

233 Zur inhaltlichen Abgrenzung von Art 14 zu Art. 12 GG siehe statt vieler *Di Fabio*, Ausstieg, (N. 1), S. 98 f. m.w.N.

234 Vgl. bereits BVerfGE 7, 377 ff.; BVerwGE 87, 37, 40 f. Einschränkend, aber in Konsequenzen unklar *Di Fabio*, Ausstieg, (N.1), 99.

als bei Großunternehmen.²³⁵ Für juristische Personen im Bereich der Atomwirtschaft muß der Gesetzgeber dabei eine generalisierende Betrachtungsweise verfolgen: Die Annahme eines selbständigen Berufsbildes „Kernkraftwerk-Betreiber“ setzte voraus, daß eine real eigenständige wirtschaftliche Führung eines Atomkraftwerkes erfolgen würde. Das ist jedoch derzeit nicht der Fall. Die Betreibergesellschaften führen zwar die Kernkraftwerke der Rechtsform nach selbständig. Sie stehen jedoch tatsächlich materiell gesellschaftsrechtlich in Abhängigkeit zu den Energieversorgungsgesellschaften oder anderen Stromerzeugern. Wirtschaftlich treffen diese als Muttergesellschaften die maßgeblichen unternehmerischen Dispositionen und tragen auch das wirtschaftliche Risiko.²³⁶ Es gibt kein unabhängiges Unternehmen, das ausschließlich oder ganz überwiegend Kernkraftwerke betreibt. Insofern verbietet sich auch ein Vergleich zum Güterfernverkehr, den das Bundesverfassungsgericht gegenüber dem allgemeinen Fernverkehr als ein eigenständiges Berufsbild angesehen hat.²³⁷

Auch aus den §§ 5 ff. EnWG folgt nichts anderes. Selbst wenn das EnWG eine Trennung und die Selbständigkeit von Netzbetreibern und Elektrizitätserzeugern vorsieht, kann daraus kein eigenständiges Berufsbild eines „Kernkraftwerksbetreibers“ abgeleitet werden.²³⁸ Insoweit hat sich auch keine „Verkehrsauffassung“ gebildet, daß sich der Betreiber eines KKW maßgeblich von denen eines Gas-, Wind, Sonnen- oder Wasseranlagenbetreibers unterscheide: Weder das EnWG noch andere Gesetze²³⁹ mit (möglichen) Bezügen zur Energieerzeugung differenzieren nach den Arten der Stromerzeugung. Das Atomgesetz schafft kein eigenständiges Berufsbild des „Kernkraftwerksbetreibers“, sondern stellt eine Reaktion auf die Gefahrenträchtigkeit der Kernenergieerzeugung dar, wie sich bereits aus der zweiten Hälfte des vollständigen Titels („Schutz gegen ihre Gefahren“, vgl. auch oben VII.2.d.) ergibt.

Danach kommt die Stromerzeugung aus freigesetzter Kernenergie abstrakt dem bloßen Bestandteil eines umfassenderen Berufsbildes sehr nahe, der nach der Rechtsprechung nicht als selbständiger Beruf angesehen werden darf.²⁴⁰

235 Ständige Rspr., vgl. z.B. BVerfGE 65, 196, 209 f.; 50, 290, 363 f., auch zum Folgenden.

236 Darauf weist auch *Roßnagel*, Zulässigkeit, (N. 5), S. 31, hin. Vgl. auch *H. Hofmann*, (N. 139), S. 28 ff.

237 So aber *Di Fabio*, Ausstieg, (N.1), 105 unter Bezugnahme auf BVerfGE 40, 196, 217.

238 So aber *Di Fabio*, Ausstieg, (N. 1), 104 f.

239 Z.B. BImSchG.

240 St. Rspr., z.B. BVerfGE 68, 272, 281.

Der gegenständliche Schutzbereich der Berufsfreiheit erstreckt sich somit nicht auf die Erzeugung und das Vertreiben von Kernenergie, sondern allgemein auf die Stromerzeugung.²⁴¹ Das eigenständige Berufsbild eines Kernkraftwerk-Betreibers, wie es *Di Fabio*²⁴² und *Schmidt-Preuß*²⁴³ zeichnen, existiert nicht.

Das Verbot der wirtschaftlichen Nutzung der Kernenergie klammert eine wirtschaftlich rentable Möglichkeit der Stromerzeugung aus und stellt damit eine Berufsausübungsregelung dar.²⁴⁴ Nach der Rechtsprechung hat der Gesetzgeber bei solchen Eingriffen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten. Als rechtfertigender Eingriffsgrund genügen regelmäßig sachgerechte und vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls,²⁴⁵ die bei der Ausstiegsregelung gegeben sind. Entgegen der hier vertretenen Meinung nimmt *Schmidt-Preuß*²⁴⁶ eine objektive Berufswahlregelung an, also eine Zulassungsvorschrift, welche den Verbleib in dem von ihm vorausgesetzten Beruf des KKW-Betreibers unterbindet. Danach käme als ausreichender Eingriffsgrund nur die Abwehr schwerer Gefahren für ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut in Betracht.²⁴⁷ Die Annahme einer objektiven Berufswahlregelung vernachlässigt jedoch den personalen Grundzug der Berufsfreiheit und dessen Implikationen. *Di Fabio* zieht deshalb ergänzend eine Ausübungsregelung mit objektiv berufswahlregelnder Tendenz in Betracht.²⁴⁸ Setzt man dies als gegeben voraus, sind jedoch nicht etwa die verfassungsrechtlichen Anforderungen an unmittelbare Eingriffe in die Berufswahl auf die betreffenden Ausübungsregeln zu übertragen.²⁴⁹ Vielmehr berücksichtigt die Rechtsprechung, daß die von ihr entwickelte Dreistufenlehre eine nicht schematisch anzuwendende²⁵⁰, besondere Ausformung des Verhältnismäßigkeitsprinzips darstellt. Deshalb können Eingriffe in die Berufsausübung, die wegen ihrer Auswirkungen Berufswahlregelungen nahekommen, doch mit solchen Gemeinwohlinteressen gerechtfertigt

241 Im Ergebnis auch *Roßnagel* a.a.O.

242 Ausstieg, (N.1), 103 f.

243 Gutachterliche Stellungnahme, (N.4), S. 26 f.

244 So auch *Roßnagel* loc. cit. S. 32.

245 Z.B. BVerfGE 30, 292, 316; st. Rspr.

246 Gutachterliche Stellungnahme, (N. 4), S. 26 f.

247 Vgl. BVerfGE 97, 12 (LS) et 26 ff.; E 93, 213, 235.

248 Ausstieg, (N. 1), 105 ff.

249 So aber *Di Fabio*, Ausstieg, (N.1), S. 106.

250 Zum Wertungswiderspruch der Annahme eines einheitlichen Grundrechts einerseits, der Anwendung der Dreistufenlehre andererseits: *Lücke*, Die Berufsfreiheit, 1994, S. 6 f.

werden, „die so schwer wiegen, daß sie den Vorrang vor der Berufsbehinderung der Verleiher verdienen.“²⁵¹

Unabhängig von der Frage, ob man dem Ausstiegsgesetz die Wirkungen einer Ausübungs- und / oder einer Wahlregelung beimißt, kann die Eingriffsintensität überdies durch die Schaffung von Übergangsfristen gemildert werden.²⁵² Dies wiederum zeitigt Konsequenzen für die Zumutbarkeit einer gesetzlich angeordneten Beendigung der wirtschaftlichen Nutzung der Kernenergie. Entsprechend den bereits getroffenen Ausführungen zum Eigentums- schutz (vgl. oben zu 1.) genügt eine Übergangsfrist der Verhältnismäßigkeit, wenn sie Restlaufzeiten vorsieht, die bei generalisierender Betrachtungsweise eine Amortisation der privatwirtschaftlichen Investitionen ermöglicht. „Amortisation“ muß dabei gemäß der Konzeption der Berufsfreiheit eine über die bloße Kostendeckung hinausgehende angemessene „Kapitalverzinsung“ eröffnen.²⁵³ Im übrigen ist der Gesetzgeber in der Gestaltung der Übergangsfrist frei.

b) Berufsfreiheit der in Kernkraftwerken Beschäftigten

Eine eigenständige Betrachtung bedarf die Berufsfreiheit derjenigen Personen, die kerntechnikbezogene Berufe ausüben,²⁵⁴ das betrifft beispielsweise Ange- stellte und Arbeiter in Kernkraftwerken. Ein Ausstiegsgesetz enthält zwar kein unmittelbares Verbot der kerntechnikbezogenen Berufe. In Betracht kommt jedoch ein Eingriff in Art. 12 Abs.1 GG in Gestalt faktischer Auswirkungen: Nach Auslaufen der jeweiligen Betriebsgenehmigungen werden die Beschäftig- ten der Kernkraftwerke der Möglichkeit beraubt, bei zu wirtschaftlichen Zwecken genutzten Atomkraftwerken Anstellung zu finden. Auch der für den Ein- griffscharakter erforderliche enge Zusammenhang mit der Berufsausübung und

251 BVerfGE 77, 84, 106; BVerfGE 61, 291, 311 m.w.N.

252 Das erkennt auch *Di Fabio*, Ausstieg (N.1), S. 107, 108 grundsätzlich an. Dazu vgl. auch BVerfGE 75, 246, 278 ff.

253 Zur Gewinnorientierung als Merkmal der Berufsfreiheit vgl. *Tettinger* in Sachs, GG, 2. Auflage 1999, Art. 12 Rn. 22 m.w.N.

254 Anders offensichtlich *Di Fabio*, Ausstieg, (N.1), S. 107, der die Berufsfreiheit der Betrei- ber mit der ihrer Angestellten unzulässig verquickt.

die objektiv berufsregelnde Tendenz²⁵⁵ des Ausstiegsgesetzes sind in Bezug auf die kerntechnikbezogenen Berufe zu bejahen.

Zumeist werden die Angestellten und Arbeiter in Kernkraftwerken im Hinblick auf ihre Qualifikation und ihr Tätigkeitsfeld keinen Beruf ausüben, der ausschließlich in Atomkraftwerken möglich ist. Für sie wirkt das Ausstiegsgesetz grundsätzlich als reine Berufsausübungsregelung. Soweit Berufe betroffen sind, die eine spezielle kerntechnikbezogene Qualifikation voraussetzen, ist die Fortsetzung der beruflichen Tätigkeit nach Ablauf der jeweiligen Betriebsgenehmigung des beschäftigenden Kernkraftwerkes nicht ausgeschlossen, da Kernreaktoren weiterhin zu Forschungszwecken betrieben werden dürfen. Insoweit stellt ein Ausstiegsgesetz ebenfalls eine Ausübungsregel dar, die aber aufgrund der erheblichen Einengung des Berufsfeldes im Einzelfall berufswahlbeschränkende Wirkungen entfalten kann.²⁵⁶ Für die Anforderungen an die Rechtfertigung eines solchen Eingriffs gelten die unter a) getroffenen Ausführungen entsprechend. Besonders ist auf die Bedeutung einer viele Jahre umfassenden Übergangsregelung hinzuweisen, welche die Eingriffsintensität entsprechend abmildert.

3. Anforderungen aus rechtsstaatlich begründetem Vertrauenschutz wegen „tatbestandlicher Rückanknüpfung“ des Ausstiegsgesetzes

Es gehört zum Wesen der Gesetzgebung, dass sie vorhergehendes, altes Recht außer Kraft setzt.²⁵⁷ Auch unter dem Gesichtspunkt des rechtsstaatlichen Vertrauenschutzes sind daher allenfalls rückwirkende Gesetze problematisch. Insoweit ist gemäß der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zwischen „echter“ und „unechter“ Rückwirkung bzw. nach der Diktion des Zweiten Senats zwischen „Rechtsfolgenrückbewirkung“ und „tatbestandlicher Rückanknüpfung“²⁵⁸ zu differenzieren.

255 Vgl. dazu BVerfGE 81, 108, 121 f.; E 61, 291, 308. Vgl. auch Wieland in Dreier, GG, 1996, Art. 12 Rn. 79 ff. m.w.N.

256 Anders Di Fabio, Ausstieg, (N.1), S. 107, der generell von einer Berufswahlregelung ausgeht.

257 Hierzu vgl. insbesondere H.Hoffmann, Das Recht des Rechts, das Recht der Herrschaft und die Einheit der Verfassung, 1998, 41 ff. Vgl. auch oben unter 1.a).

258 Z.B. BVerfGE 78, 249, 283 m.w.N., insbesondere BVerfGE 72, 200, 242 f.

Da die Neufassung des AtG nicht nachträglich ändernd in abgewickelte, der Vergangenheit angehörende Tatbestände eingreift²⁵⁹, sondern auf gegenwärtig noch nicht abgeschlossene Sachverhalte für die Zukunft einwirkt, ist sie grundsätzlich als ein Gesetz mit tatbestandlicher Rückanknüpfung anzusehen.²⁶⁰ Solche Regelungen sind verfassungsgemäß, wenn und soweit sie verhältnismäßig sind und insbesondere das schutzwürdige Vertrauen der Betroffenen auf den Fortbestand einer Regelung berücksichtigen.²⁶¹ Für die gesetzliche Anordnung des Atomausstiegs hat der rechtsstaatliche Vertrauenschutz vor allem für öffentlich - rechtlich organisierte KKW - Betreiber Relevanz, die sich nicht auf Grundrechte berufen können.

Der verfassungsrechtliche Vertrauenschutz geht dabei nicht so weit, die Betroffenen vor jeder „Enttäuschung“ ihrer Erwartungen in die Dauerhaftigkeit der Rechtslage zu bewahren; vielmehr müssen gegen die gesetzliche Neuerung gewichtige zusätzliche Interessen angeführt werden.²⁶² Das Vertrauen auf den Fortbestand einer über viele Jahre gewährten Rechtsposition ist zwar grundsätzlich hoch einzuschätzen, schützt aber nicht absolut. Dies gilt um so mehr, als die Kernenergienutzung eine gefahrenträchtige wirtschaftliche Betätigung mit erheblichen sozialen Bezügen aufweist (vgl. im einzelnen bereits oben unter 1 b)). Der Betreiber eines Kernkraftwerkes muß daher von vornherein mit späteren Beschränkungen seiner Tätigkeit rechnen, wie sich nicht zuletzt aus § 17 AtG ergibt.

Der Gesetzgeber genügt deshalb den Anforderungen des Vertrauenschutzes, indem er *Übergangsregelungen* schafft, die den Betroffenen innerhalb einer angemessenen Frist die Umstellung auf die neue Rechtslage ermöglichen.²⁶³ Soweit das AtG eine solche Übergangsfrist vorsieht, würden die „im Vertrauen auf die Jahrzehntelang bekräftigten staatlichen Entscheidungen getätigten Investitionen“ auch eben gerade nicht „mit einem Schlag zunichte ge-

259 So die Definition für die Rechtsfolgenrückbewirkung, vgl. BVerfGE 72, 200, 257 ff. sowie *Jarass / Pieroth*, GG, 4. Auflage 1997, Art. 20 Rn. 48 mit zahlreichen w.N.

260 Ähnlich *Roßnagel*, Zulässigkeit, (N. 5), 55.

261 *Jarass / Pieroth*, GG, 4. Auflage 1997, Art. 20, Rn. 52 m.w.N.

262 BVerfGE 68, 287, 307.

263 BVerfGE 40, 65, 76; für den grundrechtlichen Vertrauenschutz siehe auch BVerfGE 97, 378, 388 f.; 76, 220, 245.

macht“, wie *Ossenbühl*²⁶⁴ meint: Die Verfassung schützt nicht die bloße Erwartung, das geltende Recht werde ewig fortbestehen.²⁶⁵

Im übrigen gehen die Anforderungen an den rechtsstaatlichen Vertrauenschutz regelmäßig nicht über die des grundrechtlichen Vertrauenschutzes hinaus.²⁶⁶ Die Ausführungen zum eigentumsrechtlich begründeten Vertrauenschutz gelten somit entsprechend (vgl. oben zu 1.).

Zwischenergebnisse:

Es gibt keinen Verfassungsrechtssatz, daß der Bürger, sofern nicht besondere Zusicherungen vorliegen, auf den (unbegrenzten) Fortbestand einer für ihn günstigen Rechtslage vertrauen darf.

Die Atomwirtschaft unterliegt wegen der ihr immanenten besonderen Gefährlichkeit einer gesteigerten „Sozialpflichtigkeit“ des in ihr gebundenen Anlagen-Eigentums und einer gesteigerten Verantwortlichkeit der Kraftwerksbetreiber.

Eine verfassungsrechtliche Untersuchung des gesetzgeberischen Spielraumes für eine Befristungsregelung in einem Ausstiegsgesetz kann nicht auf eine einzige, quantitativ genau bestimmte „richtige“ Lösung abzielen. Aufgabe einer solchen Untersuchung muß es vielmehr sein, einerseits die normativen Maßstäbe und andererseits die sachverhaltsrelevanten Parameter möglichst vollständig und genau herauszuarbeiten und beide dann miteinander in Beziehung zu setzen. Das Maß der verbleibenden Unbestimmtheit ist das Maß des legislativen Gestaltungsspielraumes.

Normative Maßstäbe der Übergangsregelungen für Altrechtsinhaber sind der Gleichheitssatz und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Zumutbarkeit) bei der Bemessung des grundrechtlich begründeten Vertrauenschutzes.

Unter den sachverhaltsrelevanten Parametern ragen die Dauer der Amortisation der Investitionskosten inclusive einer angemessenen Kapitalrendite und die reale durchschnittliche „Lebensdauer“ eines kommerziell betriebenen Kernkraftwerks hervor.

264 *Ossenbühl*, Verfassungsrechtliche Fragen, (N.3), 1, 5.

265 BVerfGE 68, 193, 221 f.

266 *Maurer*, in Isensee / Kirchhof, HbStR III, 1988, § 60 Rn. 23. Exemplarisch für Art. 14 GG: BVerfGE 31, 275, 293.

Zusammenfassung der Ergebnisse

Bei der Bestimmung beider Größen darf der Gesetzgeber typisierend und generalisierend verfahren.

Legt man für diese beiden Größen einen Zeitraum von 20 bzw. 25 Jahren zugrunde, so ergibt sich für eine verfassungsgemäße Regelung der Befristung von Anlagen-Genehmigungen eine Zeitspanne von ca. 25 bis 26 Kalenderjahren seit Inbetriebnahme.

Für Kraftwerke, die diese Frist bereits überschritten haben, ist außerdem eine relativ kurz zu bemessende Abwicklungsfrist vorzusehen (ca. 1 bis 3 Jahre). Diese kann auf gesetzlicher Grundlage auch durch öffentlichrechtliche Vereinbarung individualisiert werden.

In bezug auf Art. 12 Abs. 1 GG wirkt sich ein Ausstiegsgesetz für die Betroffenen als Berufsausübungsregelung aus. Regelmäßig ist diese mit vernünftigen Gemeinwohlgründen zu rechtfertigen; soweit sie zugleich berufswahlregelnde Tendenzen hat, muß sich der Gesetzgeber auf Gründe stützen, die so schwer wiegen, daß sie den Vorrang vor der Berufsbehinderung der Betreiber verdienen. Die Parameter für die Verhältnismäßigkeitsprüfung entsprechen dabei denen des Eigentumsrechts.

Der rechtsstaatliche Vertrauensschutz geht in seiner Schutzintensität nicht über den spezielleren Vertrauensschutz aus dem Eigentumsrecht hinaus.

IX. Zusammenfassung der Ergebnisse

Eine grundsätzliche Beendigung der friedlichen Nutzung der Kernenergie zur Stromerzeugung (= Ausstiegsregelung) bedarf von Verfassungs wegen der Regelung durch förmliches Gesetz.

Aus den Kompetenzvorschriften der Art. 74 Nr. 11a und 87c GG folgt keine Verpflichtung des Gesetzgebers, die friedliche Nutzung der Kernenergie in Zukunft weiterhin zu ermöglichen. Eine solche Verpflichtung ergibt sich auch nicht aus dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG) oder aus der Pflicht zur Wahrung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Art. 109 Abs. 2 GG).

Auch die Vorschriften des Vertrages zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (EAGV) stehen einer Beendigung der wirtschaftlichen Nutzung der Kernenergie nicht entgegen. Ein gesetzliches Wiederaufarbeitungsverbot verstößt weder gegen den Vertrag zur Gründung der EURATOM noch gegen den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.