

Rechtsanwälte Günther

Partnerschaft

Rechtsanwälte Günther • Postfach 130473 • 20104 Hamburg

Bundesverfassungsgericht
Erster Senat
-Der Vorsitzende-
Schloßbezirk 3

76131 Karlsruhe

1 BvR 2821/11
1 BvR 321/12
1 BvR 1456/12

Michael Günther *
Hans-Gerd Heidel *¹
Dr. Ulrich Wollenteit *²
Martin Hack LL.M. (Stockholm) *²
Clara Goldmann LL.M. (Sydney) *
Dr. Michéle John *
Dr. Dirk Legler LL.M. (Cape Town) *
Dr. Roda Verheyen LL.M. (London)
Cathrin Zengerling LL.M. (Ann Arbor)

¹ Fachanwalt für Familienrecht

² Fachanwalt für Verwaltungsrecht

* Partner der Partnerschaft
AG Hamburg PR 582

Postfach 130473
20104 Hamburg

Mittelweg 150
20148 Hamburg

Tel.: 040-278494-0

Fax: 040-278494-99

Email: post@rae-guenther.de

www.rae-guenther.de

04.01.2013

12/0551V/H/bw

Sekretariat: Frau Westphal

Tel.: 040-278494-16

In den Verfassungsbeschwerdeverfahren

- 1. der E.ON Kernkraft GmbH¹**
- 2. der RWE Power AG²**
- 3. der Kernkraft Krümmel GmbH & Co. oHG sowie der Vattenfall Europe Nuclear Energy GmbH³**

äußern wir uns für Greenpeace Deutschland e.V. zu den Verfassungsbeschwerden der **E.ON Kernkraft GmbH**, der **RWE Power AG**, der **Kernkraft Krümmel GmbH & Co. oHG** sowie der **Vattenfall Europe Nuclear Energy GmbH** wie folgt:

¹ Im Folgenden E.ON.

² Im Folgenden RWE.

³ Im Folgenden Vattenfall.

Buslinie 109, Haltestelle Böttgerstraße • Fern- und S-Bahnhof Dammtor • Parkhaus Brodersweg

Hamburger Sparkasse
BLZ 200 505 50
Kto.-Nr. 1022 250 383

Commerzbank AG
BLZ 200 800 00
Kto.-Nr. 4000 262 00

GLS Bank
BLZ 430 609 67
Kto.-Nr. 2033 210 900

Anderkonto: Commerzbank AG, BLZ 200 800 00, Kto.-Nr. 4000 262 02

I. Gang der Darlegungen

Die Verfassungsbeschwerden von E.ON und RWE basieren auf der übereinstimmenden Prämisse, dass sich für den Betrieb der Atomkraftwerke in Deutschland durch die Kernschmelzen in Fukushima die Sachlage nicht geändert und deshalb kein Grund zu einer Rückkehr zu dem Ausstiegskonzept 2002 bzw. einem beschleunigten Atomausstieg bestanden habe. Diese zentrale Annahme der Verfassungsbeschwerden ist nach Auffassung von Greenpeace e.V. unzutreffend und gibt auch die Hintergründe für den „Atomwiederausstieg“⁴ nicht zutreffend wieder.

Die Kernschmelzunfälle in Fukushima haben die Sachlage gravierend verändert und können nicht als singuläre Ereignisse angesehen werden, die den Weiterbetrieb der Kernkraftwerke unberührt lassen. Der Gesetzgeber hat die erneuten Kernschmelzunfälle in einem Hochtechnologieland in nicht anfechtbarer Weise zum Anlass genommen, nach der verfassungswidrigen Laufzeitverlängerung⁵, die mit dem 11. Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes⁶ erfolgt war, erneut umzusteuern und die Energiepolitik auf ein Konzept ohne Kernkraftnutzung umzustellen (II.). Ebenso wenig vermögen die Argumente der Verfassungsbeschwerden zu überzeugen, mit denen behauptet wird, der Gesetzgeber habe seine Entscheidung auch im Übrigen nicht auf eine sachgerechte und vertretbare Beurteilung gegründet (III.). Ein möglicher Erfolg der Verfassungsbeschwerden hätte nach Auffassung von Greenpeace in Ansehung der öffentlichen Meinung verheerende Wirkung (IV.). Durchgreifende verfassungsrechtliche Einwände gegen das 13. Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes sind nicht ersichtlich (V. und VI.). Eine stattgebende Entscheidung wäre nach Auffassung von Greenpeace ohne gleichzeitige Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit der Laufzeitverlängerung nicht möglich (VII.).

II. Zentrale Prämisse der Industrie falsch: Fukushima hat die Sachlage verändert

1. Argumentationsstruktur der Verfassungsbeschwerden

Die Verfassungsbeschwerden von E.ON und RWE greifen die angefochtene Gesetzesänderung im Wesentlichen mit einer gleich gearteten Argumentation

⁴ Begriff von *Wallrabenstein*, Die Verfassungsmäßigkeit des jüngsten Atomausstiegs, HFR 11/2011, 108; <http://www.humboldt-forum-recht.de/media/Druckansicht/pdf/2011-11.pdf>.

⁵ Zur Verfassungswidrigkeit des 11. Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes siehe die Antragschrift in dem Verfahren zu dem Az.: 1 BvR 309/11; **Anlage 1**.

⁶ BGBl I S. 1814.

an. Danach hätten die Bundesregierung und der Bundestag zu Unrecht aus dem Ereignis in Japan den Schluss gezogen, dass durch Fukushima eine „neue Lage“⁷ eingetreten sei. Die Bundesregierung und der Bundestag hätten das wissenschaftliche Risikokzept des Atomrechts in Zweifel gezogen, obwohl gar keine neue Sachlage eingetreten sei⁸. In Fukushima habe ein vorhersehbares Ereignis stattgefunden, auf das die Kraftwerksblöcke dort nicht ausgelegt gewesen seien⁹. Es sei nicht das Unwahrscheinliche „mit einer nur theoretischen Eintrittswahrscheinlichkeit von einmal in 1.000.000 Jahren“¹⁰ eingetreten. Das von Spitzenpolitikern evozierte Restrisiko habe sich mithin gerade nicht „realisiert“. Richtig sei vielmehr, dass das Unglück in Fukushima auf einer unzureichenden „Auslegung“ der betroffenen Reaktoren basiert habe, die verantwortungslos gewesen sei. Es habe ein strukturelles Versagen vorgelegen, das mit dem Standard eines Hochtechnologielandes unvereinbar gewesen sei¹¹. Weil die Kernschmelzunfälle von Fukushima kein Restrisikoereignis gewesen seien, könnten sie das bisher gebilligte bundesrepublikanische Schutzkonzept des Atomgesetzes nicht in Frage stellen¹². Die 13. AtG-Novelle sei deshalb auf falsche Sachverhaltsprämissen gegründet worden.

In der Verfassungsbeschwerde von RWE wird dies wie folgt zusammengefasst:

„Wer aufgrund wissenschaftlicher Berechnungen damit rechnen muss, dass einmal in 30 Jahren ein von einem Erdbeben ausgelöster Tsunami mit Wellen zwischen 10 und 30 m Höhe über das direkt an der Küste gelegene Kraftwerk rollt und dennoch die Notstromaggregate nicht überflutungssicher im Keller aufbaut, lässt grundlegende rechtliche und technische Anforderungen an die Auslegung eines Kernkraftwerkes außer Acht und handelt in grösster Weise verantwortungslos. In Fukushima hat sich kein Restrisiko verwirklicht, sondern individuelle Auslegungsfehler, Rechtsbruch und Schlamperei.“¹³

Der Vorhalt falscher Sachverhaltsprämissen in den Verfassungsbeschwerden stützt sich in erster Linie auf Äußerungen der Bundeskanzlerin in ihrer Regie-

⁷ Die Verfassungsbeschwerden spielen hier auf die Erklärung der Bundeskanzlerin in der Regierungserklärung vom 17. März 2011 an: „Dann haben wir eine neue Lage, dann muss gehandelt werden“; RWE S. 47.

⁸ RWE S. 6.

⁹ E.ON S. 5.

¹⁰ RWE S. 4.

¹¹ E.ON S. 36.

¹² RWE S. 55.

¹³ RWE S. 6; E.ON S. 35.

rungserklärung vom 17. März 2011¹⁴ auf Äußerungen des damaligen Umweltministers Röttgen¹⁵ sowie weiterer Politiker.

Der vorstehend dargestellte grundlegende Ansatz der Verfassungsbeschwerden ist bereits methodisch zweifelhaft (2.). Er wird der Begründung des 13. Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes nicht gerecht (3.) Darüber hinaus führt er auch in der Sache in die Irre. Der Kernschmelzunfall in Fukushima hat die Sachlage grundlegend geändert und ist deshalb ohne Weiteres geeignet, ein grundsätzliches Umsteuern sachlich zu begründen (4.)

2. Abstellen auf Verlautbarungen von verantwortlichen Politikern methodisch zweifelhaft

Die Behauptung der Verfassungsbeschwerden, Bundesregierung und Bundestag hätten bei der Verabschiedung der 13. ATG-Novelle einen falschen Sachverhalt zugrunde gelegt, stützt sich zum erheblichen Teil auf Äußerungen politischer Verantwortlicher aus dem Bereich der Bundesregierung, insbesondere der Bundeskanzlerin und des damals verantwortlichen Bundesumweltministers Röttgen. Bei den in Bezug genommenen „Verlautbarungen“ handelt sich in erster Linie um „subjektive“ Äußerungen einzelner Regierungsmitglieder, etwa aus Anlass einer Regierungserklärung¹⁶ oder anlässlich der Behandlung der Gesetzentwürfe im Bundesrat¹⁷.

Die „Autorität“ solcher Äußerungen ist methodisch zweifelhaft. Ebenso wie es nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für das Verständnis einer gesetzlichen Regelung grundsätzlich auf den sog. „subjektiven Willen“ des Gesetzgebers, wie er beispielsweise in einer Gesetzesbegründung Niederschlag gefunden hat, nur subsidiär ankommen kann, können auch verlautbarte „Motive“ der politisch Verantwortlichen kaum Rückschlüsse auf die Beachtung etwaiger „formeller“ Begründungsanforderungen eines Gesetzes geben. Maßgeblich für das Verständnis eines Gesetzes ist bekanntlich der objektivierte Wille des Gesetzgebers, wie er sich aus dem Wortlaut der Gesetzesbestimmung und dem Sinnzusammenhang ergibt¹⁸. Subjektive Vorstellungen der gesetzgebenden Instanzen dürfen mit dem objektiven Gesetzesinhalt nicht gleichgesetzt werden¹⁹. Noch weniger kann es auf Verlautbarungen von Politikern ankommen, welche häufig tagespolitisch geprägt und an die allgemeine Öffentlichkeit gerichtet sind. Sie eignen sich nicht zur Bestimmung des „Willens“ des Gesetzes

¹⁴ RWE S. 46 f; E.ON S. 33.

¹⁵ RWE S. 48.

¹⁶ Regierungserklärung der Bundeskanzlerin vom 17. März 2011.

¹⁷ Erklärung des damaligen Bundesumweltministers Norbert Röttgen in der 881. Sitzung des Bundesrates; BR-Protokoll, S. 109 B/C.

¹⁸ BVerfGE 1, 299, 312; 10, 234, 244; Urt. vom 09.07.2007, 2 BvF 1/04, juris, Rdnr. 219.

¹⁹ vgl. BVerfGE 62, 1, 45; Urt. vom 09.07.2007, 2 BvF 1/04, juris, Rdnr. 219.

und vermögen auch keine verlässliche Grundlage für ggfs. zu beachtende formelle Begründungsanforderungen zu liefern.

Der Ansatz der Verfassungsbeschwerden, der Erklärung der Bundeskanzlerin in der Regierungserklärung vom 17. März 2011, in der die „unfassbaren Ereignisse in Japan“ zum Anlass genommen werden, eine Wende in der Energiepolitik anzukündigen, die (angeblich) nicht in Frage gestellte „wissenschaftliche Risiko-einschätzung zur Kernenergienutzung“²⁰ gegenüberzustellen, führt deshalb nach Auffassung von Greenpeace in die Irre. Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung für das Ausstiegskonzept 2011 lässt sich nicht mit dem Argument in Zweifel ziehen, die Rhetorik der Kanzlerin, wonach „das absolut Unwahrscheinliche Realität“ geworden sein soll, genüge, gemessen an dem gängigen wissenschaftlichen Verständnis dessen, was ein „Restrisiko“ ausmacht, nicht formellen Begründungsanforderungen.

3. Begründungsansätze des Gesetzgebers sind tragfähig

Unabhängig von diesen grundlegenden Erwägungen ist aber auch der Vorhalt in den Verfassungsbeschwerden, Bundesregierung und Bundestag hätten bei der Verabschiedung der 13. AtG-Novelle einen falschen Sachverhalt zugrunde gelegt und die Sachlage habe sich durch den Kernschmelzunfall in Fukushima nicht geändert, inhaltlich nicht zutreffend. Dabei soll gar nicht in Abrede gestellt werden, dass die Begründung des Gesetzesvorhabens sehr knapp ausgefallen ist und eine sorgfältigere Begründung im Sinne „guter Gesetzgebung“²¹, wie auch schon zuvor in den Anhörungen des Bundestages gefordert worden war, sicherlich wünschenswert gewesen wäre.

Die Verfassungsbeschwerden stellen übersteigerte Anforderungen an die den Gesetzgeber im vorliegenden Fall treffenden „formalen“ Begründungserfordernisse (a)). Die Gesetzesbegründung für den „rasche(n) Kurswechsel“²² und die weiteren Bezugspunkte im Zusammenhang mit dem Entstehungsprozess des 13. Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes (z.B. Einschaltung einer Ethik-Kommission²³) rechtfertigen keinesfalls die Annahme, der Gesetzgeber sei von einem falschen Sachverhalt ausgegangen. Zentrales Begründungselement der Gesetzgebung ist die Realität eines weiteren schwerwiegenden Reaktorunfalls und nicht die These, in Fukushima habe sich das Restrisiko realisiert (b)). Es lässt sich zudem ein deutlich breiteres Spektrum an Begründungsele-

²⁰ RWE S. 3.

²¹ Den Begriff gebraucht *Ziehm*, Atomausstieg und Energiewende, ZNER 2012, 221, 224.

²² E.ON S. 2.

²³ „Die Bundesregierung hat unter Einbeziehung dieser Ergebnisse (der Ethik-Kommission) beschlossen, die Nutzung der Kernenergie zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizitätsmengen zum frühest möglichen Zeitpunkt – zeitlich gestaffelt – zu beenden“; BT-Drs. 17/6070, Gesetzesbegründung vom 06.07.2011.

menten aufweisen, die die zentrale Prämisse der Verfassungsbeschwerden ebenfalls als unzutreffend erweisen (c)).

- a) Übersteigerte Anforderungen an „formale“ Begründung rechtlich nicht geboten

Die Verfassungsbeschwerden²⁴ beziehen sich bezüglich der Begründungsanforderungen in erster Linie auf Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in dem Mitbestimmungsurteil, in dem das BVerfG die Begründungsanforderungen an den wirtschaftslenkenden Gesetzgeber dahingehend gefasst hat, dass der Gesetzgeber sich an einer sachgerechten und vertretbaren Beurteilung des erreichbaren Materials zu orientieren hat. Dieser Maßstab verlangt weiter, dass der Gesetzgeber ihm zugängliche Erkenntnisquellen ausschöpft, um die voraussichtlichen Auswirkungen seiner Regelung so zuverlässig wie möglich abschätzen zu können²⁵.

Es soll nicht in Abrede gestellt werden, dass das BVerfG in der Vergangenheit in unterschiedlichen Fallkonstellationen „formale“ Begründungsanforderungen an den Gesetzgeber gestellt hat. Die Anforderungen, die im Mitbestimmungsurteil (etwa im 10. Leitsatz) formuliert worden sind, dürfen aber keinesfalls überbewertet werden. Eine förmliche Begründungspflicht kennt das deutsche Verfassungsrecht nicht²⁶. Es ist ausreichend, wenn das Gesetz selber nachvollziehbar ist²⁷. Das Bundesverfassungsgericht hat der Sache nach immer wieder die Einschätzungsprärogative des demokratisch legitimierten Gesetzgebers herausgestrichen und dabei auf die Eigenart des in Rede stehenden Sachbereichs abgestellt. Das Mitbestimmungsurteil sowie spätere Folgejudikate²⁸ befassen sich mit den Beschränkungen, die dem wirtschaftsregulierenden Gesetzgeber auferlegt sind. Beim Atomausstieg geht es jedoch in erster Linie um den Aspekt der Gefahrenabwehr/-vorsorge sowie die Aktualisierung von Schutzpflichten, die ihrerseits verfassungsrechtlich in Art. 2 Abs. 2 GG verankert sind.

Die Eigenart des hier in Rede stehenden Sachbereichs wird durch diesen Aspekt der Gefahrenabwehr/-vorsorge und die Schutzpflicht sowie durch die intendierte umfassende Energiewende geprägt. Es handelt sich, dies wird von den Verfassungsbeschwerden verkannt, um ein gesetzgeberisches Projekt, welches keinesfalls allein an den „Wirtschaftsgrundrechten“ der betroffenen Industrien zu

²⁴ Vgl. etwa E.ON, S. 114 f.

²⁵ BVerfGE 50, 290, 333 f.

²⁶ Siehe auch *Ekardt*, Atomausstieg, Eigentumsgarantie, Abwehrrechte und Schutzgrundrechte, NuR 2012, 813, 814.

²⁷ So zutreffend *Wallrabenstein*, Die Verfassungsmäßigkeit des jüngsten Atomausstiegs, Humboldt Forum Recht 11/2011, 109, S. 119; <http://www.humboldt-forum-recht.de/deutsch/11-2011/index.html>.

²⁸ Z.B. BVerfGE 57, 139, 160.

messen wäre. Insbesondere bei „komplexen“ Gesetzgebungsvorhaben, etwa wenn der Gesetzgeber den Versuch unternimmt, Erfordernisse der Gefahrenabwehr oder des Umweltschutzes mit wirtschaftlichen Interessen zu koordinieren, hat das Bundesverfassungsgericht in der Vergangenheit regelmäßig Zurückhaltung geübt, auch weil solchen multipolaren Interessenkonstellationen regelmäßig eine erhebliche Kontingenz eigentümlich ist, die letztlich nur durch die demokratisch legitimierte Entscheidung selbst aufgelöst werden kann.

Berührt ein Gesetzgebungsvorhaben verfassungsrechtlich geschützte Positionen dergestalt, dass mögliche grundrechtlich geschützte Interessen, wie z.B. das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, durch Einschränkung von Wirtschaftsfreiheiten Dritter befördert werden müssen, duldet eine solche Konstellation grundsätzlich keine einseitige Bewertung und Verteilung der Darlegungs- und Begründungslasten. Das Bundesverfassungsgericht neigt etwa bei der Kontrolle von gesetzlichen Regelungen, die der Verwirklichung von grundrechtlichen Schutzpflichten dienen, regelmäßig zu einer bloßen Evidenzprüfung etwa dahingehend, ob getroffene Maßnahmen nicht gänzlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind²⁹. Die Ethik-Kommission, auf die sich der Gesetzgeber ausweislich seiner Begründung stützt, hat im Grundsatz zutreffend herausgearbeitet, dass in Deutschland seit Jahrzehnten bezüglich der friedlichen Nutzung der Kernenergie ein Grundkonflikt zwischen kategorischer Ablehnung und relativierender Abwägung schwellt und führt weiter aus, dass sich für beide Haltungen Gründe anführen lassen³⁰. Gerade in einer solchen Konstellation ist es zuvörderst Aufgabe des demokratisch legitimierten Gesetzgebers, die erforderlichen politischen Entscheidungen zu treffen. Die Statuierung überzogener formaler Begründungslasten ist dabei fehl am Platz.

Es ist in Ansehung dieser Besonderheiten deshalb schon im Ansatz nicht gerechtfertigt, als Maßstab für die beachtlichen formalen Begründungsanforderungen bestimmte Sequenzen aus der Begründung des Mitbestimmungsurteils des Bundesverfassungsgerichts zu verabsolutieren. Greenpeace teilt die Auffassung, dass den im Mitbestimmungsurteil formulierten Anforderungen „singulärer“ Charakter³¹ zukommt und versteht die dort aufgestellten stringenten Anforderungen auch als Ausdruck einer „aktivistischeren“ Haltung des Gerichts, die heute nicht mehr aktuell ist.

²⁹ Siehe z.B. BVerfG NVwZ 2011, 991, 993 f – Fluglärmenschutzgesetz; BVerfG NuR 1996, 1171 – Ozongesetz; kritisch dazu *Wollenteit/Wenzel*, Das Bundesverfassungsgericht und das „Ozongesetz“, NuR 1996, 69 ff.

³⁰ *Ethik-Kommission*, Deutschlands Energiewende – Ein Gemeinschaftswerk für die Zukunft, vorgelegt von der Ethik-Kommission Sichere Energieversorgung Berlin, den 30. Mai 2011, S. 29 ff.

³¹ So *Ekardt*, Atomausstieg, Eigentumsgarantie, Abwehrrechte und Schutzgrundrechte, NuR 2012, 813, 814.

Auch die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zur Ermöglichung einer verfassungsrechtlichen Kontrolle im Zusammenhang mit dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums³² können – entgegen den Verfassungsbeschwerden³³ – nach Auffassung von Greenpeace nicht zur Begründung verschärfter Tatsachenermittlungs- und Beweislastanforderungen im hier interessierenden Kontext angeführt werden. Die dort statuierten Obliegenheiten des Gesetzgebers zur nachvollziehbaren Offenlegung der eingesetzten Methoden und Berechnungsschritte zur Bestimmung des menschenwürdigen Existenzminimums sind erkennbar dem Umstand geschuldet, dass die Gefährdung verfassungsrechtlicher Höchstwerte, nämlich das Menschenwürdeprinzip (Art. 1 Abs. 1 GG) sowie das Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG), schon im Falle eines falschen Rechenweges nicht ausgeschlossen werden kann. Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers ist hier enger, da es um die Konkretisierung dessen geht, was die physische Existenz des Menschen ausmacht³⁴. Der existenzielle Bedarf eines Menschen muss in dem Augenblick befriedigt werden, in dem er entsteht³⁵. Wenn sich nicht mehr methodisch und sachlich nachvollziehen lässt, ob Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums bedarfsgerecht berechnet sind, geraten schon allein deshalb höchste Rechtsgüter in Gefahr³⁶. An einem solchen Nexus zwischen einer existentiellen Gefährdung und einem Begründungs- und Darlegungsdefizit fehlt es im hier interessierenden Kontext ersichtlich.

Die Wirtschaftsgrundrechte der Beschwerdeführer vermögen die Rechtfertigungslasten des Gesetzgebers bezüglich der Frage, wie zukünftig die Gesellschaft mit der friedlichen Nutzung der Kernenergie umgehen will, nicht aus „sachlogischen“ Gründen vergleichbar stringent zu begrenzen, wie dies zur Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums erforderlich ist. Deshalb folgen aus ihnen auch nicht die von den Verfassungsbeschwerden angeführten verschärfen Darlegungs- und Beweislastanforderungen.

Nach Auffassung von Greenpeace kann eine Gefährdung höchster Rechtsgüter in Ansehung der Gefahren, die mit der friedlichen Nutzung der Kernenergie verbunden sind, nur im umgekehrten Fall in Betracht kommen, nämlich wenn die Nutzung der umstrittenen Atomtechnologie trotz der inzwischen vorliegenden Erkenntnisse zur Gefährdung, die von diesen Anlagen in Folge von Stör- und Unfällen, von Alterungserscheinungen sowie dem internationalen Terrorismus ausgeht, ungebrochen fortgesetzt wird.

³² BVerfGE 125, 175, 226.

³³ E.ON S. 115.

³⁴ BVerfGE 125, 175, 224 f.

³⁵ Siehe dazu auch BVerfG NVwZ 2012, 1024, 1027 - Asylbewerberleistungsgesetz.

³⁶ NVwZ 2012, 1024, 1027.

b) Zentrales Begründungselement: „Realität eines Reaktorunfalls“

Anlass für die Wende in der Atompolitik der Bundesregierung war, wie bereits ausgeführt wurde, nach Auffassung von Greenpeace die „Realität“ eines Kernschmelzunfalls in einem modernen Industriestaat, der bis zu diesem Zeitpunkt durch die maßgeblichen politischen Verantwortlichen nicht für möglich gehalten worden war. In der Begründung des Regierungsentwurfs wird dieser Begründungsansatz, insbesondere in der Übernahme der Einschätzung der Ethik-Kommission, hinreichend deutlich:

„Auch in Kenntnis der Resultate dieser Überprüfungen ist die von der Bundesregierung eingesetzte Ethik-Kommission „Sichere Energieversorgung“ unter Einbeziehung von Kirche, Politik und Wissenschaft zu dem Ergebnis gelangt, dass die Realität eines Reaktorunfalls substanziellen Einfluss auf die Bewertung des Restrisikos hat und die mögliche Unbeherrschbarkeit eines Unfalls eine zentrale Bedeutung im nationalen Rahmen einnimmt (vgl. Bericht der Ethik-Kommission „Sichere Energieversorgung“ vom 30. Mai 2011, S. 11 f.).“³⁷

Im Zentrum der Begründung stehen damit die **„Realität eines Reaktorunfalls“** und die **„mögliche Unbeherrschbarkeit eines Unfalls (...)** im nationalen Rahmen“. In einem späteren Begründungsteil wird an die

„Konsequenzen aus den Ereignissen in Japan und der daran anknüpfenden Überprüfung und gesellschaftspolitischen Diskussion in Deutschland“

angeknüpft. Mit der These, dass die Realität eines Reaktorunfalls „substanziellen Einfluss auf die Bewertung des Restrisikos“ habe, wird nicht behauptet, dass es sich bei dem Reaktorunfall um ein „Restrisikoereignis“ im Sinne einer spezifischen statistischen Eintrittswahrscheinlichkeit gehandelt hat. Der Sache nach wird nach Auffassung von Greenpeace vielmehr darauf abgestellt, dass die bisherige Anknüpfung der Restrisikobeurteilung an technisch bestimmte Versagenswahrscheinlichkeiten nicht zureichend ist, da ein solcher rein probabilistischer Ansatz die Ursachen bisheriger Kernschmelzunfallereignisse nicht ausreichend reflektiert und in unzulässiger Weise eine Vielzahl heterogener Aspekte des Risikos ausblendet (z.B. menschliches Versagen, Schlamperei, nicht kalkulierbare äußere Einwirkungen, Terrorismus). Es waren vor allem diese heterogenen Aspekte, die sich einer mathematischen Risikobeurteilung entziehen, die die Realität aller bisherigen Kernschmelzunfälle ausgemacht haben.

³⁷ BT-Drucks. 17/6070, S. 5.

Greenpeace teilt grundsätzlich die Auffassung der Ethik-Kommission, dass die erneute „Realität eines Reaktorunfalls“ zu einer grundsätzlichen Neubewertung der Kernenergienutzung zwingt und hat eine solche Auffassung bereits im Zusammenhang mit den Kernschmelzunfällen von Harrisburg und Tschernobyl sehr viel früher vertreten.

Die Verfassungsbeschwerden überspielen diesen hinreichend deutlichen Begründungsansatz und versuchen, auch diesen neuerlichen Kernschmelzunfall als ein weiteres „singuläres“ Ereignis zu präsentieren, welches die bisherigen Annahmen zur Vertretbarkeit der Technik und zu dem dazugehörigen Sicherheitskonzept nicht in Frage stelle. Die Apologeten der Kernenergienutzung haben bisher immer auf diese Weise auf jeden Unfall reagiert („Bei uns kann das nicht passieren.“). Greenpeace ist grundlegend anderer Auffassung. Fukushima hat erneut gezeigt, dass die Risiken, die mit der friedlichen Nutzung der Kernenergie verbunden sind, nicht beherrschbar sind und deshalb nicht verantwortet werden können.

c) Weitere zentrale Begründungselemente

Weitere zentrale Begründungselemente, die geeignet sind, einen beschleunigten Atomausstieg zu begründen, werden von den Verfassungsbeschwerden ebenfalls nicht zur Kenntnis genommen.

aa) Wiederaufgreifen der Begründung der Ausstiegsnovelle 2002

Die Begründung des Regierungsentwurfs bringt auch hinreichend deutlich zum Ausdruck, dass sich der Gesetzgeber das gesamte Spektrum der Begründungsansätze, die bereits für das Ausstiegsgesetz 2002 angeführt worden waren, auch für das Ausstiegsgesetz 2011 zu Eigen gemacht hat. Dies wird insbesondere im Zusammenhang mit den Erwägungen zur Verhältnismäßigkeit der 13. AtG-Novelle deutlich:

„Nach der Einschätzung des Gesetzgebers aus dem Jahr 2002 ergab sich aufgrund einer Neubewertung der Risiken der Nutzung der Kernkraft zur Elektrizitätserzeugung und der dazu seit Beginn der Nutzung weltweit gewonnenen Erkenntnisse über

- den Betrieb von Kernkraftwerken,
- die Entsorgung radioaktiver Abfälle,
- die Wiederaufarbeitung und
- den Missbrauch von Kernbrennstoffen (Bundestagsdrucksache 14/6890, Begründung, Abschnitt A Nummer I),

dass diese Risiken, soweit der deutsche Gesetzgeber auf sie einzuwirken vermag, nur noch für einen begrenzten Zeitraum hinnehmbar seien. Deshalb wurde an der mit dem Atomgesetz von 1959 getroffenen positiven Entscheidung zu Gunsten der Kernenergie nicht mehr festgehalten und, unter anderem, die bestehenden unbefristeten Genehmigungen durch die gesetzliche Festschreibung von Elektrizitätsmengenerzeugungsrechten, die sich an einer Regellaufzeit jeder Anlage von etwa 32 Jahren orientierten, faktisch eingeschränkt.

Bereits in der Begründung des Gesetzes zur geordneten Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität vom 22. April 2002 (Bundestagsdrucksache 14/6890) hat der Gesetzgeber ausgeführt, dass die dortige Zugrundelegung einer Regellaufzeit von 32 Jahren den Betreibern eine Amortisation ihrer Investitionen und darüber hinaus die Erzielung eines angemessenen Gewinns ermögliche. Die Regelungen des Gesetzes vom 22. April 2002 beruhen auf Verhandlungen zwischen der Bundesregierung und den Betreibern und spiegeln die von den Parteien in der Vereinbarung vom 14. Juni 2000 niedergelegten Modalitäten wider.³⁸

Die Begründung des Ausstiegsgesetzes 2011 rekapituliert also insoweit die Begründung für das Ausstiegsgesetz 2002³⁹. Dieser Befund ist von erheblicher Relevanz. Er unterstreicht, dass der Ausstiegsgesetzgeber 2011 unter dem Eindruck von Fukushima alle Erwägungen vollinhaltlich wieder aufgegriffen hat, die bereits den Gesetzgeber des Jahres 2002 motiviert hatten und die im Zusammenhang mit der durch das 11. Änderungsgesetz beschlossenen Laufzeitverlängerung in den Hintergrund getreten waren. Dies gestattet es auch, die damaligen Erwägungen zum Verständnis des Ausstiegsgesetzes 2011 heranzuziehen.

³⁸ BT-Drucks. 17/6070, S. 5/6.

³⁹ „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.

Zugleich dienen diese Regelungen zur Befriedung eines tiefgreifenden gesellschaftlichen Konflikts. Die weltweit bestehenden Risiken, die bislang als sozialadäquate Restrisiken toleriert wurden, sind, soweit der deutsche Gesetzgeber auf sie einzuwirken vermag, nach Auffassung der Bundesregierung nur noch für einen begrenzten Zeitraum hinnehmbar. Sie sind nur durch einen Verzicht auf die Nutzung der Kernenergie zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität aus deutschen Anlagen vollständig zu beseitigen.“ (BT-Drucks. 14/6890, S. 13)

In der Begründung der Ausstiegsnovelle 2002 werden, wie sich aus den Formulierungen in der Gesetzesbegründung ergeben, für die „Neubewertung“ der Risiken der Kernenergienutzung vier Aspekte hervorgehoben, nämlich neue Erkenntnisse über den Betrieb von Kernkraftwerken, die Entsorgung radioaktiver Abfälle, die Wiederaufbereitung sowie der Missbrauch von Kernbrennstoffen. In der Begründung zur Ausstiegsnovelle 2002 wird weiter ausgeführt, dass die Neuregelung dem Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit, eingeschlossen die Gesundheit der Bevölkerung (Artikel 2 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes), und dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen auch für künftige Generationen (Artikel 20a des Grundgesetzes) dienen soll⁴⁰. Sämtliche Begründungselemente, die der Ausstiegsgesetzgeber 2002 angeführt hat, stehen auch als Begründung für die Ausstiegsnovelle 2011 zur Verfügung.

Das gilt auch für die Argumentation des Ausstiegsgesetzgebers 2002, nach der das als sozialadäquat hingegenommene „Restrisiko“ der gewerblichen Nutzung grundsätzlich nicht mehr für tolerabel gehalten wird, weil sich eben „Unfälle mit großen Freisetzungen nicht völlig ausschließen“ ließen⁴¹. Die Aktualität solcher Erwägungen in Ansehung des Kernschmelzunfalls in Fukushima liegt auf der Hand. Auch die Erwägungen zum Schadensausmaß, die den Gesetzgeber des Jahres 2002 motiviert haben, wonach die

„Erfahrung (...) gezeigt (hat), dass sich bei einem Unfall freigesetzte radioaktive Stoffe in Abhängigkeit von den Ausbreitungsbedingungen nicht nur auf einer bestimmten Fläche in der Umgebung verteilen, sondern großräumig zu einer Kontamination von Umweltmedien und einer Strahlenexposition der Bevölkerung führen können“⁴²,

haben durch den Kernschmelzunfall in Fukushima eine traurige Bestätigung erfahren. Die Kontinuität dieses Begründungselements mit den Erwägungen des Ausstiegsgesetzgebers 2011 zu der „möglichen Unbeherrschbarkeit eines Unfalls (...) im nationalen Rahmen“⁴³ ist ebenfalls deutlich erkennbar.

Zentrale Bedeutung kam für den Ausstiegsgesetzgeber des Jahres 2002 weiter der ungelösten Entsorgungsfrage zu, wie sich insbesondere aus folgender Formulierung ergibt:

„Der Schutz von Leben, körperlicher Unversehrtheit, Gesundheit der Bevölkerung und der natürlichen Lebensgrundlagen auch für künftige

⁴⁰ BT-Drucks. 14/6890, S. 14.

⁴¹ BT-Drucks. 14/6890, S. 14.

⁴² BT-Drucks. 14/6890, S. 14.

⁴³ BT-Drucks. 17/6070, S. 5.

Generationen gebietet, radioaktive Abfälle für „immer“ sicher von der Biosphäre getrennt aufzubewahren. Dabei steht die mögliche Strahlenbelastung über sehr lange Zeiträume hin und damit die Langzeitsicherheit der erforderlichen Endlagerung, im Vordergrund. Das Problem der atomaren Entsorgung hochradioaktiver Abfälle ist weltweit praktisch zurzeit noch nicht gelöst. Die radioaktiven Abfälle können die Nachwelt belasten. Das Gesetz begrenzt deshalb das Entstehen weiteren radioaktiven Abfalls.“⁴⁴

Auch dieser Aspekt ist heute immer noch aktuell. Eine Lösung in der Entsorgungsfrage steht immer noch aus. Die Bemühungen um ein neues Endlagerungskonzept sind bis heute noch nicht abgeschlossen.

Die Notwendigkeit, die Kernenergienutzung geordnet zu beenden, wurde 2002 schließlich in einem Entschließungsantrag der damaligen Bundestagsmehrheit auch mit der gewachsenen nuklearterroristischen Bedrohung begründet⁴⁵:

„Die jüngsten terroristischen Anschläge geben schließlich Anlass, die Nutzung der Atomenergie auch unter dem Gesichtspunkt der Gefahrenabwehr neu zu bewerten. Angriffe auf Atomkraftwerke lassen sich nicht ausschließen. Der Ausstieg aus der Atomenergie ist deshalb ein Beitrag dazu, die Bundesrepublik Deutschland gegen terroristische Angriffe besser zu schützen. Diese Erwägungen führen zu einer neuen Bewertung der Atomenergie“.⁴⁶

Sämtliche dieser Erwägungen werden durch die Bezugnahme in der Begründung für die (gestaffelte) Beendigung der Kernenergienutzung zum „frühest möglichen Zeitpunkt“ in Bezug genommen und stehen deshalb als Begründung für einen beschleunigten Atomausstieg zur Verfügung.

Eine Verschärfung im Zusammenhang mit der Rezeption dieser Begründungselemente findet lediglich in der zeitlichen Perspektive dadurch statt, dass es unter Berücksichtigung der schon früher maßgeblichen Erwägungsgründe nun nicht mehr nur um eine weitere Hinnahme der Atomenergienutzung für einen „begrenzten Zeitraum“⁴⁷ gehen soll, sondern vielmehr um eine Beendigung der Atomenergienutzung zum „frühestmöglichen Zeitpunkt“⁴⁸ bzw. um die Be-

⁴⁴ BT-Drucks. 14/6890, S. 14.

⁴⁵ Entschließungsantrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Bundesregierung, BT-Drucks. 14/7840, S. 1.

⁴⁶ BT-Drucks. 14/7840, S. 2.

⁴⁷ BT-Drucks. 14/6890, S. 13.

⁴⁸ BT-Drucks. 17/6070, S. 7.

schränkung der Kernenergienutzung auf den „absolut notwendigen Zeitraum“⁴⁹. In der Beschränkung auf den „absolut notwendigen Zeitraum“ liegt das eigentliche Novum der Gesetzgebung 2011 im Vergleich zur Gesetzgebung 2002. Der Gesetzgeber hat insoweit erkennbar die Anregung der Ethik-Kommission aufgegriffen, die „aus ethischen Gründen“ den Zeitraum der weiteren Atomkraftnutzung durch einen klar definierten Zeitrahmen bestimmt wissen wollte, der für deren Substituierung durch eine „risikoärmere Energieversorgung“ erforderlich ist⁵⁰.

bb) Einbindung des Atomausstiegs 2011 in ein umfassendes Konzept der Energiewende

Von erheblicher Bedeutung für das Verständnis der 13. AtG-Novelle ist schließlich auch der Aspekt, dass der Ausstiegsgesetzgeber den Atomausstieg 2011 in ein umfassendes Konzept der „Energiewende“ eingebunden hat. Auch hier ist die Kontinuität zur Ausstiegsnovelle 2002 augenscheinlich, die ebenfalls schon mit der Gewährleistung einer nachhaltigen Energieversorgung und des Klimaschutzes begründet worden war⁵¹. Die besondere Qualität im Jahr 2011 besteht jedoch darin, dass durch die gleichzeitige Verabschiedung des in der Begründung erwähnten „Energiepakets“⁵² der Atomausstieg in ein sehr viel konkreteres Konzept der „Energiewende“ eingebunden worden ist. In der Begründung wird dies wie folgt ausgedrückt:

„Um die Nutzung der Kernenergie aber auf den absolut notwendigen Zeitraum zu beschränken und einen noch schnelleren Übergang in das Zeitalter der erneuerbaren Energien zu ermöglichen, ergreift die Bundesregierung auf den genannten Gebieten im Rahmen des Energiepakets eine Vielzahl energiepolitischer Initiativen und Maßnahmen und wird – unter Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger – einen zügigen und effizienten Ausbau der erneuerbaren Energien und der hierfür erforderlichen Infrastrukturen weiter vorantreiben.“⁵³

Auch der Regierungserklärung der Bundeskanzlerin lässt sich dieser umfassende Ansatz entnehmen:

⁴⁹ BT-Drucks. 17/6070, S. 5.

⁵⁰ *Ethik-Kommission*, Deutschlands Energiewende – Ein Gemeinschaftswerk für die Zukunft, vorgelegt von der Ethik-Kommission Sichere Energieversorgung Berlin, den 30. Mai 2011, S. 14.

⁵¹ Danach sollte die geordnete Beendigung der Kernenergie auch Anreize für einen rationellen und sparsamen Energieeinsatz sowie die Nutzung erneuerbarer Energie und für die notwendige Neuorientierung der Energiepolitik geben; BT-Drucks. 14/6890, S. 14/15.

⁵² BT-Drucks. 17/6070, S. 5.

⁵³ BT-Drucks. 17/6070, S. 5.

„Wir werden deshalb die bewusst ehrgeizig kurz bemessene Zeit des Moratoriums nutzen, um die Energiewende voranzutreiben und, wo immer möglich, zu beschleunigen. Denn wir wollen so schnell wie möglich das Zeitalter der erneuerbaren Energien erreichen – das ist unser Ziel –, und das mit einem Ausstieg mit Augenmaß. Klar ist dabei: Wenn jetzt die Sicherheit der Kernenergie neu bewertet wird und möglicherweise – ich kann den Ergebnissen des Moratoriums nicht vorgreifen – Anlagen schneller vom Netz zu nehmen sind, dann müssen wir – das ist die Schlussfolgerung – auch schneller zu einem System der Energieversorgung auf der Grundlage erneuerbarer Energien kommen.“

Die Absicht des Gesetzgebers, ein umfassendes Energiepaket zur Beschleunigung des Ausbaus erneuerbarer Energien zu schnüren, lässt sich keinesfalls auf eine bloß instrumentelle Flankierung des forcierten Atomausstiegs reduzieren, sondern versteht sich weitergehend zugleich als „substantielle(r) Beitrag“ zu einer „dauerhaften“ und „nachhaltigen Entwicklung“ im Rahmen einer umfassenden Nachhaltigkeitsstrategie⁵⁴.

Die gesetzgebenden Körperschaften haben auch hier erkennbar die Anregung der Ethik-Kommission aufgegriffen, die eine neue Form der Energiepolitik unter Verzicht auf Kernkraft als vorzugswürdigeren und nachhaltigen Weg in eine moderne Energiezukunft vorgeschlagen hat⁵⁵. Die angestrebte Energiewende ist letztlich mit einer ungebrochenen Fortsetzung der Atomkraftnutzung inkompatibel. Auch insoweit liegt der Gesetzgebung erkennbar ein schlüssiges Gesamtkonzept zugrunde. Die These der Verfassungsbeschwerden, angeblich habe der Gesetzgeber mit seiner falschen Argumentation, in Fukushima habe sich das Restrisiko realisiert, einen falschen Sachverhalt zugrunde gelegt, verkennt mithin auch, dass sich die Begründung für den beschleunigten Atomausstieg nicht nur darin erschöpft, sicherheitsgerichtet auf einen erneuten Kernschmelzunfall zu reagieren, sondern zugleich auf die Notwendigkeit der Beendigung der Kernenergienutzung als integraler Bestandteil eines umfassenden Konzepts der „Energiewende“ abstellt.

cc) Keine politisch motivierte Zweckentscheidung

Irrig ist nach allem auch die Annahme der Verfassungsbeschwerde von E.ON, die Begründung des 13. Änderungsgesetz zum Atomgesetz habe keinen Bezug

⁵⁴ BT-Drucks. 17/6070, S. 7.

⁵⁵ *Ethik-Kommission*, Deutschlands Energiewende – Ein Gemeinschaftswerk für die Zukunft, vorgelegt von der Ethik-Kommission Sichere Energieversorgung Berlin, den 30. Mai 2011: „Der Ausstieg ist nötig und wird empfohlen, um Risiken, die von der Kernkraft in Deutschland ausgehen, in Zukunft auszuschließen. Er ist möglich, weil es risikoärmere Alternativen gibt“ (S. 11).

zu Art. 2 Abs. 2 GG und grundrechtlichen Schutzpflichten hergestellt⁵⁶. Wie bereits ausgeführt wurde, impliziert die nachweisbare Bezugnahme auf die Begründung des „Gesetzes zur geordneten Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität“ (Ausstiegsgesetz 2002) ein Wiederaufgreifen der dort genannten Beendigungsgründe. Nach Auffassung von Greenpeace ist es evident, dass das 13. Änderungsgesetz voll inhaltlich auf die dort bereits genannten gesetzgeberischen Gründe aufsetzt und lediglich frühere Fehler, die vor allem aus dem Fehlen fester Beendigungszeitpunkte resultierten, korrigiert hat. Von einer „politisch motivierten Zweckentscheidung“⁵⁷ ohne rationalen Hintergrund kann ersichtlich nicht die Rede sein.

d) Kritik an der Bezugnahme auf die Ethik-Kommission unberechtigt

Die Verfassungsbeschwerden kritisieren auch zu Unrecht die Bezugnahme des Gesetzgebers auf die Empfehlungen der Ethik-Kommission sowie deren „rigides Urteil“⁵⁸.

In der Tat hat sich die Bundesregierung in der von ihr eingebrachten Gesetzesvorlage auch auf die Ergebnisse der von der Bundesregierung nach dem Gau in Fukushima eingesetzten Ethik-Kommission berufen:

„Die Bundesregierung hat unter Einbeziehung dieser Ergebnisse (der Ethik-Kommission) beschlossen, die Nutzung der Kernenergie zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizitätsmengen zum frühestmöglichen Zeitpunkt – zeitlich gestaffelt – zu beenden.“⁵⁹

Die Ethik-Kommission hat sich aus hochgestellten Persönlichkeiten aus allen gesellschaftlichen Bereichen zusammengesetzt. Die plurale Einstellung ihrer Mitglieder hat die Kommission in ihrem Abschlussbericht in einer Selbstbeschreibung wie folgt charakterisiert:

„Die Mitglieder der Ethik-Kommission vertreten unterschiedliche Positionen zu wichtigen Fragen der Beurteilung von Risiken und zur Energieversorgung, die in großer Offenheit und mit Respekt erörtert worden sind. Ohne diese Grundpositionen aufzugeben, haben sich die Mitglieder der Ethik-Kommission im Konsens auf die handlungspraktischen Konsequenzen geeinigt, die in dem Bericht dargelegt sind. Mit ihm will die Ethik-Kommission zu einer informierten und reflektierenden Diskussionskultur beitragen.“

⁵⁶ E.ON, S. 128.

⁵⁷ E.ON, S. 129.

⁵⁸ RWE, S. 144.

⁵⁹ BT-Drs. 17/6070, Gesetzesbegründung vom 06.07.2011.

Die Arbeit der Ethik-Kommission wurde geleitet von

- Klaus Töpfer (CDU), ehemaliger deutscher Bundesumweltminister und ehemaliger Exekutivdirektor des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) und
- Matthias Kleiner, Präsident der Deutschen Forschungsgemeinschaft.

Ihre weiteren Mitglieder waren:

- Ulrich Beck, ehemaliger Soziologieprofessor an der Ludwig-Maximilians-Universität München;
- Klaus von Dohnanyi (SPD), früherer Bundesbildungsminister und 1. Bürgermeister der Freien und Hansestadt Hamburg;
- Ulrich Fischer, Landesbischof der Evangelischen Landeskirche in Baden;
- Alois Glück (CSU), Präsident des Zentralkomitees deutscher Katholiken;
- Jörg Hacker, Präsident der Deutschen Akademie der Naturforscher Leopoldina;
- Jürgen Hambrecht, Vorstandsvorsitzender der BASF;
- Volker Hauff (SPD), ehemaliger Bundesminister für Forschung und Technologie;
- Walter Hirche (FDP), Präsident der Deutschen UNESCO-Kommission;
- Reinhard Hüttl, Vorstandsvorsitzender des Deutschen GeoForschungs-Zentrums Potsdam und Präsident der Deutschen Akademie der Technikwissenschaften;
- Weyma Lübbe, Philosophin, Mitglied im Deutschen Ethikrat;
- Reinhard Marx, Erzbischof von München und Freising;
- Lucia Reisch, Wirtschaftswissenschaftlerin, Professorin an der Copenhagen Business School, Mitglied im Rat für Nachhaltige Entwicklung;
- Ortwin Renn, Risikoforscher, Soziologieprofessor, Vorsitzender des Nachhaltigkeitsbeirats von Baden-Württemberg;
- Miranda Schreurs, US-amerikanische Politikwissenschaftlerin, Leiterin des Forschungszentrums für Umweltpolitik an der Freien Universität Berlin und
- Michael Vassiliadis (SPD), Vorsitzender der IG Bergbau, Chemie, Energie.

Die Verfassungsbeschwerden versuchen vor allem die demokratische Legitimation der Ethik-Kommission sowie die Relevanz der Erkenntnisse für die Gesetzesbegründung in Frage zu stellen. Mit beiden Kritikpunkten vermögen die Verfassungsbeschwerden nicht zu überzeugen.

Rechtlich betrachtet kann die demokratische Legitimation der Kommission schon deshalb nicht in Zweifel gezogen werden, weil die Ethik-Kommission durch die Bundesregierung bestellt wurde, die über eine demokratische Legitimation verfügt. Auch die Legitimation der gesetzgeberischen Entscheidung selbst wird durch die Bezugnahme auf Empfehlungen der Ethik-Kommission in der Gesetzesbegründung eindeutig nicht in Frage gestellt. Es ist unschädlich, wenn sich der Bundestag bloße Empfehlungen eines externen Gremiums zu Eigen macht.

Soweit die Verfassungsbeschwerden die mangelnde demokratische Legitimation der Ethik-Kommission in Zweifel ziehen, muss das Vorbringen der Beschwerdeführer vor allem aber auch als „scheinheilig“ qualifiziert werden. Es zählt zu den Eigentümlichkeiten der jüngeren Atomgesetzgebung, insbesondere der 11. Atomgesetznovelle (Laufzeitverlängerung) sowie schon des „Gesetzes zur geordneten Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität“ (Ausstiegsgesetz 2002), dass die Inhalte zukünftiger Gesetzgebung weitgehend zwischen Industrie und Politik im Geheimen ausgehandelt worden sind. Einzelheiten der Laufzeitverlängerung sind sogar durch Vereinbarungen zwischen Industrie und Politik geregelt worden, die auf dem Prinzip „Laufzeitverlängerung gegen Gewinnabschöpfung“ basieren. Die verfassungsrechtliche Fragwürdigkeit eines solchen Vorgehens unter dem Gesichtspunkt von Art. 20 Abs. 2 GG (Gewaltenteilung) und von Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 GG (Demokratieprinzip) ist bereits in der von Greenpeace unterstützten Verfassungsbeschwerde vom 1. Februar 2011⁶⁰ ausführlich diskutiert worden, sodass hierauf verwiesen werden kann.

Eine vergleichbar fragwürdige außerparlamentarische Vorprägung, wie sie im Zusammenhang mit der paktierten Gesetzgebung zum Ausstiegsgesetz 2002 sowie dem 11. Änderungsgesetz stattgefunden hat, hat es beim 13. Änderungsgesetz nicht einmal ansatzweise gegeben. Während in den „Konsensrunden“ zum Ausstiegsgesetz 2002 sowie zum 11. Änderungsgesetz zum Atomgesetz ausschließlich Industrievertreter und Vertreter der Politik saßen, war die Ethik-Kommission plural besetzt. Während sich der parlamentarische Gesetzgeber 2002 im Wesentlichen nur noch auf die Ratifizierung einer zuvor zwischen Industrie und Bundesregierung vorformulierten Vereinbarung reduziert hat, hat die Ethik-Kommission nur allgemeine Empfehlungen ausgesprochen, von denen sicherlich kein vergleichbarer „Ratifizierungsdruck“ ausgehen konnte. Während sich die Verhandlung zwischen Industrie und Politik bei der Konsensvereinbarung 2002 sowie beim „Förderfondsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Kernkraftwerksbetreibergesellschaften

⁶⁰ 1 BvR 309/11, S. 55 f; **Anlage 1**; *Waldhoff/von Aswege*, Kernenergie als „goldene Brücke“? Verfassungsrechtliche Probleme der Aushandlung von Laufzeitverlängerung gegen Gewinnabschöpfung, ZNER 2010, 328.

und deren Konzernobergesellschaften in Deutschland“ im Geheimen vollzog, fand die Arbeit der Ethik-Kommission in aller Öffentlichkeit statt.

Es gibt nach Auffassung von Greenpeace keinen Grund, ausgerechnet der Ethik-Kommission die „demokratische Legitimation“ abzusprechen.

Ebenso wenig verfängt die Kritik der Verfassungsbeschwerden an den inhaltlichen Ergebnissen der Ethik-Kommission. Es ist nicht zutreffend, dass die „sog. Ethik-Kommission“⁶¹ letztlich **nur** auf eine „veränderte Risikowahrnehmung“⁶² abgestellt hat. Mit dem Argument, dass sich lediglich die Wahrnehmung, aber nicht das Risiko selbst verändert habe, versucht die Verfassungsbeschwerde, die inhaltliche Richtigkeit des angeblich „rigide(n) Urteil(s)“ der Ethik-Kommission⁶³ in Zweifel zu ziehen.

Die Ethik-Kommission führt konkrete Gründe dafür an, weshalb sich die Wahrnehmung des Risikos durch die Realität eines erneuten schwerwiegenden Kernschmelzunfalls verändert hat, nämlich deshalb,

- weil sich eine Reaktorhavarie in einem Hochtechnologieland wie Japan ereignen konnte,
- weil noch nach Wochen das Schadensausmaß unabsehbar war und
- weil die Havarie durch einen Prozess ausgelöst wurde, für dessen unbeschadetes Überstehen die Atommeiler nicht „ausgelegt“ waren⁶⁴.

Die Ethik-Kommission führt weiter aus, dass vor allem die mangelhafte Auslegung ein Licht auf die Begrenztheit der technischen Risikobewertungen geworfen hat⁶⁵ und hierdurch das Vertrauen in Expertenurteile zur „Sicherheit“ von Atomkraftwerken nachhaltig erschüttert worden ist⁶⁶. Die Erkenntnis, dass die bisherige, das technische Sicherheitsrecht dominierende Orientierung von Risikobeurteilungen an technischen Versagenswahrscheinlichkeiten völlig unzureichend ist und dass die Abschätzbarkeit der Auswirkungen das Schadensausmaß bei größeren Störfällen kaum noch möglich ist, berührt nicht nur „Wahrnehmungsfragen“, sondern stellt einen Erkenntnisfortschritt dar, der nach Auffassung von Greenpeace auch verfassungsrechtlich „verarbeitet“ werden muss.

⁶¹ In der Verfassungsbeschwerde von RWE wird die Ethik-Kommission grundsätzlich nur distanzierend in Anführungszeichen und gelegentlich sogar nur mit dem denunzierenden Zusatz „sog.“ erwähnt (RWE, z.B. S. 140, S.141).

⁶² RWE S. 142.

⁶³ RWE S. 144.

⁶⁴ *Ethik-Kommission* Sichere Energieversorgung (EK), Berlin, den 30. Mai 2011, S., S. 26.

⁶⁵ EK, S. 26.

⁶⁶ EK, S. 22.

Allerdings stellt sich auch für Greenpeace die Frage, wieso erst nach der Katastrophe von Fukushima und nach den Empfehlungen der Ethik-Kommission diese Erkenntnis im Jahre 2011 in Deutschland verankert werden konnte. Schon nach dem Unfall von Harrisburg 1979, allerspätestens aber nach dem GAU von Tschernobyl 1986, war diese Erkenntnis bereits möglich. Das „Urteil“ der Ethik-Kommission ist nicht „rigide“, sondern als längst überfällig zu bezeichnen. Die Ethik-Kommission hat, entgegen der Auffassung der Verfassungsbeschwerden⁶⁷, sehr wohl eine „fundierte Risikoabwägung“ in Bezug auf Deutschland vorgenommen, und zwar in Bezug auf das Risiko, welches mit dem Betrieb von AKW im Allgemeinen und mit den möglichen Schadensausmaßen im Besonderen verbunden ist.

e) Zwischenergebnis

Die Verfassungsbeschwerden legen mit ihrer verabsolutierenden Anknüpfung an das Mitbestimmungsurteil des Bundesverfassungsgerichts einen falschen Maßstab an die Tatsachenermittlungs- und Begründungspflicht des Gesetzgebers an. Eine Durchsicht der Gesetzgebungsmaterialien bestätigt die zentrale These der Verfassungsbeschwerden nicht, Bundesregierung und Bundestag hätten im Gesetzgebungsverfahren bei der Verabschiedung der 13. AtG-Novelle einen falschen Sachverhalt zugrunde gelegt. Das Abstellen auf vereinzelte missverständliche Äußerungen von Politikern ist nach Auffassung von Greenpeace methodisch unzulässig.

Im Zentrum der Erwägungen, die die Gesetzgebung motiviert haben, stehen die **„Realität eines Reaktorunfalls“** und die **„mögliche Unbeherrschbarkeit eines Unfalls (...)** im nationalen Rahmen“, aus denen sich die Notwendigkeit eines beschleunigten Atomausstiegs schlüssig ergibt. Die Verfassungsbeschwerden unterstellen deshalb zu Unrecht, der Gesetzgeber sei von der falschen Annahme ausgegangen, in Fukushima habe sich „das Restrisiko“ realisiert.

Für einen forcierten Atomausstieg werden zudem vor dem Hintergrund der Ereignisse in Japan die Begründungselemente der Ausstiegsnovelle 2002 in nachvollziehbarer Weise erneut in Bezug genommen. Der Begründung lässt sich weiter entnehmen, dass der beschleunigte Atomausstieg integraler Bestandteil eines umfassenden Konzepts der „Energiewende“ sein soll und sich schon deshalb nicht auf eine angebliche Fehleinschätzung des Kernschmelzunfalls in Fukushima reduzieren lässt.

Auch die Bezugnahme auf die Ergebnisse der Ethik-Kommission, wie sie in deren Bericht „Deutschlands Energiewende – Ein Gemeinschaftswerk für die

⁶⁷ RWE S. 144.

Zukunft“ niedergelegt worden sind, ist weder mit Rücksicht auf ein Legitimationsdefizit noch inhaltlich zu beanstanden.

4. Fukushima ist kein Einzelfall

Wie schon bei allen bisherigen Unfällen in der Geschichte der friedlichen Nutzung der Kernenergie, ist es auch diesmal offenkundiges Ziel der Energiewirtschaft, das erneute Auftreten von drei Kernschmelzunfällen als singuläres Ereignis darzustellen, welches weder mit der Situation anderer AKW an der japanischen Nordostküste noch gar mit deutschen AKW etwas zu tun haben könne und deshalb auch keine Rückschlüsse in Richtung auf die Erforderlichkeit eines beschleunigten Atomausstiegs zulasse. Dieser Auffassung ist entschieden zu widersprechen.

Die Geschichte der friedlichen Nutzung der Kernenergie ist immer auch eine Geschichte von Katastrophen und Beinah-Katastrophen gewesen (a)). Der Kernschmelzunfall in Fukushima kann nicht im Hinblick auf den angeblichen Auslöser, einem Tsunami, als Einzelfall präsentiert werden, denn bis heute ist nicht einmal die Ursächlichkeit des Tsunamis für die Kernschmelzen abschließend geklärt (b)). Auch angeblich unterschiedliche Sicherheitsstandards in Japan und Deutschland rechtfertigen es nicht, den Kernschmelzunfall in Fukushima als singuläres Ereignis zu stempeln (c)). Der Kernschmelzunfall zeigt vielmehr, dass die bisherige Sicherheitsphilosophie, die das Risiko im Wesentlichen anhand technischer Versagenswahrscheinlichkeiten misst, unzureichend ist (d)).

- a) Die friedliche Nutzung der Kernenergie: Ein Geschichte von Katastrophen und Beinah-Katastrophen

Die Kernschmelzen in drei Blöcken des AKW Fukushima sind kein „individuelles“ oder singuläres Ereignis, sondern reihen sich ein in eine lange Kette von Störfällen, die seit Beginn des Einsatzes der Kernspaltung zur Energiegewinnung Begleiterscheinungen der weltweiten Atomkraftnutzung waren.

- aa) Mayak, Windscale, Three Mile Island, Tschernobyl, Tokaimura und Fukushima

Hervorzuheben sind insbesondere die bedeutendsten Unfälle, von denen mindestens drei katastrophale Auswirkungen hatten, die bis heute fortwirken, nämlich

- der Atomunfall in der russischen Wiederaufbereitungsanlage in Mayak am 29.09.1957. Hier explodierte in der Anlage ein Lagerbehälter für radioaktiven Abfall. Der Unfall wurde auf der Internationalen Bewer-

tungsskala für nukleare Ereignisse (INES) auf der zweithöchsten Stufe 6 (schwerer Unfall) eingeordnet und ist damit der drittschwerste Nuklearunfall der Geschichte nach der Katastrophe von Tschernobyl (1986) und der Nuklearkatastrophe von Fukushima (2011). 20.000 km² mit etwa 270.000 Einwohnern wurden dabei radioaktiv belastet. Bis heute leiden mindestens 270.000 Menschen unter den Folgen. Sie leiden an chronischen Krankheiten wie Bluthochdruck, Herzproblemen, Arthritis und Asthma. Jeder zweite Erwachsene ist unfruchtbar, jedes dritte Neugeborene kommt mit Missbildungen auf die Welt⁶⁸;

- der Atomunfall im britischen Windscale vom 10. Oktober 1957⁶⁹. Im Kernreaktor "Windscale 1" gingen am frühen Nachmittag ein 2000-Tonnen-Block Graphit und etwa zehn Tonnen Uran Feuer. Trotz der Gefahr einer Knallgasexplosion, die den gesamten Reaktor zerstört und das radioaktive Material des Kerns großräumig freigesetzt hätte, versuchte man schließlich am 11. Oktober, den Brand mit Wasser zu bekämpfen, was jedoch zunächst nicht den gewünschten Erfolg brachte. Erst gegen Mittag am 11. Oktober hatten die Bedienungsmannschaften den Brand im Griff. Eine strahlende Wolke entkam dem Schornstein der Anlage und legte sich über England und große Teile Nordeuropas. Nach einem Bericht der Süddeutschen Zeitung vom 24.11.2008 haben fast genau 50 Jahre später zwei britische Forscher berechnet, dass damals etwa doppelt so viel radioaktives Material freigesetzt wurde als bisher geschätzt. Auch die Zahl der Krebsfälle, die das Unglück auslöste, sei deutlich höher als angenommen⁷⁰. Nach diesen neueren Berechnungen sind aufgrund der Freisetzungen mindestens 240 Menschen an Krebs gestorben⁷¹;
- die Kernschmelze des damals nagelneuen mit westlicher Technik ausgestatteten Reaktors Three Mile Island bzw. Harrisburg 1979⁷². Am 28. März 1979 um 4:36 Uhr Ortszeit schloss bei Wartungsarbeiten an der

⁶⁸ Siehe, *Thumann*, Trauriges Jubiläum: 50 Jahre Majak, 28.09.2007; http://www.greenpeace.de/themen/atomkraft/nachrichten/artikel/trauriges_jubilaeum_50_jahre_majak/.

⁶⁹ Dazu *Greenpeace Magazin*, 02/05, „Unser Reaktor steht in Flammen“, <http://www.greenpeace-magazin.de/index.php?id=5292>.

⁷⁰ *Schrader*, Strahlende Wolke über Windscale, SZ vom 4. November 2008; <http://www.sueddeutsche.de/wissen/neue-zahlen-zum-atomunfall-strahlende-wolke-ueber-windscale-1.827031>.

⁷¹ *J.A. Garland and R. Wakeford*, *Atmospheric emissions from the Windscale accident of October 1957*, *Atmospheric Environment*, Volume 41, Issue 18, June 2007, Pages 3904-3920.

⁷² Dazu *Greenpeace*, Harrisburg: das amerikanische Tschernobyl, Der vergessene GAU im Atomkraftwerk Three Mile Island im März 1979, 03/2009; http://www.greenpeace.de/fileadmin/gpd/user_upload/090326_Hintergrundpapier_Harrisburg.pdf.

Kondensatreinigungsanlage ein Ventil in der Speiseleitung vom Kondensator zu den beiden Hauptspeisepumpen im sekundären Kreislauf durch eine Fehlfunktion der pneumatischen Steuerung. Die Pumpen schalteten sofort ab, in der Folge fiel die Kühlung des Reaktors durch die zwei Dampferzeuger aus. Nach Angaben des amerikanischen Journalisten Scott soll jemand das „Instrument Air System“, die Druckluftversorgung der pneumatischen Steuerung von Sicherheitseinrichtungen des Kraftwerks, mittels eines Gummischlauchs mit einer Wasserleitung verbunden haben⁷³. Schlamperei und ein Mangel an Sicherheitskultur sind deshalb als Ursache auch in Harrisburg vermutliche Ursache;

- der Super-Gau in Tschernobyl im Jahr 1986. Die Katastrophe von Tschernobyl ereignete sich am 26. April 1986 in Block 4 des Kernkraftwerks Tschernobyl nahe der ukrainischen Stadt Prypjat. Als erstes Ereignis wurde sie auf der siebenstufigen internationalen Bewertungsskala für nukleare Ereignisse als katastrophaler Unfall eingeordnet.

Bei der Simulation eines vollständigen Stromausfalls kam es auf Grund schwerwiegender Verstöße gegen die geltenden Sicherheitsvorschriften sowie der bauartbedingten Eigenschaften des mit Graphit moderierten Kernreaktors vom Typ RBMK-1000 zu einem unkontrollierten Leistungsanstieg, der zur Explosion des Reaktors führte. Innerhalb der ersten zehn Tage nach der Explosion wurde eine Aktivität von mehreren Trillionen Becquerel freigesetzt. Die so in die Erdatmosphäre gelangten radioaktiven Stoffe, darunter die Isotope Caesium-137 mit einer Halbwertszeit (HWZ) von rund 30 Jahren und Iod-131 (HWZ: 8 Tage), kontaminierten infolge radioaktiven Niederschlags hauptsächlich die Region nordöstlich von Tschernobyl sowie viele Länder in Europa.

Etwa drei Milliarden Menschen leben nach sachverständigen Schätzungen weltweit in Gebieten, über denen 1986 – mehr oder weniger stark – die Tschernobyl-Wolken abregneten. Etwa 40 Prozent Europas (darunter auch Regionen in Deutschland) sind danach teilweise bis heute in gefährlichem Maße radioaktiv belastet. Es gibt Schätzungen, nach denen allein zwischen 1987 und 2004 weltweit fast 824.000 Todesfälle auf Tschernobyl zurückzuführen sind⁷⁴;

- Im September 1999 kam es in der Wiederaufarbeitungsanlage für Atombrennstoffe im japanischen Tokaimura gut 100 Kilometer vom Großraum Tokio entfernt zu einem „Kritikalitätsunfall“. Bei Arbeiten

⁷³ http://de.wikipedia.org/wiki/Kernkraftwerk_Three_Mile_Island.

⁷⁴ *Sigrid Totz*, Strahlendes Erbe für Generationen, Greenpeace Magazin Nr. 3/2011, vom 24.04.2011; <http://www.greenpeace-magazin.de/index.php?id=6411>.

mit spaltbarem Material wurde unbeabsichtigt eine atomare Kettenreaktion in Gang gesetzt. Die freiwerdende Strahlung tötete mehrere Arbeiter – allerdings nicht sofort. Sie starben langsam und qualvoll. Bei dem Unfall 1999 starben nicht nur mehrere Menschen, sondern es wurden mindestens 500 verstrahlt, darunter mehr als 200 Bewohner der Umgebung. 150 Häuser wurden evakuiert. Die Stadtbewohner wurden aufgefordert, sich nicht im Freien aufzuhalten. Selbst in der Hauptstadt Tokio wurden erhöhte Strahlenwerte gemessen. In einer Sendung des Senders „Arte“ vom 23. Juni 2011 wurde der damalige Umgang der Verantwortlichen mit dem Ereignis wie folgt beschrieben: „Die Reaktionen von damals ähneln denen von heute: Folgenlose Entschuldigungen der Verantwortlichen, eine unaufrichtige Informationspolitik trotz tiefer Verbeugungen, ein zusammenhangloses Krisenmanagement, kein Bewusstsein für das Zerstörungspotential, das von Atomanlagen ausgeht“⁷⁵;

- der Super-Gau in 3 Blöcken des AKWs Fukushima.
- bb) Beinah-Katastrophen, unerkannte Risiken, mangelhafte Sicherheitskultur, Behördenversagen

Auch in Europa und Deutschland sind in der Vergangenheit Ereignisse aufgetreten, die zu Nuklearkatastrophen hätten führen können, unerkannte schwerwiegende Risiken aufzeigten sowie eklatante Mängel in der Sicherheitskultur und Behördenversagen offenbart haben.

- Das Beispiel **Brunsbüttel**: Im Kernkraftwerk Brunsbüttel kam es im Dezember 2001 zu einer Wasserstoffexplosion. Der Schaden, den eine solche Explosion anrichten kann, wurde vorher unterschätzt. Ein Rohrstück von mehreren Metern Länge wurde völlig zerstört, Bruchstücke durch das Innere des Containments geschleudert. Es war ein glücklicher Zufall, dass das Containment unbeschädigt blieb und keine Einrichtungen der Leittechnik zerstört wurden – andernfalls hätte es zu einem schweren Unfall kommen können. In einem Bericht des Spiegels aus dem Jahr 2002 wurde dieser Störfall als der gravierendste Unfall in Deutschland ausgemacht⁷⁶. Besonders hervorzuheben ist auch der Um-

⁷⁵ http://videos.arte.tv/de/videos/tokaimura_1999_lehrstueck_ohne_folgen--3992712.html .

⁷⁶ Rosenkranz, Wie eine Handgranate, Spiegel 15/2002, I: „Inzwischen ist unter Experten unumstritten: Die Wasserstoffexplosion, die im Sicherheitsbehälter des Siedewasserreaktors Brunsbüttel eine Rohrleitung über etwa drei Meter völlig zerfetzte, war der bisher gravierendste Unfall in einem deutschen Atomkraftwerk. Nur eine simple Rückschlagklappe verhinderte, dass radioaktiver Wasserdampf über Stunden oder Tage unkontrolliert aus dem stählernen Kessel in den Sicherheitsbehälter strömte. (...) Für Experten der Kölner Gesellschaft für Anlagen- und

stand, dass der Betreiber den Unfall zunächst herunterspielte und behauptete, an dem Rohr gebe es lediglich eine leckende Dichtung. Zunächst unterließ es der Betreiber sogar, die defekte Rohrleitung in Augenschein zu nehmen. Für eine Inspektion hätte nämlich der Reaktor heruntergefahren werden müssen, um die Strahlung zu reduzieren, die, so nah am Reaktordruckbehälter bei laufender Kernspaltung, sehr hoch ist.

- Das Beispiel **Forsmark**: Im schwedischen Kernkraftwerk Forsmark 1 kam es im Juli 2006 nach einem Kurzschluss in einer Schaltanlage zu gravierenden Folgeproblemen⁷⁷. Anzeigen fielen aus, wichtige Daten waren für das Personal nicht mehr erkennbar. Der Wasserstand im Reaktor sank ab. Eigentlich sollten in jenem Moment die Notstromgeneratoren anspringen, taten es aber nicht. Da die Steuerung nicht funktionierte, drohte nach Angaben eines verantwortlichen Konstrukteurs des Meilers, Herrn Sven Ove Höglund, in der Sendung „Hart aber Fair“ am 16.03.2011 die Kernschmelze⁷⁸. Bis heute ist ungeklärt, warum wenig später doch noch zwei Generatoren ansprangen und hierdurch eine Kernschmelze mit katastrophalen Auswirkungen für ganz Europa im letzten Moment verhindert wurde. Wie später festgestellt wurde, war die Ursache ein Konstruktionsfehler, der 10 Jahre lang unentdeckt geblieben war. Eine maßgebliche Ursache lag darin, dass bei Wechselrichtern ein zu niedriger Überspannungs-Grenzwert eingestellt war. Dieser Grenzwert galt als nicht relevant für die Sicherheit, die Aufsichtsbehörde hatte ihn nicht überprüft.
- Das Beispiel **Biblis I**: Im Dezember 1987 passierte in Block A der schwerste Vorfall, der sich bis dahin je in einem deutschen Atomkraftwerk ereignet hatte. Beim Anfahren des Reaktors wurde übersehen, dass sich ein Ventil zwischen dem unter hohem Druck stehenden zentralen Kühlkreislauf (Primärkreislauf) und einem für niedrigen Druck ausgelegten Kühlsystem verklemmt hatte und offen stand, obwohl eine

Reaktorsicherheit (GRS) lag sogar ein noch dramatischeres Szenario "im Bereich des Möglichen". Weil der Splitterschutz unmittelbar über dem Druckbehälter aus Platzmangel fehlt, hätten Trümmerteile den Sicherheitsbehälter wie Geschosse durchschlagen können, wäre das Rohr an dieser verwundbaren Stelle explodiert. Radioaktiver Dampf wäre dann in die Reaktorhalle und von da auch in die Umgebung abgeblasen worden, selbst wenn die Notkühlsysteme funktioniert hätten und der Reaktor automatisch außer Betrieb gegangen wäre. Schlimmstenfalls hätte eine radioaktiv belastete Wolke binnen Minuten das schleswig-holsteinische Itzehoe (34 000 Einwohner) erreichen können, das nur 20 Kilometer entfernt liegt, kurz danach auch die Millionenstadt Hamburg in 60 Kilometer Distanz oder die 75 Kilometer nordöstlich liegende Landeshauptstadt Kiel.“ <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-22019357.html> .

⁷⁷ Protokoll eines Beinahe-GAUs - Wie es im schwedischen Atomkraftwerk Forsmark fast zu einer Kernschmelze kam, Greenpeace Magazin 5/06;

<http://www.greenpeace-magazin.de/index.php?id=2738> .

⁷⁸ <http://zpunkt.wordpress.com/tag/forsmark/>.

Warnlampe im Kontrollraum leuchtete. Erst 15 Stunden später, bei laufendem Reaktor, erkannte die Mannschaft die Situation. Doch statt – wie notwendig gewesen wäre – den Reaktor abzuschalten, unternahm die Betriebsmannschaft ein vorschriftswidriges Reparaturmanöver. Sie öffnete ein weiteres Ventil und versuchte, durch gezieltes, kurzfristiges Durchströmen von Kühlmittel, das verklemmte Ventil zu schließen. Durch diese Manipulation verursachte die Betriebsmannschaft quasi selbst ein Leck im Primärkreislauf. 107 Liter, unter hohem Druck stehendes radioaktives Kühlwasser strömte aus dem Primärkreislauf. Das verklemmte Ventil löste sich nicht und blieb offen. Doch mit dem zweiten Ventil ließ sich das Leck glücklicherweise wieder schließen. Ein Kühlwasserleck im Niederdruck-System ist besonders gefährlich, da das ausströmende Wasser den Sicherheitsbehälter verlässt und dann nicht mehr zur Kühlung zurückgepumpt werden kann. Das wahre Ausmaß dieses Störfalls verschwieg RWE der Öffentlichkeit für mehr als ein Jahr. Von großer Bedeutung ist auch, dass die Manipulation des Sicherheitsventils einen bedenklichen Mangel an Sicherheitskultur beim Personal aufzeigte. Wie so oft, wurde hier nach dem Grundsatz “Wirtschaftlichkeit vor Sicherheit” verfahren. Sicherheitstechnisch höchst bedeutsam war dieser Vorfall, weil ein weiterer Defekt an diesem zweiten – vorschriftswidrig geöffneten – Ventil zu einem unaufhaltsamen Kühlmittelverlust geführt hätte. Eine Kernschmelze wäre dann nicht auszuschließen gewesen⁷⁹.

Neben den immer wieder zu beobachtenden Defiziten in der Sicherheitskultur der Betreiber zeigt der Vorfall auch gravierende Mängel im Bereich der behördlichen „Verarbeitung“ solcher Mängel. Der schwere Störfall veranlasste die hessische Atomaufsicht zu einer gründlichen Sicherheitsüberprüfung von Biblis A. Als Ergebnis dieser Prüfung ordnete die damals CDU-geführte hessische Aufsichtsbehörde 1991 insgesamt 55 Nachrüstungen an (sogenannte Weimar-Auflagen). Besonders gravierend waren dabei die beim Brandschutz entdeckten Defizite. Am AKW-Standort Biblis fehlt auch eine verbunkerte Notstandswarte, die die Chancen vergrößern könnte, kritische Situationen noch in den Griff zu bekommen. Außerdem ist das Kernkraftwerk nicht ausreichend gegen Erdbeben ausgelegt. Die Kosten für die geforderten Nachrüstungen wurden auf rund 1 Mrd. EUR geschätzt (davon allein für die Notstandswarte ca. 400 Mio. EUR).

⁷⁹ Siehe *Steinberg*, Atomrechtliche Schadensvorsorge und Restrisiko, in: *Schneider/Steinberg*, Schadensvorsorge zwischen Genehmigung, Bestandsschutz und staatlicher Aufsicht, 1991, S. 9, 40, m.w.N.).

Der Betreiber klagte gegen die Auflagen mit der Begründung, sie seien zu unbestimmt und beträfen weitgehend nur den Bereich des Restrisikos. Im November 1996 verfügte die hessische Atomaufsicht die Stilllegung von Biblis A wegen der immer noch bestehenden Sicherheitsmängel. Eine Weisung des Bundes im März 1997 verhinderte jedoch die Umsetzung des Stilllegungsbescheides. 1998 waren 47 der insgesamt 55 Maßnahmen noch immer nicht umgesetzt worden. Erst 2002, nach mehr als 10 Jahren, wurde ernsthaft mit der Umsetzung von 27 der wichtigsten Nachrüstungsmaßnahmen begonnen. Die Notstandswarte ist allerdings nie zur Ausführung gelangt.

- Das Beispiel **Biblis II**: Im Kernkraftwerk Biblis (beide Blöcke) wurde 2006 entdeckt, dass etwa 7.500 Dübel zur Befestigung von Rohrleitungen falsch montiert waren. Dies wurde nur durch Zufall offenbart. Die Dübel waren in den Jahren davor neu eingebaut worden, um die Rohrleitungen besser vor Erschütterungen bei Erdbeben zu schützen; die Gefährdung durch Erdbeben ist, wie schon ausgeführt wurde, gerade in Biblis besonders groß.

Die angeführten Beispiele zeigen, dass es bei den realen Unfallereignissen oder Beinah-Unfällen in den meisten Fällen um vorangegangene unverantwortliche Schlamperien, Fehlverhalten von Bedienungsmannschaften während der Krise sowie unerkannte Risiken gegangen ist. Die Ereignisse haben zugleich im Umgang mit ihnen regelmäßig einen bedenklichen Mangel an Sicherheitskultur bei Betreibern und nicht selten auch bei Behörden offenbart. Diese „Realität“ ist mit der 13. AtG-Novelle endlich zur Kenntnis genommen worden, auch wenn nach Auffassung von Greenpeace dies nicht hinreichend konsequent geschehen ist, denn ein noch früherer Ausstieg wäre ohne Weiteres möglich gewesen (dazu noch unten).

Die Aussage in der Verfassungsbeschwerde von E.ON, die Ereignisse in Fukushima hätten ein strukturelles Versagen offenbart, welches mit dem Standard eines Hochtechnologielandes unvereinbar sei⁸⁰, lässt sich nach Auffassung von Greenpeace auch auf den vorgeschilderten Umgang von Betreiber und Behörden mit dem Störfall in Biblis von 1987 und der sich hieran anschließenden Sicherheitsüberprüfung übertragen sowie auf den fahrlässigen Umgang des Betreibers mit der Wasserstoffexplosion des Jahres 2001 in Brunsbüttel, auch wenn die Konsequenzen in beiden Fällen nicht vergleichbar sind.

Fukushima ist nicht nur deshalb kein singuläres Ereignis, weil sich die Realität eines Kernschmelzunfalls zum dritten Mal wiederholt hat, sondern vor allem deshalb, weil dabei auch bekannte Muster von unverantwortlichen Schlampe-

⁸⁰ E.ON S. 36.

reien, Fehlverhalten und Behördenversagen ein weiteres Mal zu verzeichnen waren. Davor darf ein Gesetzgeber nach Auffassung von Greenpeace auch in Deutschland nicht die Augen verschließen.

b) Ungeklärte Ursache der Kernschmelzunfälle in Fukushima

Die Verfassungsbeschwerden sehen übereinstimmend die Kernschmelzunfälle von Fukushima mit dem Argument für Deutschland und die übrige Welt als irrelevant an, weil vergleichbare Unfallereignisse aufgrund der räumlichen Lage deutscher und anderer Kernkraftwerke praktisch ausgeschlossen seien. Andere Kernkraftwerke, vor allem Kernkraftwerke in Deutschland, könnten schon wegen ihrer Lage nicht von einem „Tsunami“ getroffen werden⁸¹.

Auch diese Argumentation ist wenig überzeugend, denn sie basiert auf vor-schnellen Erklärungsmustern über die Ursachen der Kernschmelzunfälle in Fukushima und blendet in unzulässiger Weise bis heute bestehende Ungewissheiten aus. Bekanntlich müssen im Atomrecht auch solche Schadensmöglichkeiten in Betracht gezogen werden, die sich nur deshalb nicht ausschließen lassen, weil nach dem derzeitigen Wissensstand bestimmte Ursachenzusammenhänge weder bejaht noch verneint werden können und die insoweit nur einen Gefahrenverdacht oder ein "Besorgnispotential" begründen⁸². Nach Auffassung von Greenpeace ist es fraglich, ob die betroffenen Kernkraftwerksblöcke in Fukushima erst „Opfer“ der Tsunami geworden sind oder ob der Prozess der Kernschmelze, zumindest im Block 1, nicht schon bereits durch das Erdbeben selbst ausgelöst worden ist. Es gibt gute Gründe für die Annahme, dass sich die Katastrophe von Fukushima auch an Orten wiederholen kann, die aufgrund ihrer geographischen Lage nicht durch einen Tsunami betroffen sein können. Denn es gibt weltweit viele Reaktoren, die in ganz ähnlich seismisch aktivem Gebiet liegen wie die Reaktoren in Fukushima. Auch in Deutschland gibt es das Risiko von Erdbeben.

Es ist nach Auffassung von Greenpeace bisher nicht abschließend geklärt, was tatsächlich die Katastrophe von Fukushima genau ausgelöst hat. Es gibt ernstzunehmende Hinweise und Aussagen von Tepco-Mitarbeitern und Nuklearexperten, die bereits das Erdbeben als Hauptverursacher der Schäden am AKW, und damit der Nuklearkatastrophe ansehen. Bereits Ende März 2011 äußerte der Ingenieur Mitsuhiro Tanaka, dass es schon direkt nach dem Erdbeben zu Kühlwasserverlust in Block 1 gekommen sei. Er stützte seine Aussagen auf die vorliegende Datenlage aus dem AKW. Diese zeigten, dass es vermutlich einen Rohrbruch am Reaktordruckbehälter gegeben habe, der nur durch das Erdbeben entstanden sein könne. Bereits durch dieses Ereignis wäre der Reaktor

⁸¹ Z.B. RWE, S. 50: „Vergleichbare Naturereignisse (...) können in Deutschland ausgeschlossen werden.“

⁸² BVerwGE 72, 300, 315.

dann außer Kontrolle geraten. Tanaka äußerte sich dahingehend, dass dies aufgrund der vorliegenden Daten „nahezu unbestreitbar“ wäre.⁸³

Im Mai berichtete die Süddeutsche Zeitung über einen internen Bericht der Betreiberfirma Tepco, die die Aussagen von Tanaka bestätigten. Demnach sei schon früh Kühlwasser ausgetreten und es sei schon früh zu einer Kernschmelze gekommen.⁸⁴ Stellungnahmen des Nuklearexperten John *Large* kommen ebenfalls zu der Analyse, dass es bereits wenige Stunden nach dem Erdbeben zu einer Kernschmelze im Block 1 gekommen sei.⁸⁵

Die Annahme, dass bereits das Erdbeben zu einem Rohrbruch und damit einhergehendem Kühlmittelverlust und einer frühen Kernschmelze geführt hat, liefert für viele Ereignisse eine plausible Erklärung:

- Eine Beschädigung am Reaktordruckbehälter durch das Erdbeben würde das frühe Auftreten von Radioaktivität im Reaktorgebäude erklären.
- Eine Beschädigung des Reaktordruckbehälters kann zudem die 10.000 Tonnen verschwundenes Kühlwasser erklären, die vom Betreiber in den Behälter gepumpt wurden.
- Dass Block 1 trotz des fehlenden Kühlwassers im Reaktordruckbehälter nicht heißer geworden ist, ist mit einer frühen Kernschmelze begründbar: der geschmolzene Kern lag am Boden des Behälters und war dort vom restlichen Wasser bedeckt.

Doch trotz dieser massiven Hinweise, dass schon das Erdbeben zu der Atomkatastrophe geführt hat, scheint die Nuklearindustrie nicht an einer wirklichen Aufklärung der Umstände interessiert zu sein. Auch die Mission der IAEA nach

⁸³ t-online.de, dpa, dapd, AKW Fukushima offenbar schon durch das Erdbeben beschädigt, 17.05.2011; http://nachrichten.t-online.de/akw-fukushima-offenbar-schon-durch-das-erdbeben-beschaedigt/id_46488960/index .

⁸⁴ *Süddeutsche Zeitung*, Artikel vom 25.05.2011, Spätes Eingeständnis aus Tokio - In drei Blöcken von Fukushima I gab es im März eine Kernschmelze, bestätigt die Betreiberfirma, SZ, Artikel vom 25.05.2011; *Süddeutsche Zeitung*, Artikel vom 27.05.2011, Schon das Beben war zu viel - Erdstöße beschädigten japanische Reaktoren vor dem Tsunami.

⁸⁵ *Large & Associates* 2011: Lagebericht zur nuklearen / radiologischen Situation in Fukushima Dai-ichi; *Large & Associates* 2011: Eine kurze Meinungsabgabe über den Plan von TEPCO, das Primärcontainment der Einheit 1, Fukushima Dai-ichi zu fluten; www.greenpeace.de/fileadmin/gpd/user_upload/themen/atomkraft/Uebersetzung_Large_R319_7-A1.pdf .

Fukushima Ende Mai, Anfang Juni 2011 hat sich dieser Fragestellung nicht ernsthaft angenommen, wie der Sachverständige *Large* festgestellt hat⁸⁶.

Stattdessen scheint sich die Atomindustrie weltweit auf eine Sprachregelung verständigt zu haben, die den Tsunami als maßgeblichen Verursacher der Katastrophe darzustellen versucht. Auch das gehört zu einer häufig beobachteten Umgangsweise mit Stör- und Unfällen im Bereich der friedlichen Nutzung der Kernenergie: Erkenntnisse, die der Industrie nicht opportun sind, werden ignoriert, verleugnet und aktiv bekämpft. Heute weiß man, dass genau dieses Verhalten Mitschuld an dem Atomunfall in Fukushima hat⁸⁷.

- c) Angeblich unterschiedlicher Sicherheitsstandard in Japan kein Argument gegen Atomausstieg in Deutschland

Nicht plausibel sind nach Auffassung von Greenpeace auch alle Ausführungen der Verfassungsbeschwerden, nach denen aufgrund unterschiedlicher sicherheitstechnischer Randbedingungen in Japan und Deutschland aus den Kernschmelzunfällen in Fukushima keine Argumente gegen den Weiterbetrieb von Reaktoren in Deutschland gewonnen werden könnten⁸⁸. Es handelt sich um ein altbekanntes Argument („Das kann bei uns nicht passieren“), welches schon die öffentliche Diskussion um jeden internationalen Störfall begleitet hat und deshalb erhöhte Aufmerksamkeit gebietet. Was die Verfassungsbeschwerde von RWE bezüglich der deutschen Atomkraftwerke grob vereinfachend konstatiert, gilt prinzipiell auch für einen Vergleich deutscher mit japanischen Anlagen: „Die Anlagen sind auch aus naturwissenschaftlich-technischer Sicht systematisch vergleichbar; sie alle nutzen die Spaltung von Kernbrennstoffen zur Erzeugung von Energie“⁸⁹. Das Risikopotential ist in beiden Ländern prinzipiell das gleiche. Auch der Umgang damit weist, ungeachtet möglicher Auslegungsunterschiede im Einzelnen, eine Vielzahl struktureller, fehlerbegünstigender Übereinstimmungen auf. Allzu oft wird auch in Deutschland die Sicherheitskultur Wirtschaftlichkeitserwägungen geopfert.

Dass Japan eine hoch entwickelte Industrienation ersten Ranges ist und, was technische Entwicklungen betrifft, nicht hinter Deutschland zurücksteht, ist allgemein bekannt. Vor der Katastrophe von Fukushima waren 54 Atomreaktoren in Betrieb. Mitsubishi Heavy Industrie stellt weltweit die größten Reak-

⁸⁶ *Large & Associates*, 2011: Review of the international atomic energy agency (IAEA) preliminary summary of its fact finding expert mission to Japan of 24 May to 1 June 2011 www.greenpeace.de/fileadmin/gpd/user_upload/themen/atomkraft/Large_IAEA_Final_update_0611.pdf.

⁸⁷ *Greenpeace International*, 2012: Lessons from Fukushima; www.greenpeace.org/international/Global/international/publications/nuclear/2012/Fukushima/Lessons-from-Fukushima.pdf.

⁸⁸ Siehe etwa E.ON, S. 36 ff.

⁸⁹ RWE, S. 202.

tordruckbehälter her. Die japanische Atomaufsicht wurde im Zuge einer IRRS-Mission (Integrated Regulatory Review Service) von der Internationalen Atomenergie Agentur (IAEA) untersucht und speziell die Sicherheitsvorkehrungen gegen schwere Ereignisse wurden als vorbildlich bewertet⁹⁰. Nach dem starken Erdbeben am 23. Juli 2008, bei dem das Atomkraftwerk Kashiwazaki Kariwa beschädigt worden war, hat die Japanische Nuclear and Industrial Safety Agency (NISA) weitere Verbesserungen der Sicherheitsstandards auf den Weg gebracht.

Diese waren allerdings offenkundig nicht ausreichend. Es ist kritisiert worden, dass es in Japan oft viele Jahre dauert, bis erkannte Sicherheitsdefizite behoben werden, und dass wirtschaftliche Überlegungen und Verhandlungen zu oft deutlich abgeschwächten Ergebnissen führen. Das ist aber gerade kein spezifisch japanisches Problem. Die deutsche Atomaufsicht ist wegen ihrer Struktur der Bundesauftragsverwaltung besonders schwerfällig und mitunter in sich zerrissen. Auf dem 13. Deutschen Atomrechts-Symposium hat der damalige Bundesumweltminister Gabriel Defizite eingeräumt und konstatiert: „Unser Eindruck ist, dass die deutsche Atomaufsicht Gefahr läuft, mit internationalen Maßstäben bezüglich Ausstattung und Organisation nicht mehr mithalten zu können“⁹¹. So scheiterten beispielsweise verschärfte Auflagen nach schweren Pannen im AKW Philippsburg. Die Bundesaufsicht wollte Auflagen durchsetzen, die die Landesaufsichtsbehörde aber ablehnte. Es kam nach bundesaufsichtlichen Weisungen, die von dem zuständigen Ministerium nur widerwillig durchgesetzt wurden, zu Auflagen, die aber auf Klage des Betreibers aufgehoben wurden⁹². Auf der Strecke blieb die Sicherheit.

Es ist weiter als Grund für eine „laxe“ Aufsicht in Japan die besondere Nähe einzelner Behördenmitarbeiter zu den Energieversorgungsunternehmen kritisiert worden. Doch genau diese enge personelle Verquickung zwischen Aufsicht und Betreiber, die jeweils aus demselben „Pool“ ihre Experten rekrutieren, ist ein weltweites Problem und kann daher überall zu Konsequenzen wie in Japan führen. Zu diesem Schluss kommt auch eine Studie vor *Large*: „Japan isn't unique in drawing nuclear regulators from a small group of experts, says John Large, a U.K.-based consultant who has advised Greenpeace on nuclear safety issues in Japan. Virtually every regulator in the world has a cozy relationship with the nuclear industry," Large says. "This is a very incestuous industry where

⁹⁰ „The operating experience for major events has been thoroughly investigated and appropriate countermeasures have been enforced on the licensees“; <http://www.nisa.meti.go.jp/genshiryoku/files/report.pdf>.

⁹¹ *Gabriel*, Das Atomrecht als Sicherheitsrecht und als zentrales Element der Energiepolitik, in: Koch/Roßnagel (Hrsg.), 13. ATRS., 2008, S. 13, 21; siehe auch BMU Nr. 330/07 Berlin 4.12.07: „Die deutsche Atomaufsicht muss noch effizienter werden und sich an internationalen Maßstäben messen lassen.“

⁹² BVerwGE 131, 259.

the regulator and the operator and the manufacturer are all drawn from the same pool of fish." Zahlreiche Spitzenbeamte aus den Ministerien in Deutschland, die für die Regulierung der Atomindustrie Verantwortung trugen, haben nach ihrem freiwilligen Ausscheiden lukrative Posten bei der Industrie, bei industrienahen Einrichtungen oder industrienahen Lobbyorganisationen angenommen und es zum Teil sogar bis hin zu Vorstandsposten in der Energiewirtschaft gebracht. Auf die Nennung von Namen, die ohne Weiteres möglich wäre, soll hier verzichtet werden.

Die Behebung notwendiger Sicherheitsdefizite ist auch in Deutschland am Widerstand der Betreiber sowie den Reibungsverlusten im Bereich der Atomaufsicht gescheitert. Der bereits erwähnte jahrzehntelang andauernde Konflikt um die sog. Weimar-Auflagen für die Kraftwerksblöcke Biblis A und B belegen dies eindrucksvoll. So wurde beispielsweise für das AKW Biblis die Errichtung einer Notstandswarte vorgeschrieben. Tatsächlich wurde aber die Errichtung immer wieder hinausgezögert und nicht eingefordert, sodass deren Errichtung bis zu Stilllegung der Kraftwerksblöcke nicht durchgeführt worden ist⁹³. Eine durch den Bund vom Betreiber EnBW dringend geforderte Nachrüstliste⁹⁴ wurde von der Atomaufsicht in BAWÜ schlicht nicht weiter bearbeitet.

Doch selbst wenn Sicherheitsdefizite nach langwierigen Auseinandersetzungen behoben werden, dauert es häufig Jahre und Jahrzehnte, bis Arbeiten abgeschlossen sind. Beispielsweise wurden die Probleme mit den ferritischen Rohrleitungen bereits Ende der 1970er Jahre erkannt. Seit Beginn der 1980er Jahre gab es mit dem Basissicherheitskonzept einen neuen Stand von Wissenschaft und Technik für sicherheitsrelevante Rohrleitungen. Trotzdem wurden die Nachrüstungen (im AKW Isar 1) erst 1998 abgeschlossen⁹⁵.

Ähnlich defizitär ist auch der Umgang der Aufsichts- und Genehmigungsbehörden mit dem modernen Phänomen des internationalen Terrorismus ausgefallen. Im Anschluss an die Terroranschläge vom 11. September 2001 war dieses Thema, nachdem bekannt wurde, dass die Attentäter zunächst auch vorhatten,

⁹³ *Deutscher Bundestag*, 2010: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sylvia Kottling-Uhl, Hans-Josef Fell, Bärbel Höhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN — Atomkraftwerk Biblis – spezifische Regelungen, Drucksache 17/2247;
<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/026/1702606.pdf>.

⁹⁴ *EnBW* 2007: Antrag auf Änderungsgenehmigung gemäß § 7 AtG zur Verbesserung der Elektro-, Leit- und Systemtechnik hinsichtlich einer Optimierung des Schutzkonzeptes für GKN 1 in Form einer ersten Teilgenehmigung gemäß §18 AtVfV;
http://www.greenpeace.de/fileadmin/gpd/user_upload/themen/atomkraft/Antrag_EnBW_-_LM_U_BaWue_Nachrustung_GKN1_05-09-2007.pdf.

⁹⁵ *Intac*, 2010: Stellungnahme über Sicherheitsprobleme älterer Atomkraftwerke - Beispiel Isar 1, i. A. Bündnis 90 / Die Grünen im Bayerischen Landtag;
http://www.gruene-fraktion-bayern.de/sites/default/files/downloads/broschueren/sicherheitsgutachten_isar_1.pdf.

ein amerikanisches Atomkraftwerk anzugreifen, in der Bundesrepublik Deutschland auf die Tagesordnung gesetzt worden und hat eine Vielzahl von Fachbeiträgen und auch gerichtliche Entscheidungen provoziert. Die Defizite im Bereich des Schutzes von Nuklearanlagen vor terroristischen Anschlägen sind bereits umfassend in der von Greenpeace unterstützten Verfassungsbeschwerde vom 1. Februar 2011, Az.: 1 BvR 309/11, thematisiert worden⁹⁶.

In der Bundesrepublik Deutschland hat vor allem der herbeigeführte Flugzeugabsturz in der Diskussion nach dem 11. September 2001 eine herausragende Rolle gespielt. Bereits frühzeitig haben unterschiedliche Expertenorganisationen darauf hingewiesen, dass keines der in Deutschland betriebenen Kernkraftwerke auf den Absturz einer großen Verkehrsmaschine ausgelegt ist. Dazu zählten insbesondere die durch die Länder Bayern, Baden-Württemberg und Hessen ins Leben gerufene Internationale Länderkommission Kernenergie (ILK) sowie die Gesellschaft für Reaktorsicherheit (GRS).

Vor allem das Gutachten der GRS aus dem Jahr 2002⁹⁷, dessen inhaltliche Aussagen in einer Zusammenfassung des BMU bekannt geworden sind, zeigte gravierende Defizite der Sicherheit deutscher Kernkraftwerke „vor dem Hintergrund der terroristischen Anschläge in den USA vom 11. September 2001“ auf. Besonders schlecht schnitten in dem GRS-Gutachten die Reaktoren der älteren Baureihen (Biblis A, Brunsbüttel, Isar 1, Philippsburg 1 sowie Neckarwestheim 1, Unterweser und Krümmel) ab. Bei den ältesten Reaktoren muss bereits beim Absturz eines kleinen Flugzeugs mit nicht beherrschbaren Ereignisabläufen gerechnet werden.

Josef Eibl, Professor für Baumechanik und Mitglied der von Bayern, Baden-Württemberg und Hessen ins Leben gerufenen Internationalen Länderkommission Kernenergie (ILK), empfahl deshalb die Errichtung einer Schutzstruktur rund um das Atomkraftwerk. Diese sollte aus zwei Elementen bestehen: aus dicken Stahlbetonwällen und aus Stahlnetzen. Die drei bis fünf Meter dicken Wälle sollten dort aufgestellt werden, wo das Reaktorgebäude weder von angrenzenden Gebäuden noch von Bergen geschützt wird. In Eibls Modell würde ein Passagierflugzeug beim Anflug auf den Reaktor in den Betonwall rasen und explodieren. Zusätzlich empfahl Eibl, ein Stahlnetz zehn Meter über der Kuppel zu montieren, um den Reaktor von oben gegen einen Hubschrauber zu schützen, der sich in den Reaktor stürzen oder eine große Sprengstoffmenge abwerfen könnte⁹⁸.

⁹⁶ Verfassungsbeschwerde vom 1. Februar 2011, Az.: 1 BvR 309/11, S. 35 ff, **Anlage 1**.

⁹⁷ Wurde als Anlage 12 zu der Verfassungsbeschwerde vom 1. Februar 2011, Az.: 1 BvR 309/11, **Anlage 1**, zur dortigen Akte gereicht.

⁹⁸ Zu weiteren Vorschlägen baulicher Ertüchtigung *Otten*, Eigensicherung, 2006, S. 342, Fn. 1468.

Den Vorschlägen einer baulichen Ertüchtigung der Anlagen ist jedoch nicht gefolgt worden, obwohl sie nach Angaben von Professor Eibl wirtschaftlich „machbar“ gewesen wären. Als Ursachen dafür, dass es nach dem 11. September 2001 zu keiner effektiven Aufarbeitung der Herausforderungen für die Nuklearanlagen in Deutschland gekommen ist, sind zum Teil politische, zum Teil auch psychologische Aspekte hervorzuheben. Betreiber, Länderbehörden und der Bund haben sich über lange Zeiträume in politische und juristische „Stellungskriege“ verwickelt, die Ansätze zu einer effektiven Lösung der Probleme schon im Keim erstickt haben.

Während der BMU im Anschluss an das GRS-Gutachten die Forderung aufgestellt hat, es müsse zu einer einzelfallbezogenen Schwachstellenermittlung und zu möglichst umgehend umzusetzenden einzelfallbezogenen Verbesserungsmaßnahmen an den einzelnen Standorten kommen, haben die Länder dies u. a. mit der Begründung abgelehnt, aufgrund einer angeblich nicht abgesicherten Rechtslage sei eine Durchsetzung anlagenspezifischer Untersuchungen zur genauen Ermittlung der Verwundbarkeit der einzelnen Anlagen praktisch nicht möglich.

Die Betreiber ihrerseits haben sowohl Bund als auch Ländern jedwede Kompetenz abgesprochen, den Anlagenbetrieb nachträglich auf Basis von § 17 Abs. 1 AtG oder auf Basis aufsichtlicher Anordnung (§ 19 AtG) zu beauftragen und ihr VGB-Konzept (Vernebelung) durchgängig als „freiwillige“ Maßnahme deklariert. Die Haltung der Betreiber war frühzeitig mit juristischen Expertisen unterlegt worden⁹⁹, die in der höchstrichterlichen sowie verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung jedoch keinen Bestand hatten¹⁰⁰.

Als dürftiges Resultat des „Stellungskrieges“ ergab sich schließlich die Übernahme des von der Vereinigung der Betreiber von Großkraftwerken (VGB) entwickelten sogenannten VBG-Konzepts, welches die Zielerreichbarkeit der Reaktorblöcke durch Einnebelung reduzieren soll. Hintergrund der Übernahme des VBG-Konzepts war letztlich eine Einigung des BMU (in Person des damaligen Staatssekretärs Baake) mit der Betreiberseite (vertreten durch Herrn Dr. Hohlefelder). Einigungsgrundlage war allerdings nicht lediglich die Installation einer Vernebelungsanlage, sondern auch die gleichzeitige Definition von Randbedingungen, die als Wirksamkeitsvoraussetzung für die Vernebelung angesehen wurden. Zu den Randbedingungen zählten vor allem auch die Stö-

⁹⁹ Vgl. z.B. *Ossenbühl*, Terroristische Angriffe auf Kernkraftwerke – aus rechtlicher Sicht, NVwZ 2002, 290; *von Danwitz*, Genehmigungsrechtliche Fragen terroristischer Angriffe auf Kernkraftwerke, RdE 2002, 113.

¹⁰⁰ BVerwG, Urteil vom 11. April 2008 – 7 C 39.07, BVerwGE 131, 129; Urteil vom 22.03.2012, 7 C 1/11, BVerwG NVwZ 2012, 750 sowie BVerfG Beschl. v. 21.01.2009, 1 BvR 2524/06, NVwZ 2009, 515.

rung der satellitengestützten Navigationssysteme in der Umgebung der Anlage sowie die Verfügbarkeit militärischer Maßnahmen (Abschuss des Flugzeugs).

Beide Randbedingungen sind unstreitig nicht gegeben. Die Störung der satellitengestützten Navigationssysteme scheiterte am Einspruch des zuständigen Verkehrsministeriums sowie an technischen Problemen. Der damalige Ministerialdirektor beim BMU, Wolfgang Renneberg, hat dies wie folgt ausgedrückt:

„Eine wesentliche Wirksamkeitsvoraussetzung für den Aufbau eines künstlichen Nebelschutzes im Falle eines Angriffs auf ein Kernkraftwerk ist es, dass eine elektronische Landehilfe – wie z.B. GPS – den Sichtschutz nicht auf einfache Weise unterlaufen kann. Aufgrund vorliegender gutachterlicher Einschätzung bin ich bislang davon ausgegangen, dass es keine grundsätzlichen Probleme gibt, elektronisch zielgenaue Landehilfen (z.B. GPS) in der Anflugphase unwirksam zu machen. Meine letzte Besprechung mit dem für die deutsche Flugsicherung zuständigen Ressort (BMVBW) hat jedoch ergeben, dass zwar ein GPS-System erfolgreich gestört werden könne, nicht jedoch drei weitere wohl ähnlich zielgenaue Systeme, über die jedes größere Flugzeug verfügt.“ (99.1.2.0.8.1.0, Maßnahmen gegen einen gezielten Absturz eines Verkehrsflugzeuges auf das KKW Biblis, Verfahrensakte, Ordner 2, Bl. 290, 291)¹⁰¹

Mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, die Abschussermächtigung im Luftsicherheitsgesetz für verfassungswidrig zu erklären¹⁰², sowie mit der durch das Bundesverkehrsministerium vermittelten Erkenntnis, dass eine GPS-Störung unwirksam ist, war letztlich bereits im Jahr 2007 die „Geschäftsgrundlage“ für die Vereinbarung mit der Betreiberseite entfallen. Nach allem muss deshalb davon ausgegangen werden, dass das VBG-Konzept zu keinem relevanten Sicherheitsgewinn im Hinblick auf den herbeigeführten Flugzeugabsturz führen kann. Tatsächlich stehen deshalb nach Auffassung von Greenpeace bis heute alle deutschen Atomkraftwerke ohne ausreichenden Schutz vor Flugzeugabsturz da, obwohl bundesrepublikanische Behörden einen solchen Schutz für notwendig erachten.

Der Soziologe *Berger*¹⁰³ hat völlig zutreffend das Konzept der Vernebelung „als Schritt zu purem symbolischen Umwelthandeln im Sinne einer Placebo-Politik“

¹⁰¹ Dokument wurde als Anlage 13 zu der Verfassungsbeschwerde vom 1. Februar 2011, Az.: 1 BvR 309/11, **Anlage 1**, zur dortigen Akte gereicht.

¹⁰² BVerfGE 115, 118.

¹⁰³ *Berger*, Vom Restrisiko zum Alptraum – über den Umgang mit möglichem Nuklearterror, *Leviathan* 2005, 337, 360; eine Ablichtung des lesenswerten Aufsatzes wurde als Anlage 14 zu der Verfassungsbeschwerde vom 1. Februar 2011, Az.: 1 BvR 309/11, **Anlage 1**, zur dortigen Akte gereicht.

und als Ausdruck der von ihm diagnostizierten „Hilflosigkeit im Umgang mit Nuklearterror“ kritisiert. Der Aufsatz zeigt überzeugend auf, dass die politisch und administrativ defizitären Reaktionen auf das moderne Phänomen eines möglichen Nuklearterrorismus nicht durch rationales Handeln, sondern durch Muster des „Handlungsaufschubs“ sowie der „Risikoverdrängung“ geprägt sind. Im Falle des VGB-Konzepts liegt der typische Fall einer „substanz- und effizienzlosen Scheinaktivität des Staates“¹⁰⁴ vor, mit der selbst nach restriktiven Auffassungen der Schutzpflicht nicht genügt werden kann.

Der Umgang der Industrie und der Aufsichtsbehörden mit den als notwendig angesehenen Vorsorgeanforderungen vor Flugzeugabsturz¹⁰⁵ stellt nach Auffassung von Greenpeace ein besonders eindrucksvolles Beispiel dafür dar, dass auch in der Bundesrepublik Deutschland der Aspekt der Sicherheit in einer administrativ ineffizienten Struktur vernachlässigt wird.

Strukturelle Defizite, was die Sicherheitskultur anbelangt, gibt es in Japan ebenso wie in Deutschland. Es gibt deshalb nach Auffassung von Greenpeace, obwohl es im Detail technische Unterschiede im Bereich von Anlagenauslegung o.ä. geben mag, keinen rationalen Grund für die Annahme, dass Stör- oder Unfallszenarien vergleichbaren Ausmaßes in Deutschland ausgeschlossen sind.

d) Probabilistische „Philosophie“ des „Restrisikos“ defizitär

Nach Auffassung von Greenpeace hat Fukushima erneut gezeigt, dass für die Sicherheit des Betriebs von Nuklearanlagen entscheidende Faktoren wie die Sicherheitskultur nicht exakt modelliert werden können. Wie schon ausgeführt wurde, stellt es eine verkürzte Sicht dar, nach den Ereignissen von Fukushima lediglich die Wahrscheinlichkeit von Tsunamis bzw. die Auslegung gegen Erdbeben als Matrix zur Bewertung der neu aufgeworfenen Sicherheitsfragen heranzuziehen. Die Problematik, dass sich schwere Unfälle tatsächlich viel häufiger ereignen, als bislang rechnerisch erwartet wurde, wird auch nicht durch den Vergleich von Fukushima mit japanischen Atomkraftwerken an der Nordküste entkräftet¹⁰⁶. Fukushima hat nach Auffassung von Greenpeace ein weiteres Mal gezeigt, dass die Bestimmung eines Risikos anhand von mathematisch bestimmten Eintrittswahrscheinlichkeiten unzureichend ist.

Unfallwahrscheinlichkeiten (genauer: Unfallhäufigkeiten; die beiden Begriffe werden umgangssprachlich oft synonym verwendet) werden üblicherweise in sogenannten probabilistischen Sicherheitsanalysen (PSA) ermittelt. Die Prob-

¹⁰⁴ *Papier*, Verfassungsrechtliche Probleme beim Umgang mit Plutonium, in: Lukes/Birkhofer, 8. ATRS, 1989, S. 173, 176.

¹⁰⁵ Vgl. dazu vor allem zuletzt die Entscheidung des BVerwG zum Zwischenlager Unterweser, Urteil vom 22.03.2012, 7 C 1/11, BVerwG NVwZ 2012, 750.

¹⁰⁶ So RWE, S. 51.

leme dieser Analysen sind seit längerem allgemein bekannt: Sie geben kein vollständiges Bild der Gefahren und ihre Aussagekraft ist daher begrenzt¹⁰⁷. Z.B. Risiken aufgrund von Terror- und Sabotage-Aktionen können dabei überhaupt nicht berücksichtigt werden¹⁰⁸. Auch unvorhergesehene physikalische und chemische Prozesse sowie unerwartete technische Versagensmechanismen bleiben bei einer PSA unberücksichtigt. Alterungserscheinungen können bisher kaum in die Analysen eingebaut werden. In anderen Fällen ist eine Berücksichtigung zwar möglich, aber mit sehr großen Unsicherheiten behaftet – wie etwa bei Erdbeben, Vorhersagen des Containment-Verhaltens bei schweren Unfällen oder komplexen Formen menschlicher Irrtümer und Fehlhandlungen.

Wie in der Verfassungsbeschwerde von RWE ausgeführt wird, entspricht es einer häufig vertretenen Meinung, die Grenze zum Restrisikobereich bei einer Eintrittswahrscheinlichkeit von 10^{-6} zu ziehen¹⁰⁹. Die Realität der Risiken spiegelt sich in dieser konventionellen Risikozahl (10^{-6}) jedoch offenkundig nur unzureichend wider¹¹⁰. Die fünf Kernschmelzunfälle in Harrisburg, Tschernobyl und Fukushima in nur 32 Jahren hätten statistisch betrachtet gar nicht passieren dürfen. Die faktische Realität dieser Ereignisse stellt die interessengeleiteten Risikoabschätzungen der Betreiber und der mit ihnen verbundenen wissenschaftlichen und politischen Kreise in Frage.

Yukka Laaksonen, 2011 der Vorsitzende von WENRA (Western European Nuclear Regulators Association) hat aufgezeigt, dass keines der drei großen Kernschmelzereignisse bei Leistungsreaktoren in den probabilistischen Risikoanalysen erkennbar war und daher von diesen Analysen auch nicht erfasst wurden¹¹¹. Bei Three Mile Island 1979 war es unzureichendes Wissen der Schichtmannschaft, auf Fehler des Reaktors richtig zu reagieren, in Tschernobyl, 1986, waren grobe Fehler der Sicherheitskultur ein wesentlicher Auslöser. Auch das Fehlverhalten des Betreibers von Fukushima sowie der verantwortlichen japanischen Behörden, welches dazu geführt hat, dass die Notstromaggregate in Fukushima nicht gegen Überflutung gesichert worden waren, ist offenbar seit Inbetriebnahme der Reaktoren im Jahr 1971 niemand in Japan

¹⁰⁷ Siehe etwa *Roßnagel*, Der Nachweis von Sicherheit im Anlagenrecht – Am Beispiel von deterministischen und probabilistischen Sicherheitsnachweisen im Atomrecht, DÖV 1997, 801

¹⁰⁸ vgl. etwa *Otten*, Eigensicherung, 2006, 326.

¹⁰⁹ RWE S. 53; vgl. *Steinberg*, Atomrechtliche Schadensvorsorge und Restrisiko, in: *Schneider/Steinberg*, Schadensvorsorge zwischen Genehmigung, Bestandsschutz und staatlicher Aufsicht, 1991, S. 9, 56; *Büdenbender/Heintschel von Heinegg/Rosin*, Energierecht I, 1999, Rdnr. 809, unter Bezugnahme auf Erwägungen zur Störfallliste.

¹¹⁰ So etwa auch *Ströbele/Pfaffenberger/Heuterkes*, Energiewirtschaft, 3. Aufl., 2012, S. 200 f.

¹¹¹ *Yukka Laaksonen*, RADIATION AND NUCLEAR SAFETY AUTHORITY 28 June 2011: Opening remarks on behalf of WENRA, on Nuclear Safety in Europe - First Regulatory Conference, Brussels 28-29 June 2011; <http://www.ensreg.eu/sites/default/files/conference/28%2006%202011/OPENING%20SESSION/PART%202/J%20Laaksonen%20to%20First%20European%20Regulatory%20Conference.pdf> .

aufgefallen und wäre vor dem Kernschmelzunfall für unmöglich gehalten worden. Dieses von den Verfassungsbeschwerden konstatierte „strukturelle Versagen, (das) mit dem Standard eines Hochtechnologielandes unvereinbar ist“, lässt sich eben probabilistisch nicht berechnen.

Wissenschaftler des Max-Planck-Instituts für Chemie in Mainz haben anhand der bisherigen Laufzeiten aller zivilen Kernreaktoren weltweit und der aufgetretenen Kernschmelzen errechnet, dass solche Ereignisse im momentanen Kraftwerksbestand etwa einmal in 10 bis 20 Jahren auftreten können und damit 200 mal häufiger sind als in der Vergangenheit geschätzt¹¹². In einer Studie für Greenpeace beleuchtet der Nuklear-Experte Helmut Hirsch, warum schwere Unfälle häufiger sind als die errechneten Wahrscheinlichkeiten in den Risikoanalysen¹¹³.

Auch die Auswirkungen eines Unfalls auf Bevölkerung, Staatswesen und Wirtschaft sind von Beginn an grob unterschätzt worden. Die Folgen eines derartigen Unfalles können die Landkarte Mitteleuropas verändern. Der 2011 pensionierte technisch-wissenschaftliche Geschäftsführer der Gesellschaft für Anlagen- und Reaktorsicherheit, Lothar Hahn, nannte als potenzielle Folgen eines derartigen schweren Unfalls¹¹⁴:

- Bis zu 15.000 akute Strahlentote.
- Bis zu 1 Million Krebstote (Spätschäden).
- Zusätzlich nichttödliche Krebserkrankungen und genetische Schäden.
- Evakuierung der Bevölkerung aus Gebieten von bis zu 10.000 km².
- Langfristige Umsiedlung der Bevölkerung aus Gebieten von bis zu 100.000 km².
- Schäden, die wirtschaftlich mit einer Schadenssumme von 10.000 Milliarden DM zu bewerten wären.

Entgegen der Auffassung der Verfassungsbeschwerden, die auf sehr durchsichtige Weise die Äußerungen der Ethik-Kommission zu diskreditieren versu-

¹¹² *Max Plack-Gesellschaft* 2012, Der nukleare GAU ist wahrscheinlicher als gedacht
http://www.mpg.de/5809185/Kernenergie_nuklearer_Gau ; **Anlage 2**.

¹¹³ *Hirsch* 2012: Schwere Reaktorunfälle – wahrscheinlicher als bisher angenommen – Grenzen und Möglichkeiten von probabilistischen Risiko-Analysen (PRA) – Studie im Auftrag des Greenpeace e.V., **Anlage 3**;
www.greenpeace.de/fileadmin/gpd/user_upload/themen/atomkraft/Studie_Wahrscheinlichkeit_Reaktorunfaelle.pdf .

¹¹⁴ *Hahn*, Kernkraftwerke der Welt: Bestand, Funktionsweise, Sicherheitsprobleme; in: Ministerium für Finanzen und Energie des Landes Schleswig-Holstein, „Gefahren der Atomkraft“, 2. aktualisierte Auflage, Kiel, Mai 1999, S. 17, 20/21.

chen¹¹⁵, schreibt die Ethik-Kommission mit der Formulierung „Anpassung ... an die Realität der Risiken“¹¹⁶ nur das nieder, was sich auch in der jahrzehntelangen Auseinandersetzung um den Betrieb der Atomkraftwerke längst herauskristallisiert hat, nämlich dass der von der Verfassung geforderte „praktische Ausschluss“¹¹⁷ von Risiken unter Bezugnahme auf probabilistisch ausgerichtete Risikodefinitionen nicht zu belegen ist. Zu Recht hat deshalb Kloepfer in diesem Zusammenhang auch die Frage aufgeworfen, ob die vom Bundesverfassungsgericht im Kalkar-Beschluss aufgestellten Grundsätze zum hinzunehmenden Restrisiko noch vertretbar sind¹¹⁸. Denn die Bestimmung des Restrisikos anhand der Berechnung von technischen Versagenswahrscheinlichkeiten ist offenkundig ungeeignet, die Gefahren, die mit dem Betrieb von Atomkraftwerken zur Stromerzeugung verbunden sind, angemessen abzubilden. Selbst wenn man der Argumentation von RWE und E.ON folgt, dass die Kernschmelzen in Fukushima auf individuelle Auslegungsfehler, Rechtsbruch und Schlamperei¹¹⁹ bei Betreibern und Behörden zurückzuführen sind, so ist dies Grund genug, Konsequenzen aus dem Fall Fukushima auch in Deutschland zu ziehen.

III. Auch weitere Argumente der Beschwerdeführer unzutreffend

1. Frühere Abschaltung älterer Kernkraftwerke sachlich gerechtfertigt

Nach Auffassung der Verfassungsbeschwerden¹²⁰ soll vor allem auch die Abschaltung der acht ältesten Kernkraftwerke sachlich nicht gerechtfertigt sein.

Auch dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden. Ältere Kernkraftwerke sind schon aufgrund altersbedingter Unterschiede besonders anfällig (a)). Sie sind vor allem aber auch besonders gefährdet im Hinblick auf Störmaßnahmen und Einwirkungen Dritter (b)). Es ist deshalb hochplausibel, dass der Gesetzgeber die besonders gefährdeten älteren Atomkraftwerke vom Netz genommen hat.

¹¹⁵ Das erfolgt bis in die Sprache hinein, indem durchgängig nur von einer „sog.“ Ethik-Kommission die Rede ist und dieselbe ausschließlich in Anführungszeichen erscheint, RWE S. 140.

¹¹⁶ *Ethik-Kommission*, Deutschlands Energiewende – Ein Gemeinschaftswerk für die Zukunft, vorgelegt von der Ethik-Kommission Sichere Energieversorgung Berlin, den 30. Mai 2011, S. 25.

¹¹⁷ BVerfGE 49, 89, 143.

¹¹⁸ *Kloepfer*, 13. Atomgesetznovelle und Grundrechte, DVBl 2011, 1437, 1440.

¹¹⁹ RWE S. 6; E.ON S. 35.

¹²⁰ E.ON S. 222 ff; RWE S. 7, S. 54 ff, S. 202 ff.

a) Gefährdung älterer Atomkraftwerke durch konzeptionelle Mängel und Alterungserscheinungen

Nach Auffassung von Greenpeace sind, vor allem in den älteren deutschen Kernkraftwerken, schwere Unfälle möglich – Unfälle, die weitreichende und lang anhaltende Auswirkungen haben. Zu besonders hohen Freisetzungen radioaktiver Stoffe kommt es, wenn der Reaktorkern schmilzt und außerdem der Sicherheitseinschluss (Containment) zeitnah versagt oder umgangen wird. Derartige Unfallabläufe können durch technisches Versagen im Kernkraftwerk ausgelöst werden, in Druckwasserreaktoren (dem weltweit und in Deutschland häufigsten Reaktortyp) beispielsweise in folgenden Fällen:

- Kleines Leck im primären Kühlkreislauf, gefolgt von Versagen des Druckabbaus im Kühlkreislauf und weiteren Ausfällen von Sicherheitsmaßnahmen; Durchschmelzen des Reaktordruckbehälters bei hohem Innendruck, Beschädigung des Containments durch die plötzliche Druckspitze.
- Heizrohrbruch in einem Dampferzeuger, dadurch Leckage zwischen Primär- und Sekundärkreislauf (Umgehen des Containments). Die Leckage kann nicht isoliert werden, Wärmeabfuhr über die intakten Dampferzeuger fällt aus.

Zu einem schweren Unfall kann es weiterhin auch durch eine externe Einwirkung auf das Kraftwerk kommen; Beispiele dafür:

- Schäden an Kühlkreislauf, Sicherheitssystemen und Containment durch ein Erdbeben, das über das bei der Auslegung des KKW angenommene Maß hinausgeht.
- Eben solche Schäden durch einen Terrorangriff (gezielter Absturz eines großen Verkehrsflugzeugs, Beschuss mit Hochexplosivgeschossen, Einsatz von Sprengmitteln außen am Reaktorgebäude u. a.). Der Schutz gegen derartige Angriffe ist bei deutschen Kernkraftwerken sehr unterschiedlich. Besonders gefährdet sind ältere Kernkraftwerke (dazu unten).

Dass ältere und neuere Atomkraftwerke schon auslegungsbedingt unterschiedliche Sicherheitsreserven aufweisen, liegt auf der Hand¹²¹. Bereits in der von Greenpeace unterstützten Verfassungsbeschwerde vom 1. Februar 2011, 1 BvR 309/11, wurde zu den Schwächen der älteren Reaktoren einzelfallbezogen

¹²¹ Vgl. dazu etwa *Wollenteit*, Strommengenübertragungen von „jung auf alt“ nach dem Atomgesetz: Materielle Kriterien und Rechtsschutz, ZUR 2008, 127, 128 m.w.N..

vorgetragen¹²². Gerade ältere Reaktoren weisen regelmäßig eine hohe Zahl sog. meldepflichtiger Ereignisse auf.

Fukushima hat zudem gezeigt, welche Gefahr von den abgebrannten Brennelementen in den Abklingbecken von Atomkraftwerken ausgehen kann. Diese Gefahr besteht gleichermaßen auch in älteren deutschen Atomkraftwerken, so auch bei dem Atomkraftwerk Krümmel. Denn bei den Siedewasserreaktoren liegen die Brennelementelagerbecken, wie bei den Reaktoren in Fukushima, außerhalb des Sicherheitsbehälters¹²³. Hinsichtlich mancher Aspekte schneiden die deutschen Anlagen sogar deutlich schlechter ab als die Reaktoren in Fukushima. Die Sicherheitsbehälter der vier ältesten deutschen Siedewasserreaktoren sind schlechter gegen die Folgen einer Kernschmelze geschützt. Analysen der GRS (PSA Level-2) für die deutschen Siedewasserreaktoren der Baulinie 69 zeigen eine hohe konditionale Wahrscheinlichkeit für große Freisetzungen von radioaktivem Material im Fall eines schweren Unfalls (schnelles Durchschmelzen des Sicherheitsbehälters)¹²⁴. Wesentliche Untersuchungskriterien des RSK-Berichtes sind zivilisatorisch bedingte Ereignisse, der Flugzeugabsturz, der sowohl mechanisch, als auch thermisch betrachtet wird. Seit 2002 ist bekannt, dass vor allem die 2011 endgültig abgeschalteten Atomreaktoren ungenügend gegen so ein Ereignis ausgelegt sind und bauliche Nachbesserungen praktisch nicht durchgeführt werden können.

Auch der Ausstiegsgesetzgeber 2002 hat diesen Zusammenhang zwischen einer geringeren Sicherheit von Altanlagen bei seinem Strommengenmodell zugrunde gelegt, indem er eine Strommengenübertragung von neuen auf alte Atomkraftwerke nur höchst ausnahmsweise zugelassen hat¹²⁵. Die Zeitspanne der Betriebsaufnahme des ältesten bis zum jüngsten der in der Anlage 3 genannten Kernkraftwerke beträgt knapp 20 Jahre. Es ist allgemein bekannt, dass aufgrund unterschiedlicher Auslegungsanforderungen in der Vergangenheit Kernkraftwerke auch unterschiedliche Sicherheitsreserven aufweisen. Überholte Technik sowie zeitbedingte Abnutzung können auch durch Nachrüstungen, wenn sie denn stattfinden, nicht immer vollständig kompensiert werden. Die Erkenntnis, dass einmal genehmigte Anlagen Verschleiß unterliegen und keinesfalls in

¹²² Verfassungsbeschwerde vom 1. Februar 2011, Az.: 1 BvR 309/11; **Anlage 1**; *Biblis*, S. 16 ff; *Brunsbüttel*, 18 ff; *Unterweser*, S. 22 ff; *Krümmel*, S.24 ff; *Isar 1*, S. 27 f; *Phillippsburg*, S. 28; *Neckarwestheim*, S. 28 f.

¹²³ Siehe, *Seidler*, Gefahr in Kobaltblau, Spiegel-Online v. 16.03.2011; <http://www.spiegel.de/wissenschaft/technik/abklingbecken-deutscher-meiler-gefahr-in-kobaltblau-a-751304.html>.

¹²⁴ *Oberösterreichische Landesregierung et al*, 2010: Schwachstellenbericht Siedewasserreaktoren Baulinie 69. Kurzstudie zu Schwachstellen in den Kernkraftwerken SWR 69 Brunsbüttel, Isar 1, Krümmel und Philippsburg; http://www.risk.boku.ac.at/Schwachstellenbericht_SWR_69.pdf.

¹²⁵ Vgl. im Einzelnen *Wollenteit*, Strommengenübertragungen von „jung auf alt“ nach dem Atomgesetz: Materielle Kriterien und Rechtsschutz, ZUR 2008, 127, 128, m.w.N..

einem einmal genehmigten Zustand verbleiben¹²⁶, ist geradezu banal. Es ist mithin offenkundig, dass die in Deutschland betriebenen Kernkraftwerke kein einheitliches Sicherheitsniveau aufweisen. Der BMU hat etwa in der Vergangenheit auf eine parlamentarische Anfrage der Fraktion der Grünen, ob die Atomkraftwerke Biblis A und B, Neckarwestheim und Brunsbüttel zu den weltweit modernsten und sichersten gehören, mit der lapidaren Feststellung reagiert, dass diese Kernkraftwerke nicht dem aktuellen Stand von Wissenschaft und Technik entsprechen¹²⁷.

Der frühere Abteilungsleiter für Reaktorsicherheit beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), Wolfgang Renneberg, hat in einer Expertise herausgearbeitet, dass trotz der Auslegung von Reaktoren auf eine Laufzeit von 30 bis 40 Jahre viele unvorhergesehene vorzeitige Alterungsprozesse erkennbar geworden sind. Diese Alterungsprozesse zehren ursprüngliche Sicherheitsreserven auf. Zum Teil können sie – solange sie unentdeckt sind – nach Auffassung des Experten sogar die Sicherheit der Anlage in Frage stellen. Die ältesten Anlagen sind erwartungsgemäß von Alterungserscheinungen besonders stark betroffen. Nach den Ergebnissen der Untersuchung hatten beispielsweise Neckarwestheim I und Biblis A eine bis zu viermal höhere jährliche Ereignisrate als die neueren Kernkraftwerke Neckarwestheim 2 und Emsland¹²⁸. Zu demselben Ergebnis kommt die Dipl. Physikerin Oda Becker in einer Expertise für eine Umweltschutzorganisation¹²⁹. Das Problem der Alterungserscheinungen wird von *Renneberg* zutreffend wie folgt zusammengefasst:

„Aus den bereits bekannten Untersuchungen ergibt sich jedoch, dass bei allen Kernkraftwerken Fehler, die durch Alterung zumindest mitverursacht sind, zunehmen. Bei den Kraftwerken der älteren Baulinien ist die altersbedingte Fehlerrate wesentlich höher.

Zu den Atomkraftwerken der älteren Baulinien gehören die Druckwasserreaktoren Biblis-A, Biblis-B, Neckarwestheim 1, Unterweser sowie die Siedewasserreaktoren Brunsbüttel, Krümmel, Philippsburg 1, Isar 1. Alterungseffekte und konzeptionelle Schwächen vermindern ihre Betriebssicherheit im Vergleich zu neueren Reaktoren deutlich. Nachrüstungen können ihre Sicherheitsnachteile nur begrenzt ausgleichen und vergrößern andererseits das Risiko für neue Fehler, die die Sicherheit

¹²⁶ Vgl. insoweit etwa auch *Ossenbühl*, Begrüßungsansprache, in: Ossenbühl (Hrsg.), Deutscher Atomrechtstag 2004, 2005, S. 11, 12.

¹²⁷ BT-Drucks. 16/1249, S. 11.

¹²⁸ *Renneberg*, Risiken alter Kernkraftwerke, Studie im Auftrag der Bundestagsfraktion von Bündnis 90 / Die Grünen, Juni 2010; wurde bereits als Anlage 5 zu der Verfassungsbeschwerde vom 1. Februar 2011, Az.: 1 BvR 309/11, **Anlage 1**, zur dortigen Akte gereicht.

¹²⁹ Wurde bereits als Anlage 6 zu der Verfassungsbeschwerde vom 1. Februar 2011, Az.: 1 BvR 309/11, **Anlage 1**, zur dortigen Akte gereicht.

mindern. Der Betrieb dieser alten und konzeptionell veralteten Atomkraftwerke erhöht das allgemeine Risiko des Betriebs von Atomkraftwerken erheblich. Der Risikobeitrag der veralteten Atomkraftwerke am kerntechnischen Gesamtrisiko ist im Vergleich zum Risikobeitrag der neueren Reaktoren überproportional hoch.

Jeder Versuch, die alten Reaktoren auch konzeptionell auf den heutigen Sicherheitsstandard zu bringen, käme technisch und wirtschaftlich einem Neubau nahe. Planung, Genehmigung und Bau würden darüber hinaus so große Zeiträume in Anspruch nehmen, dass die Sicherheitsverbesserungen für einen effektiven Sicherheitsgewinn zu spät kämen.“ (S. 43/44)

Die damit angesprochenen Defizite hätten auch nicht durch die sog. Nachrüstliste, die der BMU im Zusammenhang mit dem 11. Änderungsgesetz zum Atomgesetz (Laufzeitverlängerung) erstellt hat, kompensiert werden können. Sie enthält „deterministische Anforderungen“, „probabilistische Anforderungen“ und „Sicherungsmaßnahmen“, die erkennbar nicht geeignet gewesen wären, die Sicherheit der älteren Reaktoren signifikant zu erhöhen. Hierzu ist bereits umfassend im Zusammenhang mit der Verfassungsbeschwerde vom 1. Februar 2011 ausgeführt worden, sodass darauf verwiesen werden kann¹³⁰.

b) Mangelnder Schutz vor terroristischen Anschlägen

Bereits im Jahr 2005 hat der BMU die Auffassung vertreten, dass besonders ältere Kernkraftwerke nur unzureichend vor Terrorrisiken geschützt sind. „Terrorrisiko verbietet Verlängerung der Laufzeiten insbesondere älterer Atomkraftwerke“, lautete die damalige Pressemitteilung¹³¹.

Dass Kernkraftwerke für terroristische Gruppen als „attraktive“ Angriffsziele angesehen werden müssen, wird inzwischen nicht mehr ernsthaft in Zweifel gezogen. Die Attentäter des 11. September 2001 hatten selbst ursprünglich erwogen, eine der Maschinen auf ein Kernkraftwerk abstürzen zu lassen¹³². Im Herbst 2002 führte der Journalist Fouda in einer leeren Wohnung in Karatschi ein Interview mit den Topterroristen Ramzi Binalshibh sowie Khalid Sheikh Mohammed, welches aufgezeichnet wurde und als Originalprotokoll vorliegt. In diesem Interview wurden die Angriffspläne offenbart¹³³. Zum Inhalt des Interviews sowie zu zahlreichen weiteren Belegen dafür, dass Atomkraftwerke durch

¹³⁰ Verfassungsbeschwerde vom 1. Februar 2011, Az.: 1 BvR 309/11, S. 30 ff; **Anlage 1**.

¹³¹ BMU-Pressedienst Nr. 288/05, Berlin, 31.10.2005.

¹³² vgl. die Hinweise bei *Otten*, Eigensicherung, 2006, S. 281, bei Fn. 1224.

¹³³ Siehe *Fielding/Fouda*, Masterminds of Terror, Die Drahtzieher des 11. Septembers berichten, 2003, als Anlage 7 zur Verfassungsbeschwerde vom 1. Februar 2011, Az.: 1 BvR 309/11, S. 35 ff, **Anlage 1**, vorgelegt.

den internationalen Terrorismus gefährdet sind, ist bereits in der Verfassungsbeschwerde vom 1. Februar 2011 näher dargelegt worden, sodass darauf verwiesen werden kann¹³⁴.

Das Bundeskriminalamt¹³⁵ gelangt in einer Stellungnahme von 2007 zu dem Ergebnis, dass sich eine „Gefährdung kerntechnischer Einrichtungen aus dem Bereich des islamistischen Terrorismus“ ergibt:

„Aus der Sicht der Sicherheitsbehörden des Bundes wird weiterhin die Einschätzung vertreten, dass ein Anschlag auf kerntechnische Einrichtungen in Deutschland als mögliche Option islamistischer Terroristen angesehen und bei der Tatbegehung **die Nutzung aller Tatmittel, die aus Tätersicht tauglich erscheinen**, in Betracht gezogen werden muss. (...) Da bei einem Anschlag gegen eine kerntechnische Einrichtung aus Sicht der Täter mit einer Vielzahl von Opfern zu rechnen ist, müssen diese im Sinne der oben getroffenen Aussagen als geeignet angesehen werden. (...) **Insofern muss auch ein Angriff auf kerntechnische Einrichtungen einkalkuliert werden.**“ (Hervorh. durch Unterz.)

Zusammenfassend kommt das BKA¹³⁶ zu dem Ergebnis, dass die „**Wahrscheinlichkeit** terroristischer Anschläge“ auf kerntechnische Einrichtungen aus dem Bereich des islamistischen Terrorismus

„insgesamt zwar als gering anzusehen (ist), ... aber letztlich in Betracht gezogen werden (muss)“.

Das Bundesumweltministerium hat bezüglich dieser Einschätzungen noch deutlich gemacht, dass bei diesen Gefährdungsbeurteilungen die allgemeinen staatlichen und staatlich veranlassten Maßnahmen, die zur Vermeidung eines solchen Anschlags beitragen können, bereits berücksichtigt worden sind¹³⁷.

Wie bereits ausgeführt wurde, besteht eine besondere Gefährdung im Hinblick auf Angriffe aus der Luft. Neben entführten Verkehrsflugzeugen kommen auch Privatflugzeuge oder Helikopter, die mit Sprengstoff beladen sind, in Betracht. Altanlagen weisen die schwächsten Auslegungen auf, wie sich aus dem bereits

¹³⁴ Verfassungsbeschwerde vom 1. Februar 2011, Az.: 1 BvR 309/11, S. 35 ff, **Anlage 1**.

¹³⁵ Zur Bedeutung des 11. September für die Revision früherer Annahmen des BKA zum Täterverhalten siehe *Engberding*, Gefährdungsanalyse terroristischer Bedrohungen durch A-Waffen, in: Pelzer (Hrsg), Brennpunkte des Atomenergierechts, 2003, 35 ff.

¹³⁶ Die Stellungnahme des BKA ist bereits als Anlage 8 sowie eine weitere als Anlage 9 mit der Verfassungsbeschwerde vom 1. Februar 2011, Az.: 1 BvR 309/11, S. 37 und 38, **Anlage 1**, vorgelegt worden.

¹³⁷ Vgl. *Vorwerk*, Rechtliche Einordnung des Schutzes vor Störmaßnahmen und sonstigen Einwirkungen Dritter, in: Koch/Roßnagel (Hrsg.). 12. ATRS, 2004, 237, 240.

erwähnten GRS-Gutachten ergibt. Besonders verwundbar waren danach Biblis A, Brunsbüttel, Isar 1, Philippsburg 1 sowie Neckarwestheim 1, Unterweser und Krümmel. Bei den ältesten Reaktoren muss bereits beim Absturz eines kleinen Flugzeugs mit nicht beherrschbaren Ereignisabläufen gerechnet werden. Bezüglich von Altanlagen hat der Präsident des Bundesamtes für Strahlenschutz deshalb wegen deren besonderer Anfälligkeit gegenüber terroristischen Anschlägen vorgeschlagen, eine Strommengenübertragung auf die besser geschützten moderneren Anlagen vorzunehmen¹³⁸.

Auch genehmigungsrechtlich konnten sich die Genehmigungsbehörden nicht mehr der Erkenntnis entziehen, dass Nuklearanlagen vor herbeigeführten Flugzeugabstürzen zu schützen sind. In dem Genehmigungsbescheid¹³⁹ für das Zwischenlager Unterweser wird dies wie folgt ausgedrückt:

„Nach der Einschätzung des zuständigen Bundesministeriums des Inneren liegt ein herbeigeführter Flugzeugabsturz auf kerntechnische Anlagen außerhalb des Wahrscheinlichen, kann aber nicht grundsätzlich ausgeschlossen und damit nicht dem Restrisikobereich zugeordnet werden.“

Inhaltsgleiche Formulierungen finden sich in allen Genehmigungsbescheiden für Zwischenlager. U. a. auch in Konsequenz dieser Einordnung haben inzwischen mehrere Gerichte erkannt, dass der herbeigeführte Flugzeugabsturz und der Beschuss von Nuklearanlagen mit panzerbrechenden Waffen vorsorgebedürftig sind und nicht dem Restrisiko zugerechnet werden können¹⁴⁰.

Welche Bedeutung dem mangelnden Schutz der Altanlagen vor einem Flugzeugabsturz zukommt, wird insbesondere auch in den Ablehnungsentscheidungen im Zusammenhang mit beantragten Strommengenübertragungen von „jung“ auf „alt“ deutlich. Der BMU hat z.B. bei der Ablehnung der Strommengenübertragung von Neckarwestheim II auf Neckarwestheim I diesem Aspekt entscheidende Bedeutung beigemessen:

„Selbst wenn GKN I und GKN II hinsichtlich aller anderen Bewertungsgegenstände und auf allen Sicherheitsebenen jeweils ins-

¹³⁸ Tagesspiegel vom 23.07.2007: Strahlenschützer: Ältere Akw vom Netz nehmen; <http://www.tagesspiegel.de/zeitung/strahlenschuetzer-aeltere-akw-vom-netz-nehmen/993450.html>.

¹³⁹ Genehmigung zur Aufbewahrung von Kernbrennstoffen im Standort-Zwischenlager in Rodenkirchen der E.ON Kernkraft GmbH vom 22.09.2003, Az.: GZ-V2 – 8521 510, S. 129; **Anlage 4** (Ausschnitt).

¹⁴⁰ BVerwG, Urteil vom 11. April 2008 – 7 C 39.07, BVerwGE 131, 129; BVerwG, Urteile vom 22.03.2012, 7 C 1/11, NVwZ 2012, 750; OVG Lüneburg, Urteil vom 23.06.2010, 7 KS 215/03, Rndr. 122, juris.

gesamt als gleich sicher zu bewerten wären, würden die Nachteile des GKN I bei einem Flugzeugabsturz, insbesondere bei einem gezielten terroristischen Absturz eines großen Verkehrsflugzeuges, zu meiner Bewertung führen, dass die beantragte Strommengenübertragung zulasten der Sicherheit geht.“¹⁴¹

Es gibt weitere Ablehnungsbescheide, in denen gleichlautend argumentiert wird¹⁴².

Es besteht deshalb keinerlei Anlass, die These der Verfassungsbeschwerden aufzugreifen, es gäbe keine rationale Begründung dafür, zwischen älteren und neueren Reaktoren zu diskriminieren. Im Gegenteil: Es gibt nach Auffassung von Greenpeace sogar die Verpflichtung, den Unterschieden Rechnung zu tragen. Ältere Reaktoren befanden sich vor dem Hintergrund der Erkenntnisse deutscher Sicherheitsbehörden, wonach seit dem 11. September 2001 eine (geringe) „Wahrscheinlichkeit terroristischer Angriffe“ besteht, bereits seit längerem in einem Gefahrenbereich, der sogar nach verwaltungsbehördlichem Handeln auf Grundlage von § 17 Abs. 5 AtG verlangte, ohne dass die zuständigen Aufsichtsbehörden bis zur endgültigen Abschaltung der Altanlagen effektiv tätig geworden wären .

2. Behandlung von sog. „Altstrommengen“ nicht zu beanstanden: Regellaufzeit im Großen und Ganzen konsistent angewandt

Die Verfassungsbeschwerden argumentieren übereinstimmend, dass aufgrund der Festlegung von festen Beendigungszeitpunkten durch das 13. Änderungsgesetz zum Atomgesetz im Ausstiegsgesetz 2002 zugesagte Reststrommengen nicht mehr produziert werden können. Der Beschwerdeführer E.ON macht geltend, dass zugesagte „Altmengen“ in einer Größenordnung von 30-60 TWh¹⁴³ nicht mehr verstromt werden können. Der Beschwerdeführer RWE spricht von 36.389 GWh¹⁴⁴. Der Beschwerdeführer Vattenfall benennt bezüglich Krümmel eine verbleibende Reststrommenge von 88.345 GWh¹⁴⁵.

¹⁴¹ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) 2008: Übertragung von Elektrizitätsmengen vom Kernkraftwerk Neckarwestheim Block II auf Block I; www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/neckarwestheim_bescheid.pdf ; **Anlage 5** (Ausschnitt).

¹⁴² Ablehnungsbescheid einer Strommengenübertragung vom Kernkraftwerk Krümmel auf Kernkraftwerk Brunsbüttel vom 05. Mai 2009, Az.: RS I 3 - 14306/48.2, S. 72/73, http://www.bmu.de/atomenergie_ver_und_entsorgung/downloads/doc/44000.php.; Ablehnungsbescheid einer Strommengenübertragung vom KKW Emsland nach Biblis A vom 7. April 2008, Az.: RSI 3 - 14203/48.2, S. 94; http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/x-download/biblis_uebertragung_bescheid.pdf .

¹⁴³ E.ON, S. 163.

¹⁴⁴ RWE, S. 7.

¹⁴⁵ Vattenfall, S. 51.

Die Verfassungsbeschwerden machen der Sache nach übereinstimmend geltend, dass insoweit das Vertrauen der Betreiber in den Bestand der Ausstiegsregelung 2002 enttäuscht worden sei¹⁴⁶. Der Beschwerdeführer RWE vertritt sogar die Auffassung, dass bezüglich der „Altmengen“ eine verbindliche Vereinbarung durch die Konsensvereinbarung 2000 getroffen worden sei¹⁴⁷.

a) Angaben der Beschwerdeführer nicht nachvollziehbar

Sämtliche Beschwerden operieren mit spekulativen Annahmen bezüglich der Nutzbarkeit der sog. „Altmengen“, die durch Parameter zur Verfügbarkeit¹⁴⁸ von Anlagen, zu zukünftigen Nachfragesituationen sowie zum Marktverhalten aufgrund schwer vorhersehbarer Entwicklungen anderer Energieträger, z.B. erneuerbarer Energieträger, gesteuert sind. Misstrauen bezüglich solcher Prognosen ist schon deshalb geboten, weil die Verfügbarkeit der Anlagen von den Betreibern in der Vergangenheit zielgerichtet manipuliert worden ist (dazu gleich unten). Wie schwierig prognostische Vorhersagen sind, lässt sich an der diesbezüglichen Vorhersage von Vattenfall ablesen, die sich erheblich von den Annahmen der Beschwerdeführer E.ON und RWE unterscheidet. Dort heißt es wie folgt:

„Die anderen Anlagen, deren Berechtigung zum Leistungsbetrieb am 6. August erloschen ist, konnten ihre Reststrommenge demgegenüber im Durchschnitt zu einem Anteil von 91,7 % ausnutzen. Die noch im Leistungsbetrieb befindlichen Kernkraftwerke werden ihre jeweiligen Reststrommengen voraussichtlich sogar zu 100 % erzeugen können.“¹⁴⁹

Vattenfall geht davon aus, dass im Jahr 2023 allenfalls ein kumuliertes Überangebot von 31.814,70 GWh¹⁵⁰ bestehen wird, welches niedriger ist als RWE allein schon für sich selbst errechnet hat. Vattenfall geht weiter davon aus, dass der Beschwerdeführer E.ON sowie auch EnBW in den Jahren 2020 und 2021 sogar als „Nachfrager“ für Reststrommengen am Markt auftreten werden¹⁵¹. Die Behauptung des Beschwerdeführers E.ON, das Unternehmen könne seine eigenen Reststrommengen nicht mehr vollständig nutzen, wird offenbar von dem Wettbewerber Vattenfall nicht geteilt.

¹⁴⁶ Vattenfall, S. 168; E.ON, S. 193; RWE, S. 191.

¹⁴⁷ RWE, S. 183 f.

¹⁴⁸ E.ON geht z.B. von einer Verfügbarkeit < 89 % aus, S. 163.

¹⁴⁹ Vattenfall, S. 9/10.

¹⁵⁰ Vattenfall, S. 74.

¹⁵¹ Vattenfall, S. 74 f.

Greenpeace geht davon aus, dass die Darstellung der Industrie völlig überzeichnet ist. Erkennbares Ziel der Überzeichnung ist es, einen angeblichen „Schaden“ unangemessen in die Höhe zu treiben.

b) Beachtung der Regellaufzeit auf Basis der Annahmen von 2000 belegbar

Am 14. Juni 2000 haben die vier großen Energieversorgungsunternehmen und die Bundesregierung eine Vereinbarung unterzeichnet, in der der Ausstieg aus der Atomkraft beschlossen wurde. Darin wurde vereinbart, dass jedes AKW auf Grundlage einer Regellaufzeit von 32 Jahren seit Beginn des kommerziellen Betriebs Reststrommengen zugeteilt bekommt.

Für die Ermittlung der Reststrommengen wurde der Durchschnitt der fünf höchsten Produktionsjahre zwischen 1990 und 1999 für jeden Reaktor errechnet. Anschließend wurde diese jährliche Referenzmenge mit der Summe der Jahre multipliziert, die das Kraftwerk noch in Betrieb sein wird, bis es die Regellaufzeit von 32 Jahren erreicht hat.

Zudem wurde den Energieunternehmen ein Zuschlag von 5,5 Prozent zugestanden. Dies wurde mit zu erwartender Leistungssteigerung und höherer Auslastung der Anlagen begründet.¹⁵²

Weiter wurde für das nicht in Betrieb gegangene AKW Mülheim-Kärlich eine Strommenge festgesetzt. Daraus ergab sich eine Gesamtsumme von 2623,3 TWh an Reststrom.

Vergleicht man die im Jahr 2000 zugeteilten Strommengen mit den im 13. Änderungsgesetz zum Atomgesetz festgeschriebenen Abschaltjahren, zeigt sich, dass diese in keinem Widerspruch zueinander stehen.

AKW	Spalte 1 Referenzmenge (GWh/a)	Spalte 2 Laufzeitjahre	Spalte 3 Stromproduktion
Biblis A	8654	11,25	97357,5
Neckarwestheim 1	6428	11,25	72315

¹⁵² „Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Energieversorgungsunternehmen“ vom 11.06.2000 (sog. Konsensvereinbarung), S. 4; abgedruckt bei *Posser/Schmans/Müller-Dehn*, Atomgesetz, Kommentar zur Novelle 2002, 2002, S. 285 ff.

Biblis B	8953	11,25	100721,25
Brunsbüttel	5231	11,25	58848,75
Isar 1	6980	11,25	78525
Unterweser	10103	11,25	113658,75
Philippsburg 1	7133	11,25	80246,25
Grafenrheinfeld	10373	16	165968
Krümmel	9736	11,25	109530
Gundremmingen B	9721	18	174978
Philippsburg 2	11549	20	230980
Grohnde	11747	22	258434
Gundremmingen C	9898	22	217756
Brokdorf	11486	22	252692
Isar 2	11403	23	262269
Emsland	11237	23	258451
Neckarwestheim 2	11086	23	254978
	Zwischensumme		2787708,5
	Abzüglich:	-Stade	23180
		-Obrigheim	8700

	-Mühl.-Kärlich	99150
Summe:		2656678,5
	-Reststrom 2000	2623300
		33378,5

Erläuterungen:

Spalte 1: Referenzmenge wie in der Vereinbarung im Jahr 2000 beschrieben: Durchschnittliche Stromproduktion pro Jahr, errechnet aus den fünf höchsten Produktionsjahren zwischen 1990 und 1999, plus 5,5 %.¹⁵³

Spalte 2: Die Restlaufzeit der einzelnen Reaktoren ergibt sich aus der Differenz der in AtG 13 festgelegten Abschaltzeiten und dem Jahr 2000, in dem die Vereinbarung zwischen den Energieversorgungsunternehmen und der Bundesregierung getroffen wurde.

Spalte 3: Ergebnis der Multiplikation von Referenzmenge und Restlaufzeit der einzelnen Reaktoren. Ergibt die unterstellte Stromproduktion der Reaktoren.

Schließlich wird die Stromproduktion der einzelnen Kraftwerke addiert und mit den Strommengen von Mühlheim-Kärlich, Stade und Obrigheim verrechnet.

Das Ergebnis zeigt, dass bei Einhaltung der im Jahr 2000 vereinbarten Eckpunkte die damals festgelegten Strommengen produzierbar sind bzw. bis zu den jetzt gültigen Abschaltterminen hätten produziert werden können.

3. Möglicher Verfall der „Altmengen“ von Industrie selbst verschuldet

Selbst wenn man hypothetisch unterstellt, dass ein bestimmtes Volumen an Reststrommenge, welche in dem Ausstiegsgesetz 2002 konzidiert worden war, aufgrund des 13. Änderungsgesetzes zum Atomgesetz tatsächlich nicht mehr genutzt werden kann, muss nach Auffassung von Greenpeace die Frage gestellt werden, wer hierfür die Verantwortung trägt. Nach Auffassung von Greenpeace

¹⁵³ Erstellt auf Grundlage der Leistungsdaten, veröffentlicht bei der IAEA: www.iaea.org/pris/CountryStatistics/CountryDetails.aspx?current=DE.

muss davon ausgegangen werden, dass die nunmehr von der Industrie kritisierte Lage im Wesentlichen auf unternehmerischen Entscheidungen beruht, die die Industrie im Vorfeld zum 11. Änderungsgesetz zum Atomgesetz selbst getroffen hat. Strommengen sind in erheblicher Größenordnung ungenutzt geblieben, weil die Industrie vor der letzten Bundestagswahl auf eine Laufzeitverlängerung spekuliert hat und im Hinblick hierauf den Betrieb vieler Kernkraftwerke künstlich verlangsamt hat, damit nicht die Betriebsgenehmigungen der Reaktoren schon vor der Bundestagswahl erlöschen.

a) Das Strommengenmodell

Das Strommengenmodell des Ausstiegsgesetzes 2002 sieht für jedes Kernkraftwerk in der Anlage 3 zum Atomgesetz eine spezifische Elektrizitätsmenge vor, die auf eine Regellaufzeit von 32 Jahren kalkuliert ist. Das Strommengenmodell reflektiert nicht nur den nach Auffassung des Gesetzgebers zuzubilligenden Amortisationsbedarf, sondern auch den Zusammenhang, dass risik erhöhende Alterungsprozesse nach einer langen Betriebszeit unvermeidlich sind und z.B. auch erhöhten Erhaltungs- und Nachrüstungsaufwand auslösen können¹⁵⁴. Das Gesetz bringt diesen Zusammenhang zwischen Alter und Risiko hinreichend deutlich zum Ausdruck, u.a. auch etwa durch die Anknüpfung an den Zeitpunkt der Aufnahme des Leistungsbetriebs.

Das Instrument der Strommengenübertragung stellt im Strommengenmodell ein zusätzliches Instrument der Feinsteuerung dar, mit dem der Gesetzgeber der Energiewirtschaft zusätzlich entgegenkommen wollte. Es sollte eine Flexibilisierung ermöglicht werden, die Härten abfedert und zugleich auch eine gewisse betriebswirtschaftliche Optimierung gestattet. Verfassungsrechtlich war dieses Instrument, etwa unter dem Gesichtspunkt des Art. 14 GG oder eines Verhältnismäßigkeitsausgleichs, keinesfalls geboten¹⁵⁵. Allerdings war von Anfang an klar, dass eine solche Optimierung nicht auf Kosten der Sicherheit möglich sein sollte. Systematisch kohärent sieht das Gesetz deshalb nach dem gebotenen richtigen Verständnis vor, dass das „starre“ Laufzeitenkorsett nur dann aufgebrochen werden sollte, wenn eine Strommengenübertragung mit einem erwarteten Sicherheitsgewinn verbunden ist, der regelhaft nur angenommen werden kann, wenn die Strommenge auf einen jüngeren Reaktor übertragen wird, weil dieser höheren Sicherheitsanforderungen genügt.

¹⁵⁴ BT-Drucks. 14/6890, S. 16; vgl. auch *Kloepfer*, Rechtsfragen zur geordneten Beendigung gewerblicher Kernenergienutzung in Deutschland, DVBl 2007, 1189, S. 1198.

¹⁵⁵ Vgl. etwa *Wollenteit*, Strommengenübertragungen von „jung auf alt“ nach dem Atomgesetz: Materielle Kriterien und Rechtsschutz, ZUR 2008, 127, 131, m.w.N..

b) Missbrauch des Strommengenmodells durch die Industrie

Die Industrie hat die Ratio dieses Strommengenmodells, wie sie auch in der Konsensvereinbarung vorgesehen war, von Anfang an zu unterlaufen versucht. Vor allem der Aspekt, dass das Ausstiegsgesetz 2002 keine festen Endzeitpunkte für die Laufzeit der Kernkraftwerke vorsah, kam dabei der Industrie zugute.

Zunächst sollte das Instrument der Strommengenübertragung dazu benutzt werden, das Auslaufen von Betriebsgenehmigungen älterer Reaktoren zu unterbinden. Damit wurde der Sinn dieser Regeln in ihr Gegenteil verkehrt¹⁵⁶. Bekanntlich sind alle diesbezüglichen Versuche der Industrie gescheitert. Der BMU hatte sämtliche Genehmigungsanträge bezüglich Strommengenübertragungen von neu auf alt abgelehnt. Sowohl die Instanzgerichte¹⁵⁷ als auch das Bundesverwaltungsgericht¹⁵⁸ haben in der Vergangenheit vor der endgültigen Abschaltung der Altanlagen alle Versuche der Industrie, Reststrommengen auf ältere Atomkraftwerke zu übertragen, durchkreuzt.

Die Energiewirtschaft hat aber auch im Anschluss an dieses Scheitern ihren Versuch, das Leben der älteren Reaktoren künstlich zu verlängern, keinesfalls aufgegeben. Entgegen der Verpflichtungen aus der Konsensvereinbarung haben die Energieversorgungsunternehmen mit allen Mitteln das Erlöschen von Betriebsgenehmigungen vor der Bundestagswahl 2009 zu vermeiden versucht.

Anhand zweier Beispiele soll dieser Missbrauch und die mangelnde Vertragstreue der Industrie¹⁵⁹ im Einzelnen nachgezeichnet werden:

- Am 21. Dezember 2006 wurde von der EnBW eine Strommengenübertragung von 46,9 TWh vom AKW Neckarwestheim 2 auf das AKW Neckarwestheim 1 beantragt, also der Versuch gestartet, Produktionsmengen von einem neueren auf ein deutlich älteres AKW zu übertragen. Eine solche Übertragung steht, wie bereits aufgezeigt wurde, im klaren Widerspruch zum gesetzlich verankerten Strommengenmodell und zu der im Jahr 2000 getroffenen Konsensvereinbarung.

Im Juni 2008 wurde der Antrag vom Bundesumweltministerium (BMU) abgelehnt¹⁶⁰. Dass das Ministerium zu dieser Entscheidung kommen

¹⁵⁶ Kritisch dazu auch *Ziehm*, Atomausstieg und Energiewende, ZNER 2012, 221,224.

¹⁵⁷ OVG Schleswig ZUR 2008, 321; VGH Kassel ZUR 2008, 429; jeweils bezüglich der Reststrommenge Mühlheim-Kärlich.

¹⁵⁸ NVwZ 2009, 921-923; bezüglich der Reststrommenge Mühlheim-Kärlich.

¹⁵⁹ Siehe dazu im Einzelnen nachstehend unter 5..

würde, war für den Betreiber bereits zwischen März und Mai 2007 abzusehen. Denn es war schon zu dieser Zeit klar, dass der BMU der beantragten Übertragung zutreffend nur nach einem Sicherheitsvergleich der beiden Anlagen zustimmen würde, d.h. wenn keine signifikanten Unterschiede in der Sicherheitsauslegung der beiden Reaktoren zu erkennen sein würden¹⁶¹.

Dass das GKN1 im Vergleich zu GKN2 deutlich schlechter abschneiden würde, war dabei vorauszusehen. Der Betreiber hatte im September 2007 einen Antrag auf umfangreiche Sicherheitsnachrüstungen für GKN1 beim Umweltministerium in Baden-Württemberg gestellt, die den Reaktor an das Sicherheitsniveau von GKN2 annähern sollten¹⁶². Die beantragten Maßnahmen wurden jedoch nie umgesetzt.

Nachdem der Versuch der Strommengenübertragung gescheitert war, schlug EnBW eine andere Taktik ein. In der Hoffnung, nach der Bundestagswahl im Jahr 2010 eine Bundesregierung zu erhalten, die den Atomausstieg rückgängig machen würde, sollte GKN1 über die Zeit gerettet werden.

Ab Mitte 2007 wurde daher die Leistung von GKN deutlich gedrosselt¹⁶³. Diese Fahrweise des Reaktors wurde auch für 2008¹⁶⁴ und 2009¹⁶⁵ im Wesentlichen so beibehalten.

¹⁶⁰ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) 2008: Übertragung von Elektrizitätsmengen vom Kernkraftwerk Neckarwestheim Block II auf Block I; www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/neckarwestheim_bescheid.pdf .

¹⁶¹ Das entsprach der Empfehlung des Gutachters des BMU: *Wieland*, Rechtsprobleme der Strommengenübertragung gemäß § 7 Abs. 1b bis 1d AtGesetz, Rechtsgutachten erstellt für das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, März 2007 http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/schriftenreihe_rs699.pdf .

¹⁶² *EnBW 2007*: Antrag auf Änderungsgenehmigung gemäß §7 AtG zur Verbesserung der Elektro-, Leit- und Systemtechnik hinsichtlich einer Optimierung des Schutzkonzeptes für GKN 1 in Form einer ersten Teilgenehmigung gemäß §18 AtVfV; [www.greenpeace.de/fileadmin/gpd/user_upload/themen/atomkraft/Antrag_EnBW - LMU BaWue Nachruestung GKN1_05-09-2007.pdf](http://www.greenpeace.de/fileadmin/gpd/user_upload/themen/atomkraft/Antrag_EnBW_-_LMU_BaWue_Nachruestung_GKN1_05-09-2007.pdf) .

¹⁶³ *atw* – International Journal for Nuclear Power 2008: Kernkraftwerke in Deutschland – Betriebsergebnisse 2007; <http://www.kernenergie.de/kernenergie-wAssets/docs/service/600atw-betriebsergebnisse-kkw2007.pdf>, S. 30 .

¹⁶⁴ *atw* – International Journal for Nuclear Power 2009: Kernkraftwerke in Deutschland – Betriebsergebnisse 2008; <http://www.kernenergie.de/kernenergie-wAssets/docs/service/601atw-betriebsergebnisse-kkw2008.pdf> .

¹⁶⁵ *atw* – International Journal for Nuclear Power 2010: Kernkraftwerke in Deutschland – Betriebsergebnisse 2009; <http://www.kernenergie.de/kernenergie-wAssets/docs/service/602atw-betriebsergebnisse-kkw2009.pdf> .

Doch trotz der deutlich reduzierten Stromproduktion wurden in 2010 die Strommengen für GKN1 knapp, mit Anfang des Jahres hatte der Reaktor nur noch eine Strommenge von etwa 2.100 GWh zur Verfügung, was im Normalbetrieb in knapp vier Monaten produziert worden wäre. Auf diese Tatsache reagierten die EnBW auf drastische Weise. Zunächst wurde die Stromproduktion auf durchgehend 20 Prozent gedrosselt. Dann wurde die jährliche Revision, statt wie sonst üblich einen Monat, auf fast zwei Monate vom 15. Mai bis zum 10. Juli gestreckt. Da diese Maßnahme aber immer noch nicht ausreichte, wurde der Reaktor am 23. Oktober noch einmal in Revision genommen. Zu diesem Zeitpunkt war nur noch eine zu produzierende Strommenge von 188 GWh übrig, was im Normalbetrieb in etwa 10 Tagen produziert worden wäre.

Nach zwei Monaten, am 23. Dezember, ging der GKN1 wieder ans Netz - neun Tage, nachdem die mit dem 11. Änderungsgesetz zum Atomgesetz beschlossene Laufzeitverlängerung in Kraft getreten war. Ab diesem Moment lief das Kernkraftwerk GKN1 bis zu seiner Abschaltung im März auf Vollast^{166 167}.

- Ganz ähnlich wie die EnBW mit GKN 1 ging auch der Beschwerdeführer RWE mit Biblis A um. Am 18. Mai 2007 wurde die beantragte Übertragung von Strommengen von Mülheim-Kärlich auf Biblis A vom BMU abgelehnt. Ebenso wurde einer Übertragung von Strommengen des neueren AKW Emsland auf GKN 1 im April 2008 nicht zugestimmt.

Seit Dezember 2008 wurde Biblis A sodann nur noch mit deutlich gedrosselter Leistung gefahren. Im März 2009 wurde das Kernkraftwerk dann bis März 2010 in Revision genommen. Zu diesem Zeitpunkt hatte das AKW noch Strommengen für gerade einmal sieben Monate im Normalbetrieb. Nach Wiederanfahren wurde das Kraftwerk größtenteils nur noch auf 40 Prozent seiner Leistung betrieben. Am 11. Mai 2010 kaufte RWE vom Konkurrenten E.ON eine Strommenge von 4.784,53 GWh. Diese Strommenge stammte vom 2003 außer Betrieb gegangenen AKW Stade. Danach wurde die Leistung wieder gesteigert. Die vom Atomforum veröffentlichten Betriebsergebnisse für 2010 machen aus

¹⁶⁶ atw – International Journal for Nuclear Power 2010: Kernkraftwerke in Deutschland – Betriebsergebnisse 2010;
<http://www.kernenergie.de/kernenergie-wAssets/docs/service/604atw-betriebsergebnisse-kkw2010.pdf>.

¹⁶⁷ atw – International Journal for Nuclear Power 2011: Kernkraftwerke in Deutschland – Betriebsergebnisse 2011;
<http://www.kernenergie.de/kernenergie-wAssets/docs/service/605atw-betriebsergebnisse-kkw2011.pdf>.

dem Zusammenhang der Drosselung und den knappen Strommengen keinen Hehl:

„Nachdem RWE Power das verbliebene Stromkontingent von 4,8 Mrd. kWh aus dem bereits stillgelegten Kernkraftwerk in Stade von der E.ON Kernkraft GmbH erworben hatte, wurde Block A ab Juli 2010 bis in den August unterbrechungslos mit der möglichen Leistung betrieben.“¹⁶⁸

Auch Jürgen Grossmann, Vorstandsvorsitzender von RWE, bestätigt dies in einem Interview mit dem Spiegel am 03.12.2007:

Grossmann: „Nein, müssen wir auch gar nicht. Wir können den Reaktor in Biblis so fahren, dass wir mit den Restlaufzeiten über die nächste Bundestagswahl kommen. Und dann gibt es vielleicht ein anderes Denken in Bevölkerung und Regierung.“¹⁶⁹

Die Beispiele zeigen, dass Strommengen mit dem alleinigen Ziel, ein „Erlöschen“ der Betriebsgenehmigung von Reaktoren vor der Bundestagswahl 2009 zu vermeiden, aufgrund einer unternehmerischen Entscheidung bewusst nicht verbraucht worden sind.

Greenpeace geht davon aus, dass entsprechende Mechanismen auch bei anderen älteren Atomkraftwerken, etwa Brunsbüttel, wirksam geworden sind. Die Elektrizitätsmengen nach § 7 Abs. 1a AtG, die im AtG 2002 angegeben wurden, spiegeln die Ausstiegsvereinbarung mit den Atomkraftwerksbetreibern wider. Danach konnte angenommen werden, dass die Anlage Brunsbüttel beispielsweise mit 47,67 TWh und ca. 6 TWh Produktion pro Jahr noch ca. 8 Betriebsjahre laufen kann, also spätestens 2008 den Leistungsbetrieb eingestellt hätte. Man konnte sogar davon ausgehen, dass die Altanlagen früher abgeschaltet werden und Strommengen auf neuere Anlagen übertragen werden würden.

Die ursprüngliche Idee der Strommengenübertragung war es - wie bereits ausgeführt wurde - den Unternehmen gewisse unternehmerische Freiheiten im Zuge des Atomausstiegs zu geben, indem ihnen die Möglichkeit eingeräumt wurde, Strommengen auf andere Anlagen zu übertragen. Dabei sollte nach der Intention des Gesetzes durch eine zustimmungsfreie Übertragung von alt auf neu die

¹⁶⁸ *atw* – International Journal for Nuclear Power 2010: Kernkraftwerke in Deutschland – Betriebsergebnisse 2010
<http://www.kernenergie.de/kernenergie-wAssets/docs/service/604atw-betriebsergebnisse-kkw2010.pdf>

¹⁶⁹ Jürgen Grossmann interviewt von Thomas Tuma und Frank Dohmen, Der Spiegel, Nr. 49/2007: Vor einem tiefgreifenden Umbruch, <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-54154577.html>

Abschaltung der ältesten Reaktoren beschleunigt werden. Sowohl dieser Übertragungsmechanismus als auch das Fehlen eines festen Enddatums, hat Missbrauchsmöglichkeiten eröffnet, die, wie die beiden Beispiele zeigen, von der Industrie genutzt worden sind. Es ist nach Auffassung von Greenpeace deshalb nur folgerichtig, dass dieser Fehler mit dem 13. Änderungsgesetz zum Atomgesetz korrigiert worden ist.

Sollten die Beschwerdeführer tatsächlich in Folge des 13. Änderungsgesetzes zum Atomgesetz nicht alle Strommengen produzieren können, die ihnen 2002 zugewiesen worden waren, basiert dies in erster Linie auf unternehmerischen Entscheidungen, die vor der letzten Bundestagswahl von den Unternehmen selbst getroffen worden sind. Die Unternehmen haben nicht nur die Konsensvereinbarung missachtet, sondern auch aus rein taktischen Gründen die Stromproduktion zeitweise gedrosselt oder sogar gestoppt. Die nunmehr daraus resultierenden Konsequenzen haben sie sich selbst zuzurechnen. Zutreffend ist bereits angemerkt worden, dass ein betriebswirtschaftlich fehlplanender Unternehmer nicht dem Gesetzgeber entgegenhalten kann, seine Investition könne sich aufgrund des angefochtenen Gesetzes nicht amortisieren¹⁷⁰.

4. Ungleichbehandlung einzelner Kraftwerke sachlich gerechtfertigt

Die Verfassungsbeschwerden machen weiter geltend, es gäbe keinen sachlichen Grund für die in dem 13. Änderungsgesetz zum Atomgesetz gewählten Abschaltzeitpunkte. Neben einer angeblichen „sachwidrigen Differenzierung“ bei den gewählten Abschaltzeiten der Kernkraftwerke Isar 1 (31.12.2022) einerseits und Grohnde und Brokdorf (31.12.2021) andererseits sowie der unterschiedlichen Laufzeiten von Gundremmingen B und C (a))¹⁷¹ wird insbesondere die sofortige Abschaltung des Atomkraftwerks Krümmel als systemwidrig dargestellt¹⁷² und in die Nähe eines „ausgleichspflichtigen Sonderopfers“ gerückt(b))¹⁷³.

a) Keine sachwidrige Differenzierung

Wie bereits ausgeführt wurde, ist das 13. Änderungsgesetz zum Atomgesetz so konzipiert worden, dass im Kern die „Strommenge“, wie sie im Ausstiegsgesetz 2002 definiert worden war, fortgeschrieben wird. Die zeitliche Staffelung der

¹⁷⁰ *Jahndorf/Pichler*, Verfassungsrechtliche Anforderungen für Übergangsfristen bei öffentlich-rechtlicher Neuregulierung privater Wirtschaftsbereiche, *GewArch* 2012, 377, 381.

¹⁷¹ E.ON, S. 168/169; auch die unterschiedlichen Abschaltzeiten von Gundremmingen B und C werden kritisiert; S. 172.

¹⁷² E.ON, S. 172; Vattenfall, S. 141.

¹⁷³ Vattenfall, S. 154.

Abschaltzeitpunkte geht von der Abschaltung jeweils eines Atomkraftwerks in den Jahren 2015, 2017 und 2019 und von je 3 Atomkraftwerken in den Jahren 2021 und 2022 aus. Hintergrund für die Abschaltungszeitpunkte ist in erster Linie das Alter der Anlagen. Allerdings hat sich der Gesetzgeber auch bemüht, die Abschaltzeitpunkte über einen längeren Zeitplan zu „entzerren“. Gegen einen nahezu zeitgleichen Fortfall von Stromerzeugungskapazitäten hatte sich Widerstand geregt. Das hat auch Niederschlag in der Begründung gefunden:

„Eine Staffelung schafft Rechts- und Planungssicherheit für Investitionen in Ersatzkapazitäten und Netze, insbesondere auch im bisher stark von der Kernenergie abhängigen süddeutschen Raum. Zugleich schafft sie die Voraussetzung dafür, den Ausstieg aus der friedlichen Nutzung der Kernenergie im Einklang mit unseren energiepolitischen Zielen zu gestalten.“¹⁷⁴

Eine Staffelung, die die vorbezeichneten Ziele verfolgt, ist danach nicht zu beanstanden und stellt keine sachwidrige Differenzierung dar.¹⁷⁵

- b) Auch kürzere Laufzeit für Atomkraftwerk Krümmel nicht zu beanstanden

Die Verfassungsbeschwerden von Vattenfall und E.ON versuchen den Umstand, dass das Atomkraftwerk Krümmel weniger als 50 % der zugewiesenen Strommenge nutzen konnte, als einseitige und besonders schwerwiegende Benachteiligung darzustellen.

Nach Auffassung von Greenpeace können die Strommenge bzw. die Betriebsstunden nicht der allein entscheidende Maßstab für die Laufzeit von Atomkraftwerken sein. Denn das war auch nicht der Ansatz des Ausstiegsgesetzgebers 2002. Vattenfall hatte beispielsweise bereits bei der Zuteilung der Reststrommenge 2002 für Brunsbüttel reklamiert, dass für dieses Kraftwerk eine größere Strommenge vorzusehen sei, weil bei der Anlage aufgrund langer Stillstandzeiten bis dahin weniger Betriebsstunden aufgelaufen waren. Der Gesetzgeber ist dem im Jahr 2002 nicht gefolgt, sondern hat die insgesamt 4 Jahre andauernden Stillstandzeiten aus den Jahren 1979/80, 1983 und 1993/94/95 nicht kompensiert, sondern die Reststrommengen nach einer Laufzeit für 32 Jahre ohne Berücksichtigung von Stillstandszeiten festgesetzt. Bei der Ermittlung der Reststrommengen für Brunsbüttel zum Stichtag wurde eine

¹⁷⁴ BT-Drs. 17/6246, S. 12.

¹⁷⁵ Ebenso *Däuper/Michaels/Voß*, Das Dreizehnte Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes, ZNER 2011, 375, 380; *Ewer*, Der neuerliche Ausstieg aus der Kernenergie - verfassungskonform und entschädigungsfrei?, NVwZ 2011, 1035, 1039, und *Ziehm*, Atomausstieg und Energiewende, ZNER 2012, 221, 224 f.

bestehende Laufzeit von 23 Jahren angesetzt, obwohl der Reaktor wegen Stillstandszeiten nur 19 „echte“ Betriebsjahre Strom produziert hatte. In dem Ablehnungsbescheid der Übertragung einer Elektrizitätsmenge von 15 TWh vom Atomkraftwerk Krümmel auf Brunsbüttel wird dies noch einmal näher erläutert¹⁷⁶. Dort heißt es zu dem in der Konsensvereinbarung getroffenen Berechnungsmodus:

„Der Berechnungsmodus der Vereinbarung und die implizite Entscheidung des Gesetzgebers, im Rahmen des Strommengenmodells in der Vergangenheit festgestellte sicherheitstechnische Defizite und dadurch bedingte Anlagenstillstände bei der Berechnung von Restlaufzeiten nicht durch Gewährung zusätzlicher Reststrommengen auszugleichen, war nicht willkürlich, sondern sachgerecht.“¹⁷⁷

Die Auffassung in dem Ablehnungsbescheid ist zutreffend. Der Gesetzgeber hat mit dem grundlegenden Ansatz des Strommengenmodells klar zum Ausdruck gebracht, dass technische Probleme grundsätzlich zu Lasten des Betreibers gehen sollen. Es war nicht Sinn und Zweck des Ausstiegsgesetzes 2002, besonders störanfällige Anlagen durch besonders lange Laufzeiten zu honorieren. Der Gesetzgeber hatte nie die Absicht, dass „Pannjahre“ zu längeren Laufzeiten berechtigen sollten. Eine starre Reststrommengenbetrachtung würde zu der absurden Situation führen, dass ein Reaktor je „kaputter“ er wäre, desto länger laufen dürfte. Eine solche Sicht widerspräche dem Leitgedanken einer grundsätzlich sicherheitsgerichteten Abschaltreihenfolge. Gerade auch auf Grund der Risiken, die mit Reaktoren zunehmenden Alters verbunden sind, wurde der Atomausstieg vereinbart. Selbst das von den Verfassungsbeschwerden behauptete hohe Sicherheitsniveau der Altanlagen kann deshalb nicht als Begründung dafür dienen, Atomkraftwerke nun doch länger laufen zu lassen.

Entsprechend ist es nach Auffassung von Greenpeace auch nicht überraschend, dass der besonders störanfällige Reaktor Krümmel vorzeitig abgeschaltet wurde, obwohl die ihm ursprünglich zugebilligte Strommenge deutlich weniger ausgeschöpft wurde als etwa bei Brunsbüttel oder den anderen Reaktoren, deren Ausnutzungsgrad zwischen 90 – 100 % lag. Das Atomkraftwerk Krümmel weist nicht nur eine exzeptionell hohe Stillstandrate auf, die eine vorzeitige Abschaltung rechtfertigt¹⁷⁸, sondern auch schwerwiegende grundlegende Mängel.

¹⁷⁶ *BMU*, Ablehnungsbescheid vom 05. Mai 2009, Übertragung von Elektrizitätsmengen von Kernkraftwerk Krümmel auf Kernkraftwerk Brunsbüttel, Az.: RS I 3 – 14306/48.2, S. 75 ff ; http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/uebertragung_kruemmel_brunsbuettel.pdf

¹⁷⁷ Ebenda; **Anlage 6** (Ausschnitt).

¹⁷⁸ Vgl. etwa *Ekardt*, Atomausstieg, Eigentumsgarantie, Abwehrrechte und Schutzgrundrechte, NuR 2012, 813, 819.

Bereits in der Verfassungsbeschwerde vom 1. Februar 2011¹⁷⁹ wurde auf die mannigfaltigen Sicherheitsmängel dieses Reaktors hingewiesen:

„Der Reaktor in Krümmel muss der ältesten in Deutschland betriebenen Baulinie für Siedewasserreaktoren, der sog. Baulinie 69 (SWR 69), zugeordnet werden. Mit dem Bau des Reaktors wurde im Jahre 1974 begonnen. Der Leistungsbetrieb wurde im Jahre 1983 aufgenommen. Die Leistungsanforderungen an den Reaktor sind ungewöhnlich hoch, denn es handelt sich bei Krümmel um den leistungsstärksten Siedewasserreaktor der Welt.

Der *Reaktordruckbehälter* (RDB) enthält das radioaktive Inventar und ist die Hauptkomponente eines Atomkraftwerks. Dementsprechend ist er mit besonderer Sorgfalt herzustellen. Bei Fertigung des RDB in Krümmel kam es jedoch zu erheblichen Fehlern, sodass dieser in wichtigen Punkten nicht den in der Genehmigung vorgegebenen Spezifikationen entspricht. Wanddickenwerte werden unterschritten, die Qualität der Schweißnähte ist durch hohe Verunreinigung gemindert, Einzelteile weisen trotz Nachbesserungen einen unzulässigen Kantenversatz auf, da sie nicht exakt nach Maß hergestellt wurden.

Gravierende Auslegungsschwäche der SWR 69 ist das frühzeitige Versagen des *Sicherheitsbehälters* bei einem Kernschmelzunfall. Fällt der geschmolzene Kern aus dem Reaktordruckbehälter in den unteren Teil des Sicherheitsbehälters, schmilzt dieser innerhalb von Minuten durch. Die resultierenden radioaktiven Freisetzungen sind, verglichen mit Unfallabläufen, bei denen der Sicherheitsbehälter erst später versagt, deshalb extrem hoch.

Im Rahmen einer aktuellen Studie der Gesellschaft für Anlagen- und Reaktorsicherheit (GRS) wurde erstmals eine *Probabilistische Sicherheitsanalyse* der Stufe 2 (PSA 2) für die SWR 69 durchgeführt¹⁸⁰. Dazu wurden mögliche Unfallszenarien mit Computermodellen durchgerechnet. Das Ziel war, die Wahrscheinlichkeit der Unfallabläufe sowie ihre Folgen zu ermitteln. Die Analyse wurde für die drei kleinen SWR 69 durchgeführt und ist damit nicht vollständig auf Krümmel übertragbar. In dem hier dargestellten Punkt ist aufgrund der gleichen Auslegung jedoch eine Übereinstimmung gegeben.

¹⁷⁹ Verfassungsbeschwerde vom 1. Februar 2011, Az.: 1 BvR 309/11, S. 24 – 27; **Anlage 1**.

¹⁸⁰ H. Löffler und M. Sonnenkalb, *Methods and Results of a PSA Level 2 for a German BWR of the 900 MWe Class*, EUROSAFE 2006, Paris, 13.–14.11.2006.

Diese PSA-Studie bestätigt, dass im Falle einer Kernschmelze die Wahrscheinlichkeit, dass das Containment versagt und es zu hohen radioaktiven Freisetzungen kommt, sehr hoch ist. Die Vorwarnzeit für eine derartige Freisetzung liegt meist nur zwischen 1,5 und 5 Stunden. Eine großflächige Evakuierung der Bevölkerung nach einem Kernschmelz-unfall in Krümmel – insbesondere wegen der Nähe zur Großstadt Hamburg – ist wegen der kurzen Vorwarnzeiten als praktisch kaum möglich anzusehen. Bei bestimmten Windrichtungen könnten so Millionen Menschen gesundheitsschädliche, teils lebensbedrohende Strahlendosen erhalten. In der Nähe der Anlage ist mit akuter Strahlenkrankheit, in größerer Entfernung mit erheblichen Langzeitfolgen (vor allem Krebs und genetischen Schäden nachfolgender Generationen) zu rechnen.

Im Sommer 1993 wurden in Krümmel insgesamt 72 Risse in wichtigen Rohrleitungen gefunden. Diese Risse waren während des Betriebes gewachsen. Sie waren insofern erheblich gefährlicher als Risse, die schon bei der Fertigung entstanden und seitdem unverändert geblieben sind. Nach langer und kontroverser Diskussion ging die Anlage schließlich im Oktober 1994 doch wieder ans Netz. Trotz umfangreicher Prüf- und Austauschmaßnahmen wurden im Jahr 1998 erneut Risse in Leitungen des Speisewassersystems gefunden. Im Jahr 2001 erfolgte ein weiterer Austausch von Speisewasserleitungen, wieder wurde ein Riss entdeckt.

Auch bei Prüfungen 2007, nachdem der Reaktor wegen eines Großbrandes eines Maschinentransformators stillstand, wurden erneut zahlreiche Risse entdeckt, die zu weiteren jahrelangen Stillstandzeiten führten. Bemerkenswert ist, dass sowohl der Betreiber als auch die von ihm eingesetzte Expertenkommission im November 2007 den Zustand des Reaktors nach ausführlicher Prüfung falsch einschätzten und eine baldige Wiederinbetriebnahme empfahlen, ungeachtet der vorhandenen Mängel, die, abgesehen von einer kurzen Betriebszeit von wenigen Tagen im Juni 2009, einen Betrieb des Reaktors bis heute verhindert haben. Auch in Krümmel sind nicht spezifikationsgerechte Dübel verwendet worden.

Die Anzahl der meldepflichtigen Ereignisse werden vom BfS (Stand 30.11. 2010) mit 321¹⁸¹ angegeben und liegt damit relativ hoch.

Bezüglich des Standorts Krümmel spielt in der öffentlichen Diskussion noch ein weiteres Thema eine erhebliche Rolle: Seit Mitte der 80er Jahre des letzten Jahrhunderts gab es in der unmittelbaren Umgebung des

¹⁸¹ Siehe auch BT-Drs. 17/6361, S.13.

Kraftwerks eine signifikante Häufung von Leukämieerkrankungen. Seit 1990 bis April 2009 sind 19 Leukämie-Neuerkrankungen bei Kindern aufgetreten, das Dreifache dessen, was statistisch zu erwarten gewesen wäre. Es handelt sich hierbei um die höchste erfasste Leukämierate auf kleinem Raum bei Kindern und gleichzeitig um den am besten erfassten und dokumentierten Cluster weltweit.

Das Kernkraftwerk Krümmel wird als eine der möglichen Ursachen für das Leukämiecluster Elbmarsch in Betracht gezogen. Die sog. KiKK-Studie des Bundesamtes für Strahlenschutz ist zu dem Ergebnis gelangt, dass die Zahl der Krebserkrankungen bei Kindern signifikant zunimmt, je näher der jeweilige Wohnort bei einem KKW liegt¹⁸²:

„Das jetzt vorliegende Ergebnis der Untersuchung des Deutschen Kinderkrebsregisters in Mainz, die im Auftrag des Bundesamtes für Strahlenschutz durchgeführt wurde, weist erstmals unter Anwendung eines fundierten wissenschaftlichen Studiendesigns nach, dass das Risiko für unter 5-jährige Kinder, an Leukämie zu erkranken, mit zunehmender Nähe des Wohnorts zu einem Kernkraftwerksstandort zunimmt.“

Obwohl die aus dieser Erkenntnis zu ziehenden Konsequenzen bis heute umstritten geblieben sind, unterstreicht nach Auffassung der Beschwerdeführer dieser Befund nachdrücklich die Notwendigkeit, auf eine Laufzeitverlängerung zu verzichten. Bereits in der Vergangenheit ist aus dem „Besorgnispotenzial“, welches sich im Zusammenhang mit dem Leukämiecluster um Krümmel ergibt, überzeugend die verfassungsrechtliche Verpflichtung abgeleitet worden, aus der friedlichen Nutzung der Kernenergie auszusteigen“¹⁸³.

Dass die besondere Pannenanfälligkeit des Kernkraftwerks bei der Entscheidung des Bundestages, Krümmel zusammen mit den sieben ältesten Kernkraftwerken abzuschalten eine erhebliche Rolle gespielt hat, belegen auch die Gesetzgebungsmaterialien¹⁸⁴. Im Lichte der Kernschmelzunfälle von Fukushima ist noch weiter der Faktor zu berücksichtigen, dass besondere Gefahren von den abgebrannten Brennelementen in den Abklingbecken von Atomkraftwerken ausgehen können. Die Gefahr ist bei Krümmel besonders groß, weil das Abklingbecken nicht in den Sicherheitsbehälter integriert und deshalb besonders verwundbar ist (etwa auch durch Flugzeugabsturz).

¹⁸² Bundesamt für Strahlenschutz, Epidemiologische Studie zu Kinderkrebs in der Umgebung von Kernkraftwerken, 2007, <http://www.bfs.de/de/kerntechnik/kinderkrebs/kikk.html>.

¹⁸³ Stüer/Spreen, Ausstieg aus der Kernenergie, NuR 1999, 21.

¹⁸⁴ Siehe BT-Drs. 17/6361, S. 13, 15.

Die weit überdurchschnittliche Pannenanfälligkeit des Reaktors weist grundsätzlich auf eine unternehmerische Fehlplanung hin, die in die Risikosphäre des Unternehmers fällt. Wie bereits ausgeführt wurde, kann ein betriebswirtschaftlich fehlplanender Unternehmer nicht dem Gesetzgeber entgegenhalten, seine Investition könne sich aufgrund des angefochtenen Gesetzes nicht amortisieren¹⁸⁵.

Schließlich ist noch auf Folgendes hinzuweisen: Mit dem Antrag vom 22.05.2007 auf Strommengenübertragung von 15 TWh vom Kernkraftwerk Krümmel auf das Kernkraftwerk Brunsbüttel hat der Betreiber ganz bewusst angestrebt, die Laufzeit von Krümmel zu verkürzen, damit ein gemeinsamer Betrieb beider Blöcke möglich wird und das Recht zum Leistungsbetrieb für beide Anlagen etwa zur gleichen Zeit enden sollte, um so Synergieeffekte zu sichern. Beide Anlagen gehörten derselben Generation von SWR an, verfügten über vergleichbare sicherheitstechnische Komponenten und Systeme und sollten quasi wie eine Doppelblockanlage mit den damit einhergehenden Synergieeffekten betrieben werden. Auch unter diesen betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten macht die gleichzeitige Abschaltung beider Anlagen offenkundig Sinn.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass es im Hinblick auf Auslegungsmängel, die besondere Störanfälligkeit sowie der weiteren genannten Aspekte keinen Anlass gibt, die aus der sofortigen Abschaltung des Kernkraftwerks Krümmel resultierende kürzere Laufzeit zu beanstanden¹⁸⁶.

5. Energiewirtschaft hat nie auf den Ausstieg 2002 „vertraut“

Die Verfassungsbeschwerden argumentieren übereinstimmend, dass die Industrie auf den Atomausstieg, wie er im Jahre 2000 vereinbart worden war, vertraut habe und dass dieses Vertrauen durch den Entzug von Strommengen (Altmengen) enttäuscht worden sei¹⁸⁷. RWE vertritt sogar die Auffassung, dass die Vereinbarung vom Juni 2000 rechtsverbindlich¹⁸⁸ ist. Auch diese „Rhetorik“ in den Verfassungsbeschwerden ist nach Auffassung von Greenpeace „schein-

¹⁸⁵ *Jahndorf/Pichler*, Verfassungsrechtliche Anforderungen für Übergangsfristen bei öffentlich-rechtlicher Neuregulierung privater Wirtschaftsbereiche, *GewArch* 2012, 377, 381,

¹⁸⁶ Ebenso auch *Bruch/Greve*, Atomausstieg 2011 als Verletzung der Grundrechte der Kernkraftwerksbetreiber?, *DöV* 2011, 794, 804; *Kloepfer*, 13. Atomgesetznovelle und Grundrechte, *DVBl* 2011, 1437, 1444; *Ewer*, Der neuerliche Ausstieg aus der Kernenergie - verfassungskonform und entschädigungsfrei?, *NVwZ* 2011, 1035, 1039; *Ziehm*, Atomausstieg und Energiewende, *ZNER* 2012, 221, 225; *Ekardt*, Atomausstieg, Eigentumsgarantie, Abwehrrechte und Schutzgrundrechte, *NuR* 2012, 813, 819.

¹⁸⁷ E.ON, 182 ff; RWE, 183 ff; Vattenfall, S. 116.

¹⁸⁸ RWE, 184.

heilig“, denn tatsächlich hat die Energiewirtschaft von Anfang an darauf hingearbeitet, den vertraglich vereinbarten Atomausstieg zu untergraben.

Zunächst ist dem Eindruck entgegenzutreten, dass die Konsensvereinbarung¹⁸⁹ nur einen Vereinbarungsinhalt enthielt, der auf die Umsetzung des „rot-grünen“ Ausstiegsprojekts zu Lasten der Industrie gerichtet war. Die Vereinbarung garantierte der Energiewirtschaft auch massive Vorteile. Vereinbart wurden nicht nur der „ungestörte Betrieb“ für die Restlaufzeit, sondern auch handfeste wirtschaftliche Vorteile. Sie verbergen sich in der unscheinbaren Formulierung:

„Die Bundesregierung wird keine Initiative ergreifen, mit der die Nutzung der Kernenergie durch einseitige Maßnahmen diskriminiert wird. Dies gilt auch für das Steuerrecht. Allerdings wird die Deckungsvorsorge durch Aufstockung der so genannten zweiten Tranche oder einer gleichwertigen Regelung auf einen Betrag von 5 Mrd. DM erhöht.“

Gemeint waren damit im Wesentlichen drei Sachverhalte, nämlich

- der Verzicht auf die Einführung einer Brennstoffsteuer,
- der Verzicht auf die Forderung nach einer Haftpflichtversicherung für jeden einzelnen Atomreaktor und
- der Verzicht auf eine grundlegende Neuregelung der steuerlichen Rückstellungen für die atomare Entsorgung mit der Konsequenz, dass die Rückstellungsbeträge in Milliardenhöhe weiter beliebig investiv verwendet werden durften.

Fachleute schätzen, dass der damit verbundene monetäre Vorteil - auf 10 Jahre hochgerechnet - für die Energiewirtschaft auf einen Betrag von mehr als 60 Milliarden EUR beziffert werden kann und dass die verdeckten Subventionen (steuerliche Freistellung von Rückstellungen, Verzicht auf Haftpflichtversicherung für jeden einzelnen Reaktor) noch den Konzentrationsprozess in der Stromwirtschaft sowie die Monopolpreisbildung erheblich begünstigt haben¹⁹⁰.

Es gibt noch weitere massive wirtschaftliche Vorteile, die durch die Vereinbarung zu Gunsten der Industrie entstanden sind: In der Konsensvereinbarung 2000 haben sich die Vertragspartner, wie bereits ausgeführt wurde, darauf verständigt, dass mit der Neuregelung der „ungestörte Betrieb“ der Kernkraftwerke für die Dauer der Restlaufzeit gewährleistet sein soll. Diese Formulierung wurde

¹⁸⁹ „Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Energieversorgungsunternehmen“ vom 11.06.2000 (sog. Konsensvereinbarung); abgedruckt bei *Posser/Schmans/Müller-Dehn*, Atomgesetz, Kommentar zur Novelle 2002, 2002, S. 285 ff.

¹⁹⁰ *Scheer*, Rechtsfolgen der Aufkündigung des Atomkonsenses I, ZNER 2010, 358, 359.

durchgängig auch dahingehend verstanden, dass mit Rücksicht auf die Begrenzung der Restlaufzeiten bestimmte Nachrüstungsmaßnahmen aus Gründen der Verhältnismäßigkeit¹⁹¹ obsolet werden sollten, was sogar im Hinblick auf Nachrüstungsmaßnahmen bezüglich des Kernkraftwerks Biblis A in die Konsensvereinbarung Eingang gefunden hat. Unter III. 1. wird explizit bezüglich der „Nachrüstung des KKW Biblis A“ auf eine Anlage 2 zur Konsensvereinbarung verwiesen. Diese Anlage enthält eine Erklärung des Bundesumweltministeriums, in der die „Anpassung“ nachträglicher Auflagen aus dem Jahr 1991 (!) unter bestimmten Voraussetzungen im Hinblick auf „ein angemessenes Verhältnis zur Restnutzung“ in Aussicht gestellt wird. Nicht nur Biblis A lag 5 – 6 Jahre in diesem sog. „Verhältnismäßigkeitsspektrum“¹⁹². In der Praxis waren derartige „Zugeständnisse“ üblich¹⁹³.

Angesichts dieser massiven Vorteile wäre eigentlich zu erwarten gewesen, dass sich auch die Industrie an die von ihr übernommenen Verpflichtungen hält. Davon kann aber keinesfalls die Rede sein. Bei genauer Betrachtung muss man feststellen, dass die Versprechen der Energiewirtschaft in der Konsensvereinbarung nicht eingehalten worden sind. Zur Erinnerung: Mit der Formulierung:

„Beide Seiten werden ihren Teil dazu beitragen, dass der Inhalt dieser Vereinbarung dauerhaft umgesetzt wird“,

hat die Energiewirtschaft sich auch inhaltlich verpflichtet, den Atomausstieg „dauerhaft“ zum Erfolg zu führen.

Der Vorstandsvorsitzende von E.ON Hartmann hat sich anlässlich der Unterzeichnung der Konsensvereinbarung am 11.06.2000 in diesem Sinne noch wie folgt geäußert:

„Politische Kompromisse sind auch eine Frage des Vertrauens. (...) Die Vereinbarung ist ein erster Schritt. Entscheidend ist, dass beide Seiten sich auch in Zukunft an ihren Inhalt und Geist gebunden fühlen. Wir sind dazu bereit.“¹⁹⁴

¹⁹¹ siehe dazu *Böhm*, Nachträgliche Anordnungen und Atomaufsicht in der Restlaufzeit, in: Koch/Roßnagel (Hrsg.), 10. ATRS, 2000, 251, 263: „Abstriche an den Sicherheitsanforderungen sind in der Restlaufzeit in begrenztem Umfang möglich“; im Zusammenhang mit Schutz vor Störmaßnahmen und Einwirkungen Dritter, *Otten*, Eigensicherung, 2006, S. 343.

¹⁹² Diesen Begriff gebraucht *Becker*, Das Energiekonzept der Bundesregierung, ZNER 2010, 531, 537.

¹⁹³ *Geulen/Klinger*, Bedarf die Verlängerung der Betriebszeiten der Atomkraftwerke der Zustimmung des Bundesrates?, NVwZ 2010, 1118, 1120 f, m.w.N..

¹⁹⁴ Zitiert nach *Bund/Greenpeace/u.a.*, Wortbrecher, <http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CDwQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.presseportal.de%2Fshowbin.htm%3Fid%3D60962%26type%3Ddocument%26action%3Ddownload%26attname%3Dzitate-der-wortbrecher.pdf&ei=IKHqUJLOIs7>

Tatsächlich hat die Energiewirtschaft jedoch schon kurz nach Inkrafttreten der Novelle 2002, deren Übereinstimmung mit der Konsensvereinbarung ausdrücklich vom Atomforum bestätigt worden war¹⁹⁵, zu erkennen gegeben, dass gar nicht daran gedacht wird, den Atomausstieg 2002 „dauerhaft“ umzusetzen. Im Umfeld der Bundestagswahlen 2002 und 2005 wurde bereits deutlich, dass RWE und E.ON stark auf eine Rücknahme des Atomausstiegs durch eine CDU-Bundesregierung setzten.

Zum sichtbaren Bruch der Konsensvereinbarung entschlossen sich RWE und E.ON im Jahre 2006, nachdem auch der Machtverlust der rot-grünen Bundesregierung und die Bildung der „Großen Koalition“ 2005 zu keiner Änderung am Atomausstieg geführt hatten:

- RWE stellt am 26. Oktober 2006 Antrag auf Strommengenübertragung vom AKW Mülheim-Kärlich oder AKW Emsland auf Reaktor Biblis A.
- EnBW stellt am 21. Dezember 2006 einen Antrag auf Strommengübertragung für das Kernkraftwerk Neckarwestheim von GKN II auf GKN I.
- Vattenfall und E.ON stellen am 6. März 2007 einen Antrag auf Übertragung von Reststrommengen vom AKW Stade auf das AKW Brunsbüttel.

Mit diesen Anträgen kündigten die EVUs ihr Versprechen auf, „ihren Teil dazu bei(zu)tragen, dass der Inhalt dieser Vereinbarung“ – die Befristung der Nutzung der Atomkraftwerke - „dauerhaft umgesetzt“ wird. Die beantragten Übertragungen von Reststrommengen von Neu- auf Altanlagen hätten nicht nur dem Prinzip widersprochen, Anlagen älteren Bautyps früher abzuschalten, sondern hätten im weiteren Verlauf auch die energiepolitisch unerwünschte Situation herbeigeführt, dass eine extrem hohe Zahl von Anlagen gleichzeitig vom Netz hätte genommen werden müssen. Beides steht im Widerspruch zu dem Inhalt der Vereinbarung. Vor allem wird aber hier, wie bereits aufgezeigt wurde, die Spekulation der Energiewirtschaft auf eine Revision des Atomausstiegs im Zusammenhang mit der Bundestagswahl 2009 deutlich.

In den Jahren 2007 bis 2010 wurde das Vorhaben seitens der Energiewirtschaft, den Atomausstieg rückgängig machen zu wollen, immer deutlicher. Die Vorstandschefs der EVUs warben öffentlich aktiv für eine Laufzeitverlängerung und bemühten dafür die verschiedensten Argumente. Mal war es der Klimaschutz, dann wieder die Preise oder auch die Versorgungssicherheit. Ein besonders eindrucksvoller Beleg dafür, wie systematisch Öffentlichkeit und Poli-

[Oswa6u4HoBg&usg=AFQjCNHOMfFlued47IYGZUV9W6HNdGp1-w&bvm=bv.1355534169,d.Yms](https://www.oecd.org/dataoecd/6/4/44612312.pdf) .

¹⁹⁵ Siehe dazu die Ausführungen und Nachweise in der Antragschrift zu der Verfassungsbeschwerde vom 1. Februar 2011, Az.: 1 BvR 309/11, S. 35 ff, **Anlage 1**, S. 12.

tik in Richtung Laufzeitverlängerung gedrängt werden sollten, ist in dem Strategiepapier der PR-Agentur *PRGS*¹⁹⁶ zu sehen, das im Auftrag von E.ON erstellt wurde. In dem Papier wird detailliert dargelegt, auf welche Weise E.ON die Politik und die Medien im Bundestagswahlkampf 2009 mit dem Ziel der Laufzeitverlängerung bearbeiten könnte.

Als nach der Bundestagswahl 2009 die Vorbereitungen für eine Laufzeitverlängerung durch die schwarz-gelbe Bundesregierung ins Stocken zu geraten schienen, erschien eine Anzeigenkampagne mit einem „Energiepolitischen Appell“ für eine Laufzeitverlängerung für die deutschen Atomkraftwerke, der von 40 Personen aus der Wirtschaft und Politik unterzeichnet war. Initiator dieser Kampagne war Jürgen Großmann, Vorstandsvorsitzender der RWE AG.

Diese Anzeige wurde von dem Nachrichtenmagazin „Der Spiegel“ am 20. August 2010 wie folgt bewertet:

„Bemerkenswert ist der "Energiepolitische Appell", weil er einen Wandel in der Kommunikationsstrategie der Energie- und Industrielobby markiert. Nachdem die Verbände monatelang eher in Hinterzimmergesprächen und bei Treffen im Kanzleramt versuchten, auf die Politik einzuwirken, verlegen sie sich nun auf zum Teil aggressive öffentliche Stimmungsmache.“¹⁹⁷

Endgültig wurde der Bruch der Konsensvereinbarung durch die Schließung einer neuen, geheimen, der Konsensvereinbarung diametral widersprechenden Vereinbarung vollzogen. Im Anschluss an den Regierungsgipfel zur Laufzeitverlängerung am 5. September trafen sich noch in der Nacht vom 5. auf den 6. September 2010¹⁹⁸ Rolf Pohlig, Finanzvorstand RWE AG, Marcus Schenck, Finanzvorstand E.ON AG, Dr. Bernhard Beck, Vorstandsmitglied EnBW, Stefan Dohler, Finanzvorstand Vattenfall Europe, bei Dr. Hans Bernhard Beus im Bundesfinanzministerium, um diese Vereinbarung um 5:23 Uhr morgens zu paraphieren. Die Öffentlichkeit erfuhr davon 30 Stunden später durch einen Zufall: RWE-Vorstand Rolf-Martin Schmitz verriet die Existenz des „Ge-

¹⁹⁶ *PRGS*, Unternehmensberatung für Politik- & Krisenmanagement, Kommunikationskonzept Kernenergie - Strategie, Argumente und Maßnahmen, Berlin, November 2008; http://www.greenpeace.de/fileadmin/gpd/user_upload/themen/atomkraft/Kommunikationskonzept_Kernenergie.pdf.

¹⁹⁷ *Stefan Schultz*, Spiegel Online 20.08.2010: „Energiepolitischer Appell“ – BDI verpasst Merkel den Denkkzettel; **Anlage 7**; www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/energiepolitischer-appell-bdi-verpasst-merkel-den-denkkzettel-a-712910.html.

¹⁹⁸ Bundesregierung 2010: Förderfondsvertrag: Term Sheet aus Besprechung Bund – EVU (Stand: 06.09.2010, 4:30); http://www.greenpeace.de/fileadmin/gpd/user_upload/themen/atomkraft/10090915085601-gesamt.pdf.

heimvertrages“ bei einer öffentlichen Veranstaltung anlässlich der Beantwortung einer Frage von Greenpeace.¹⁹⁹

Der Regierungssprecher Steffen Seibert äußerte sich dazu am 09.09.2010 wie folgt:

„Zum Ablauf vom Sonntag: Nach dem Abschluss der Gespräche über den Fonds - so gegen 23 Uhr - machten sich die Experten dann daran, das mündlich Vereinbarte schriftlich festzuhalten. Nichts anderes sind diese Eckpunkte zu einem Förderfondsvertrag. Das ist die präzise schriftliche Fassung der Vereinbarung. Das wurde dann um 5.23 Uhr paraphiert. Daran, dass bei manchen Journalisten und Politikern schon die Uhrzeit einen reflexartigen Verdacht auslöst, kann man nun nichts ändern. Auch um 5.23 Uhr morgens können sehr redliche und gute Dinge entstehen. Genau darum handelt es sich hierbei.“²⁰⁰

Nach allem ist es „scheinheilig“, wenn die Beschwerdeführer, gestützt auf die Konsensvereinbarung 2000, im Hinblick auf die damalige Ausgestaltung des Strommengenmodells „Vertragstreue“ einfordern, obwohl es die Beschwerdeführer waren, die durch ihre politische Einflussnahme bis hin zur Schließung von „Geheimverträgen“, über acht Jahre hinweg genau diese Konsensvereinbarung aktiv demontiert hatten.

Es ist weiter widersprüchlich, wenn die Beschwerden einerseits Entschädigungsansprüche an die in der Vereinbarung mit der Bundesregierung („Atomkonsens“) festgelegten Reststrommengen von 2002 knüpfen und gleichzeitig geltend machen, „... im Vertrauen auf die Ankündigung der Laufzeitverlängerung im Koalitionsvertrag“ gehandelt bzw. investiert zu haben. Es ist paradox, sich einerseits positiv auf die in der Konsensvereinbarung festgelegte Reststrommenge zu beziehen und andererseits genau auf den Bruch eben dieser Vereinbarung.

6. Deutschland wird nicht zum Importeur von Atomstrom

¹⁹⁹ Nikolai Fichtner, Claudia Kade, Timo Pache, Financial Times Deutschland Online 08.09.2010: Der Geheimvertrag mit den Konzernen – Online-Zeitungsartikel <http://www.ftd.de/unternehmen/industrie/energiekompromiss-der-geheimvertrag-mit-den-konzernen/50166716.html>.

²⁰⁰ Bundesregierung 2010: Regierungspressekonferenz vom 10. September – Mitschrift Pressekonferenz; <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2010/09/2010-09-10-regpk.html?nn=430000>

Unzutreffend sind auch die Annahmen der Verfassungsbeschwerden²⁰¹, der Gesetzgeber habe nicht hinreichend berücksichtigt, dass der in Deutschland „eingesparte“ Atomstrom wieder über das Ausland ins Inland gelange.

Der Import und Export von Strom gehört seit vielen Jahren zum alltäglichen Geschäft im europäischen Stromhandel. In den letzten Jahren hat Deutschland hier ein positives Außenhandels saldo erwirtschaftet und mehr Strom in die europäischen Nachbarstaaten exportiert als importiert. Aufgrund der Preisverhältnisse an den europäischen Strommärkten wird in Zeiten hoher Nachfrage und geringer Solar- und Windstromerzeugung Strom nach Deutschland importiert. In Zeiten hoher Wind- und Solarstromeinspeisung wird Deutschland auch zukünftig trotz der Abschaltung aller Kernkraftwerke als Exporteur am europäischen Strommarkt auftreten.²⁰²

Die aktuell vorliegenden Zahlen für das Jahr 2011 weisen nach wie vor einen Exportüberschuss Deutschlands aus. Die oftmals kolportierte Meinung, der Mehrbedarf würde durch potenziell unsichere tschechische Kernkraftwerke gedeckt, lässt sich anhand der statistischen Daten nicht belegen, wie die Hochschule für Technik, Wirtschaft und Kultur Leipzig, die Uni Flensburg und das Öko-Institut auf Grundlage der Daten der Bundesnetzagentur darlegen.²⁰³

Die Menge des Stromexports hängt in erster Linie aber an den Kraftwerkskapazitäten, über die Deutschland verfügt, und nicht an der Anzahl der laufenden Atomkraftwerke. Die bis 2020 geplanten Kraftwerkskapazitäten werden die Abschaltungen der Atomkraftwerke kompensieren können. Insgesamt betrug die Leistung der 17 deutschen Atomkraftwerke nominell rund 21 GW. Die aktuellen Ausbaupläne für Kraftwerke in Deutschland, die entweder in Bau, bereits genehmigt oder geplant sind, umfassen eine Leistung von mehr als 30 GW bis 2019.^{204 205}

7. Keine Auswirkungen auf den Klimaschutz

²⁰¹ E.ON, S. 3, S. 53, S. 266; RWE, S. 74, 147.

²⁰² Atomausstieg 2015 und regionale Versorgungssicherheit, Uni Flensburg, 2011.
http://www.duh.de/uploads/tx_duhdownloads/Kurzgutachten_Atomausstieg_2015_Uni_Flensburg.pdf.

²⁰³ Öko-Institut, 2011, Germany's Nuclear Phase-Out; <http://www.oeko.de/oekodoc/1278/2011-410-en.pdf>.

²⁰⁴ Nationaler Aktionsplan für erneuerbare Energie, Bundesumweltministerium; http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/nationaler_aktionsplan_ee.pdf.

²⁰⁵ [http://www.bdew.de/internet.nsf/id/28A564757298E630C125786800297145/\\$file/110404%20Anlage%20zur%20PM%20Hannover_Kraftwerkliste.pdf](http://www.bdew.de/internet.nsf/id/28A564757298E630C125786800297145/$file/110404%20Anlage%20zur%20PM%20Hannover_Kraftwerkliste.pdf).

Auch die von den Verfassungsbeschwerden vorgebrachten angeblichen Auswirkungen auf den Klimaschutz²⁰⁶ sind nicht geeignet, die erneute Ausstiegsentscheidung des Gesetzgebers zu diskreditieren.

Der Ausstieg aus der Atomenergie hat im ersten Moment keinerlei Auswirkungen auf die deutschen Klimaschutzziele. Ein möglicher Anstieg der CO₂-Emissionen würde durch den weiteren Zubau von fossilen Kraftwerken - hier allen voran die Braunkohle - entstehen. Der Umstieg auf Erneuerbare Energien in der Stromgewinnung, wie er im Zuge der Energiewende geplant ist, führt jedoch zu einer Abkehr von den fossilen Energieträgern und damit zu einer Reduktion der CO₂-Emissionen. Dem Ausstieg oder der Verlängerung der Laufzeiten von Atomkraftwerken kommt in der Frage der CO₂-Reduktion deshalb schon im Ansatz keine tragende Rolle zu. Maßnahmen im Verkehrssektor, im Wärmebereich und Effizienzmaßnahmen bei der Industrie und Gewerbe sind die entscheidenden Faktoren, die zur Erreichung der Klimaschutzziele beitragen können.

Die CO₂-Vermeidungskosten von Kernenergie sind höher als die jeder anderen möglichen Technologie, mit Ausnahme traditioneller Kohlekraftwerke. Windkraftanlagen und KWK-Anlagen sind 1,5 mal so kosteneffektiv bei der Reduktion von CO₂ wie Kernenergie, Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz bis zu 10 mal so kosteneffektiv.

Die Aussage, dass die Kernkraft CO₂-frei ist, muss zurückgewiesen werden. Um die Effekte auf den Klimaschutz zu untersuchen, müssen auch die vor- und nachgelagerten Prozesse mitberücksichtigt werden. Hierbei hängen die CO₂-Emissionen pro Kilowattstunde vom Erzgehalt ab. Nimmt dieser ab, steigen die CO₂-Emissionen durch energieintensive vorgelagerte Prozesse deutlich an. Da von einem in der Zukunft sinkenden Erzgehalt der verfügbaren Vorkommen auszugehen ist, können die CO₂-Emissionen der Kernenergie auf bis zu 210 CO₂/kWhel ansteigen. Diese liegen damit im direkten Vergleich knapp dreißigmal so hoch wie bei Windenergie, zehnmals so hoch wie bei Wasserkraft oder viermal so hoch wie bei Photovoltaik.²⁰⁷

8. Versorgungssicherheit nicht gefährdet

²⁰⁶ Siehe etwa E.ON, S. 55, S. 150ff.

²⁰⁷ *Österreichisches Ökologie-Institut* 2011: Energiebilanz der Nuklearindustrie. Analyse von Energiebilanz und CO₂-Emissionen der Nuklearindustrie über den Lebenszyklus www.ecology.at/ecology/files/berichte/E22.593.pdf .

Auch die Versorgungssicherheit ist, entgegen den Behauptungen in den Verfassungsbeschwerden, nicht gefährdet²⁰⁸. Wie Greenpeace nachgewiesen hat, wäre die Versorgungssicherheit sogar bei einem früheren Abschaltzeitpunkt nicht gefährdet²⁰⁹. Eine sichere Elektrizitätsversorgung kann in Deutschland in jeder Stunde des Jahres sogar bereits ab 2015 ohne ein einziges Kernkraftwerk gewährleistet werden²¹⁰.

Die Bundesnetzagentur geht davon aus, dass es durch die gleichzeitige Abschaltung der acht Kernkraftwerke zu einem Problemlösungsbedarf im Bereich der Netzstabilität kommen kann. Aus ihrer Sicht kann aber selbst in extremen Belastungssituationen mit alternativen Instrumentarien die Versorgung mit Elektrizität sichergestellt werden. Die Bundesnetzagentur wurde von der Bundesregierung mit der Fragestellung beauftragt, zu prüfen, ob aus Sicherheitsgründen der Einsatz eines Reservekernkraftwerks notwendig ist. Dabei kam die Agentur zu dem Schluss, dass kein weiteres Atomkraftwerk notwendig ist, um die Netzstabilität zu garantieren²¹¹.

Der Ausfall durch die Stromerzeugung aus den ältesten acht Atomkraftwerken kann durch Überkapazitäten im Kraftwerkspark, vorhandene Kraftwerksreserven, Stromhandel, Zuwächse der Kraftwerkskapazität im Bereich Erneuerbarer Energien und neue und bereits im Bau befindliche fossile Kraftwerkskapazitäten kompensiert werden²¹². Selbst ein schnellerer Ausstieg bis 2015 wäre aus Sicht zahlreicher Experten möglich²¹³. Kurzfristig gibt es laut Bundesnetzagentur in

²⁰⁸ E.ON, S. 55, S. 138ff; S. 270, RWE, S. 74 ff.

²⁰⁹ Greenpeace e.V. 2011: Der Atomausstieg bis 2015 ist machbar – Greenpeace-Berechnung für eine sichere Stromversorgung ohne Atomstrom;
www.greenpeace.de/themen/atomkraft/presseerklaerungen/artikel/greenpeace_atomausstieg_bis_2015_ist_realistisch/.

²¹⁰ Universität Flensburg, Zentrum für Nachhaltige Energiesysteme (ZNES) 2011: Atomausstieg 2015 und regionale Versorgungssicherheit – Kurzgutachten
http://www.duh.de/uploads/tx_duhdownloads/Kurgutachten_Atomausstieg_2015_Uni_Flensburg.pdf; **Anlage 7**.

²¹¹ Bundesnetzagentur, 2011: Auswirkungen des Kernkraftausstiegs auf die Übertragungsnetze und die Versorgungssicherheit – Zusammenfassung;
http://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/BNetzA/Presse/Berichte/2011/BerichtNotwResKKW_ZusFassungpdf.pdf?__blob=publicationFile.

²¹² Öko-Institut e.V., 2011: Schneller Ausstieg aus der Kernenergie in Deutschland. Kurzfristige Ersatzoptionen, Strom- und CO₂-Preiseffekte – Kurzanalyse
www.energiewende.de/index.php?id=28; **Anlage 8**.

²¹³ Greenpeace e.V., 2011: Der Atomausstieg bis 2015 ist machbar – Greenpeace-Berechnung für eine sichere Stromversorgung ohne Atomstrom;
www.greenpeace.de/themen/atomkraft/presseerklaerungen/artikel/greenpeace_atomausstieg_bis_2015_ist_realistisch/; Universität Flensburg, Zentrum für Nachhaltige Energiesysteme (ZNES) 2011: Atomausstieg 2015 und regionale Versorgungssicherheit – Kurzgutachten;
<http://www.uni-flensburg.de/aktuelles/notizen-aus-der-universitaet/gutachten-atomausstieg-2015-und-regionale-versorgungssicherheit/>.

einzelnen Regionen Deutschlands für Extremwetterlagen durchaus größeren Handlungsbedarf, um die Netzstabilität jederzeit sicherzustellen. Grundsätzlich bewertet die zuständige Bundesbehörde die Versorgungssicherheit in Deutschland allerdings als gewährleistet und sieht in diesem Zusammenhang auch nicht die Notwendigkeit eines AKW- Reservekraftwerks²¹⁴.

Bei der Bedeutung der acht AKW für die deutsche Stromerzeugung ist auch zu berücksichtigen, dass die Stromerzeugung durch diese AKW bereits in den letzten Jahren durch Pannen, Revisionen und sonstige Abschaltungen deutlich abgenommen hatte. Während der Beitrag der sieben ältesten AKW im Jahr 2001 noch 8,9 Prozent an der gesamten Stromerzeugung betrug, lag dieser Beitrag in den Jahren 2005-2009 durchschnittlich nur noch bei 6,9 Prozent²¹⁵. Im Jahr 2010 betrug der Anteil der sieben ältesten AKW und dem AKW Krümmel lediglich 5,4 Prozent an der gesamten Stromerzeugung²¹⁶.

9. Atomkraft als Brückentechnologie verzichtbar

Ebenso wenig trifft die These zu, dass die Atomkraft als Brückentechnologie unverzichtbar sei. Diese These ist bereits durch zahlreiche Studien widerlegt.

a) Atomkraftwerke kein brauchbarer Partner für die Energiewende

Atomkraftwerke sind nicht für eine flexible Fahrweise ausgelegt, und damit als Partner der wachsenden Erneuerbaren Energien deutlich ungeeigneter als z.B. Gaskraftwerke. Atomkraftwerke können in der Praxis nicht (oder nur mit großem Aufwand und höheren Sicherheitsrisiken) vollständig heruntergefahren werden, wenn z.B. viel Windstrom eingespeist wird, und behindern damit schon

²¹⁴ Bundesnetzagentur, Pressemitteilung vom 31. August 2011: Bundesnetzagentur wird den Reservebetrieb eines Kernkraftwerks nicht anordnen:
www.bundesnetzagentur.de/cln_1932/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2011/110831_BerichtNotwendigkeitResKKW.html?nn=204648 ;

Bundesnetzagentur, 2012: Bericht zum Zustand der leitungsgebundenen Energieversorgung im Winter 2011/12;

www.bundesnetzagentur.de/cln_1932/DE/Sachgebiete/ElektrizitaetGas/StromNetzEntwicklung/NetzberichtWinter/Netzbericht_Basepage.html .

²¹⁵ Greenpeace e.V., 2009: Alte AKW könnten sofort abgeschaltet werden - Stromlücke als Propaganda entlarvt, Greenpeace Online-Nachricht 14.06.2009;
www.greenpeace.de/themen/atomkraft/nachrichten/artikel/greenpeace_recherchen_atomstrom_verliert_bundesweit_an_bedeutung-1/ .

²¹⁶ Greenpeace e.V., 2010: Klimaschutz. Plan B 2050 - Energiekonzept für Deutschland
www.greenpeace.de/themen/atomkraft/nachrichten/artikel/stromkonzerne_drohen_mit_atomau_sstieg/ .

heute die Energiewende. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen hat in diesem Zusammenhang den Begriff Systemkonflikt geprägt²¹⁷.

- b) Atomkraftwerke mit dynamischer Entwicklung der Erneuerbaren Energien nicht vereinbar

Die Dynamik beim Ausbau Erneuerbarer Energien (EE), insbesondere im Bereich Windenergie und Photovoltaik, übertrifft alle Erwartungen, Ziele (und Szenarien) und macht eine Brücke mit Atomkraft überflüssig. Im ersten Halbjahr 2012 bezifferte der Bundesverband der Energiewirtschaft (BDEW) den Beitrag der Erneuerbaren Energien an der Stromversorgung auf 25 Prozent.²¹⁸ Noch 2004 verfolgte die damalige rot-grüne Bundesregierung (bei dem damaligen Atomausstiegsszenario) ein Ausbauziel von 20 Prozent bis 2020. Diese Marke hat Deutschland bereits heute übertroffen und der Beitrag der EE kann bei gleichbleibender Ausbaudynamik auf mindestens 40 Prozent laut Bundesregierung (BMU) ansteigen. Auch der Szenariorahmen zum Netzausbauplan durch die Übertragungsnetzbetreiber und Bundesnetzagentur prognostiziert einen hohen Beitrag der EE zur Stromerzeugung in 2020 und zeigt die Alternativen zur Atomenergie auf²¹⁹.

- c) Andere Technologien vorzugswürdig

Einzelne Erdgaskraftwerke sind die einzig notwendige und auch geeignetste Brückentechnologie im Zusammenspiel mit Erneuerbaren Energien²²⁰. Einige Erdgas-Kraftwerksprojekte befinden sich bereits im Bau, einzelne sollten aber insbesondere im Süden der Republik noch gebaut werden. Allerdings sind auch diverse Kohlekraftwerksprojekte in Bau oder Planung, die aus energie- und klimapolitischer Perspektive weit über das Notwendige hinausgehen. Grund-

²¹⁷ *Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU)*, 2010: 100% erneuerbare Stromversorgung bis 2050: klimaverträglich, sicher, bezahlbar – Stellungnahme; www.umweltrat.de/cae/servlet/contentblob/1001596/publicationFile/66407/2010_05_Stellung_15_erneuerbareStromversorgung.pdf .

²¹⁸ Pressemeldung *BDEW* 26. Juli 2012: BDEW veröffentlicht Halbjahreszahlen für erneuerbare Energien 2012: Erneuerbare Energien liefern mehr als ein Viertel des Stroms; www.bdew.de/internet.nsf/id/20120726-pi-erneuerbare-energien-liefern-mehr-als-ein-viertel-des-stroms-de?open&ccm=900010020010 .

²¹⁹ *Bundesnetzagentur*, 2012: Netzentwicklungsplan Strom 2012 „Netze zukunftssicher gestalten“ - Projektseite im Internet; www.netzausbau.de/cln_1911/DE/Bedarfsermittlung/Szenariorahmen%20zum%20NEP%202012/szenarien_nep_2012_node.html ; www.netzausbau.de/cln_1912/DE/Bedarfsermittlung/Szenariorahmen%20zum%20NEP%202012/szenarios_nep2012.html .

²²⁰ *Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie*, 2010: Erdgas: Die Brücke ins regenerative Zeitalter – Bewertung des Energieträgers Erdgas und seiner Importabhängigkeit, i. A. von Greenpeace Deutschland e.V. ; <http://wupperinst.org/projekte/details/wi/p/s/pd/307/> .

sätzlich stehen mit den derzeitigen und zukünftigen Kraftwerken hinreichend sichere Kraftwerksleistungen zur Verfügung²²¹.

10. Atomkraft: Keine Verwirklichungsfunktion in Bezug auf Finanzierung der Energiewende

Die Erlöse von Atomkraftwerken mögen einen Beitrag bei der Finanzierung einer Energiewende in einzelnen Großkonzernen / EVU leisten, für die Energiewende Deutschlands gilt dies jedoch nicht.

- a) Kernbrennstoffsteuer: Kein signifikanter Beitrag zur Finanzierung der Energiewende

Die durch die Kernbrennstoffsteuer zu erzielenden Einnahmen sind (mit jährlich 2,3 Mrd. EUR in 2011 - 2016) insgesamt sehr überschaubar, zeitlich begrenzt und durch verschiedene Unwägbarkeiten geprägt (wie eine Verrechnung mit Nachrüstkosten, rechtliche Unsicherheiten). Pikanterweise haben gerade die Stromkonzerne (wie RWE und E.ON), die dieses Argument hier anführen, gegen die Einführung der Steuer geklagt und damit die Generierung der Mittel in Frage gestellt. So hat sich bereits 2011 gezeigt, dass die Einnahmen für den Bundeshaushalt weitaus geringer sind, als ursprünglich angenommen²²². Im Vergleich zu den prognostizierten Investitionsvolumina in Erneuerbare Energie²²³ und im Vergleich zum Volumen beabsichtigter Investitionen in neue Kraftwerke bei den vier großen Energieversorgern²²⁴, sind die Einnahmen durch die Atomsteuer bei der Finanzierung der Energiewende zwar als nützlich, insgesamt aber unbedeutend einzustufen.

²²¹ *Greenpeace e.V.*, 2011: Der Atomausstieg bis 2015 ist machbar – Greenpeace-Berechnung für eine sichere Stromversorgung ohne Atomstrom;
www.greenpeace.de/themen/atomkraft/presseerklarungen/artikel/greenpeace_atomausstieg_bis_2015_ist_realistisch/.

²²² *n-tv*, 2011: Erstmals Einnahmen aus Kernbrennstoffsteuer, Kurznachrichten 22. August 2011;
www.n-tv.de/ticker/Erstmals-Einnahmen-aus-Kernbrennstoffsteuer-article4105491.html.

²²³ *Prognos AG*, 2010: Investitionen durch den Ausbau erneuerbarer Energien in Deutschland – Expertise;
[www.prognos.com/Publications.520+M509391c61e8.0.html?&tx_atwpubdb_pi1\[showUId\]=255](http://www.prognos.com/Publications.520+M509391c61e8.0.html?&tx_atwpubdb_pi1[showUId]=255).

²²⁴ *Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW)*, 2011: Investitionen der vier großen Energiekonzerne in erneuerbare Energien - Stand 2009, Planungen und Ziele 2020 - Kapazitäten, Stromerzeugung und Investitionen von E.ON, RWE, Vattenfall und EnBW;
www.ioew.de/news/article/energiekonzerne-verweigern-investitionen-in-erneuerbare-energien-ioew-studie-im-auftrag-von-gree/?PHPSESSID=ca9d4872ad3861f7f755888e0dda0254.

b) Wichtigstes Instrument: Das EEG

Das bislang wichtigste Instrument zur Finanzierung der Energiewende ist ohne Zweifel das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG). Allein im Jahr 2011 wurden durch dieses Gesetz Investitionen in neue EE-Anlagen von rund 23 Milliarden EUR ausgelöst²²⁵. Auch der Emissionshandel könnte mit den Einnahmen aus dem Handel mit Emissionszertifikaten eine bedeutende Finanzierungsfunktion für die Energiewende haben, allerdings fallen die Erlöse bislang deutlich geringer als geplant aus²²⁶. Dies liegt an einer völlig verfehlten Ausgestaltung des europaweiten Emissionshandelssystems, die zu einem Preisverfall von CO₂-Emissionszertifikaten an der Börse geführt haben²²⁷. Von 2013 bis 2016 sind seitens der Bundesregierung nur noch knapp zehn Milliarden EUR für den Energie- und Klimafonds eingeplant, die aus den Erlösen des Verkaufs von Kohlendioxid-Verschmutzungsrechten kommen sollen. Dies sind rund vier Milliarden EUR weniger als ursprünglich geplant. Für 2012 bis 2015 hatte die Regierung noch mit rund 17 EUR pro Tonne kalkuliert. Im nächsten Jahr werden nun noch 10 EUR erwartet, bis 2016 wird mit einem Anstieg auf lediglich 12,4 EUR gerechnet.²²⁸ Die EU Kommission plant angesichts des Preisverfalls Maßnahmen, um den CO₂-Preis auf 40 EUR pro Tonne in 2015 zu erhöhen²²⁹. Ein solcher CO₂-Preis würde die Relevanz des Emissionshandels bei der Finanzierung der Energiewende enorm stärken.

11. Deutscher Atomausstieg kein weltweiter Sonderweg

Nicht gefolgt werden kann auch den Behauptungen in den Verfassungsbeschwerden, der deutsche Weg müsse als ein „Sonderweg“ angesehen werden, der weltweit beispiellos sei. Diese These berücksichtigt nicht hinreichend die

²²⁵ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit / die Bundesregierung 2012: Erfahrungsbericht 2011 zum Erneuerbare-Energien-Gesetz; www.erneuerbare-energien.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/eeg_erfahrungsbericht_2011_bf.pdf .

²²⁶ Deutscher Städte- und Gemeindebund, 2012: Klimafonds wird Einnahmeziel verfehlen, Meldung 08.03.2012; www.dstgb.de/dstgb/Schwerpunkte/Energiewende%20und%20kommunaler%20Klimaschutz/Klimaschutz/Klimafonds%20wird%20Einnahmeziel%20verfehlen/ .

²²⁷ Spiegel online, 2012: Reform des Emissionshandels - Ministerium kreuzt Brüsseler CO₂-Pläne, Nachrichten 25.07.2012; www.spiegel.de/wissenschaft/technik/co2-zertifikate-eu-kommission-plant-reform-des-emissionshandels-a-846363.html .

²²⁸ Zeit online, 2012: Weniger Geld für Energiewende, Nachrichten 19.03.2012; www.zeit.de/wirtschaft/2012-03/klimafonds-einnahmen/komplettansicht?print=true .

²²⁹ Süddeutsche Zeitung online, 2012: Emissionshandel in der EU - Europas letzte Klima-Chance, Meldung „Wissen“ 25. Juli 2012; www.sueddeutsche.de/wissen/emissionshandel-in-der-eu-europas-letzte-klima-chance-1.1421523 .

tatsächliche weltweite Dynamik, die eher belegt, dass sich die Atomkraftnutzung auf dem Rückzug befindet.

a) Atomkraftnutzung hat Höhepunkt überschritten

Ihren Höhepunkt hat die Atomkraftnutzung seit mindestens einem Jahrzehnt überschritten. 2002 waren 444 Reaktoren in Betrieb, 1993 wurden weltweit 17% des Stromes durch Kernkraftwerke produziert. Seitdem ist die Atomindustrie auf dem Rückzug, Ende 2011 waren nur noch 429 Reaktoren in Betrieb, die 11 Prozent des weltweiten Stromes produzierten. Es ist bereits jetzt abzusehen, dass diese negative Entwicklung voranschreiten wird, da voraussichtlich mehr Reaktoren stillgelegt als neue ans Netz gehen werden.

Neben Deutschland gibt es drei weitere Länder, die einen Ausstieg aus der Atomkraft gesetzlich und zeitlich festgeschrieben haben. Dies sind die Schweiz, Belgien und Taiwan. Seit 1996 ist der Iran das einzige Land, das in die Nutzung der Atomkraft eingestiegen ist. Gleichzeitig haben mindestens fünf Länder ihre Einstiegs- bzw. Wiedereinstiegspläne aufgegeben: Ägypten, Italien, Jordanien, Kuwait und Thailand.

Im Durchschnitt sind die weltweit am Netz befindlichen AKW 27 Jahre alt. Unterstellt man eine Laufzeit von 40 Jahren pro Reaktor, müssten 67 AKW, zusätzlich zu den in Bau befindlichen, bis zum Jahr 2020 ans Netz gehen, allein um den heutigen Status quo zu halten. Unterstellt man eine Laufzeit von 60 Jahren, wären es immer noch 19 weitere AKW, die gebaut werden müssten.

Unrichtig ist die These von einem „Sonderweg“ schließlich auch deshalb, weil sich viele Länder gegen eine Atomkraftnutzung entschieden haben. Italien hat sich in einem Referendum zu 95% gegen einen Wiedereinstieg in die Atomenergie ausgesprochen, bei einer Wahlbeteiligung von 57%²³⁰. Auch die Schweiz und Belgien steigen aus der Nutzung der Atomenergie aus. Japan wird seinen Anteil sehr deutlich senken. Viele Länder, z.B. Österreich, haben sich schon früher in Referenden gegen eine Kernkraftnutzung ausgesprochen.

b) In Bau befindliche Atomkraftwerke

Der Abwärtstrend der Kernkraftnutzung wird auch nicht durch die immer wieder durch die Presse geisternde Zahl hoher Neubauzahlen relativiert.

²³⁰ *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 13.06.2011: Italien stimmt gegen Atomkraft - und gegen Berlusconi;
<http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/referendum-italien-stimmt-gegen-atomkraft-und-gegen-berlusconi-1656325.html> .

Zurzeit sind bei der IAEA 59 Reaktoren als im Bau befindlich gelistet. Neun haben diesen Status bereits seit mehr als 20 Jahren und sind vermutlich Bauruinen. Vier weitere Reaktoren sind bereits über zehn Jahre eine Baustelle. Mindestens 18 der im Bau befindlichen Reaktoren haben mehrjährige Verspätungen für die Fertigstellung. Bei vielen Reaktorbaustellen ist unklar, ob sie im Zeitplan liegen, da noch kein offizielles Fertigstellungsdatum vorliegt. In Japan und Bulgarien wurde der Bau von zwei Atomkraftwerken eingestellt.

Zudem kommt, dass geplante Neubauprojekte eingestellt werden oder sich wichtige Beteiligte zurückziehen. So wurden seit Anfang 2011 in Frankreich, Indien, Brasilien und den USA Reaktor-Projekte aufgegeben.

Im Vereinigten Königreich gaben RWE und E.ON ihre gemeinsamen AKW Neubaupläne auf. Ursprünglich wollten die Konzerne vier bis sechs Reaktoren bauen. E.ON-Chef Teysson begründete diesen Schritt gegenüber dem Handelsblatt wie folgt: „Wir sind zu dem Ergebnis gekommen, dass Investitionen in Erneuerbare, dezentrale Erzeugung und Energieeffizienz attraktiver sind - für uns ebenso wie für unsere britischen Kunden.“²³¹ Wenige Monate später gab RWE Geschäftsführer Peter Terium bekannt, dass sein Konzern die Nuklearsparte in Zukunft ganz aufgeben will²³².

Dass Konzerne reihenweise aus AKW-Projekten aussteigen, ist wenig verwunderlich, da Reaktor-Neubauten ein hohes wirtschaftliches Risiko darstellen. Atomkraftwerke sind zu teuer und die Errichtung dauert zu lang. Zudem können veränderte politische Rahmenbedingungen oder erhöhte Sicherheitsanforderungen Laufzeiten von Reaktoren verkürzen.

Exemplarisch hierfür stehen die Probleme, die es bei den Baustellen des European Pressurized Reactor (EPR) in Finnland und Frankreich gibt. Der EPR von Areva galt als das Flaggschiff der von der Industrie ausgerufenen „Renaissance der Atomkraft“. 2005 wurde im finnischen Olkiluoto mit dem Bau eines EPR begonnen, der Reaktor sollte rund 2,9 Milliarden EUR kosten und bis 2009 fertiggestellt sein. Doch Probleme mit der baulichen Konstruktion sowie Sicherheitseinrichtungen haben das Projekt erheblich verzögert. Im Juli 2012 gab der Betreiber bekannt, dass die Fertigstellung 2014 – wie im Oktober 2011 angekündigt – nicht zu halten sei. Ein neues Datum gibt es bislang nicht. Ein-

²³¹ *Flauger*, Handelsblatt.com, 29.03.2012: Eon investiert in Erneuerbare statt in Atomkraftwerke;

www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/grossbritannien-eon-investiert-in-erneuerbare-statt-in-atomkraftwerke/6453538.html
<http://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/grossbritannien-eon-investiert-in-erneuerbare-statt-in-atomkraftwerke/6453538.html> .

²³² *Balser*, Süddeutsche.de, 18.06.2012: Strategiewechsel bei RWE – Energiekonzern baut keine Atomkraftwerke mehr;

www.sueddeutsche.de/wirtschaft/strategiewechsel-bei-rwe-energiekonzern-baut-keine-atomkraftwerke-mehr-1.1385386 .

hergehend mit den Verzögerungen, haben sich auch die Kosten auf 6,6 Milliarden EUR erhöht, also über das Doppelte des ursprünglich angenommenen Preises. Aufgrund der Baustelle in Olkiluoto wurde der Betreiber TVO von der Ratingagentur Fitch im Juni 2012 in der Kreditwürdigkeit herabgestuft²³³.

Ganz ähnliche Probleme gibt es an der EPR- Baustelle im französischen Flamanville. Baubeginn war 2007, heute ist der Reaktor bereits über vier Jahre verzögert und die Kosten liegen 2,6 Milliarden EUR über dem anfangs veranschlagten Preis.

c) IAEA Warnung vor Sonderweg irrelevant

Die Verfassungsbeschwerde von E.ON führt weiter eine von der IAEA an Deutschland gerichtete „Warnung“ vor einem „Sonderweg“²³⁴ als Argument gegen einen erneuten Atomausstieg an. Auch dieses Argument ist zurückzuweisen. Die IAEA hat sich seit jeher als eine Organisation disqualifiziert, die sich einseitig der Förderung der Atomenergienutzung verschrieben hat.

Die IAEA hat laut Art. 2 ihrer Statuten die Aufgabe, die Atomenergie zu fördern und auszuweiten (The Agency shall seek to accelerate and enlarge the contribution of atomic energy)²³⁵. Sie ist keine Behörde, die Sicherheit durchsetzt, sondern eine Agentur, die in erster Linie der Atomkraft verpflichtet ist. Dieser Auftrag stammt bereits aus den 50er Jahren, einer Zeit, als man tatsächlich in der Atomkraft eine Chance sah und nicht den Irrtum erkannte, der aus den schwerwiegenden Risiken und dem Atommüll resultiert.

Wie sehr die IAEA der Förderung der Atomkraft verpflichtet ist, sieht man beispielsweise daran, dass die Katastrophe von Fukushima lange Zeit heruntergespielt worden ist. Die eindeutige Zuordnung zur höchsten Stufe für atomare Unfälle (INES 7) wurde lange Zeit verweigert, obwohl diese Stufe eindeutig erreicht war und eine schnelle Bewertung Ziel der Unfallskala ist²³⁶.

²³³ I-Nuclear 01.06.2012: Fitch praises Finnish utility TVO, but downgrades it over Olkiluoto-3 delays;
<http://www.i-nuclear.com/2012/06/01/fitch-praises-finnish-utility-tvo-but-downgrades-it-over-olkiluoto-3-delays/> .

²³⁴ E.ON S. 51,

²³⁵ http://www.iaea.org/About/statute_text.html#A1.2.

²³⁶ Helmut Hirsch 2011: Fukushima – Einstufung auf INES-Skala, Expertise i. A. von Greenpeace e.V. ;
http://www.greenpeace.de/themen/atomkraft/nachrichten/artikel/hoechste_ines_stufe_7_fuer_a_tomunfaelle_gilt_fuer_fukushima/ .

12. Behauptete finanzielle Verluste nicht nachvollziehbar

Die in den Verfassungsbeschwerden behaupteten angeblichen finanziellen Verluste durch den erneuten Atomausstieg in erheblicher Höhe sind nicht nachvollziehbar und unterliegen deshalb erheblichen Zweifeln.

Sie waren auch durch fachkundige Dritte nicht nachvollziehbar. Entsprechende Aufträge zur Überprüfung der Angaben durch RWE und E.ON konnten anhand der Datengrundlage durch die Institute ahrenius (Hamburg) und IZES (Saarbrücken) nicht durchgeführt werden.

IV. Möglicher Erfolg der Verfassungsbeschwerden reaktualisiert gesellschaftlichen Großkonflikt

Die Beschwerdeführer haben zur Unterlegung ihrer Verfassungsbeschwerden geltend gemacht, dass namhafte Stimmen die Energiewende kritisieren würden²³⁷. Dem soll nicht grundsätzlich widersprochen werden. In einer pluralistischen Gesellschaft, in der die Verfolgung unterschiedlicher Interessen zudem als völlig legitim angesehen wird, verwunderte es grundsätzlich nicht, dass es auch Kritik an einem solch ambitionierten Vorhaben wie der Energiewende gibt. Es ist jedoch nichts dafür ersichtlich, dass hierdurch der gesamtgesellschaftliche Konsens an der Notwendigkeit eines Atomausstiegs und einer Energiewende ins Wanken geraten könnte. Im Gegenteil: In Umfragen ergibt sich seit vielen Jahren eine stabile Mehrheit für den Atomausstieg (1.). Darüber hinaus gibt es auch eine Vielzahl namhafter Befürworter der Energiewende aus Politik, Gesellschaft und aus der Industrie (2.). Sollte es zu einer erneuten Umkehr der Ausstiegsentscheidung kommen, würde dies die Chance zerstören, den seit Jahrzehnten die Republik beschäftigenden Großkonflikt über das Für und Wider der Kernenergienutzung konstruktiv zu lösen.

1. Umfragen: Weiterhin klare Mehrheit für Atomausstieg

Seit Jahrzehnten gibt es in Deutschland eine breite und stabile gesellschaftliche Mehrheit gegen die Atomkraftnutzung. Der in den Verfassungsbeschwerden angeführte allgemeine politische und gesellschaftliche Konsens für eine Atomkraftnutzung²³⁸ ist spätestens seit dem Kernschmelzunfall von Tschernobyl endgültig zerbrochen.

Eine GfK-Umfrage von 2009 im Zusammenhang mit der damals in der Diskussion befindlichen Laufzeitverlängerung hat klar gezeigt, dass es für eine Laufzeitverlängerung keine Mehrheit in der Bevölkerung gibt. Trotz massiver Werbekampagnen der Industrie überwogen weiterhin die Vorbehalte gegen die

²³⁷ E.ON, S. 4.

²³⁸ RWE, S. 23.

Kernenergie in der Bevölkerung: 53,2 Prozent der Befragten plädierten dafür, am deutschen Atomausstieg wie geplant festzuhalten. Nur 29,7 Prozent hielten es dagegen für richtig, die gesetzlich begrenzten Laufzeiten der deutschen Meiler doch wieder zu verlängern²³⁹.

Der nach dem Kernschmelzunfall von Fukushima erneut vollzogene Atomausstieg wurde von der Bevölkerung mit großer Mehrheit begrüßt, wie eine repräsentative Umfrage im Herbst 2011 ergab: 80 % der Deutschen fanden den Atomausstieg richtig; 8 % fanden ihn falsch, 12 % hatten keine Meinung und/oder machten keine Angabe²⁴⁰.

Laut einer Emnid-Umfrage aus dem Monat Oktober 2012 für das Magazin 'Focus' hält dieser Trend weiter an. Trotz steigender Strompreise, die in der öffentlichen Diskussion mit der Energiewende in Verbindung gebracht werden, befürworten 72 Prozent der Bundesbürger die Energiewende. Nur 24 Prozent vertreten die Ansicht, dass der Ausstieg aus der Atomenergie ein Fehler war²⁴¹.

Der Atomausstieg bietet trotz aller Kritik an seiner mangelnden Konsequenz nach Auffassung von Greenpeace die Chance, einen jahrzehntelangen Großkonflikt zu beenden. Angesichts der stabilen Mehrheiten in der Bevölkerung für einen Atomausstieg und für die Energiewende muss im Falle einer Revidierung des Atomausstiegs mit einem erneuten Aufbrechen alter Konfliktlinien gerechnet werden.

2. Namhafte Befürworter des Atomausstiegs in Politik, Gesellschaft und Industrie

Als pars pro toto für die breite Zustimmung aus der **Politik** soll hier lediglich auf die Regierungserklärung der Bundeskanzlerin vom 17.03.2011 verwiesen werden:

„Wir werden deshalb die bewusst ehrgeizig kurz bemessene Zeit des Moratoriums nutzen, um die Energiewende voranzutreiben und, wo immer möglich, zu beschleunigen. Denn wir wollen so schnell wie möglich das Zeitalter der erneuerbaren Energien erreichen – das ist unser Ziel –, und das mit einem Ausstieg mit Augenmaß. Klar ist dabei: Wenn jetzt die Sicherheit der Kernenergie neu bewertet wird und möglicherweise – ich kann den Ergebnissen des Moratoriums nicht vorgreifen –

²³⁹ Die Welt, Artikel vom 28.02.09: Die Mehrheit der Deutschen will den Atomausstieg; <http://www.welt.de/wirtschaft/article3291773/Die-Mehrheit-der-Deutschen-will-den-Atomausstieg.html>.

²⁴⁰ <http://www.prcenter.de/Umfrage-Mehrheit-der-Deutschen-fuer-Atomausstieg.311466.html>.

²⁴¹ Focus Online, Artikel vom 16.03.2012: Mehrheit der Deutschen will Atomausstieg; http://www.focus.de/panorama/welt/tsunami-in-japan/umfrage-mehrheit-der-deutschen-will-atomausstieg_aid_609183.html.

Anlagen schneller vom Netz zu nehmen sind, dann müssen wir – das ist die Schlussfolgerung – auch schneller zu einem System der Energieversorgung auf der Grundlage erneuerbarer Energien kommen.“

Am 30. Juni 2011 beschließt der Deutsche Bundestag mit überwältigender Mehrheit von 513 von 600 Stimmen (zu denen man weitere 71 Stimmen der Linken hinzuzählen könnte, die für einen noch *schnelleren* Atomausstieg votierten) die 13. Atomgesetz-Novelle und damit den beschleunigten Atomausstieg.

Als Beispiel für die Zustimmung breiter Kreise der **Gesellschaft** kann die Ethik-Kommission angeführt werden, deren Empfehlungen einstimmig gefasst worden sind. Das Votum ist eindeutig: „Der Ausstieg ist nötig und wird empfohlen, um Risiken, die von der Kernkraft in Deutschland ausgehen, in Zukunft auszuschließen.“²⁴²

Auch große Teile der Wissenschaft unterstützen den Atomausstieg. Am 18. Juni veröffentlichte DIE ZEIT ein Memorandum für einen "schnellstmöglichen Ausstieg" aus der Kernenergie, das von insgesamt über 1.300 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, darunter knapp 1.000 Professorinnen und Professoren sowie Habilitierten, unterzeichnet war²⁴³.

Bemerkenswert ist schließlich auch, dass maßgebliche Teile der deutschen **Industrie** die Energiewende befürworteten. So äußerte sich etwa Franz Fehrenbach, Vorstandsvorsitzender der Bosch AG, in einer Pressemitteilung vom 31.03.2011 zur Reaktorkatastrophe von Fukushima wie folgt:

„Bestimmte Risiken dürfen wir einfach nicht mehr eingehen. Auch das muss künftig zum technischen Fortschritt gehören.“²⁴⁴

Der Vorstandsvorsitzende der Siemens AG Löscher äußerte sich in einem Interview mit dem „SPIEGEL“ am 19.09.2011:

„Löscher: Fukushima gab dem atomaren Restrisiko ein Gesicht. Deutschland hat darauf mit der Energiewende reagiert. Das hat auch für uns bei Siemens die Dinge verändert.

²⁴² *Ethik-Kommission*, Deutschlands Energiewende – Ein Gemeinschaftswerk für die Zukunft, vorgelegt von der Ethik-Kommission Sichere Energieversorgung Berlin, den 30. Mai 2011, S. 10.

²⁴³ Annonce in Die Zeit, 18.11.2011, Nr. 25, Politikteil: Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler fordern von der Bundesregierung den schnellstmöglichen Ausstieg aus der Kernenergie; www.wissenschaft-fuer-atomausstieg.de/Annonce_Zeit_25.pdf ; **Anlage 9**.

²⁴⁴ *Franz Fehrenbach*, Handelsblatt Online, 18.03.2011: Die Folgen des Atom-Gau – Bosch-Chef fordert Wirtschafts-Elite zum Umdenken auf; www.handelsblatt.com/unternehmen/management/strategie/die-folgen-des-atom-gau-bosch-chef-fordert-wirtschafts-elite-zum-umdenken-auf/3964570.html .

SPIEGEL: Soll das heißen, Sie steigen aus dem einst so lukrativen Geschäft mit der Atomkraft endgültig aus?

Löscher: Ja. Wir werden künftig zwar noch Komponenten liefern wie etwa konventionelle Dampfturbinen. Aber das heißt eben auch: Wir beschränken uns auf Technologien, die nicht nur in Kernkraftwerken, sondern auch in Gas- oder Kohleanlagen zum Einsatz kommen.

...

Löscher: In die Gesamtverantwortung des Baus von Kernkraftwerken oder deren Finanzierung werden wir nicht mehr einsteigen. Das Kapitel ist für uns abgeschlossen.

SPIEGEL: Als Konsequenz aus Fukushima?

Löscher: Auch als Antwort auf die klare Positionierung von Gesellschaft und Politik in Deutschland zum Ausstieg aus der Kernenergie.²⁴⁵

Peter Terium, Vorstandsvorsitzender der RWE AG, kündigte am 18.06.2012, zwei Wochen vor Übernahme des Vorstandsvorsitzes an, RWE gebe „alle Überlegungen zum Bau neuer Atomkraftwerke im Ausland auf“. Weiter führt er aus: "Wir werden nicht mehr in neue Kernkraftwerke investieren". Das gelte nicht nur für Großbritannien, wo RWE seine milliardenschweren AKW-Pläne bereits aufgegeben hat, sondern generell: "Das finanzielle Risiko und die Rahmenbedingungen für Kernkraftwerke können wir uns nicht mehr leisten."²⁴⁶

Nach Auffassung von Greenpeace hat es noch nie in Deutschland einen breiteren gesamtgesellschaftlichen Konsens in dieser Frage gegeben. Sollte dieser Konsens erneut aufgekündigt werden, sei es durch eine neuerliche Kehrtwende in der Politik oder aufgrund einer Korrektur durch das Bundesverfassungsgericht, hätte dies nach Auffassung von Greenpeace verheerende Konsequenzen.

V. Verfassungsbeschwerden zum Teil unzulässig

1. Verfassungsbeschwerde von Vattenfall unzulässig

Die Verfassungsbeschwerde von Vattenfall ist bereits unzulässig.

Die Beschwerdeführerin zu 2. in dem Verfahren zu dem Az.: 1 BvR 1456/12, eine GmbH mit Sitz in Hamburg, befindet sich zu 100 % im Besitz der schwedischen Vattenfall AB (Aktiebolag). Alleiniger Anteilseigner der Vattenfall AB

²⁴⁵ <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-80451011.html> .

²⁴⁶ Spiegel Online 18.06.2011: Kurswende – Neuer RWE-Chef will keine Atomkraftwerke mehr bauen;
www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/neuer-chef-von-rwe-will-keine-atomkraftwerke-mehr-bauen-a-839433.html .

ist der schwedische Staat²⁴⁷. Die Beschwerdeführerin zu 2. ist weiter zu 50 % an der Beschwerdeführerin zu 1. zu dem Az.: 1 BvR 1456/12, einer GmbH & Co. oHG, beteiligt. Sie ist weiter über einen Betriebsführungsvertrag alleinige Betriebsführerin des Kernkraftwerks Krümmel²⁴⁸.

Weil der schwedische Staat mittelbar alleiniger Eigentümer der Beschwerdeführerin zu 2. ist, klagt der Sache nach mit der Beschwerdeführerin zu 2. eine juristische Person des öffentlichen Rechts. Das führt in Bezug auf die Beschwerdeführerin zu 2. zur Unzulässigkeit der Verfassungsbeschwerde. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss vom 08.02.2006, 2 BvR 575/05²⁴⁹, klar ausgesprochen, dass eine ausländische juristische Person des öffentlichen Rechts grundsätzlich nicht grundrechtsfähig ist²⁵⁰. Wörtlich heißt es in dem Beschluss:

„Für eine Differenzierung zwischen inländischen und ausländischen juristischen Personen des öffentlichen Rechts ergeben sich keine Anhaltspunkte“.²⁵¹

Als nicht grundrechtsfähig sind auch, wie die Verfassungsbeschwerde letztlich selbst darlegt²⁵², juristische Personen des Privatrechts anzusehen, wenn sie sich ausschließlich im Eigentum der öffentlichen Hand befinden²⁵³.

Der von der Verfassungsbeschwerde in Bezug genommene Beschluss des Senats vom 19.07.2012, BvR 1916/09²⁵⁴, gebietet keine andere Sichtweise. In dieser Entscheidung ging es allein um die Frage, ob eine ausländische juristische Person mit Rücksicht auf unionsrechtliche Vorgaben überhaupt grundrechtsfähig sein kann, nicht jedoch um die weitergehende Frage, ob dies auch für eine juristische Person des *öffentlichen* Rechts gilt.

Nach Art. 19 Abs. 3 GG gelten die Grundrechte auch für *inländische* juristische Personen, soweit sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind. Obwohl es sich bei der klagenden italienischen Gesellschaft nicht um eine "inländische" juristische Person im Sinne des Grundgesetzes gehandelt hat, hat das Bundesverfassungsgericht eine Anwendungserweiterung des Grundrechtsschutzes auf diese juristischen Personen mit Rücksicht auf die durch die europäischen Ver-

²⁴⁷ Vattenfall, S.14.

²⁴⁸ Vattenfall, S. 14.

²⁴⁹ NJW 2006, 2907.

²⁵⁰ Siehe *Kleine-Cosack*, Verfassungsbeschwerde und Menschenrechtsbeschwerde, 2. Aufl., 2007, Rdnr. 272.

²⁵¹ BVerfG NJW 2006, 2907, 2908; ebenso BVerfG, Beschluss vom 18.08.2010, 1 BvR 3268/07, LKV 2010, 468.

²⁵² Vattenfall, S. 77 ff.

²⁵³ BVerfGE 45, 63, 78.

²⁵⁴ NJW 2011, 3428.

träge übernommenen vertraglichen Verpflichtungen, die insbesondere in den europäischen Grundfreiheiten und dem allgemeinen Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit zum Ausdruck kommen, anerkannt.

Allerdings hat es sich bei der klagenden Partei nicht um eine juristische Person des öffentlichen Rechts oder eine Gesellschaft gehandelt, die alleine oder anteilig im Eigentum eines Hoheitsträgers stand. Es besteht deshalb kein Anlass, die Ratio dieser Entscheidung auf den vorliegenden Fall zu übertragen. Das europäische Diskriminierungsverbot gibt für eine Gleichstellung im Hinblick auf juristische Personen des *öffentlichen* Rechts nichts her²⁵⁵.

Dasselbe hat auch für die Beschwerdeführerin zu 1. zu gelten. Zwar befindet sich diese nicht in einem mittelbaren staatlichen Alleineigentum, da sich die Beschwerdeführerin zu 2. nur zu 50 % im Eigentum der Beschwerdeführerin zu 2 befindet. Der Sache nach wird jedoch auch dieses Unternehmen aufgrund des Betriebsführungsvertrages allein staatlich beherrscht. Das Bundesverfassungsgericht hat die Grundrechtsfähigkeit bei einem „gemischtwirtschaftlichen“ Unternehmen dann verneint, wenn – wie hier – die öffentliche Hand einen entscheidenden Einfluss ausübt²⁵⁶. Weil das europäische Diskriminierungsverbot auch hier nicht greift, ist die Verfassungsbeschwerde der Antragstellerin zu 1. als unzulässig zurückzuweisen²⁵⁷.

Die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde ist auch im Hinblick auf das von den Beschwerdeführern unter der Energie-Charta (ICSID)²⁵⁸ angestrebte Verfahren vor dem internationalen Schiedsgericht in Washington fragwürdig. Nach Angaben im Handelsblatt vom 21.12.2012 fordert Vattenfall in diesem Verfahren **3,5 Milliarden EUR** (!) von der Bundesrepublik Deutschland²⁵⁹. Nach Auffassung von Greenpeace kann es nicht sein, dass die Beschwerdeführer vor dem Bundesverfassungsgericht die Nichtigkeit der maßgeblichen sie betreffenden atomrechtlichen Vorschriften des 13. Änderungsgesetzes zum Atomgesetz anstreben und gleichzeitig in derselben Angelegenheit vor einem anderen Gericht eine Entschädigung in Milliardenhöhe auf dem Klageweg geltend machen.

²⁵⁵ Ebenso *Wallrabenstein*, Die Verfassungsmäßigkeit des jüngsten Atomausstiegs, HFR 11/2011, 108, 113; <http://www.humboldt-forum-recht.de/media/Druckansicht/pdf/2011-11.Pdf>; Rn.22.

²⁵⁶ BVerfG NJW 1990, 1783; zur fehlenden Grundrechtsfähigkeit gemischtwirtschaftlicher Unternehmen *Kloepfer*, 13. Atomgesetznovelle und Grundrechte, DVBl 2011, 1437, 1438, m.w. N..

²⁵⁷ Ebenso wohl auch *Ziehm*, Atomausstieg und Energiewende, ZNER 2012, 221, 225.

²⁵⁸ Vattenfall, S. 76.

²⁵⁹ Handelsblatt, Artikel vom 21.12.2012: Vattenfall fordert 3,5 Milliarden von Deutschland: <http://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/medienbericht-vattenfall-fordert-3-5-milliarden-von-deutschland/7552620.html> ; **Anlage 10**.

2. Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde von RWE zweifelhaft

In der Verfassungsbeschwerde von RWE wird erstens beantragt,

festzustellen, dass Art. 1 Nr. 1 lit. a) bis c) des Dreizehnten Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes mit Art. 14 GG insofern unvereinbar ist, als sie keine Entschädigungs- und Ausgleichsregelung für den Eingriff in die Berechtigung zum Leistungsbetrieb vorsehen,

sowie zweitens beantragt,

festzustellen, dass die in Art. 1 Nr. 1 lit. a) vorgesehene Gruppenbildung gegen Art. 3 Abs. 1 GG verstößt, weil keine sachlichen Gründe dafür vorliegen.

Die Anträge sind zumindest missverständlich.

Mit dem ersten Antrag wird offenbar eine begrenzte („insofern“) verfassungsgerichtliche Klärung in Bezug auf eine Entschädigung bzw. einen Verhältnismäßigkeitsausgleich angestrebt. Er ist offenbar auf die Zubilligung einer entsprechenden ergänzenden Regelung gerichtet. Der erste Antrag dürfte in der Sache deshalb auf einen nicht durch § 95 BVerfGG gedeckten Verpflichtungsantrag hinauslaufen. § 95 Abs. 3 BVerfGG eröffnet jedoch prinzipiell nur die Möglichkeit, eine einfachrechtliche Norm für „nichtig“ zu erklären.

Der zweite Antrag könnte ebenfalls unzulässig sein, weil er offenbar auf die Klärung einer abstrakten Rechtsfrage ausgerichtet ist²⁶⁰.

3. Verfassungsbeschwerde von E.ON partiell unzulässig

Die Verfassungsbeschwerde von E.ON dürfte prinzipiell zulässig sein.

Als Beschwerdeführerin tritt die E.ON Kernkraft GmbH allerdings nicht nur als „Eigentümerin“ mehrerer Kernkraftwerke²⁶¹, sondern auch in ihrer Eigenschaft als bloße „Gesellschafterin“ diverser anderer KKW-Gesellschaften auf.

In dieser Eigenschaft ist die E.ON Kernkraft GmbH nach Auffassung von Greenpeace **nicht** beschwerdebefugt. Aus der Verfassungsbeschwerde von Vattenfall ergibt sich bezüglich der Eigentumsrechte an dem Kernkraftwerk Krümmel, dass

- die Kernkraft Krümmel GmbH & Co. oHH Inhaberin der Betriebsgenehmigung für das Kernkraftwerk Krümmel ist;

²⁶⁰ BVerfGE 2, 139, 141.

²⁶¹ E.ON, S. 10 – 12.

- das Betriebsgrundstück für das Kernkraftwerk Krümmel im Eigentum der Vattenfall AG steht und ein Erbbaurecht zu Gunsten der Krümmel GmbH & Co. oHG bestellt ist;
- aufgrund eines Betriebsführungsvertrages das alleinige Betriebsführungsrecht für das Kernkraftwerk Krümmel bei der Vattenfall Europe Nuclear Energy GmbH liegt²⁶².

Um den Anforderungen des § 90 Abs. 1 BVerfGG zu entsprechen, muss ein Beschwerdeführer „behaupten“, in einem seiner Grundrechte oder grundrechtsgleichen Recht verletzt zu sein. Um der Behauptungslast nach § 90 Abs. 1 BVerfGG zu entsprechen, genügt eine einfache Verbalbehauptung nicht. Den Beschwerdeführer trifft nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG vielmehr eine Substantiierungspflicht, die im Hinblick auf die Annahmehürden des § 93 a BVerfGG sogar erheblich ist²⁶³.

In Bezug auf die angeblich gerügte Verletzung des Eigentumsrechts zeigt die Verfassungsbeschwerde keinen Sachverhalt auf, aus dem sich auch nur die Möglichkeit der Verletzung dieses Grundrechts im Hinblick auf die Beschwerdeführerin in ihrer Eigenschaft als Anteilseignerin ergibt. Die Ausführungen zu den „eigentumsrechtlich geschützten Rechtspositionen“²⁶⁴ benennen ausschließlich Vermögensgegenstände, die nicht zur Disposition der Beschwerdeführerin stehen. Auch die Berufsfreiheit ist insoweit nicht tangiert, sodass sich auch insoweit unter keinem denkbaren Gesichtspunkt eine Grundrechtsverletzung ergeben kann.

Auch in der Literatur wurde Irritation darüber artikuliert, dass die Beschwerdeführerin nicht nur für solche Atomkraftwerke auftritt, für die sie „Betreiberin“ ist, sondern auch für solche Kernkraftwerke, an denen sie lediglich beteiligt ist²⁶⁵.

VI. Verfassungsbeschwerden unbegründet

Sämtliche Verfassungsbeschwerden sind zudem unbegründet. Das 13. Änderungsgesetz zum Atomgesetz ist verfassungsgemäß.

²⁶² Vattenfall, S. 14; im Widerspruch hierzu wird bei E.ON behauptet, dass Betriebsführerin die Kernkraft Krümmel GmbH&Co.oHH sei, S. 14.

²⁶³ Im Einzelnen *Kleine-Cosack*, Verfassungsbeschwerde und Menschenrechtsbeschwerde, 2. Aufl., 2007, Rdnr. 349 ff.

²⁶⁴ E.ON, S. 83.

²⁶⁵ *Wallrabenstein*, Die Verfassungsmäßigkeit des jüngsten Atomausstiegs, HFR 11/2011, 108, S. 113, Rn. 20; *Ziehm*, Atomausstieg und Energiewende, ZNER 2012, 221, S. 222.

1. Vorbemerkung

Die Frage der Verfassungsmäßigkeit des „Atomausstiegs“ hat bereits im Zusammenhang mit dem Ausstiegsgesetz 2002 ein hohes Maß an Beachtung erfahren²⁶⁶. Dabei ist die verfassungsrechtliche Debatte erwartungsgemäß in kontroversen Bahnen verlaufen. Nach Auffassung von Greenpeace hat sich allerdings im Ergebnis herausgeschält, dass trotz aller Differenzen im Einzelnen der damalige Weg überwiegend Anerkennung gefunden hat. Der frühere Präsident des Bundesverfassungsgerichts hat dies wie folgt ausgedrückt:

„In Anbetracht der Gesamtumstände kann – wohlgemerkt: aus verfassungsrechtlicher Sicht – wohl nicht davon gesprochen werden, dass der Staat im Jahr 2002 mit Blick auf die einst von ihm veranlassten Investitionen verantwortungslos gegenüber den Betroffenen, d.h. verfassungswidrig gehandelt hat.“²⁶⁷

Nach Auffassung von Greenpeace trifft diese Aussage prinzipiell auch für den Ausstiegsgesetzgeber 2011 zu.

2. Kein Verstoß gegen Art. 14 GG

a) Vorbemerkung

In einigen Stellungnahmen ist die Frage aufgeworfen worden, ob der erneute Atomausstieg dogmatisch als Eigentums- oder Berufsfreiheitseingriff anzusehen ist²⁶⁸. Welcher Prüfungsmaßstab, Art. 14 Abs. 1 GG oder vielmehr Art. 12 Abs. 1 GG, als sachnäher heranzuziehen ist, entscheidet sich bekanntlich mit der Beantwortung der Frage, ob mehr das Erworbenene, die Ergebnisse geleisteter Arbeit (dann Art. 14 GG), oder eher der Erwerb, die Betätigung selbst (dann Art.

²⁶⁶ Vgl. z. B. *Denninger*, Verfassungsrechtliche Fragen des Ausstiegs aus der Nutzung der Kernenergie zur Stromerzeugung, 2000; *Roller*, Die Vereinbarkeit der nachträglichen gesetzlichen Befristung atomrechtlicher Genehmigungen mit Art. 14 GG, ZUR 1999, 244; *Roßnagel*, Rechtsprobleme des Ausstiegs aus der Kernenergie - Einführung und Überblick, ZUR 1999, 241 einerseits, sowie *Schmidt-Preuß*, Rechtsfragen des Ausstiegs aus der Kernenergie. Gemeinschafts-, völker- und verfassungsrechtliche Probleme einer Novellierung des Atomgesetzes, 2000 und *Ossenbühl*, Verfassungsrechtliche Fragen eines Ausstiegs aus der friedlichen Nutzung der Kernenergie, AöR 124, 1-54 (1999) andererseits; zu den gemeinschaftsrechtlichen Fragen auch *Wollenteit/Gebauer*, Risiken der Wiederaufbereitung und die Vereinbarkeit des Verbots der Wiederaufbereitung mit Gemeinschaftsrecht, ZUR 1999, 250.

²⁶⁷ *Papier*, Veranlassung und Verantwortung aus verfassungsrechtlicher Sicht, DVBl 2011, 189, 193/194.

²⁶⁸ Insbesondere *Wallrabenstein*, Die Verfassungsmäßigkeit des jüngsten Atomausstiegs, HFR 11/2011, 108, S. 115 ff; wohl auch *Ziehm*, Atomausstieg und Energiewende, ZNER 2012, 221, 222 f.

12 GG), im Vordergrund steht²⁶⁹. In der Tat scheint die Neuordnung des bisherigen Strommengenmodells durch Definition von festen Abschaltterminen und die Neuallokation der Elektrizitätsmengen eher den zukünftigen Erwerb zu betreffen, denn die Strommengen beruhen auf einer Zuweisung und wurden gerade nicht aufgrund eigener Leistung „erworben“²⁷⁰. Obwohl *Wallrabenstein* mit guten Gründen deshalb den Schwerpunkt bei Art. 12 GG sieht, lässt auch sie die Frage letztlich offen, weil es im Ergebnis auf eine Verhältnismäßigkeitsprüfung ankommt, die nach beiden Vorschriften parallel läuft.

b) Eigentumsbeeinträchtigung fraglich

Es kommt mithin auf die Frage an, ob sich subjektiv-rechtliche Eigentumspositionen erkennen lassen, die durch die angefochtenen Vorschriften tangiert sind. Das ist jedenfalls bezüglich des zweifelsfrei dem Eigentumsschutz unterfallenden Grundeigentum und dem Anlageneigentum nicht der Fall. Das Anlageneigentum könnte nur dann als betroffen anzusehen sein, wenn man die Betriebsgenehmigung als ausgestaltendes Merkmal hinzunimmt²⁷¹. Ob die Betriebsgenehmigung neben dem Grundeigentum und dem Anlageneigentum am Eigentumsschutz partizipiert, ist jedoch fraglich, weil die atomrechtliche Genehmigung prinzipiell öffentlich-rechtlicher Natur ist und originär staatlich gewährte Rechte nur ausnahmsweise Vermögenspositionen i.S.v. Art. 14 GG sein können²⁷².

Ob die dem jeweiligen Betreiber zugewiesene Strommenge eine eigentumsfähige Rechtsposition darstellt, muss ebenfalls als fraglich angesehen werden, denn es ist schwer zu erkennen, dass die Betreiber die Reststrommengen durch „eigene Leistung erworben“ haben²⁷³. Der Rückgriff auf eine Eigenleistung in Form der Errichtung des Kraftwerks führt nicht weiter, da sich diese Eigenleistung in dem ohnedies geschützten Sacheigentum verkörpert hat²⁷⁴ und im Übrigen dieser Gedanke auf keinen Fall mehr auf die durch die Laufzeitverlängerung 2010 zusätzlich zugebilligten Elektrizitätsmengen anwendbar sein kann. Eine Eigentumsbeeinträchtigung durch den Entzug der 2010 durch die Laufzeitverlängerung zugebilligten Elektrizitätsmengen scheidet deshalb auf

²⁶⁹ Vgl. z.B. BVerfGE 84, 133, 157; BVerfGE 102, 26, 40.

²⁷⁰ *Wallrabenstein*, Die Verfassungsmäßigkeit des jüngsten Atomausstiegs, HFR 11/2011, 108, S. 116.

²⁷¹ So etwa *Denninger*, Verfassungsrechtliche Fragen des Ausstiegs aus der Nutzung der Kernenergie zur Stromerzeugung, 2000, S. 50.

²⁷² Dazu *Wallrabenstein*, Die Verfassungsmäßigkeit des jüngsten Atomausstiegs, HFR 11/2011, 108, S. 115, m.w.N.; ähnlich *Ziehm*, Atomausstieg und Energiewende, ZNER 2012, 221, S. 223.

²⁷³ *Wallrabenstein*, Die Verfassungsmäßigkeit des jüngsten Atomausstiegs, HFR 11/2011, 108, 115; *Ziehm*, Atomausstieg und Energiewende, ZNER 2012, 221, S. 223.

²⁷⁴ *Däuper/Michaels/Voß*, Das Dreizehnte Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes, ZNER 2011, 375, 377.

jeden Fall aus²⁷⁵. Der Eigentumseingriff, soweit „Altmengen“ entzogen wurden, wird weiter auch dadurch in Frage gestellt, dass Strommengen letztlich aufgrund der Übertragbarkeit auch in anderen Kraftwerken „verbraucht“ werden können²⁷⁶.

Ein Substanzeingriff in das Eigentum lässt sich auch nicht über die Rechtsfigur des „eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs“ begründen. Ob überhaupt diese Rechtsfigur zur Begründung eines Eigentumseingriffs herangezogen werden kann, ist weiterhin höchst zweifelhaft²⁷⁷. Das Bundesverfassungsgericht hat die Frage in seiner jüngeren Rechtsprechung immer wieder offen gelassen²⁷⁸. Wegen der Kontur- und Uferlosigkeit dieser dem Zivilrecht entlehnten Rechtsfigur ist dem „eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb“ im Verfassungsrecht die Anerkennung zu versagen²⁷⁹. Der Schutz der Gewerbebetriebe kann nicht weiter reichen als der seiner Grundlagen²⁸⁰.

Unabhängig von den vorbezeichneten Zweifeln soll hier unterstellt werden, dass der Schutzbereich von Art. 14 GG berührt ist. Auch die Gesetzesbegründung geht davon aus. Legt man dies zugrunde, dann stellt sich die weitere Frage, ob hier, wie die Beschwerdeführer behaupten, eine Enteignung bzw. eine ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums erkannt werden kann.

Das ist nach Auffassung von Greenpeace nicht der Fall.

c) Keine Enteignung

Entgegen dem übereinstimmenden Vortrag in den Verfassungsbeschwerden liegt eine Enteignung unter keinem denkbaren Gesichtspunkt vor. Eine Missachtung der Junktim-Klausel wegen des Fehlens einer Entschädigungsregelung ist nicht zu erkennen; ein Verstoß gegen Art. 14 Abs. 3 GG scheidet deshalb aus.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner jüngsten Rechtsprechung deutlich gemacht, dass es prinzipiell als kennzeichnendes Merkmal für eine Enteignung einen „Güterbeschaffungsvorgang“²⁸¹ ansehen will. Die nach Auffassung von Greenpeace maßgebliche Formulierung findet sich in dem Beschluss des Senats zur Baulandumlegung:

²⁷⁵ Siehe *Kloepfer*, 13. Atomgesetznovelle und Grundrechte, DVBl 2011, 1437, S. 1445.

²⁷⁶ Siehe *Kloepfer*, 13. Atomgesetznovelle und Grundrechte, DVBl 2011, 1437, S. 1439.

²⁷⁷ *Wollenteit*, Rechtliche Aspekte eines Pelztierhaltungsverbotes, ZRP 2002, 199, 200, m.w.N..

²⁷⁸ BVerfGE 96, 375, 397; zuletzt Beschluss vom 29.02.2012, 1 BvR 2378/10, Rn. 41, juris.

²⁷⁹ Vgl. auch *Bryde* in v. Münch-Kunig, GGK I, 6. Aufl. 2012, Art. 14, Rdnr. 18.

²⁸⁰ BVerfGE 58, 300, 353.

²⁸¹ BVerfGE 104, 1, 9 ff; BVerfGE 112, 93, 109; BVerfGE 115, 97, 111; BVerfG NVwZ 2009, 1158, 1159.

„Mit der Enteignung greift der Staat auf das Eigentum des Einzelnen zu. Sie ist auf die vollständige oder teilweise Entziehung konkreter subjektiver, durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleisteteter Rechtspositionen zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben gerichtet (vgl. BVerfGE 101, 239, 259; 102, 1, 15 f.; stRspr). Die Enteignung setzt den Entzug konkreter Rechtspositionen voraus, aber nicht jeder Entzug ist eine Enteignung im Sinne von Art. 14 Abs. 3 GG. Diese ist beschränkt auf solche Fälle, in denen Güter hoheitlich beschafft werden, mit denen ein konkretes, der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienendes Vorhaben durchgeführt werden soll (vgl. BVerfGE 38, 175, 179 f.). Ist mit dem Entzug bestehender Rechtspositionen der Ausgleich privater Interessen beabsichtigt, kann es sich nur um eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums handeln (vgl. dazu BVerfGE 101, 239, 259).“

Nach den hier niedergelegten Grundsätzen kann eindeutig nicht von einer Enteignung ausgegangen werden.

Die Fixierung von festen Abschaltterminen und die Reduzierung der Strommengen für einzelne Kernkraftwerke stehen in keinerlei erkennbarem Zusammenhang mit der Erfüllung einer bestimmten „öffentlichen Aufgabe“. Die 13. Atomgesetznovelle beabsichtigt zum Zweck der Risikominimierung die Beendigung der Kernenergienutzung im Rahmen des Zeitraums, der für die Substituierung durch eine „risikoärmere Energieversorgung“ erforderlich ist. Es sollen hier keine „Güter“ beschafft werden, mit denen ein konkretes, der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienendes Vorhaben befördert werden soll.

Von einer Enteignung kann hier deshalb ersichtlich nicht die Rede sein²⁸².

d) Keine unverhältnismäßige Schranken- und Inhaltsbestimmung

Geht man von einer Schranken- und Inhaltsbestimmung des Eigentums aus²⁸³, wäre ebenfalls kein Verfassungsverstoß zu erkennen. Eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums ist grundsätzlich entschädigungslos möglich, wenn sie einen legitimen Zweck, der im öffentlichen Interesse liegt²⁸⁴, verfolgt. Sie unterliegt lediglich einer Verhältnismäßigkeitsprüfung und bedarf

²⁸² Ebenso *Ziehm*, Atomausstieg und Energiewende, ZNER 2012, 221, 223; *Ekardt*, Atomausstieg, Eigentumsgarantie, Abwehrrechte und Schutzgrundrechte, NuR 2012, 813, 818; *S. Ewer*, Der neuerliche Ausstieg aus der Kernenergie - verfassungskonform und entschädigungsfrei?, NVwZ 2011, 1035, 1037; *Kloepfer*, 13. Atomgesetznovelle und Grundrechte, DVBl 2011, 1437, 1439.

²⁸³ Von einer Inhalts- und Schrankenbestimmung ist die überwiegende Auffassung beim Atomausstieg 2002 ausgegangen.

²⁸⁴ BVerfGE 75, 78, 97f.

im Falle einer übermäßigen Belastung u.U. eines Verhältnismäßigkeitsausgleichs in Form von Übergangsregelungen oder Entschädigungszahlungen²⁸⁵.

aa) Verfolgung eines legitimen Zwecks

Dass die angegriffenen Regelungen einem legitimen Zweck im vorbezeichneten Sinne dienen, kann nicht ernsthaft in Abrede gestellt werden. Das 13. Änderungsgesetz zum Atomgesetz reagiert, wie dargelegt wurde, auf die „Realität“ eines weiteren Kernschmelzunfalls, insbesondere auf die mögliche Unbeherrschbarkeit eines Unfalls und seiner Folgen. Wegen der Risiken, die mit der friedlichen Nutzung der Kernenergie verbunden sind, soll deren weiterer Einsatz nur noch für einen Zeitraum zugelassen werden, der für deren Substitution durch eine „risikoärmere Energieversorgung“ erforderlich ist. Die Rechtsänderung verfolgt damit Schutzzwecke, die nach der herrschenden verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung selbst im Grundgesetz, nämlich in Art. 2 Abs. 2 GG²⁸⁶, fundiert sind. Zudem dient der beschleunigte Ausstieg aus der Atomkraftnutzung auch dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen i. S. von Art. 20 a GG²⁸⁷. Das mit dem 13. Änderungsgesetz zum Atomgesetz verfolgte gesetzgeberische Anliegen stellt damit ohne Zweifel ein legitimes Anliegen dar, das in Ansehung des weiten Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers²⁸⁸ Bestand hat.

bb) Geeignetheit

Die Regelung ist auch im Übrigen verhältnismäßig. Ein beschleunigter Atomausstieg ist ohne Zweifel *geeignet*, den angestrebten Zweck, Umstellung der Energiewirtschaft auf eine risikoärmere Form der Energieerzeugung, zu erreichen. Dass der Atomausstieg Deutschlands zunächst keine Auswirkungen auf die Gefahren hat, die von dem Betrieb von Kernkraftwerken im benachbarten Ausland ausgehen, ist dabei unschädlich. Eine Risikominderung tritt in jedem Fall schon durch die zeitnahe Abschaltung der deutschen Kernkraftwerke ein. Im Übrigen ist auch die Annahme des Gesetzgebers, dass der Weg, den die Bundesrepublik beschreitet, auch für andere Länder beispielgebend sein kann, jedenfalls nicht offensichtlich fehlsam und deshalb die Erwartung, der Atomausstieg Deutschlands könne über die Landesgrenzen hinaus Wirkung entfalten, nicht von der Hand zu weisen.

²⁸⁵ BVerfGE 58, 300, 350 ff – Nassauskiesung; BVerfGE 83, 201, 212, 213 - bergrechtliches Vorkaufsrecht.

²⁸⁶ BVerfGE 49, 89, 14 ff – Kalkar; BVerfGE 53, 30, 57 ff – Mülheim-Kärlich; BVerfGE 77, 381, 402 f – Gorleben; BVerfG NVwZ 2009, 171, 172 -Zwischenlager Grafenrheinfeld; BVerfG NVwZ 2010, 114, 116 – Schacht Konrad.

²⁸⁷ So auch *Kloepfer*, 13. Atomgesetznovelle und Grundrechte, DVBl 2011, 1437, S. 1439.

²⁸⁸ BVerfGE 53, 257, 293; 58, 81, 110.

cc) Erforderlichkeit

Auch bezüglich der Erforderlichkeit bestehen keine Bedenken. Der grundlegende Ansatz, wegen der Risiken, die mit der friedlichen Nutzung der Kernenergie verbunden sind, deren weiteren Einsatz nur noch für einen Zeitraum zu tolerieren, der für deren Substituierbarkeit durch eine „risikoärmere Energieversorgung“ erforderlich ist, kann nicht mit dem Argument in Frage gestellt werden, es käme auch in Betracht, die Kernkraftwerke besser im Hinblick auf die unerwünschten Unfallrisiken zu schützen. Denn der „Nichtbetrieb“ von Kernkraftwerken bietet eindeutig besseren Schutz im Vergleich zum Weiterbetrieb unter strengeren Auflagen, zumal die Geschichte der bisherigen Nuklearkatastrophen gezeigt hat, dass der „Verbesserung“ des Schutzes aufgrund kaum beherrschbarer „menschlicher“ Faktoren Grenzen gesetzt sind. Es liegt weiter auf der Hand, dass auf Basis eines Ansatzes, der auf den längerfristigen „Weiterbetrieb“ von Kernreaktoren setzt, die angestrebte „Energiewende“ nicht gelingen kann.

dd) Zumutbarkeit

Das 13. Änderungsgesetz zum Atomgesetz unterliegt auch unter dem Gesichtspunkt der Zumutbarkeit keinen Bedenken. Das Gesetz bedarf keines weiteren Verhältnismäßigkeitsausgleichs in Form von weiteren Übergangsregelungen oder Ausgleichszahlungen.

Bereits im Zusammenhang mit dem Ausstiegsgesetz des Jahres 2002 ist die Frage der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn intensiv diskutiert worden. Der Ausstiegsgesetzgeber hat damals - wie auch im Jahre 2011 - keinen „abrupten“ Ausstieg vorgenommen, sondern vielmehr auf Basis eines Strommengenmodells den Kernkraftwerken jeweils Strommengen zugewiesen, die auf einer Kalkulation von 32 Betriebsjahren basierten. Diese Zahl, 32 Betriebsjahre, wird auch in der Gesetzesbegründung 2011 als derjenige Zeitraum bezeichnet, der eine Amortisierung von Investitionen und einen angemessenen Gewinn ermöglicht:

„Bereits in der Begründung des Gesetzes zur geordneten Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität vom 22. April 2002 (Bundestagsdrucksache 14/6890) hat der Gesetzgeber ausgeführt, dass die dortige Zugrundelegung einer Regellaufzeit von 32 Jahren den Betreibern eine Amortisation ihrer Investitionen und darüber hinaus die Erzielung eines angemessenen Gewinns ermögliche. Die Regelungen des Gesetzes vom 22. April 2002 beruhen auf Verhandlungen zwischen der Bundesregierung und den Betreibern und spiegeln

die von den Parteien in der Vereinbarung vom 14. Juni 2000 niedergelegten Modalitäten wider.“²⁸⁹

Da der Gesetzgeber auch beim Ausstiegsgesetz 2011 an dem Ansatz von 2002 grundsätzlich festgehalten hat, ist prinzipiell nicht zu erkennen, dass im vorliegenden Fall Bedenken unter dem Gesichtspunkt der Zumutbarkeit erhoben werden können.

Im Übrigen ist aber auch die Zahl von 32 Betriebsjahren zur Bestimmung der Zumutbarkeit erheblich zu hoch. Die Zahl drückt keinesfalls den Zeitraum aus, der für die Amortisierung und die Erzielung eines angemessenen Gewinns tatsächlich erforderlich war, sondern stellt vielmehr lediglich das Ergebnis der „Verhandlungen“ dar, das zwischen Bundesregierung und Energiewirtschaft in den Konsensverhandlungen erzielt worden ist. Die Zubilligung von 32 Betriebsjahren war bereits im Zusammenhang mit der Ausstiegsgesetzgebung 2002 höchst umstritten und ist von vielen NGOs, darunter auch Greenpeace, scharf kritisiert worden. Die Amortisation der Investitionen erfolgte in der Regel bereits in Zeitspannen zwischen 15 und 20 Jahren²⁹⁰. Der Gutachter der Bundesregierung, Prof. Denninger, hat im Jahre 1999 deshalb eine Übergangsfrist und entsprechende nachträgliche Befristung der Anlagen von 25 bzw. 26 Jahren für ausreichend erachtet²⁹¹.

Im Hinblick auf die erheblichen Spielräume, die mithin bei der Beurteilung der Zumutbarkeit im Hinblick auf den überzogenen Ansatz von 32 Betriebsjahren bestehen, ist es nach Auffassung von Greenpeace völlig unschädlich, wenn sich tatsächlich herausstellen sollte, dass einzelne Unternehmen nicht mehr sämtliche ihnen 2002 zugewiesene Strommengen verbrauchen können. Denn die Zumutbarkeit der Regelung würde durch einen solchen Sachverhalt nicht in Frage gestellt²⁹².

Entgegen der Verfassungsbeschwerde von Vattenfall stellt deshalb auch das Erlöschen der Berechtigung zum Leistungsbetrieb für das Kernkraftwerk Krümmel keine unzumutbare Belastung dar. Auch dieses Kernkraftwerk ist länger als 26 Jahre gelaufen und konnte die getätigten Investitionen amortisieren sowie einen angemessenen Gewinn erzielen. Auch soweit Investitionen aufgrund langer Stillstandzeiten nicht mehr genutzt werden konnten, stellt dies das vorstehende Ergebnis nicht in Frage. Stillstände aufgrund von technischen Mängeln einer Anlage fallen in die Risikosphäre des Unternehmens. Wie bereits ausgeführt wurde, weist die weit überdurchschnittliche Pannenanfälligkeit des

²⁸⁹ BT-Drucks. 17/6070, S. 5/6.

²⁹⁰ Siehe *Denninger*, Verfassungsrechtliche Fragen des Ausstiegs aus der Nutzung der Kernenergie zur Stromerzeugung, 2000, S. 86.

²⁹¹ *Denninger*, ebenda, S. 87.

²⁹² So wohl auch *Ziehm*, Atomausstieg und Energiewende, ZNER 2012, 221, 223.

Reaktors auf unternehmerische Fehlplanungen hin. Ein fehlplanender Unternehmer kann nicht dem Gesetzgeber entgegenhalten, seine Investition habe sich aufgrund des angefochtenen Gesetzes nicht amortisieren können²⁹³.

3. Kein Verstoß gegen Art. 12 GG

Es soll hier unterstellt werden, dass der Schutzbereich der Berufsfreiheit der Kernkraftwerksbetreiber berührt ist.

Das Berufsbild des Kernkraftwerksbetreibers gibt es allerdings nicht²⁹⁴. Die gegenteilige Auffassung von *Di Fabio*²⁹⁵ ist nicht nachvollziehbar. Dagegen spricht, dass die großen deutschen Energieversorgungsunternehmen durchgängig überwiegend Energie aus anderen Energieträgern gewinnen. Zwar werden die einzelnen Kraftwerke durch eigene Betreibergesellschaften geführt. Wie sich aber aus dem Vorbringen der Beschwerdeführer zweifelsfrei ergibt, treffen die jeweiligen „Muttergesellschaften“ alle maßgeblichen wirtschaftlichen und unternehmerischen Dispositionen, sodass es verfehlt wäre, auf die einzelne Betreibergesellschaft abzustellen²⁹⁶.

Betrifft mithin die Fixierung fester Abschaltzeitpunkte sowie die Zuweisung geringerer Strommengen allein die Art und Weise der Stromerzeugung, geht es ersichtlich lediglich um eine Ausübungsmodalität des Berufs des „Energieerzeugers“. Nicht die Berufswahlfreiheit, sondern lediglich die Berufsausübungsfreiheit ist tangiert.

Gemäß der im Rahmen von Art. 12 Abs. 1 GG geltenden Drei-Stufen-Theorie²⁹⁷ genügt es für eine Rechtfertigung von Eingriffen in die Berufsausübungsfreiheit regelmäßig, dass für die Beschränkung vernünftige Gründe des Gemeinwohls angeführt werden können, die den Berufstätigen nicht übermäßig oder unzumutbar treffen.²⁹⁸

²⁹³ *Jahndorf/Pichler*, Verfassungsrechtliche Anforderungen für Übergangsfristen bei öffentlich-rechtlicher Neuregulierung privater Wirtschaftsbereiche, *GewArch* 2012, 377, 381.

²⁹⁴ Zutreffend *Ewer*, Der neuerliche Ausstieg aus der Kernenergie - verfassungskonform und entschädigungsfrei?, *NVwZ* 2011, 1035, S. 1036.

²⁹⁵ *Di Fabio*, Der Ausstieg aus der wirtschaftlichen Nutzung der Kernenergie, 1999, 104; dagegen zutreffend *Denninger*, Verfassungsrechtliche Fragen des Ausstiegs aus der Nutzung der Kernenergie zur Stromerzeugung, 2000, S. 89.

²⁹⁶ *Denninger*, Verfassungsrechtliche Fragen des Ausstiegs aus der Nutzung der Kernenergie zur Stromerzeugung, 2000, S. 89, siehe auch *Kloepfer*, 13. Atomgesetznovelle und Grundrechte, *DVB1* 2011, 1437, 1443, und *Ewer*, Der neuerliche Ausstieg aus der Kernenergie - verfassungskonform und entschädigungsfrei?, *NVwZ* 2011, 1035, 1036.

²⁹⁷ Dazu grundlegend BVerfG, Urt. v. 11.6.1958 – 1 BvR 596/56, BVerfGE 7, 377, 397; *Mann* in: *Sachs*, Grundgesetz, Kommentar, 5. Auflage, München 2009, Art. 12, Rn. 125 ff.

²⁹⁸ BVerfGE 7, 377, 405 f.; BVerfGE 16, 286, 297; BVerfGE 65, 116, 125; BVerfGE 70, 1, 28; BVerfGE 77, 308, 332; BVerfGE 81, 70, 84; BVerfGE 101, 357, 364; BVerfGE 109, 64, 85;

Gemessen an diesen Maßstäben kann von einem Eingriff in die Berufsfreiheit nicht die Rede sein. Vernünftige Gründe des Gemeinwohls, die den Eingriff rechtfertigen, liegen vor. Insoweit kann auf die Ausführungen sub. VI. 3 d) aa) verwiesen werden. Auch an der Verhältnismäßigkeit der Regelung bestehen entlang der vorstehenden Ausführungen zu Art. 14 GG keine Zweifel²⁹⁹.

4. Kein Verstoß gegen Art. 3 GG

Es liegt auch kein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG vor. Wie bereits vorstehend angeführt wurde, lassen sich gute Gründe für die Abstufungen der Befristungen sowie die sofortige Abschaltung der ältesten Kernkraftwerke und Krümmel anführen.

Im Großen und Ganzen rechtfertigen sich die unterschiedlichen Erlöschenszeitpunkte für die Berechtigung zum Leistungsbetrieb durch das jeweilige Alter der Anlagen. Das Abstellen auf das Alter einer Anlage stellte, wie dargelegt wurde, ein hochplausibles Differenzierungskriterium dar.

Soweit von einer strikt altersbezogenen Differenzierung abgewichen wurde, lassen sich auch hierfür zulässige Differenzierungskriterien anführen. Die Unterschiede bei den KKW Gundremmingen B und C dienen der Entzerrung. Es soll dadurch vermieden werden, dass zeitgleich zu viel Stromerzeugungskapazität vom Markt verschwindet und dadurch Instabilitäten bei der Versorgung und möglicherweise auch den Preisen entsteht.

Schließlich ist auch das frühere Abschalten des Atomkraftwerks Krümmel, vor allem wegen der erhöhten Pannenanfälligkeit, nicht zu beanstanden. Entgegen der Argumentation von Vattenfall, kann Krümmel, wie bereits ausgeführt wurde, nicht als „neues“ Kraftwerk angesehen werden. Es basiert, wie andere ältere Kernkraftwerke, auf der Baulinie 1969 und weist vielfältige Mängel auf.

Auch unter dem Gesichtspunkt von Art. 3 Abs. 1 GG sind deshalb die angefochtenen Vorschriften nicht zu beanstanden³⁰⁰.

BVerfGE 111, 10, 32; *Mann* in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 5. Aufl., München 2009, Art. 12, Rn. 126 f.

²⁹⁹ Ebenso *Kloepfer*, 13. Atomgesetznovelle und Grundrechte, DVBl 2011, 1437, 1443; *Ewer*, Der neuerliche Ausstieg aus der Kernenergie - verfassungskonform und entschädigungsfrei?, NVwZ 2011, 1035, 1036; *Ziehm*, Atomausstieg und Energiewende, ZNER 2012, 221, 223; *Ehardt*, Atomausstieg, Eigentumsgarantie, Abwehrrechte und Schutzgrundrechte, NuR 2012, 813, 819; *Wallrabenstein*, Die Verfassungsmäßigkeit des jüngsten Atomausstiegs, HFR 11/2011, 108, 118 ff.

³⁰⁰ Ebenso *Kloepfer*, 13. Atomgesetznovelle und Grundrechte, DVBl 2011, 1437, 1443 f; *Ewer*, Der neuerliche Ausstieg aus der Kernenergie - verfassungskonform und entschädigungsfrei?, NVwZ 2011, 1035, 1038 f; *Ziehm*, Atomausstieg und Energiewende, ZNER 2012, 221, 224 f;

5. Kein Verstoß gegen den Vertrauensschutzgrundsatz

Auch Aspekte des Vertrauensschutzes gebieten kein anderes Ergebnis. Soweit geltend gemacht wird, die Unternehmen hätten ihr wirtschaftliches Handeln auf die zusätzlichen Elektrizitätsmengen der Laufzeitverlängerung 2010 ausgerichtet, erscheint dies schon tatsächlich nicht nachvollziehbar³⁰¹. Denn zwischen dem Inkrafttreten der Laufzeitverlängerung und dem Moratorium im März 2011 lagen nur ca. 3 Monate. Das Vertrauen in die zusätzlichen Elektrizitätsmengen ist aber auch deshalb nicht schutzwürdig, weil die Laufzeitverlängerung 2010 verfassungswidrig war. Insoweit kann auf die von Greenpeace unterstützte Verfassungsbeschwerde Bezug genommen werden³⁰².

Die bloße Ankündigung einer Laufzeitverlängerung ist, was den Vertrauensschutz anbelangt, evident irrelevant. Bis zum Inkrafttreten des 11. Änderungsgesetzes zum Atomgesetz mussten die Beschwerdeführer davon ausgehen, dass ihre Altanlagen ohnehin zeitnah vom Netz gehen würden. Ein reine „Spekulation“ auf eine zukünftig günstigere Rechtslage kann keinesfalls Vertrauensschutz begründen.

Unzutreffend ist auch der Hinweis auf das angebliche Vertrauen, welches die Beschwerdeführer in die Konsensvereinbarung 2000 gesetzt haben wollen. Wie bereits ausgeführt wurde, kann von einem solchen Vertrauen nicht die Rede sein. Im Gegenteil, die Energiewirtschaft hat sich nach Kräften im Zusammenhang mit der Laufzeitverlängerung 2010 darum bemüht, sich den von ihr übernommenen Verpflichtungen aus der Konsensvereinbarung 2000 zu entziehen und hat damit jedwedes Vertrauen verspielt.

6. Kein Verstoß gegen Art. 19 Abs. 1 GG

Die Verfassungsbeschwerden von E.ON³⁰³ und Vattenfall³⁰⁴ sehen darüber hinaus noch Art. 19 Abs. 1 GG verletzt. Es soll sich bei dem 13. Änderungsgesetz zum Atomgesetz wegen der Fixierung fester Erlöschenszeitpunkte und der Zuweisung reduzierter Strommengen für jedes einzelne Kernkraftwerk um ein verfassungswidriges Einzelfallgesetz handeln.

Ekardt, Atomausstieg, Eigentumsgarantie, Abwehrrechte und Schutzgrundrechte, NuR 2012, 813, 818 f; *Wallrabenstein*, Die Verfassungsmäßigkeit des jüngsten Atomausstiegs, HFR 11/2011, 108, 119 ff.

³⁰¹ Auf die mangelnde Plausibilität weist zutreffend *Wallrabenstein*, Die Verfassungsmäßigkeit des jüngsten Atomausstiegs, HFR 11/2011, 108, hin, S. 110 f.

³⁰² Zur Verfassungswidrigkeit des 11. Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes siehe die Antragsschrift in dem Verfahren zu dem Az.: 1 BvR 309/11; **Anlage 1**.

³⁰³ E.ON, S. 259 ff.

³⁰⁴ Vattenfall, S. 156 ff.

Während E.ON auf den konkret-individuellen, einzelfallbezogenen Regelungsmodus, den angeblichen „Verwaltungsakt in Gesetzesform“, abstellt³⁰⁵, hebt Vattenfall auf den Umstand ab, dass von den „neuen“ Kernkraftwerken allein dem Kernkraftwerk Krümmel die Berechtigung entzogen worden sein soll, seine „Reststrommengen“ selbst zu erzeugen³⁰⁶.

Beide Einwände greifen nicht durch. Für die rechtliche Beurteilung kommt es nicht auf die „abstrakte“ Formulierung eines Gesetzes an, sondern auf dessen materiellen Gehalt. Auch das abstrakt allgemein „getarnte Individualgesetz“ ist ein unzulässiges Einzelfallgesetz³⁰⁷, während eine als Einzelfallgesetz daher kommende Regelung abstrakt allgemeinen Prinzipien verpflichtet und willkürfrei sein kann. Gesetze, die zur Bewältigung einer konkreten, möglicherweise einmaligen Situation eingesetzt werden, sind nicht schon deshalb unzulässig diskriminierende Individualgesetze³⁰⁸. Bereits das Ausstiegsgesetz 2002 wies bezüglich der anlagenscharf zugewiesenen jeweiligen Reststrommenge die „Erscheinungsform“ eines Einzelfallgesetzes auf, beruhte aber dennoch letztlich auf einem nachvollziehbaren positiven Inhalt. Die jeweilige Reststrommenge und das voraussichtliche Abschaltdatum ließen sich unter Berücksichtigung des Datums der Betriebsaufnahme anhand eines Rechenweges „diskriminierungsfrei“ bestimmen. Das Ausstiegsgesetz 2002 wird deshalb überwiegend, trotz seiner Erscheinungsform als Einzelfallgesetz, nicht als verfassungswidrig angesehen, weil die Regelung des singulären Sachverhalts von sachlichen Gründen getragen war³⁰⁹.

Wie bereits dargelegt wurde, lassen sich auch für das 13. Änderungsgesetz zum Atomgesetz für die gewählten unterschiedlichen Abschaltzeitpunkte durchgängig tragfähige Gründe angeben. Das gilt auch für das Kernkraftwerk Krümmel. Entgegen der Argumentation von Vattenfall kann das Atomkraftwerk Krümmel, wie bereits ausgeführt wurde, nicht als „neues“ Kraftwerk angesehen werden. Der Gesetzgeber hat nicht für Krümmel eine unzulässige Einzelfallregelung getroffen, sondern wegen der schwerwiegenden konzeptionellen Mängel dieser Anlage sowie seiner Pannenhäufigkeit diese Anlage wie auch die übrigen Reaktoren der Baulinie 1969 behandelt.

Soweit der Schutzbereich von Art. 14 GG berührt ist, steht der Annahme eines Verstoßes gegen das Verbot des Einzelfallgesetzes zudem die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu sog. „Legalplanungen“ entgegen, wonach Art. 19 Abs. 1, S. 1 GG im Bereich von Art. 14 GG nicht generell Einzelfall-

³⁰⁵ E.ON, S. 260.

³⁰⁶ Vattenfall, S. 156.

³⁰⁷ *Krebs*, in v. Münch/Kunig, Art. 19, Rdnr. 12, m.w.N..

³⁰⁸ *Dreier*, in Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 1, 2. Aufl., 2007, Rdnr. 13.

³⁰⁹ Siehe *Krebs*, in v. Münch/Kunig, Art. 19, Rdnr. 10, m.w.N..

gesetze ausschließt³¹⁰. Diese Rechtsprechung dürfte nicht nur für Art. 14 Abs. 3 GG relevant sein, sondern auch auf Inhalts- und Schrankenbestimmungen ausstrahlen³¹¹.

VII. Verfassungsbeschwerden sind zurückzuweisen: Jedenfalls stattgebende Entscheidung ohne Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit der Laufzeitverlängerung nicht möglich

Die streitgegenständlichen Verfassungsbeschwerden sind nach Vorstehendem zurückzuweisen. Im Falle einer stattgebenden Entscheidung müsste allerdings zugleich auch über die Verfassungsbeschwerde und die Normenkontrollklagen gegen die Laufzeitverlängerung befunden werden³¹².

Erfolgreiche Verfassungsbeschwerden würden den status quo ante, wie er sich nach dem 11. Änderungsgesetz zum Atomgesetz (Laufzeitverlängerung) sowie dem 12. Änderungsgesetz darstellt, wieder aufleben lassen. Dies würde nach Auffassung von Greenpeace einen unerträglichen Rückschritt darstellen.

Offenbar erkennen sogar die Verfassungsbeschwerden unausgesprochen an, dass die Rückkehr zur Laufzeitverlängerung unangemessen wäre. Bemerkenswert ist nämlich, dass die Verfassungsbeschwerden zum erheblichen Teil auf enttäushtes Vertrauen abstellen, welches durch das Ausstiegsgesetz 2002 begründet worden sein soll. Die Prominenz derartiger Argumente dürfte mit der kurzen Dauer der Laufzeitverlängerung von nur wenigen Monaten im Zusammenhang stehen. Die Verfassungsbeschwerde von Vattenfall fordert im Kern die Beachtung einer Laufzeit von 32 Jahren ein, die Gegenstand der Konsensvereinbarung 2000 war. Auch die beiden anderen Verfassungsbeschwerden stellen in erheblichem Umfang auf den angeblichen Verlust der sog. „Altmengen“ ab. Zum Tragen käme diese Tendenz allerdings nicht, da die Rückkehr zur Laufzeitverlängerung 2010 prinzipiell die Konsequenz des Erfolges der Verfassungsbeschwerden wäre.

Eine Rückkehr zur Laufzeitverlängerung 2010 wäre nach Auffassung von Greenpeace inakzeptabel, denn die Laufzeitverlängerung war verfassungswidrige. Das ist bereits im Einzelnen in der von Greenpeace unterstützten Verfassungsbeschwerde vom 1. Februar 2011 umfassend dargelegt worden.

³¹⁰ BVerfGE 95, 1, 26.

³¹¹ So wohl auch *Ekardt*, Atomausstieg, Eigentumsgarantie, Abwehrrechte und Schutzgrundrechte, NuR 2012, 813, S. 818.

³¹² Neben der Verfassungsbeschwerde vom 1. Februar 2011, Az.: 1 BvR 309/11, S. 35 ff, **Anlage 1**, sind nach diesseitiger Kenntnis auch noch mehrere Normenkontrollklagen gegen die Laufzeitverlängerung anhängig.

Sollte das Gericht in Erwägung ziehen, das 13. Änderungsgesetz zum Atomgesetz ganz oder teilweise für nichtig zu erklären, wäre es deshalb nach Auffassung von Greenpeace geboten, eine solche Entscheidung nicht ohne zeitgleiche Entscheidung über die Verfassungsbeschwerde zur Laufzeitverlängerung 2010 sowie die hierzu angebrachten Normenkontrollklagen zu treffen.

Rechtsanwalt

Dr. Ulrich Wollenteit