

**Kommission
Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe
K-MAT 61**

Verankerung des Atomausstiegs im Grundgesetz?

Professor Dr. Klaus F. Gärditz

Professor für Öffentliches Recht an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Richter am Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen im Nebenamt

Stellvertretender Richter am Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen

Gutachten für die
Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe
vorgelegt am 29. März 2016

Gliederung

A. Zusammenfassung	5
B. Fragestellung	13
C. Gutachtliche Stellungnahme.....	14
I. Verfassungsrechtliche Grenzen einer Konstitutionalisierung des Atomausstiegs	14
1. Atomausstieg als Langzeitperspektive	15
2. Herrschaft auf Zeit und Vorläufigkeit demokratischer Entscheidungen	16
3. Demokratiegebot als invarianter Verfassungskern	17
a) Zeitlichkeit von Herrschaft als unaufgebbarer Kern der Demokratie	17
aa) Rechtsänderung nach Mehrheitsregeln.....	18
bb) Keine Erweiterung des Katalogs des Art. 79 Abs. 3 GG	18
cc) Konsequenz: Keine Unumkehrbarkeit des Atomausstiegs	19
b) Vorläufigkeit jeder Verfassungsänderung	19
c) Demokratieimmanente Grenzen für parlamentarische Zukunftsentscheidungen? ..	20
aa) Kein allgemeines Verbot irreversibler Zukunftsbelastung	21
bb) Fortwährende Politisierung der Zukunft in der Gegenwart.....	22
cc) Konsequenzen für Entscheidungen über die Atomkraftnutzung	23
II. Mögliche Ziele einer Konstitutionalisierung	24
1. Regelungsfunktion der Verfassung	25
2. Konstitutionalisierung als Instrument der Entpolitisierung.....	26
a) Im Zweifel Verzicht auf Konstitutionalisierung.....	27
b) Qualifizierte Politizität von Zukunftsentscheidungen	27
c) Konsequenz: Entpolitisierung des Atomausstiegs kein sinnvolles Regelungsziel....	28
3. Konstitutionalisierung als Schaffung von Vetopositionen	28
4. Verfassung als Symbolspeicher gesellschaftlicher Grundwertungen	29
5. Semantische Klarstellung.....	31
6. Konstitutionalisierung zur rechtlichen Armierung der Energiewende	32
a) Gewichtungsregeln im Rahmen planerischer Abwägungen	33
b) Beeinflussung der finanziellen Folgen des Atomausstiegs	33
c) Zwischenergebnis.....	34
7. Zwischenbilanz Regelungsziele	34
III. Konstitutionalisierungsrisiken und -herausforderungen.....	35
1. Technizität des Regelungsgegenstandes	35
a) Politische Regelungsfunktion statt Verfassungsästhetik	36
b) Primat der Regelungs- und Rechtsanwendungsfunktion.....	37

c) Disparater Duktus des Grundgesetzes	38
d) Zwischenergebnis	38
2. Abhängigkeit von gesellschaftlichem Grundkonsens?	39
3. Bindungsdichte der Verfassung.....	40
a) Regelungsdichte und erhöhter Bedarf nach Verfassungsanpassung	40
b) Konstitutionalisierung, Interpretationsmacht und Interpretationsrisiken.....	40
c) Konsequenz	41
4. Eigenwert des Verzichts auf eine Verfassungsänderung	42
a) Politische Sinnstiftung durch potentielle Änderbarkeit.....	43
b) Erhalt der Politizität	44
c) Volatilität politischer Entscheidungen	44
d) Vorrang offener Regelungen.....	45
e) Konsequenzen.....	45
5. Entbehrlichkeit kraft Faktizität?	45
6. Dysfunktionale Entpolitisierung	47
7. Zwischenbilanz Konstitutionalisierungsrisiken.....	48
IV. Regelungstechniken.....	49
1. Allgemeine Vorüberlegungen	50
a) Offenheit und Legitimationsstruktur	50
b) Systematische Integration.....	51
2. Staatszielbestimmung.....	52
a) Allgemeines	53
b) Referenznorm Art. 20a GG	54
c) Bewertung.....	55
aa) Klimaschutz ins Grundgesetz?	55
bb) „Energiewende“ ins Grundgesetz?	56
cc) Akzessorische Anpassung der Gesetzgebungskompetenz?	57
d) Formulierungsvorschlag	57
3. Materielle Verpflichtung auf ein Phasing-Out.....	59
a) Mangelnde Flexibilität und Differenzierungshindernis	59
b) Verfassungsrechtlicher Exzeptionalismus.....	60
c) Bewertung	61
d) Formulierungsvorschlag	61
4. Legalisierung.....	62
a) Konstitutionelle Legalisierungsoption	62
b) Änderungsbedarf?.....	63
b) Folgen einer zu erwartenden Entscheidung des BVerfG.....	64

c) Formulierungsvorschlag.....	64
5. Normierung von Folgefragen des Atomausstiegs	65
a) Kostenlasten	66
aa) Mangelnder Regelungsbedarf.....	66
bb) Formulierungsvorschlag	67
b) Standortauswahl bei der atomaren Endlagerung	67
aa) Konfliktpotentiale.....	68
bb) Regelungskordinaten zur Absicherung der Standortauswahl.....	69
cc) Äußere Regelungsgrenzen	70
dd) Formulierungsvorschlag.....	71
V. Supranationale Regelungsschranken.....	72
1. Warenverkehrsfreiheit.....	73
a) Ausfuhrbeschränkung?.....	74
b) Importbeschränkung.....	74
c) Zwischenergebnis.....	75
2. Versorgungssicherheit im Energiebinnenmarkt.....	75
a) Primärrecht	75
b) Elektrizitätsbinnenmarkttrichtlinie.....	76
c) Zwischenergebnis.....	77
3. EURATOM-Vertrag	77
a) Keine Verpflichtung zur Techniknutzung.....	78
b) Systematischer Gesamtkontext.....	79
c) Kein Konstitutionalisierungsverbot	79
d) Keine abweichenden Vorgaben aus dem Sekundärrecht.....	80
e) Zwischenergebnis.....	80
VI. Völkerrechtliche Regelungsschranken.....	81
1. Vereinbarkeit mit der EMRK	81
a) Schutzbereich und Eingriff.....	81
b) Eingriffsrechtfertigung.....	82
aa) Enteignung oder Nutzungsregelung?	82
bb) Verhältnismäßigkeit.....	83
c) Ergebnis.....	83
2. Investitionsschutz	84
3. Zwischenergebnis	84
D. Literatur	86

A. Zusammenfassung

Wesentliche Ergebnisse der Untersuchung

Zusammenfassend lässt sich als Ergebnis der Untersuchung Folgendes festhalten:

I. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

Verfassungsrechtlich besteht für eine Verankerung im Grundgesetz folgender Rahmen:

1. *Herrschaft auf Zeit*: Die Verankerung des Atomausstiegs im Grundgesetz ist unter den Voraussetzungen des Art. 79 GG verfassungsrechtlich möglich. Eine äußere Regelungsgrenze folgt allerdings aus Art. 79 Abs. 3 GG, der namentlich den Kern des Demokratieprinzips (Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG) vor einer Preisgabe schützt. Wesenskern der Demokratie ist, dass Herrschaft nur auf Zeit verliehen wird. In periodischen Wahlen erzeugte Mehrheiten müssen daher einmal getroffene politische Entscheidungen auch wieder revidieren können. Geltendes Recht – auch Verfassungsrecht – muss daher änderbar bleiben.
2. *Kein unumkehrbarer Atomausstieg*: Dies bedeutet, dass der häufig artikulierte Wunsch, den Atomausstieg „unumkehrbar“ zu machen, nicht verfassungsrechtlich sichergestellt werden kann. Im Übrigen ist der verfassungsändernde Gesetzgeber frei, eine (letztlich immer nur vorläufige) politische Entscheidung für den Atomausstieg sowie damit verbundene Folgefragen im Grundgesetz zu verankern. Künftigen verfassungsändernden Gesetzgebern verbleibt die Freiheit, sich für einen Wiedereinstieg in die Atomkraft zu entscheiden.
3. *Kein Verbot faktischer Langzeitfolgen*: Ein Verbot des gegenwärtigen Gesetzgebers, heute Entscheidungen mit Langzeitfolgen zu treffen, die künftige Legislativen und Generationen faktisch binden, lässt sich aus dem Demokratieprinzip nicht ableiten. Sowohl eine Entscheidung für als auch gegen die Atomkraft ist verfassungsrechtlich möglich, obgleich damit Folgen einhergehen, die weit über eine Legislaturperiode hinausreichen. Dass eine entsprechende Verfassungsänderung auf absehbare Zeit politisch bzw. faktisch nicht revidierbar wäre, ist daher eine Frage des tatsächlichen Verlaufs des politischen Prozesses, hingegen kein Thema des Art. 79 Abs. 3 GG und daher auch kein rechtliches Hindernis für eine Verfassungsänderung.

II. Regelungsziele

Mit einer Verfassungsänderung, die den Atomausstieg im Grundgesetz verankert, wären folgende Konsequenzen verbunden bzw. könnten folgende Regelungsziele verbunden werden:

4. *Regelungsfunktion der Verfassung*: Die spezifisch juristische Funktion der Setzung von Verfassungsrecht besteht darin, dass Verfassungsrecht Geltungsvorrang gegenüber hierarchisch

- niederrangigem Recht entfaltet und dieses daher derogieren kann. Aus verfassungsrechtlicher Sicht kommt es daher vor allem darauf an, welche Rechtsfolgen eine Verankerung des Atomausstiegs im Grundgesetz bewirken soll.
5. *Keine inadäquate Entpolitisierung:* Je weiter eine Entscheidung in die Zukunft reicht, desto höher sind ihre Politizität sowie ihr kontinuierlicher Politisierungsbedarf. Reale Chancen, eine Sachfrage durch Politisierung in Zukunft auch wieder anders entscheiden zu können (vgl. These Nr. 1), sind für eine Demokratie essentiell. Dies gilt auch für die Nutzung der Atomkraft, die jahrzehntelang ein politisches Kernstreitthema war und auch künftig wieder politisiert werden könnte. Aus demokratietheoretischer Sicht sollte daher eine Verfassungsänderung nicht rein instrumentell zu einer demokratieinadäquaten Entpolitisierung eingesetzt werden.
 6. *Schaffung von Vetopositionen:* Einfache Mehrheiten gewährleisten demokratietheoretisch das Optimum an demokratischer Freiheit in Gleichheit, weil jede Auffassung abstrakt die gleiche Chance hat, eine Mehrheit zu organisieren und durch das Gesetzgebungsverfahren als Ausdruck demokratischer Selbstbestimmung zu verbindlichem Recht zu werden. Die durch eine Verfassungsänderung herbeigeführten qualifizierten Mehrheitserfordernisse (Art. 79 Abs. 2 GG) privilegieren hingegen parlamentarische Minderheiten, die hierdurch zum Vetospieler werden können. Es ist jedoch nicht erkennbar, welche Minderheit vor einem potentiellen Wiedereinstieg in die Atomkraft geschützt werden müsste.
 7. *Gesellschaftliche Symbolwirkung:* Es wäre ein verfassungspolitisch plausibles Ziel, die Symbolwirkung des Grundgesetzes zu aktivieren, um zu verdeutlichen, dass der Atomausstieg eine Wertentscheidung von grundsätzlicher und gesamtgesellschaftlicher Bedeutung ist.
 8. *Technikpolitische Klarstellung:* Die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für die friedliche Nutzung der Kernenergie (Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG) enthält zwar keine materielle Verpflichtung zur Kernkraftnutzung, stellt aber implizit klar, dass es sich jedenfalls um eine verfassungskonforme Technik handelt. Eine Verfassungsänderung könnte dieser positiven Tendenzaussage eine Bestimmung gegenüberstellen, die verdeutlicht, dass die Kernenergie nach einer Transformation der Erzeugungs- und Versorgungsinfrastruktur auch diese implizite verfassungsrechtliche Billigung verlieren soll.
 9. *Verfassungsrechtliche Verstärkung der Ausstiegsfolgenbewältigung:* Eine Verfassungsänderung könnte die Durchsetzung von Folgeentscheidungen des Atomausstiegs erleichtern. Ein verfassungsrechtliches Ziel des Atomausstiegs würde als Gewichtungsregel planerische Abwägungen (z. B. bei dem Netzausbau für erneuerbare Energien oder bei der Endlagersuche) beeinflussen. Der Atomausstieg ließe sich zudem – ggf. auch rückwirkend – gegen anhängige Entschädigungsansprüche absichern. Schließlich könnten Fragen der Finanzierungslast oder der Endlagersuche verfassungsrechtlich abgesichert werden.

III. Konstitutionalisierungsrisiken

Bei einer wertenden Gesamtbetrachtung sprechen bessere Gründe dafür, auf eine Verfassungsänderung gänzlich zu verzichten oder diese auf abstrakte und damit umsetzungselastische Ausstiegsziele zu beschränken. Zu den mit einer verfassungsrechtlichen Verankerung verbundenen Risiken bzw. Nachteilen lässt sich zusammenfassend Folgendes festhalten:

10. *Technizität des Regelungsgegenstandes:* Keine durchgreifenden Bedenken bestehen gegen die mögliche Technizität des Regelungsgegenstandes Atomausstieg. Es gibt weder einen verbindlichen noch einen einheitlichen Stil der Verfassung. Das Grundgesetz kennt technische Detailregelungen, sofern diese notwendig sind, konkrete konstitutionelle Regelungsbedürfnisse zu befriedigen. Fragen der „Verfassungsästhetik“ sollten daher ausgeblendet werden. Der Gesetzgeber sollte sich derjenigen Regelungstechnik bedienen, die dem verfolgten Regelungsziel am besten gerecht wird. Dies kann ggf. auch bedeuten, technische Detailregelungen (etwa zu Restlaufzeit, Kostentragung oder Endlagerung) zu treffen.
11. *Kein Konsensjunktum:* Verfassungsänderungen sollten politisch nicht an einen diffusen gesellschaftlichen „Konsens“ gekoppelt werden, der den verfassungsändernden Mehrheiten (Art. 79 Abs. 2 GG) vorgelagert, aber nicht demokratieadäquat „messbar“ ist. Konsensorientierung würde das repräsentativ-demokratische System mit Erwartungen zu überfrachten, die in einem pluralistischen Gemeinwesen ohnehin nur begrenzt zu erfüllen sind. Es ist demokratisch ausreichend, verfassungsändernde Mehrheiten organisieren zu können. Demokratisch wichtiger ist es, möglichst Chancen dafür offen zu halten, dass sich auch ein fiktiver künftiger *Dissens* noch real verwirklichen kann.
12. *Demokratieinadäquate Überkonstitutionalisierung:* Jede Verfassungsänderung erhöht die Reglungsdichte, die den Gesetzgeber bindet, und mittelbar den Bedarf nach künftigen Verfassungsanpassungen entweder durch dynamische Interpretation oder durch Folgeänderungen. Umso detaillierter Fragen des Atomausstiegs nebst Folgen im Grundgesetz geregelt werden, umso höher ist die Bindungsdichte. Ändern sich unerwartet die politischen oder sozialen Kontexte bzw. die gesellschaftlich-politischen Wertungen, kann hierauf im Rahmen eines zu engen Korsetts nur noch durch erneute Verfassungsänderung reagiert werden. Die Szenarien „Finanzkrise“ und „Flüchtlingskrise“ haben zuletzt verdeutlicht, dass notfalls auch auf unvorhergesehene Entwicklungen kurzfristig reagiert werden muss.
13. *Begrenzte Beherrschbarkeit der Verfassungsinterpretation:* Auch eine abstrakte und deutungsoffene Regelung kann zudem nicht davor bewahren, dass die Rechtsprechung die Deutungs- und Konkretisierungspotentiale ausschöpft und durch evolutive Interpretation zu Detailbindungen gelangt, die nie Gegenstand des politischen Prozesses der Gesetzgebung waren. Daher sollte von einer nicht notwendigen Verfassungsänderung im Zweifel abgesehen werden. Am besten lassen sich die Folgen einer Verfassungsänderung abschätzen, indem sich der Gesetzgeber einer Regelungstechnik bedient, die bereits etabliert ist (hier vor allem: Staatszielbestimmung).
14. *Demokratischer Eigenwert des Verzichts auf eine Verfassungsänderung:* Demokratietheoretisch liegt in dem Verzicht auf eine Verfassungsänderung ein erheblicher Eigenwert. Auch wenn sich

die „Energiewende“ praktisch nur schwer umkehren lässt und derzeit kein Dissens erkennbar ist, wird die Frage der richtigen Energiepolitik als etwas politisch Verfügbares mit (virtueller) Änderungsoption aufrechterhalten. Die guten Gründe, die für eine ausstiegsorientierte Politik angeführt werden, müssen dann ggf. unter veränderten politischen Bedingungen auch weiterhin demokratisch verteidigt werden. Dies erhält die Politizität und Demokratizität dieser Grundsatzentscheidung, was demokratiepolitisch vorzugswürdig ist. Eine Konstitutionalisierung macht demgegenüber aufgrund der im Rahmen des Art. 79 Abs. 2 GG entstehenden Vetopositionen den Atomausstieg jedenfalls realpolitisch-faktisch unumkehrbar und entwertet damit den öffentlichen Diskurs.

15. *Faktische Entbehrlichkeit:* Gegen eine Verfassungsänderung spricht tendenziell auch deren faktische Entbehrlichkeit. Keine relevante politische Kraft setzt sich derzeit für eine Fortsetzung der Atomkraftnutzung bzw. eine substanzielle Laufzeitverlängerung ein. Eine Änderung der Ausstiegsregelungen in § 7 AtG ist daher in absehbarer Zeit nicht ernsthaft zu erwarten. Mit Ablauf des Jahres 2022 – also binnen sechs Jahren und kurz nach Ende der nächsten Legislaturperiode – ist der Ausstieg vollzogen. Ist davon auszugehen, dass mit der nachhaltigen Umstellung der Energieerzeugung ein Wiedereinstieg in die Atomkraft aus technisch-infrastrukturellen sowie ökonomischen Gründen auf absehbare Zeit nicht zu erwarten ist, sollte auf eine (dann rein symbolische) Verfassungsänderung entweder verzichtet oder diese auf Folgefragen der Abwicklung und Transformation beschränkt werden.
16. *Demokratieinadäquate Entpolitisierung:* Eine verfassungsrechtliche Absicherung des Atomausstiegs, die auf eine Entpolitisierung der Kernenergienutzung zielte, erwies sich als demokratieinadäquat. Eine Verfassungsänderung würde eine gegenwärtige Entscheidung mit dem Panzer des Verfassungsrechts absichern, die von keiner politisch relevanten Gruppe überhaupt ernsthaft in Frage gestellt wird – eine Entpolitisierung des bereits Entpolitisierten. Künftigen Legislativen würden hingegen reale Politisierungschancen gerade dann verweigert, wenn es aufgrund veränderter Konflikte, Wertungen und Unsicherheiten demokratisch erforderlich wäre, die Kernenergienutzung zu repolitisieren.
17. *Parlamentarisches Eigeninteresse:* Es sollte ein genuines Interesse des Parlaments daran bestehen, politische Fragen nicht unnötig durch Verfassungsänderung zu entpolitisieren und damit die eigenen Funktionen als Mittelpunkt des politischen Diskurses und Konfliktausgleichs auszutrocknen.

IV. Regelungstechnik

Hinsichtlich der Regelungstechnik einer möglichen Verfassungsänderung – sofern diese politisch gewollt ist – hat die Untersuchung vor diesen Hintergrund im Ergebnis zusammenfassend Folgendes ergeben:

18. *Offenheit für Konkretisierungen:* Abstraktion und Offenheit der Verfassung belassen Raum für Legitimationsleistungen im Rahmen der gestuften Konkretisierung und Individualisierung des Rechts. Was hingegen bereits auf Verfassungsebene abschließend entschieden ist, kann nicht mehr im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren politisiert und kompromisshaft

ausgeglichen sowie auch nicht im administrativen Vollzug abwägungssensibel, kontextbezogen und unter Rücksichtnahme auf Individualinteressen im Rahmen der Verhältnismäßigkeit feintariert werden. Um diese Differenzierungs- und Legitimierungspotentiale nicht zu vergeuden, sollte eine Verfassungsänderung ein Ausstiegsziel oder Folgefragen nur abstrakt regeln und hinreichende Umsetzungsspielräume belassen. Atomausstieg als schlichter Verfassungsvollzug würde der Komplexität der Energiewende sicherlich nicht gerecht.

19. *Staatszielbestimmung:* Aufgrund der offenen Regelungsstruktur wäre zur Verankerung des Atomausstiegs im Grundgesetz eine Staatszielbestimmung vorzugswürdig. Insoweit sprächen Kohärenzerwägungen dafür, eine Regelung des Atomausstiegs, der vornehmlich Ziele der ökologischen Nachhaltigkeit verfolgt, an die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG zu koppeln. Eine bloße Staatszielbestimmung würde flexible Reaktionen auf unerwartete Entwicklungen nicht unangemessen behindern. Die materielle Bindungsintensität entspräche einem Optimierungsgebot, das aber abwägungsoffen ist und im Detail nur Maßnahmen verbieten würde, die das Ausstiegsziel vereiteln. Zugleich würde – entsprechend Art. 20a GG – ein etwaiger Bedarf an symbolischer Vergewisserung über eine gesellschaftliche Basisentscheidung befriedigt.
20. *Kein Staatsziel Klimaschutz:* Eine besondere Aufnahme des Klimaschutzes in die Staatszielbestimmung des Art. 20aGG empfiehlt sich hingegen nicht. Das Klima ist schon jetzt durch Art. 20a GG geschützt. Der Klimaschutz steht zudem zum (überwiegend) CO₂-neutralen Atomausstieg vorrangig in einem Spannungsverhältnis, so dass Art. 20a GG unnötig mit disparaten Erwartungen aufgeladen würde.
21. *Kein Staatsziel Energiewende:* Auch von einer Erweiterung der Verfassungsänderung auf die „Energiewende“ als solche sollte Abstand genommen werden. Die Ziele der Energiewende sind ebenfalls schon jetzt von Art. 20a GG abgedeckt. Ihre Umsetzung erfordert jedoch filigrane Mechanismen des Verwaltungsrechts zur passgenauen Bewältigung der zahlreichen Konflikte mit gegenläufigen ökologischen, ökonomischen und sozialen Interessen. Die Verfassung kann hierbei zur adäquaten Problemlösung nichts beitragen.
22. *Kein striktes Phasing-Out:* Von einer strikten verfassungsrechtlichen Phasing-Out-Verpflichtung mit Ausstiegsdatum ist abzuraten. Sie wäre zu starr, zu unflexibel und zu differenzierungsfeindlich. Zudem wäre ein technikpolitisches Verbot ein systematisch schwer zu begründender Fremdkörper im Grundgesetz. Sollte ein konkretes Phasing-Out-Ziel dennoch verfassungspolitisch gewünscht sein, sollte auf eine standortbezogene Feindifferenzierung verzichtet werden, zumal sich bei Inkrafttreten einer fiktiven Verfassungsänderung die Mehrheit der in § 7 Abs. 1a AtG geregelten Laufzeiten ohnehin auf bereits abgeschaltete Kraftwerke beziehen wird. Sinnvoller wäre es dann, ein einheitliches Enddatum – nach jetzigem Stand: 31. Dezember 2022 – für die Atomkraftnutzung vorzusehen und die konkrete Umsetzung dem Gesetzgeber zu überlassen.
23. *Rückwirkende Legalisierung des Atomausstiegs:* Eine nachträgliche Sanktionierung des Atomausstiegs als verfassungskonform könnte der Rechtssicherheit dienen. Auch Verfassungsänderungen sind insoweit rückwirkend möglich. Eine etwaige Entscheidung des BVerfG, die unerwartet Teile des Atomausstiegs für verfassungswidrig erklärt, könnte durch Verfas-

sungsänderung ebenfalls noch korrigiert werden. Ein akuter Regelungsbedarf besteht allerdings nicht, weil mit überwiegender Wahrscheinlichkeit von der Verfassungskonformität der nachträglichen Verkürzung von Laufzeiten auszugehen ist.

24. *Absicherung von Folgefragen:* Eine Verfassungsänderung könnte Folgefragen klarstellend regeln, die nicht den Atomausstieg als solchen betreffen, sondern an diejenigen Herausforderungen anknüpfen, die infolge des Atomausstiegs entstanden sind. Adäquate Regelungsgegenstände wären namentlich die Verteilung der Kostenlasten im Rahmen der Abwicklung und das Verfahren der Standortsuche für die atomare Endlagerung.

V. Supranationale Grenzen einer Verfassungsänderung

Das supranationale Recht (AEUV, EAGV) enthält keine Vorgaben, die einer Verankerung des Atomausstiegs im Grundgesetz entgegenstehen würden:

25. *Warenverkehrsfreiheit:* Die Warenverkehrsfreiheit (Art. 28 ff. AEUV) begrenzt den Atomausstieg nicht, sofern dieser – wie bislang – nicht durch Barrieren für den grenzüberschreitenden Stromhandel begleitet wird. Eine Verfassungsänderung, die den Atomausstieg verbindlich festschreibt, könnte insoweit ihre innerstaatliche Wirkung uneingeschränkt entfalten.
26. *Versorgungssicherheit in der EU:* Das europäische Unionsrecht räumt zwar der Energieversorgungssicherheit der Mitgliedstaaten einen hohen Stellenwert ein (vgl. Art. 194 AEUV), enthält aber keine konkreten Vorgaben über die gewählten Energiequellen oder die mengenmäßige Bereitstellung. Der Atomausstieg ist daher im Rahmen der mitgliedstaatlichen Autonomie unionsrechtlich zulässig.
27. *EURATOM-Vertrag:* Das Recht der Europäischen Atomgemeinschaft enthält weder eine Verpflichtung, die Kernenergie zur Energieerzeugung zu nutzen, noch ein Verbot des Atomausstiegs. Der Vertrag hat insoweit hinsichtlich der Techniknutzung nur Optionscharakter. Vor diesem Hintergrund sind bei einer Verfassungsänderung keine spezifischen Vorgaben zu beachten.

VI. Völkerrechtliche Grenzen einer Verfassungsänderung

28. Der völkerrechtliche Eigentumsschutz (Art. 1 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK) errichtet bei summarischer Prüfung keine Regelungsschranken, die eine Verfassungsänderung von vornherein entwerten würden. Konflikte lassen sich zwar nicht ausschließen. Die Geltung einer Verfassungsänderung, die den Atomausstieg rückwirkend legalisiert, bliebe hiervon aber von vornherein unberührt bleibt und könnte mit überwiegender Wahrscheinlichkeit selbst das Regelungsziel erfüllen, die entschädigungslose Rücknahme der Laufzeitverlängerung durch die 13. Atomrechtsnovelle abzusichern. Jenseits der Frage der Entschädigung spielt der völkerrechtliche Eigentumsschutz für eine Konstitutionalisierung des Atomausstiegs ohnehin keine Rolle.

Regelungsvorschläge

Regelungsvorschläge für die einzelnen Regelungsziele, die die Untersuchung analysiert, herausgearbeitet und begründet hat, sind zusammengefasst:

I. Ausstiegsszenario

1. Staatszielbestimmung

In Art. 20a GG wird folgender Satz 2 eingefügt:

„Zu diesem Zweck wird die Nutzung der Kernenergie zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität geordnet nach Maßgabe der Gesetze beendet und der angefallene radioaktive Abfall dauerhaft entsorgt.“

2. Optional: Phasing-Out-Verpflichtung

Es wird folgender Art. 143e ins Grundgesetz eingefügt:

„Die Nutzung der Kernenergie zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität wird zum 31. Dezember 2022 beendet. Die näheren Einzelheiten einschließlich der Sicherstellung der Energieversorgung im Übergang regelt ein Gesetz nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG.“

3. Optional: Rückwirkende Legalisierung

Es wird folgender Art. 143e ins Grundgesetz eingefügt:

„Die Nutzung der Kernenergie zur gewerblichen Erzeugung wird mit Wirkung ab dem 6. August 2011 stufenweise bis zum 31. 12. 2022 nach Maßgabe eines Gesetzes beendet, das der Bund im Rahmen des Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG erlässt.“

II. Ausstiegsfolgenrecht

4. Kosten- und Lastenverteilung

Es wird folgender Art. 143e ins Grundgesetz eingefügt:

„Die Betreiber von Anlagen zur gewerblichen Erzeugung der Kernenergie sowie die Rechtsnachfolger der Betreiber sind an den Lasten für den Rückbau der nicht mehr erforderlichen Infrastruktur, für die Aufsuche eines Endlagers sowie für die Endlagerung gemäß ihrer Verursachungsbeiträge angemessen zu beteiligen. Die näheren Einzelheiten regelt ein Gesetz, das der Bund im Rahmen des Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG erlässt.“

5. Verfahren der Standortsuche für ein atomares Endlager

In Art. 87c GG wird folgender Absatz 2 eingefügt:

„Nach Maßgabe eines Bundesgesetzes, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, stellt der Bund eine sichere Endlagerung atomarer Abfälle sicher und führt hierzu ein Standortauswahlverfahren durch, an dem die Länder zu beteiligen sind. Die Erkundung und vorbereitende Auswahl geeigneter Standorte sowie die Genehmigung und Überwachung atomarer Endlager wird in bundeseigener Verwaltung durchgeführt. Die Standortauswahl für ein atomares Endlager erfolgt durch Bundesgesetz auf Vorschlag der Bundesregierung unter Berücksichtigung der Ergebnisse des Standortauswahlverfahrens nach Satz 1.“

Die bisherige Regelung wird Absatz 1.

B. Fragestellung

Durch das „Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle“ (Standortauswahlgesetz – im Folgenden: StandAG)¹ wurde zur Vorbereitung des Standortauswahlverfahrens eine „Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe“ (im Folgenden: Kommission) gebildet (§ 3 Abs. 1 StandAG). Die Kommission hat nach § 3 Abs. 2 StandAG insbesondere einen Bericht nach § 4 StandAG vorzulegen, in dem sie die für das Auswahlverfahren relevanten Grundsatzfragen betreffend die Entsorgung radioaktiver Abfälle untersucht und bewertet, sowie Vorschläge für die Entscheidungsgrundlagen und eine entsprechende Handlungsempfehlung für den Bundestag und den Bundesrat erarbeitet. Die Kommission hat im Mai 2014 ihre Arbeit aufgenommen. Im Rahmen der Vorbereitung des im Juni 2016 vorzulegenden Abschlussberichts hat die Kommission auch die Frage einbezogen, ob bzw. inwiefern der Atomausstieg verfassungsrechtlich abgesichert werden soll. Insbesondere ist hierbei die – schon früher vorgeschlagene² – Verankerung einer geeigneten Staatszielbestimmung im Grundgesetz, die auch das Thema Kernkraft thematisiert, diskutiert worden.³

Gegenstand der vorliegenden Untersuchung ist die Frage, ob und ggf. inwiefern der Atomausstieg möglichst weitgehend im Grundgesetz abgesichert werden könnte bzw. sollte, welche regelungstechnischen Möglichkeiten hierzu offen stünden, welche Vor- und Nachteile diese hätten sowie wie deren Steuerungswirkungen zu bewerten wären. Das Verhältnis zu anderen Verfassungsbestimmungen sowie die Vereinbarkeit mit europäischem Unionsrecht sind zu prüfen, soweit dies durch die unterbreiteten Vorschläge geboten erscheint. Der Atomausstieg wird hierbei als Gesamt-szenario verstanden und erörtert, das auch die Folgefragen der Entsorgung einschließt und im Kontext des unvermeidbaren Ausbaus anderer Formen der Energieerzeugung steht.

¹ Standortauswahlgesetz v. 23. 7. 2013 (BGBl. I S. 2553), das durch Art. 309 der Verordnung v. 31. 8. 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist.

² Es gab bereits zwei Entwürfe, den Atomausstieg im Grundgesetz zu verankern, die allerdings keinen Erfolg hatten. Ein Entwurf der Fraktion Die Linke aus dem Jahr 2011 sah eine Staatszielbestimmung in einem neuen Art. 20b GG vor. Siehe BT-Drs. 17/5474. Ein Entwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen aus dem gleichen Jahr war darauf gerichtet, Art. 20a GG um einen Satz 2 zu ergänzen, der wie folgt lauten sollte: „Die Nutzung der Kernenergie zur Stromerzeugung ist untersagt.“ Diese Vorschrift sollte dann durch eine Übergangsregelung in einem Art. 143e GG flankiert werden. Siehe BT-Drs. 17/6302.

³ Arbeitsgruppe 2 in ihrer 10. Sitzung vom 21. September 2015.

C. Gutachtliche Stellungnahme

Ob das Grundgesetz geändert und der Atomausstieg in der Verfassung verankert werden sollte, ist nur begrenzt eine juristische und vornehmlich eine politische Frage. Eine rechtliche Stellungnahme kann insoweit vor allem die rechtlichen Wirkungen möglicher Änderungen aufzeigen und diese ggf. verfassungstheoretisch diskutieren. Die vorliegende Untersuchung befasst sich zunächst mit den verfassungsrechtlichen Grenzen einer möglichen Verfassungsänderung, um insoweit den äußeren juristischen Aktionsradius auszumessen (I.). Innerhalb dieses Radius wird diskutiert, welche möglichen Ziele eine verfassungsrechtliche Verankerung verfolgen könnte und welche Konsequenzen diese demokratie- bzw. verfassungstheoretisch hätten (II.). Den möglichen Zielen werden die Risiken einer Konstitutionalisierung gegenübergestellt (III.). Vor diesem Hintergrund lassen sich dann konkrete Regelungstechniken untersuchen, mit denen eine adäquate Verankerung des Atomausstiegs im Grundgesetz möglich wäre (IV.). Äußere supranationale Regelungsschranken, die einem Atomausstieg entgegenstehen und daher eine Verfassungsänderung kraft Vorrangs ihrer Wirkung berauben könnten (V.) sowie mögliche völkerrechtliche Fragen (VI.) werden abschließend aufgezeigt, um eine Verfassungsänderung in den Gesamtkontext rechtlicher Einflussfaktoren darzustellen.

I. Verfassungsrechtliche Grenzen einer Konstitutionalisierung des Atomausstiegs

Um zu beurteilen, in welcher Weise der einfach-gesetzlich bereits eingeleitete (vgl. § 7 Abs. 1a-1e AtG⁴) Atomausstieg auch im Grundgesetz verankert und damit „verfassungsfest“ gemacht werden könnte, muss zunächst geklärt werden, welche Grenzen die Verfassung einer solchen Konstitutionalisierung zieht. Grundsätzlich ist der verfassungsändernde Gesetzgeber zwar frei, der Verfassung beliebige Inhalte zu geben. Verfassungsimmanente Grenzen ergeben sich allerdings aus Art. 79 Abs. 3 GG. Der Atomausstieg berührt ersichtlich weder die Staatsform noch die änderungsfesten Grundpfeiler der Sozial-, Bundes- und Rechtstaatlichkeit oder der Gewaltengliederung (Art. 20 Abs. 1-3 GG), erst recht nicht die Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG); allenfalls werden die Kompetenzgrenzen innerhalb des Systems verschoben oder – in Bezug auf die betroffenen Wirtschaftsgrundrechte (Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG) – die eingriffsrechtfertigenden Sozialbindungen (abweichend) konturiert.⁵ Gleich welches regelungstechnische Szenario gewählt werden soll (dazu unten IV.), wäre eine Verfassungsänderung insoweit rechtlich unproblematisch.

Dass diese Änderungsschranken vorliegend überhaupt einer Thematisierung bedürfen, liegt daran, dass mit dem Atomausstieg von Anfang an die Erwartung verbunden war, dass er „unumkehrbar“

⁴ Atomgesetz in der Fassung der Bekanntmachung v. 15. 7. 1985 (BGBl. I S. 1565), das zuletzt durch Art. 1 des Gesetzes v. 20. 11. 2015 (BGBl. I S. 2053) geändert worden ist.

⁵ Daniel Enzensperger, Gehört der Atomausstieg in das Grundgesetz?, Humboldt Forum Recht 4/2013, S. 29 (33 ff.), prüft und bejaht die Vereinbarkeit mit dem Sozialstaats- und Rechtsstaatsprinzip sowie mit der Menschenwürde, was mir nicht unbedingt naheliegend erscheint.

ist. Wäre damit gemeint, dass auch künftige Gesetzgeber an einer politischen Neubewertung gehindert sein sollen, würde dies die Zeitlichkeit demokratischer Herrschaft als solche in Frage stellen. Im Übrigen wird über Langzeitfolgen verhandelt, die jedenfalls faktisch Legislativen auf sehr lange Zeit binden werden (1.). Daher sind die verfassungsimmanenten Grenzen einer Verfassungsänderung im Hinblick auf das Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG), das Herrschaft immer nur auf Zeit zulässt (2.), zu diskutieren (3.).

1. Atomausstieg als Langzeitperspektive

Der Atomausstieg nimmt eine akzentuierte Langzeitperspektive ein, und zwar aus folgenden Gründen: Nach seinem inhärenten Konzept ist er ein „Ausstieg“, also eine dauerhafte Einstellung der spezifischen Form der Energiegewinnung. Mit der Abschaltung der letzten noch laufenden Kraftwerke, einem jedenfalls partiellen Rückbau sowie der betriebswirtschaftlichen Anpassung der Energieerzeuger an andere Formen der Erzeugung und Übertragung lässt sich auch rein faktisch ein einmal erfolgter Ausstieg absehbar nur schwer wieder demokratisch zeitnah umkehren. Mit der endgültigen Abschaltung der Atomkraftwerke und dem Beginn ihres Rückbaus lassen sich diese nicht mehr kurzfristig in Betrieb nehmen. Sollte sich eine künftige (ggf. verfassungsändernde) Legislative (etwa aus energiewirtschafts-, außen- oder klimaschutzpolitischen Gründen) für einen Wiedereinstieg entscheiden, wäre eine normativ-politische Entscheidung faktisch wohl nur mittelfristig durch den Neuaufbau einer atomaren Versorgungsinfrastruktur umsetzbar. Die Folgen heutiger Entscheidungen sind daher von künftigen Legislativen und „Generationen“ hinzunehmen, obwohl die künftigen Mitglieder des Legitimationssubjekts (Volk) jedenfalls teilweise nicht an der Legitimierung der maßgeblichen Entscheidung beteiligt waren.

Neben der damit einhergehenden Wende in der Energiepolitik, die absehbar Folgen zeitigt, die künftige Legislativen auf lange Zeit faktisch binden, wird aber auch die atomare Entsorgung aus physikalischen Gründen aufgrund der Zerfallszeiten des radioaktiven Abfalls unausweichliche Langzeitfolgen haben. Es geht um eine Aufgabe, die in zeitlichen Dimensionen von Legislaturperioden schlichtweg nicht lösbar ist.⁶ Und der Weiterbetrieb von Atomkraftwerken lässt weiteren atomaren Abfall anwachsen, der für sehr lange Zeit radioaktiv bleiben wird. Konsequenterweise nimmt der Gesetzgeber im Recht der atomaren Entsorgung eine normative Langzeitperspektive ein: Ziel des etablierten Standortauswahlverfahrens ist ausweislich § 1 Abs. 1 Satz 1 StandAG, in einem wissenschaftsbasierten und transparenten Verfahren für die im Inland verursachten, insbesondere hoch radioaktiven Abfälle den Standort für eine Anlage zur Endlagerung (§ 9a Abs. 3 Satz 1 AtG) in der Bundesrepublik Deutschland zu finden, der die bestmögliche Sicherheit *für einen Zeitraum von einer Million Jahren* gewährleistet. Die Entscheidungsperspektive beugt sich hierbei nicht nur unvermeidbar faktischen Zwängen (nämlich Halbwertszeiten des atomaren Zerfalls), sondern trägt dem Langzeitziel auch durch ein langfristiges Entscheidungsverfahren Rechnung: Das Standortauswahlverfahren soll nach § 1 Abs. 3 StandAG bis zum Jahr 2031 abgeschlossen sein, überspannt also fünf Legislaturperioden. Auch die durch das StandAG vorbereitete Festlegung eines

⁶ Achim Brunnengräber, *Ewigkeitslasten: Die "Endlagerung" radioaktiver Abfälle als soziales, politisches und wissenschaftliches Projekt – eine Einführung*, 2015, S. 114 f.

atomaren Endlagers wird sich, soweit eine Lagerstätte erst eingerichtet und in Betrieb genommen wurde, faktisch kaum rückgängig machen lassen.⁷

Es zeigt sich also, dass so oder so Zukunftsentscheidungen von großer Tragweite getroffen werden. Dieser Langzeithorizont, der sich angesichts des Regelungsgegenstandes nicht vermeiden lässt, steht aber in einem Spannungsverhältnis zur zeitlichen demokratischen Legitimationsmechanik, die sich vor allem in Wahlperioden spiegelt, die auf Bundesebene vier Jahre lang sind (Art. 39 Satz 1 GG). In Bezug auf den Atomausstieg bzw. auf die Standortauswahl werden Entscheidungen von aktuell demokratisch legitimierten Institutionen getroffen, die jedenfalls faktisch künftige Legislativen binden und nicht mehr ohne weiteres im demokratischen Prozess revidierbar sind. Diese faktische Pfadbindung wird verfassungsrechtlich zusätzlich stabilisiert, wenn der Atomausstieg durch Verfassungsänderung im Grundgesetz festgeschrieben und dadurch der Disposition künftiger (einfacher) Mehrheiten entzogen wird. Eine Verfassungsänderung muss daher vor dem Hintergrund der Zeitlichkeit demokratischer Herrschaft diskutiert werden.

2. Herrschaft auf Zeit und Vorläufigkeit demokratischer Entscheidungen

Demokratie ist Herrschaft auf Zeit.⁸ Politische Entscheidungen werden daher immer nur mit vorläufigem Richtigkeitsanspruch getroffen und bleiben für künftige Gesetzgeber revisibel sowie revidierbar.⁹ Demokratisches Recht kann immer nur vorläufige Entscheidungen treffen,¹⁰ also Lösungen anbieten, die andere demokratische Organe künftig in freier Selbstbestimmung kraft eigener Legitimation wieder verwerfen können. Eine rechtlich formalisierte Bindung künftiger Gesetzgeber ist ausgeschlossen.¹¹ Damit verträgt es sich von vornherein nicht, Entscheidungen „für die Ewigkeit“ zu treffen.¹² Das BVerfG hat dies zuletzt in seiner Entscheidung zum sog. Treaty Override kraftvoll betont: „Demokratie ist Herrschaft auf Zeit [...]. Dies impliziert, dass spätere Gesetzgeber – entsprechend dem durch die Wahl zum Ausdruck gebrachten Willen des Volkes – innerhalb der vom Grundgesetz vorgegebenen Grenzen Rechtsetzungsakte früherer Gesetzgeber revidieren können müssen [...]. Damit wäre es nicht zu vereinbaren, wenn ein Parlament die Gesetzgeber späterer Legislaturperioden binden und in ihren Möglichkeiten beschränken könnte, gesetzgeberische Entscheidungen der Vergangenheit aufzuheben oder zu korrigieren, weil dadurch

⁷ Vgl. zur Zeitdimension *Brunnenräber* (o. Fußn. 6), S. 19 ff.

⁸ BVerfGE 79, 311 (343); 119, 247 (261); 121, 205 (220); BVerfG, Beschl. v. 15. 12. 2015 – 2 BvL 1/12; Rn. 53; *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, 3. Aufl. (2004), § 24 Rn. 50; *Horst Dreier*, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. II, 3. Aufl. (2015), Art. 20 (Demokratie) Rn. 73; *Michael Droege*, Herrschaft auf Zeit – Wahltag und Übergangszeiten in der repräsentativen Demokratie, DÖV 2009, S. 649 ff.

⁹ *Peter Häberle*, Das Mehrheitsprinzip als Strukturelement der freiheitlich-demokratischen Grundordnung, in: ders., Verfassung als öffentlicher Prozess, 3. Aufl. (1998), S. 565 (573); *Markus Kotzur*, Demokratie als Wettbewerbsordnung, VVDStRL 69 (2010), S. 173 (193); *Oliver Lepsius*, Nachhaltigkeit und Parlament, in: Wolfgang Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, S. 326 (333 ff.).

¹⁰ *Häberle* (o. Fußn. 9), S. 573; *Kotzur* (o. Fußn. 9), S. 193.

¹¹ *Elke Gurlit*, Verwaltungsvertrag und Gesetz, 2000, S. 173 f.

¹² Kritisch auch *Christian Tomuschat*, Verfassungsgewohnheitsrecht?, 1972, S. 109. Eingehend *Klaus Ferdinand Gärditz*, Zeitprobleme des Umweltrechts – zugleich ein Beitrag zu interdisziplinären Verständigungschancen zwischen Naturwissenschaften und Recht, EurUP 2013, S. 2 (9 ff.).

politische Auffassungen auf Dauer festgeschrieben würden [...].¹³ Verzeitlichung ist der demokratische Hebel zur Kontrolle von Macht¹⁴ sowie zum Schutz vor Verkrustung¹⁵.

Hieraus folgt zunächst einmal, dass auch der Atomausstieg und seine Folgen demokratisch nicht durch endgültige Entscheidungen *rechtlich* festgelegt werden können. Breite gesellschaftliche Mehrheiten in der Bevölkerung, die die Energiepolitik der Bundesregierung mittragen, stabilisieren die Entscheidung für den Atomausstieg zwar politisch. Dem heutigen Gesetzgeber ist es aber verwehrt, die Energiepolitik bzw. die umwelt- und energiepolitischen Präferenzen künftiger Legislativen vorwegzunehmen. Das Demokratieprinzip verlangt daher, dass eine Ausstiegsentscheidung rechtlich revidierbar bleiben muss. Fraglich ist allein, ob diese immanente Zeitlichkeit demokratischer Herrschaft zur Disposition des verfassungsändernden Gesetzgebers steht bzw. was die sich hieraus ergebenden Regelungsgrenzen einer Verfassungsänderung wären.

3. Demokratiegebot als invarianter Verfassungskern

Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in Art. 1 und 20 GG niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist nach Art. 79 Abs. 3 GG unzulässig. Hierzu zählt nach Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG auch das Demokratiegebot, wonach alle Staatsgewalt vom Volk ausgeht.¹⁶ Eine unzulässige Berührung im Sinne des Art. 79 Abs. 3 GG ist nicht jede Änderung oder Anpassung, sondern nur eine prinzipielle Preisgabe.¹⁷ „Art. 79 Abs. 3 GG ist eine eng auszulegende Ausnahmevorschrift, die den verfassungsändernden Gesetzgeber nicht hindert, die positivrechtlichen Ausprägungen dieser Grundsätze aus sachgerechten Gründen zu modifizieren“.¹⁸

a) Zeitlichkeit von Herrschaft als unaufgebbarer Kern der Demokratie

Eine prinzipielle Preisgabe des Demokratiegebots läge vor, wenn die der Demokratie im Sinne des Grundgesetzes unterlegten basalen Prämissen durch Verfassungsänderung unterlaufen würden. Ausgangspunkt der Demokratie ist die gleiche Freiheit aller Mitglieder des Legitimationssubjekts zur Selbstbestimmung.¹⁹ Zwar unterliegen die Formen, in denen sich ein demokratischer Wille ausdrückt und insoweit politische Selbstbestimmung aktualisiert, der Ausgestaltung durch den (verfassungsändernden) Gesetzgeber. Eine Verfassungsänderung, die die Gleichheit und Freiheit als Matrix einer demokratischen Staatsorganisation aushebelt, wäre mit Art. 79 Abs. 3 GG unvereinbar.²⁰ Bedingung freier Selbstbestimmung ist die Erneuerung der demokratischen Legitimation durch periodische Wahlen, die ebenfalls Bestandteil des änderungsfesten Identitätskerns der Verfassung

¹³ BVerfG, Beschl. v. 15. 12. 2015 – 2 BvL 1/12, Rn. 53.

¹⁴ Peter Häberle, *Zeit und Verfassung*, Zeitschrift für Politik 21 (1974), S. 111 (119).

¹⁵ Volker Gerhardt, *Partizipation: Das Prinzip der Politik*, 2007, S. 327.

¹⁶ Vgl. nur BVerfGE 123, 267 (340); 129, 124 (177); 132, 195 (238); 135, 317 (386, 397, 399); Michael Sachs, in: ders. (Hrsg.), GG, 7. Aufl. (2014), Art. 79 Rn. 67.

¹⁷ BVerfGE 30, 1 (24); Bodo Pieroth, in: Hans D. Jarass/ders. (Hrsg.), GG, 13. Aufl. 2014, Art. 79 Rn. 7.

¹⁸ BVerfGE 109, 279 (310); vgl. bereits BVerfGE 94, 12 (34). Siehe allgemein hierzu Steffen Augsburg, *Das verfassungsändernde Gesetz*, in: Winfried Kluth/Günter Krings (Hrsg.), *Gesetzgebung*, 2014, § 28 Rn. 41.

¹⁹ Vgl. kraftvoll (unter Bezug auf die Menschenwürde) BVerfGE 123, 267 (341).

²⁰ Karl-E. Hain, in: Hermann von Mangoldt/Friedrich Klein/Christian Starck (Hrsg.), GG, 6. Aufl. (2010), Art. 79 Rn. 76; Sachs (o. Fußn. 16), Art. 79 Rn. 65.

sind:²¹ „Das Recht der Bürger, in Freiheit und Gleichheit durch Wahlen und Abstimmungen die öffentliche Gewalt personell und sachlich zu bestimmen, ist der elementare Bestandteil des Demokratieprinzips. Der Anspruch auf freie und gleiche Teilhabe an der öffentlichen Gewalt ist in der Würde des Menschen (Art. 1 Abs. 1 GG) verankert. Er gehört zu den durch Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG als unveränderbar festgelegten Grundsätzen des deutschen Verfassungsrechts“.²²

aa) Rechtsänderung nach Mehrheitsregeln

Selbstbestimmung über die politischen Inhalte der Verfassung ist voraussetzungsvoll. Die unaufgebbare Offenheit und Prozesshaftigkeit von Demokratie²³ setzt einen freien Willensbildungsprozess voraus,²⁴ der von einer demokratischen Öffentlichkeit ausgeht²⁵. „Das jedem Bürger zustehende Recht auf gleiche Teilhabe an der demokratischen Selbstbestimmung (demokratisches Teilhaberecht) kann auch dadurch verletzt werden, dass die Organisation der Staatsgewalt so verändert wird, dass der Wille des Volkes sich nicht mehr wirksam im Sinne des Art. 20 Abs. 2 GG bilden kann und die Bürger nicht mit Mehrheitswillen herrschen können“.²⁶ Damit politische Willensbildung auch in – demokratieimmanent vorausgesetzte – Herrschaft mündet, muss das demokratische Verfahren auch *Rechtsänderungen nach Mehrheitsregeln* zulassen.²⁷ Die Zeitlichkeit und Ablösbarkeit von Herrschaft machen die Essenz von Demokratie aus. Anderenfalls würden aktuelle politische Wertungen unter Aushebelung sowohl der Freiheit als auch der Gleichheit aller Bürgerinnen und Bürger mit Ewigkeitswert ausgestattet. Auch die „Herrschaft auf Zeit“ gehört daher zum nach Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Identitätskern, der vom verfassungsändernden Gesetzgeber nicht berührt werden darf.²⁸ Dies bedeutet, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber den Atomausstieg zwar verfassungsrechtlich verankern, aber von vornherein nicht für „unumkehrbar“ erklären kann.

bb) Keine Erweiterung des Katalogs des Art. 79 Abs. 3 GG

Eine Unumkehrbarkeit lässt sich im Übrigen – als immerhin theoretisch diskutierbare Option – auch nicht dadurch erreichen, dass man den Atomausstieg schlicht in den Katalog des nicht änderbaren Verfassungskerns nach Art. 79 Abs. 3 GG integriert. Art. 79 Abs. 3 GG als solcher ist zwar eine Anomalie innerhalb des Grundgesetzes,²⁹ weil er bestimmte Inhalte der Revision durch die demokratische Gesetzgebung entzieht und daher „verewigt“ („Ewigkeitsklausel“). Diese materielle

²¹ BVerfGE 123, 267 (340); 129, 124 (177); Paul Kirchhof, Die Identität der Verfassung, in: Josef Isensee/ders. (Hrsg.), HStR, Bd. II, 3. Aufl. (2004), § 21 Rn. 89.

²² BVerfGE 123, 267 (341).

²³ Hain (o. Fußn. 20), Art. 79 Rn. 87; Gunnar Folke Schuppert, Rigidität und Flexibilität von Verfassungsrecht – Überlegungen zur Steuerungsfunktion von Verfassungsrechts in normalen wie in „schwierigen Zeiten“, AöR 120 (1995), S. 32 (66 f., 82 f.).

²⁴ Vgl. BVerfGE 91, 262 (267).

²⁵ Johannes Dietlein, in: Volker Epping/Christian Hillgruber (Hrsg.), GG, 2. Aufl. (2013), Art. 79 Rn. 39; Horst Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. (2015), Art. 79 Rn. 41.

²⁶ BVerfGE 123, 267 (341).

²⁷ Dreier (o. Fußn. 25), Art. 79 Rn. 37; Hain (o. Fußn. 20), Art. 79 Rn. 86 f.

²⁸ Dreier (o. Fußn. 25), Art. 79 Rn. 37.

²⁹ Siehe hierzu Peter Häberle, Der kooperative Verfassungsstaat – aus Kultur und als Kultur, 2013, S. 259 ff.

Schrankenbestimmung steht aber als Konsequenz der *verfassungsgebenden* Gewalt außerhalb der Dispositionsbefugnis der erst durch das Grundgesetz konstituierten *verfassungsändernden* Gewalt;³⁰ die verfassungsgebende Gewalt kann anders gewendet die Regeln der Änderbarkeit frei formulieren und auch dem demokratischen Prozess entziehen, was mit Art. 79 Abs. 3 GG geschehen ist. Die dort genannten materiellen Gehalte sind einer Verfassungsänderung entzogen und begrenzen insoweit die demokratische Selbstbestimmung durch einen externen Rahmen des legalerweise politisch Entscheidbaren. Dieser externe, durch den rechtlich ungebundenen Akt der Verfassungsgebung eingestiftete Rahmen³¹ kann aus sachimmanenten Gründen dann konsequenterweise auch nicht durch eine Verfassungsänderung modifiziert werden, die den Katalog der für unberührbar erklärten Verfassungsidentität nach Art. 79 Abs. 3 GG erweitert.³² Würde nämlich der verfassungsändernde Gesetzgeber die Ewigkeitsklausel ausdehnen und damit den normativen Verfügungsraum für künftige verfassungsändernde Gesetzgeber neu (respektive enger) abstecken, würde er sich verfassungsgebende Gewalt anmaßen, die außerhalb der Kompetenzen der verfassten Gewalt liegen. Daher ließe sich – als theoretische Option – der Atomausstieg auch dadurch nicht rechtlich unumkehrbar machen, indem man eine entsprechende Regelung künftigen Verfassungsänderungen entzieht.

cc) Konsequenz: Keine Unumkehrbarkeit des Atomausstiegs

Dies bedeutet, dass der häufig artikulierte Wunsch, den Atomausstieg unumkehrbar zu machen, jedenfalls nicht verfassungsrechtlich sichergestellt werden kann. Eine Regelung, die den Atomausstieg für unumkehrbar erklärt, wäre zwar wohl – abhängig von der konkreten Ausgestaltung – als solche nicht verfassungswidrig, aber wirkungslos: Sie könnte durch qualifizierte Mehrheiten im Rahmen des Art. 79 Abs. 2 GG jederzeit wieder aufgehoben oder geändert werden, sodass die Unumkehrbarkeit ein nicht einlösbares Versprechen bleiben müsste. Um die Regelungswirkungen einer Verfassungsbestimmung von vornherein transparent zu halten, also den Bürgerinnen und Bürgern „reinen Wein einzuschenken“, sollte auf politische Verfassungsrhetorik und damit jedwede Formulierungen verzichtet werden, die suggerieren, dass politische Verhandlungen über einen Wiedereinstieg in die friedliche Nutzung der Kernenergie verfassungsrechtlich nicht mehr möglich wären.

b) Vorläufigkeit jeder Verfassungsänderung

Die Zeitlichkeit demokratischer Herrschaft ist vor diesem Hintergrund auch kein Hindernis, den Atomausstieg überhaupt verfassungsrechtlich zu garantieren. Eine Verankerung des Atomausstiegs in der Verfassung ändert an der Zeitlichkeit und Vorläufigkeit der Konfliktlösung grundsätzlich

³⁰ Vgl. *Peter Badura*, Verfassungsänderung, Verfassungswandel, Verfassungsgewohnheitsrecht, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Band XII, 3. Aufl. (2014), § 270 Rn. 33; *Dietrich Murswiek*, Die verfassungsgebende Gewalt nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 1978, S. 247 ff.

³¹ Vgl. *Sebastian Unger*, Das Verfassungsprinzip der Demokratie, 2008, S. 195.

³² *Badura* (o. Fußn. 30), § 270 Rn. 35; *Burkhard Even*, Die Bedeutung der Unantastbarkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG für die Grundrechte, 1988, S. 101; *Karl-Eberhard Hain*, Die Grundsätze des Grundgesetzes, 1999, S. 66 f.; *Matthias Herdegen*, in: Theodor Maunz/Günther Dürig (Begr.), GG, 2016/2014, Art. 79 Rn. 78; *Rüdiger Rubel*, in: Dieter C. Umbach/Thomas Clemens (Hrsg.), *Mitarbeiterkommentar GG*, Bd. II, 2002, Art. 79 Rn. 31; *Sachs* (o. Fußn. 16), Art. 79 Rn. 40; *Florian Scriba*, „Legale Revolution?“ Zu den Grenzen verfassungsändernder Rechtssetzung und der Haltbarkeit eines umstrittenen Begriffs, 2. Aufl. (2009), S. 310.

nichts. Der Vorwurf, eine entsprechende Verfassungsänderung würde tagesaktuelle politische Entscheidungen unumkehrbar machen und sei daher mit der Zeitlichkeit demokratischer Herrschaft unvereinbar,³³ ist in der Sache nicht begründet. Eine verfassungsrechtliche Verankerung führt lediglich dazu, dass die Frage der friedlichen Kernkraftnutzung einfachen Mehrheiten entzogen und qualifizierten Mehrheiten (Art. 79 Abs. 2 GG) überantwortet wird. Hierdurch wird die Änderbarkeit der Verfassung erschwert und der Verfassung insoweit eine erhöhte Stabilität verliehen.³⁴ Praktische Konsequenz ist eine Stärkung von Vetopositionen qualifizierter Minderheiten, die entweder im Bundestag oder im Bundesrat eine entsprechende Verfassungsänderung blockieren können. Demokratietheoretisch stellt ein solches qualifiziertes Mehrheitserfordernis zugleich eine Abweichung vom Optimum gleicher Freiheit aller dar: Während das Mehrheitsprinzip jedem Repräsentanten (und damit mittelbar den dahinter stehenden Repräsentierten) formal die gleiche Chance einräumt, mit seinem Anliegen durchzudringen, führen qualifizierte Mehrheiten insoweit zu einer Ungleichbehandlung, als der praktische Einfluss situativer/oppositioneller Minderheiten durch ihre Vetoposition gestärkt wird.³⁵ Diese Ungleichbehandlung ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, weil sie Folge jeder durch Art. 79 GG sanktionierten Verfassungsergänzung ist, sollte aber aus demokratietheoretischen Gründen gut begründet werden (dazu II. und III.).

Weder die erhöhte Stabilität der Verfassung noch die asymmetrische Stärkung minoritärer Vetopositionen führt allerdings dazu, dass die Zeitlichkeit demokratischer Herrschaft unterlaufen und der Automausstieg in unzulässiger Weise unumkehrbar würde. Auch Entscheidungen, die – wie derzeit der Atomausstieg – von einer breiten gesellschaftlichen Übereinstimmung getragen werden, können künftig unter abweichenden Rahmenbedingungen anders beurteilt werden. Eine Korrektur wäre künftig allerdings nur möglich, wenn sich so breite Mehrheiten finden, dass die Hürde des Art. 79 Abs. 2 GG genommen werden kann. Dass eine Verfassungsänderung auf absehbare Zeit *politisch* nicht revidierbar wäre, weil sich stets hinreichend durchsetzungsfähige Vetospieler in Bundestag und/oder Bundesrat finden würden, die verfassungsändernde Mehrheiten für einen Wiedereinstieg in die Atomkraft nach Art. 79 Abs. 2 GG verhindern, ist eine Frage des tatsächlichen Verlaufs des politischen Prozesses, kein Thema des Art. 79 Abs. 3 GG.

c) Demokratieimmanente Grenzen für parlamentarische Zukunftsentscheidungen?

Gegenläufig könnte man allerdings auch fragen, ob die weitreichenden Zukunftsfolgen, die mit einer energiepolitischen Grundsatzentscheidung verbunden sind, es erfordern, die Regelungsbefugnis des aktuellen Verfassungsgebers demokratieimmanent zu begrenzen. Entsprechende Ansätze wurden bereits früher vertreten.³⁶ Denn sowohl die Nutzung der Kernenergie als Energiequelle als auch der Ausstieg aus der Nutzung binden *faktisch* auf kaum absehbare Zeit künftige Legislativen. Vor allem die Nutzung der Kernenergie führt zu radioaktivem Abfall, dessen Zerfall

³³ So aber der Vorwurf von *Michael Kloepfer*, Herrschaft auf Zeit, FAZ vom 15. 6. 2011, S. 10; im Anschluss *Gerald Mackenthum*, Fukushima: Warum Kernenergie beherrschbar ist, 2. Aufl. (2014), S. 87 f.

³⁴ *Markus Kotzur*, Thematik des Verfassungsgesetzes, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band XII, 3. Aufl. (2014), § 260 Rn. 16; *Heinrich Lang*, Funktionen der Verfassung, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band XII, 3. Aufl. (2014), § 266 Rn. 28; *Sachs* (o. Fußn. 16), Art. 79 Rn. 8.

³⁵ *Hans Kelsen*, Vom Wesen und Wert der Demokratie, 2. Aufl. (1929), S. 9 ff.

³⁶ *Hasso Hofmann*, Rechtsfragen der atomaren Entsorgung, 1981, S. 285 ff., sub specie Selbstbestimmungsrecht der Völker.

über Zeiträume Radioaktivität freisetzt, die alle überschaubaren Zeitgrenzen politischer Verantwortlichkeit übersteigen.³⁷ Folgt hieraus aber eine demokratieimmanente – ggf. über Art. 79 Abs. 3 GG normativ auch den verfassungsändernden Gesetzgeber bindende – Begrenzung der Entscheidungskompetenzen des Gesetzgebers, zukunftsbelastende Entscheidungen zu treffen?

aa) Kein allgemeines Verbot irreversibler Zukunftsbelastung

Die Frage nach demokratieimmanenten Grenzen von Zukunftslasten ist nicht neu, aber verfassungsrechtlich kaum greifbar. Versuche insbesondere im Staatsschuldenrecht, die aktuelle Entscheidungsfreiheit des demokratischen Gesetzgebers zum Schutz der Entscheidungsfreiheit künftiger demokratischer Gesetzgeber aus dem abstrakten Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG) – namentlich aus der Idee intergenerationeller demokratischer Freiheit³⁸ – heraus demokratieimmanent zu begrenzen,³⁹ sind daher fruchtlos geblieben. Die Verfassung kennt keine *allgemeinen* Grenzen, auf demokratischem Wege über eine Wahlperiode hinaus Zukunftslasten aufzutürmen.⁴⁰ Der verfassungsändernde Gesetzgeber kann lediglich durch *konstitutionelle Selbstbindung* der Parlamente zur Sicherung der Zukunft beitragen,⁴¹ indem er bestimmte Probleme konstitutionalisiert. Das Grundgesetz kennt daher dort, wo man ausnahmsweise (negativ bewertete) Zukunftsfolgen begrenzen wollte, spezifische Regelungen, die die Kompetenzen der Legislative zur Zukunftsbelastung beschränken, namentlich im Staatsschuldenrecht (Art. 109 Abs. 3, Art. 115 GG). Außerhalb solcher Spezialregelungen gibt es im Umkehrschluss kein allgemeines Gebot, die demokratische Entscheidungsfreiheit künftiger Legislativen offen zu halten.⁴² Namentlich lässt sich dem Grundgesetz keine allgemeine Wertung entnehmen, dass die öffentliche Gewalt nur dazu befugt sei, ökologisch reversible Entscheidungen oder Entscheidungen mit reversiblen Folgen zu treffen.⁴³ Erst recht lassen sich solche Grenzen nicht aus dem abstrakten Schutz der demokratischen Verfassungsidentität (Art. 79 Abs. 3 GG) ableiten. Art. 79 Abs. 3 GG bezieht sich auf zulässige Rechtsinhalte und kann daher von vornherein nur die *rechtliche* Verfügbarkeit von Verfassungsinhalten als Konsequenz demokratischer Herrschaft in der Zeit offen halten. Reale Dispositionsmöglichkeiten der jeweils zufälligen Mehrheiten über die Verfassung kann eine Verfassung nicht garantieren.

³⁷ Hofmann (o. Fußn. 36), S. 262 ff.

³⁸ Frühzeitig Horst Ehmke, Grenzen der Verfassungsänderung, 1953, S. 136.

³⁹ Hans Herbert von Arnim, Grundprobleme der Staatsverschuldung, BayVBl. 1981, S. 514 (518 f.); Paul Kirchhof, Grenzen der Staatsverschuldung im demokratischen Rechtsstaat, in: Hans Herbert von Arnim/Konrad Littmann (Hrsg.), Finanzpolitik im Umbruch, 1984, S. 271 (277); ders., Deutschland im Schuldensog, 2012, S. 216; Horst Kratzmann, Der Staatsbankrott, JZ 1982, S. 319 (324); Maxi Koemm, Eine Bremse für die Staatsverschuldung?, 2011, S. 152 ff.; Reinhard Mufßnug, Die Staatsverschuldung und das demokratische Prinzip der Herrschaft auf Zeit, in: Gerhard Lingelbach (Hrsg.), Staatsfinanzen – Staatsverschuldung – Staatsbankrotte, 2000, S. 251 (252); Günter Püttner, Staatsverschuldung als Rechtsproblem, 1983, S. 11.

⁴⁰ Zutreffend Paul Henseler, Verfassungsrechtliche Aspekte zukunftsbelastender Parlamentsentscheidungen, AöR 108 (1983), S. 489 (500 f.); Wolfram Höfling, Staatsschuldenrecht, 1993, S. 95 f.

⁴¹ So die Beschreibung bei BVerfGE 132, 195 (245).

⁴² So im Ergebnis auch Henseler (o. Fußn. 40), S. 545.

⁴³ BVerfGK 16, 370 (376 f.).

bb) Fortwährende Politisierung der Zukunft in der Gegenwart

Dies bedeutet nicht, dass Zukunftsfolgen kein demokratisch diskutierbares Thema wären. Im Gegenteil sind Zukunftsfolgen hochpolitisch⁴⁴ und müssen demokratisch verhandelt sowie entschieden werden. Entsprechende Entscheidungen können aber nur die Gegenwärtigen treffen und legitimieren. Die Interessen Künftiger sind unbekannt, müssen aber von diesen in freier Selbstbestimmung selbst formuliert werden, was die Gegenwärtigen nicht stellvertretend tun können. Eine demokratische Repräsentanz der Künftigen ist – ohne Rekurs auf die längst diskreditierte sowie heute historisierbare Figur der ‚virtuellen Repräsentation‘⁴⁵ – nicht möglich. Aus demokratischer Selbstbestimmung gespeiste Legitimation können immer nur handlungsfähige Subjekte stiften, nicht fiktive Interessen fiktiver künftiger Menschen. Jede Entscheidung, die eine gegenwärtige Legislative oder Exekutive trifft, hat aber unvermeidbar Zukunftsfolgen. Nicht alle davon sind faktisch auch revidierbar; die Künftigen treffen die Folgen zufällig, weil sie schlicht zum falschen (oder richtigen) Zeitpunkt geboren wurden⁴⁶. Demokratien können Entscheidungen über Krieg und Frieden treffen oder Technologien legal nutzbar machen, die das Bild der Erde verändern.⁴⁷ In der Regel ist jede Entscheidung ambivalent, weil sie so oder so Zukunftsfolgen zeitigt, deren positive oder negative Bewertung nicht von vornherein feststeht. Beispielsweise im Staatsschuldenrecht ist diskutierbar, ob die Zukunftsbelastung mit Schulden in bestimmten Fällen gerade notwendig ist, um die Freiheit Künftiger zu schützen. Ob Schulden oder die Folgen unterbliebener Investitionen das größere Übel sind, können nur die Künftigen selbst für sich beurteilen, muss aber bereits heute entschieden werden. Auch das BVerfG sieht dies so, was es im Zusammenhang mit den Finanzlasten im Kontext der Eurorettung klargestellt hat. Das Gericht geht zutreffend davon aus, dass „es in erster Linie Sache des Gesetzgebers“ sei, „abzuwägen, ob und in welchem Umfang zur Erhaltung demokratischer Gestaltungs- und Entscheidungsspielräume auch für die Zukunft Bindungen in Bezug auf das Ausgabeverhalten geboten und deshalb – spiegelbildlich – eine Verringerung des Gestaltungs- und Entscheidungsspielraums in der Gegenwart hinzunehmen ist“. Verfassungsrechtlich sei lediglich „sicherzustellen, dass der demokratische Prozess offen bleibt, aufgrund anderer Mehrheitsentscheidungen rechtliche Umwertungen erfolgen können [...] und eine irreversible rechtliche Präjudizierung künftiger Generationen vermieden wird“.⁴⁸ Aus diesem Grund liegt es in der Kompetenz des einfachen wie des verfassungsändernden Gesetzgebers, Gesetze unbefristet zu erlassen. Die demokratische Zeitlichkeit des Rechts wird insoweit nur,⁴⁹ aber auch gerade durch seine Änderbarkeit gewährleistet.

Intertemporale Verteilungskonflikte werden in der Gegenwart gelöst, weil sich nur so demokratische Legitimation erzeugen und demokratische Verantwortlichkeit institutionalisieren lässt. Das

⁴⁴ Vgl. nur *Hermann Lübbe*, Herrschaft und Planung: Die veränderte Rolle der Zukunft in der Gegenwart, in: Festschrift für Max Müller, 1966, S. 188 (210 f.).

⁴⁵ Hierzu *Hasso Hofmann*, Repräsentation, 4. Aufl. (2003), S. 455; *Paul Langford*, Property and 'Virtual Representation' in Eighteenth-Century England, *The Historical Journal* 31 (1988). S. 83 ff.; *Michael Zuckert*, Natural Rights and Imperial Constitutionalism: The American Revolution and the Development of the American Amalgam, *Social Philosophy and Policy* 22 (2005), S. 27 (53 ff.).

⁴⁶ Vgl. *Claus Offe*, Temporalstrukturen sozialer Macht, in: Holger Straßheim/Tom Ulbricht (Hrsg.), *Zeit der Politik: Demokratisches Regieren in einer beschleunigten Welt*, Baden-Baden 2015, S. 29 (35).

⁴⁷ Hierzu *Jens Kersten*, Das Anthropozän-Konzept, RW 2014, S. 378 ff.; *ders.*, Das Anthropozän-Konzept, 2014.

⁴⁸ BVerfGE 132, 195 (246 f.).

⁴⁹ Demokratietheoretische Kritik bei *Thomas Jefferson*, „The Earth Belongs to the Living“. Letter to James Madison, September 6, 1789, in: Merrill D. Peterson (Hrsg.), *Jefferson Writings*, 1984, S. 959 (965).

Staatsschuldenrecht, das gerade keinen Vorrang fiktiver Zukunftsinteressen angeordnet, sondern eine differenzierte Abwägungslösung vorgenommen hat,⁵⁰ belegt dies ebenso wie Art. 20a GG. Die Gewährleistung ökologischer Nachhaltigkeit wird durch Art. 20a GG – in Spiegelung des Art. 20 Abs. 3 GG – gerade nicht verselbstständigt, sondern im Rahmen der allgemeinen Gewaltengliederung ausdifferenziert und insoweit primär dem gegenwärtigen Gesetzgeber anvertraut.⁵¹ Zukunftsverantwortung ist Gegenwartsaufgabe, damit aber stets nur aus gegenwärtigen Wahrnehmungen heraus mit den gegenwärtig zur Verfügung stehenden Mitteln lösbar.⁵² Aufgabe demokratischer Verfahren ist daher auch die fortwährende Politisierung der Zukunft in der Gegenwart.

cc) Konsequenzen für Entscheidungen über die Atomkraftnutzung

Dies zeigt sich auch vorliegend, weil nicht nur die Nutzung der Kernenergie,⁵³ sondern auch der Atomausstieg weitreichende und praktisch nur schwer – jedenfalls nicht innerhalb einer Legislaturperiode – revidierbare Folgen für die Energieversorgungsinfrastruktur zeitigt:⁵⁴ Der Ausstieg aus der Kernenergie entlastet vom Anfall weiteren nuklearen Abfalls, beseitigt das Betriebsrisiko, das im Falle einer Havarie unabsehbare Zukunftsfolgen hätte und erleichtert einen nachhaltigen Umbau der Energieerzeugung. Der Ausstieg aus der Kernenergie macht aber auch abhängiger von anderen Energiequellen (namentlich Gas, Kohle) und anderen (ggf. ausländischen) Anbietern, kann die Stabilität der Stromversorgung beeinträchtigen, hat ökologische Folgekosten (Ausbau der ökologisch invasiven Wasser- und Windkraft, Leitungsausbau), wird die Energie verteuern und ggf. sogar zum vermehrten Ausstoß von Kohlendioxid beitragen, wenn zur Überbrückung von Versorgungsengpässen vermehrt auf Kohlekraft zurückgegriffen werden muss. So werden beispielsweise auf der Ebene der Europäischen Union weiterhin – insbesondere unter den Gesichtspunkten des Klimaschutzes und der Versorgungssicherheit – die Vorteile der Kernkraft betont, die gegen die Risiken abzuwägen sind.⁵⁵ Welche Nachteile schwerer wiegen, ist eine politische Entscheidung. Die damit verbundenen politischen Wertungen können aber von künftigen Repräsentanten des Volkes anders bewertet werden, als dies gegenwärtig mit breiter Mehrheit der Fall ist. Anders gewendet: Da heutige Entscheidungen immer – obgleich unterschiedlich – Zukunftsfolgen auslösen, ist die Zukunftsbelastung ein Merkmal jeder politischen Entscheidung und damit demokratieimmanent hinzunehmen.

As Konsequenz ist daher anzuerkennen, dass sich aus dem Grundgesetz keine spezifischen Schranken ergeben, durch energiepolitische Entscheidungen Zukunftsfolgen auszulösen. Erst recht enthält das durch Art. 79 Abs. 3 GG im Kern geschützte Demokratiegebot keine Vorgaben, die den verfassungsändernden Gesetzgeber bei der Begründung von Zukunftslasten binden. Die Frage, welche Lasten den Künftigen zumutbar sind und welche nicht, mag man unter dem Gesichtspunkt

⁵⁰ Für die Rechtslage vor der Föderalismusreform II *Henseler* (o. Fußn. 40), S. 545.

⁵¹ BFHE 181, 515 (519 f.); *Winfried Erbguth/Sabine Schlacke*, Umweltrecht, 5. Aufl. (2014), § 4 Rn. 7; *Klaus Ferdinand Gärditz*, in: Landmann-Rohmer, Umweltrecht, Bd. I, Art. 20a GG Rn. 34; *Hans D. Jarass*, in: ders./Bodo Pieroth, GG, 13. Aufl. (2014), Art. 20a Rn. 18; *Oliver Lepsius*, Besitz und Sachherrschaft im öffentlichen Recht, 2002, S. 444 ff.; *Dietrich Murswiek*, in: Michael Sachs (Hrsg.), GG, 7. Aufl. (2014), Art. 20a, Rn. 57, 61; *Kay Waechter*, Umweltschutz als Staatsziel, NuR 1996, S. 321 (322).

⁵² Siehe *Klaus Ferdinand Gärditz*, Ökologische Binnenkonflikte im Klimaschutzrecht, DVBl. 2010, S. 214 (220); *Lepsius* (o. Fußn. 9), S. 333.

⁵³ So aber *Henseler* (o. Fußn. 40), S. 541, 545 f.

⁵⁴ Hierzu *Thomas Mann/Ramon Sieven*, Der Atomausstieg und seine Folgeprobleme im Kontext der Energiewende, VerwArch 106 (2015), S. 184 (211 ff.).

⁵⁵ Kommission, Hinweisendes Nuklearprogramm, KOM(2007) 565 endgültig, S. 12 ff., 17 f.

praktischer Vernunft⁵⁶ philosophisch oder ethisch diskutieren. Rechtliche Bindungen erwachsen hieraus ebenso wenig, wie es möglich ist, den parlamentarischen Gesetzgeber moralisch auf eine bestimmte Zukunftsethik zu verpflichten. Das abstrakte Demokratiegebot kann nicht rechtsnormativ verbindlich das unvermeidbare Irrtumsrisiko intertemporal zuordnen,⁵⁷ schon weil es keine objektiven Bewertungsmaßstäben für Kosten-Nutzen-Relationen gibt, die jede Generation gleichermaßen akzeptieren müsste. Das Demokratieprinzip kann nur die Verantwortlichkeit für gegenwärtige Entscheidungen, die immer unvermeidbar nach gegenwärtigen Wertmaßstäben bzw. Präferenzen getroffen werden, sicherstellen und diese legitimieren. In diesem Rahmen ist der verfassungsändernde Gesetzgeber frei, eine gegenwärtige (und gewiss gut begründete), aber letztlich immer nur vorläufige politische Entscheidung für den Atomausstieg sowie damit verbundene Folgefragen im Grundgesetz zu verankern. Künftigen Gesetzgebern verbleibt die Freiheit, sich von diesen Bewertungen wieder zu distanzieren und sich für einen Wiedereinstieg in die Atomkraft zu entscheiden.

Damit verbleibt die Frage der Regelungsebene des Atomausstiegs – Verfassungsebene oder Beibehaltung der einfach-gesetzlichen Regelung – eine Frage der Regelungstechnik und der Vor- bzw. Nachteile einer Konstitutionalisierung, was nachfolgend zu diskutieren sein wird.

II. Mögliche Ziele einer Konstitutionalisierung

Ist eine Verfassungsänderung, die den Atomausstieg verfassungsrechtlich verankert und/oder Regelungen für Folgelasten trifft, in dem dargestellten Rahmen möglich, stellt sich die Frage, welche Ziele mit einer Konstitutionalisierung verfolgt werden könnten. Hier ist die Regelungsfunktion der Verfassung von den sonstigen Funktionen zu unterscheiden, die einer Verfassungsbestimmung beigemessen werden können.

Die jeweilige Funktion einer Verfassungsbestimmung ist nicht durch die Wahl der Regelungsebene Verfassung vorgegeben, sondern – wie jedes Regelungsziel – eine Frage der politischen Setzung. Zwar lassen sich verfassungstheoretisch auf einer abstrakten Ebene materielle Verfassungsfunktionen diskutieren.⁵⁸ Genannt werden typischerweise die Begründung, Organisation und Legitimation von Herrschaft, die Kontrolle von Macht, die Sicherung individueller und demokratischer Selbstbestimmung und gesellschaftliche Integration.⁵⁹ Typische Verfassungsfunktionen sind aber keine verfassungsrechtsstrukturell und abstrakt zu bestimmenden Eigenschaften von Verfassungen, sondern lediglich mögliche politische Ziele einer Verfassungsänderung, über die der verfassungsändernde Gesetzgeber verfügen kann. Die Politizität der Verfassung bedeutet insoweit eben

⁵⁶ Im Ergebnis ablehnend *Henseler* (o. Fußn. 40), S. 542 f.

⁵⁷ Vgl. auch *Wolfgang Merkel/Andreas Schäfer*, *Zeit und Demokratie: Ist demokratische Politik zu langsam?*, in: Holger Straßheim/Tom Ulbricht (Hrsg.), *Zeit der Politik: Demokratisches Regieren in einer beschleunigten Welt*, 2015, S. 218 (224): Ob eine Entscheidung rational oder irrational ist – ein potentieller Ansatzpunkt rechtlicher Bewertung –, richtet sich nach den jeweiligen Gründen, nicht nach der Richtigkeit in der Zeit; auch eine heute rationale demokratische Entscheidung kann später als falsch bewertet werden, ohne irrational zu werden.

⁵⁸ Vgl. *Kotzur* (o. Fußn. 34), § 260 Rn. 11.

⁵⁹ Zusammenfassend *Stefan Koriath*, *Europäische und nationale Identität: Integration durch Verfassungsrecht?*, *VVDStRL* 62 (2003), S. 117 (126 f.); *Lang* (o. Fußn. 34), § 266 Rn. 5-44.

auch, dass der (verfassungsändernde) Gesetzgeber selbst entscheidet, welche Funktion eine konkrete Verfassungsbestimmung erfüllen soll.⁶⁰

Vor diesem Hintergrund soll deshalb eine mögliche Verfassungsänderung im Folgenden auch nicht an einem präterkonstitutionellen – demokratisch nicht disponiblen – Idealbild einer Verfassung und ihrer Funktionen „gemessen“ werden.⁶¹ Vielmehr soll untersucht werden, welches Ziel mit einer Verfassungsänderung sinnvollerweise verfolgt werden kann. Verfassungs- und demokratietheoretische Erwägungen können dazu dienen, die Zwecke einer Verfassungsänderung klarer zu identifizieren bzw. zu fassen oder Leitbilder einer „guten“ Verfassung zu formulieren,⁶² bleiben aber als politische Klugheitsregeln ohne rechtliche Bindungswirkung.⁶³ Verfassungspolitisch können solche Erwägungen relevant sein und sollen daher auch im Folgenden näher diskutiert werden, soweit sie für die vorliegende Fragestellung ergiebig sind.

1. Regelungsfunktion der Verfassung

Die spezifisch juristische Funktion⁶⁴ der Setzung von Verfassungsrecht besteht darin, dass Verfassungsrecht Geltungsvorrang gegenüber hierarchisch niederrangigem Recht entfaltet und dieses daher derogieren kann.⁶⁵ Die Regelungsfunktion der Verfassung besteht also darin, als Rechtsquelle mit dem normenhierarchisch höchsten Rang innerhalb der Rechtsordnung den anderen Rechtsquellen vorzugehen.⁶⁶ Verfassungsänderungen sind insoweit Konsequenz der Positivität des Verfassungsrechts und seiner politischen Gestaltbarkeit sowie damit zugleich seiner Relevanz in der demokratischen Öffentlichkeit.⁶⁷ Damit ist eine Verfassungsänderung aus rechtlicher Sicht ein politisches Instrument der Rechtsetzung, das nicht auf bestimmte Inhalte oder deren „Richtigkeit“⁶⁸, sondern auf eine bestimmte Regelungswirkung bzw. Rechtsfolge gerichtet ist. Über die höherrangige Geltung hinaus hat keine Verfassung eine allgemeine Funktion; Verfassungsfunktionen hängen vielmehr – wie dargelegt – von dem politisch zu setzenden Inhalt der jeweiligen Verfassungsnorm ab. Was vor diesem Hintergrund systematisch in eine Verfassung gehört, hängt damit aus rechtlicher Sicht schlicht von den kontingenten Regelungsbedürfnissen ab. Es geht also um die politische Frage, ob bestimmte normative Festlegungen der Änderbarkeit durch einfache Mehrheiten entzogen werden und zugleich bindende Vorgaben für die Normsetzung auf niederrangiger

⁶⁰ Vgl. auch *Johannes Masing*, Zwischen Kontinuität und Diskontinuität: die Verfassungsänderung, *Der Staat* 44 (2005), S. 1 (6): „Verfassungsänderung ist so ein Prozeß in vielen Stufen, zeitlich offen und kaum beherrschbar“.

⁶¹ *Karl Loewenstein*, Über Wesen, Technik und Grenzen der Verfassungsänderung, 1961, S. 13 f. Vgl. zur Politizität, inhaltlichen Kontingenz und damit Parteilichkeit von Verfassungsrecht klar *Christoph Möllers*, Religiöse Freiheit als Gefahr?, *VVDStRL* 68 (2009), S. 47 (56 f.); insoweit zustimmend *Josef Isensee*, Redebeitrag, *VVDStRL* 68 (2009), S. 97 (98); *Christian Waldhoff*, Redebeitrag, *VVDStRL* 68 (2009), S. 100.

⁶² *Häberle* (o. Fußn. 29), S. 256.

⁶³ *Peter Unruh*, Der Verfassungsbegriff des Grundgesetzes: Eine verfassungstheoretische Rekonstruktion, 2002, S. 457; allgemein auch *Christian Hillgruber*, Verfassungsrecht zwischen normativem Anspruch und politischer Wirklichkeit, *VVDStRL* 67 (2008), S. 7 (49 ff., 56).

⁶⁴ *Otto Depenheuer*, Funktionen der Verfassung, in: ders./Christoph Grabenwarter (Hrsg.), *Verfassungstheorie*, 2010, § 16 Rn. 23 ff.

⁶⁵ *Badura* (o. Fußn. 30), § 270 Rn. 3; *Christoph Grabenwarter*, Die Verfassung in der Hierarchie der Rechtsordnung, in: Otto Depenheuer/ders. (Hrsg.), *Verfassungstheorie*, 2010, § 11 Rn. 39; *Lang* (o. Fußn. 34), § 266 Rn. 11; *Josef Isensee*, Vom Stil der Verfassung, 1999, S. 53.

⁶⁶ *Görg Haverkate*, Verfassungslehre, 1992, S. 14.

⁶⁷ *Gerd Koellecke*, Identität und Variabilität der Verfassung, in: Otto Depenheuer/Christoph Grabenwarter (Hrsg.), *Verfassungstheorie*, 2010, § 13 Rn. 37.

⁶⁸ *Andreas Voßkuhle*, Verfassungsstil und Verfassungsfunktion: Ein Beitrag zum Verfassungshandwerk, *AöR* 119 (1994), S. 35 (49). Anders aber *Tomuschat* (o. Fußn. 12), S. 101.

Regelungsebene entfalten sollen. Konkret geht es also vorliegend um die Frage, ob es sachgerechte Gründe dafür gibt, den bereits einfachgesetzlich insbesondere über § 7 Abs. 1a-1e AtG normierten Atomausstieg auf die höhere Regelungsebene der Verfassung hochzuzonen, und wenn ja, welche konkreten Regelungsbestandteile und mit welchem Grad der Abstraktion.

Rechtliche Meta-Regeln, die diesen Regelungsbedarf definieren, gibt es nicht. Zweifellos gibt es Inhalte, die sich traditionell in westlich-liberalen Verfassungen finden und Fundamentalcharakter haben. Dies gilt etwa für den Grundrechtsteil, für das Organisations- und Verfahrensrecht der demokratischen Willensbildung bzw. Rechtsetzung und für Staatsstrukturentscheidungen wie Demokratie oder Bundes-, Sozial- bzw. Rechtsstaatlichkeit. Eine Verfassung muss sich aber nicht auf solche Grundsatzfragen beschränken. Die Frage, welche Regelungen auf einfach-gesetzlicher und welche auf verfassungsrechtlicher Ebene getroffen werden sollen, lässt sich verfassungstheoretisch oder als Frage politischer Klugheit diskutieren,⁶⁹ ist aber verfassungsrechtlich eine freie politische Entscheidung des verfassungsändernden Gesetzgebers, sofern sich hierfür entsprechende Mehrheiten finden.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht kommt es daher vor allem darauf an, welche *Rechtsfolgen* eine Verankerung des Atomausstiegs im Grundgesetz bewirken soll. Im Mittelpunkt steht damit auch die adäquate Regelungstechnik, um bestimmte Regelungsziele zu erreichen. Hierauf wird zurückzukommen sein (IV.). Ferner kommt aus verfassungsrechtlicher Sicht der juristischen Regelungsfunktion Vorrang vor anderen Verfassungsfunktionen zu. Soweit eine Verfassungsänderung Rechtsfolgen auslöst, also Träger öffentlicher Gewalt bindet, ist sie als geltendes Recht zu beachten und durchzusetzen (Art. 20 Abs. 3 GG). Andere legitime Verfassungsfunktionen – etwa eine Entpolitisierungs-, Symbol- oder Integrationswirkung – können sich nur über bzw. innerhalb der juristischen Regelungswirkung entfalten.

2. Konstitutionalisierung als Instrument der Entpolitisierung

Jede Verfassung ist das Ergebnis eines politischen Kompromisses.⁷⁰ Die verfassungsrechtliche Absicherung einer konkreten legislativen Entscheidung kann sinnvoll sein, wenn sich im politischen Raum „Lager“ mit strukturell unterschiedlichen politischen Leitbildern gegenüberstehen und sich diese wechselseitig misstrauen. Eine Verfassungsänderung kann namentlich politisch opportun sein, wenn sich ein aktueller Kompromiss herstellen lässt, der lagerübergreifend von verfassungsändernden Mehrheiten getragen wird, indes nicht hinreichend gewährleistet ist, dass das jeweils andere politische „Lager“ eine bestimmte politische Entscheidung auch über die geltende Wahlperiode hinaus akzeptieren würde. Die Angst vor künftigen Mehrheiten ist ein treibender Grund für technisch detaillierte Regelungen in der Verfassung.⁷¹ Dies war etwa ein tragendes Motiv für den sog. Asylkompromiss, der zur sehr technischen Regelung des Art. 16a GG geführt hat.⁷² Die Änderungsfestigkeit wurde somit selbst zum Gegenstand des Kompromisses.⁷³ Zugleich aktiviert eine

⁶⁹ Dazu unten C. III. 1.-7., IV 1.

⁷⁰ Loewenstein (o. Fußn. 61), S. 13.

⁷¹ Herdegen (o. Fußn. 32), Art. 79 Rn. 45.

⁷² Vgl. Hartmut Maurer, Verfassungsänderung im Parteienstaat, in: Festschrift für Martin Heckel, 1999, S. 821 (823 f.); Andreas Voßkuhle, Grundrechtspolitik und „Asylkompromiss“, DÖV 1994, S. 53 (57 f.).

⁷³ Klaus Ferdinand Gärditz, Das Sonderverwaltungsprozessrecht des Asylverfahrens, in: Festschrift für Wolf-Rüdiger Schenke, 2011, S. 689 (693).

Konstitutionalisierung von bislang einfach-gesetzlich geregelten Fragen die allgemeine Entlastungsfunktion der Verfassung, indem bestimmte Inhalte der Alltagspolitik entzogen werden.⁷⁴ Dies ermöglicht eine politische „Konzentration auf weniger grundsätzliche Entscheidungen“.⁷⁵

a) Im Zweifel Verzicht auf Konstitutionalisierung

Eine solche Entpolitisierung ist allerdings mit demokratischen Risiken behaftet. Jede Verfassungsänderung muss eine angemessene Balance zwischen Kontinuität und Diskontinuität finden.⁷⁶ Eine Demokratie als Herrschaftsform, die Selbstbestimmung ermöglichen soll, ist darauf angewiesen, dass gesellschaftliche Konflikte auch ausgetragen werden können. Eine Konstitutionalisierung schließt dies zwar nicht aus, zumal der grundrechtlich geschützte öffentliche Diskurs nicht von rechtlichen Umsetzungsoptionen abhängig ist, nimmt aber der politischen Öffentlichkeit reale Entfaltungschancen. Wenn daher eine Frage als politisch zumindest potentiell streitfähig angesehen wird, bedarf es gewichtiger Gründe, diese Frage dennoch durch Konstitutionalisierung den Mechanismen der regulären demokratischen Willensbildung durch Wahlen und einfache Mehrheiten zu entrücken. Verfassungen schaffen erhöhte Kontinuität.⁷⁷ Besondere Kontinuitätsbedürfnisse sind aber gerade aus diesem Grund verfassungspolitisch darzulegen, schon weil künftige einfache legislative Mehrheiten zur Kontinuität gezwungen sind und dann etwaige Diskontinuitätsbedürfnisse nicht mehr befriedigen können. Finden sich keine hinreichend gewichtigen – über die bloße Sinnhaftigkeit des Regelungsinhalts hinausgehenden – Ausnahmegründe gerade für eine konstitutionelle Stabilisierung, sollte auf eine verfassungsrechtliche Regelung im Zweifel verzichtet werden.

b) Qualifizierte Politizität von Zukunftsentscheidungen

Gerade die Zukunftsvorsorge durch Recht ist politisch konfliktreich.⁷⁸ Dies liegt bereits daran, dass über die Zukunft – wie dargelegt – nur durch die Gegenwärtigen nach aktuellen Präferenzen verhandelt und entschieden werden kann. Schutz künftiger Generationen führt meistens zu Lasten der Gegenwärtigen, etwa hier den Verzicht auf eine Energieerzeugungsform. Eine intertemporale Lastenverteilung, die Künftige begünstigen soll, die gegenwärtig weder Wähler noch Leistungserbringer sind, geht damit unvermeidbar mit Verteilungskonflikten einher. Die Bereitschaft zum Verzicht weist insoweit eine immanent hohe Politizität auf. Und bei jeder Wahl ändert sich die Zusammensetzung des Legitimationssubjekts sowie der gewählten Repräsentanten, sodass sich mit fortschreitender Zeit und damit Distanz zur getroffenen Entscheidung auch politische Wertungen und Präferenzen ändern können. Insoweit gilt: Je weiter eine Entscheidung in die Zukunft reicht, desto höher ist ihre Politizität sowie ihr kontinuierlicher Politisierungsbedarf.

⁷⁴ Dirk Heckmann, *Geltungskraft und Geltungsverlust von Rechtsnormen*, 1997, S. 260; Lang (o. Fußn. 34), § 266 Rn. 27.

⁷⁵ Lang (o. Fußn. 34), § 266 Rn. 27. Grundsätzlich Dieter Grimm, *Verfassungsfunktionen und Grundgesetzreform*, in: ders., *Die Zukunft der Verfassung*, 2. Aufl. (1994), S. 315 (325 f.).

⁷⁶ Masing (o. Fußn. 60), S. 4.

⁷⁷ Vgl. Anna Leisner, *Kontinuität als Verfassungsprinzip*, 2002, S. 192; Christian Walter, *Hüter oder Wandler der Verfassung?*, AöR 125 (2000), S. 517 (541).

⁷⁸ Henseler (o. Fußn. 40), S. 549.

c) Konsequenz: Entpolitisierung des Atomausstiegs kein sinnvolles Regelungsziel

Dies zeigt sich gerade beim Atomausstieg: Es geht um eine energiepolitische Grundsatzentscheidung, die zahlreiche Konfliktfelder berührt. Neben ökologischen Themen (Strahlenschutz, Klimaschutz, Ausbau erneuerbarer Energien) werden auch wirtschafts-, sozial- und infrastrukturpolitische Grundsatzfragen berührt,⁷⁹ die jeweils konfliktreich und wertungsabhängig sind.⁸⁰ Inwiefern sich die gegenwärtigen gesellschaftlichen Wertungen, die hinter dem Atomausstieg stehen, als stabil erweisen, lässt sich nicht beurteilen – die politische Rückendeckung *für* die Atomkraftnutzung dürfte in der Anfangsphase ähnlich hoch gewesen sein wie jetzt die Gegenstimmung –, zumal die Zukunftsfolgen in jedem Fall eine Zeitdimension aufweisen, die sich nicht in Legislaturperioden bemessen und erst recht nicht in Bezug auf gesellschaftliche Grundstimmungen prognostisch sinnvoll abbilden lassen. Ungeachtet des gegenwärtigen Konsenses ist die Kernkraft jedenfalls geeignet, künftig wieder politisiert zu werden. Reale Chancen, eine Sachfrage durch Politisierung auch wieder anders entscheiden zu können, sind für eine Demokratie essentiell.

Es ist vor diesem Hintergrund schlichtweg nicht erkennbar, warum ein über lange Jahre hochpolitischer Konflikt um die richtige Energiepolitik ausgerechnet dann einer Entpolitisierung durch Konstitutionalisierung bedarf, wo der Atomausstieg sowohl politisch als auch gesellschaftlich nicht mehr ernsthaft angegriffen wird. Aktuell würde eine Verfassungsänderung lediglich bewirken, dass der einfach-gesetzlich angeordnete Atomausstieg (§ 7 Abs. 1a-1e AtG) auch verfassungsrechtlich gegen eine Desavouierung durch einfache parlamentarische Mehrheiten gesichert ist, die sich lediglich virtuell konstruieren lassen, aber keine reale politische Gefahr für das Ausstiegsszenario sind. Sollte es künftig hingegen – aus welchen Gründen auch immer – zu einer Repolitisierung der Atomkraftnutzung kommen und ein Wiedereinstieg von ernst zu nehmenden politischen Akteuren gefordert werden, besteht demokratietheoretisch umso mehr der Bedarf, auch reale Chancen einer Rechtsänderung offen zu halten. Eine Entpolitisierung des Atomausstiegs durch Konstitutionalisierung erweist sich daher entweder als funktionslose Symbolpolitik oder als demokratieinadäquate Politisierungssperre, für die keine besonderen Sachgründe bestehen.

Insgesamt lässt sich daher festhalten, dass die Entpolitisierung des Atomausstiegs als solche kein verfassungspolitisch sinnvolles Ziel einer Verfassungsänderung bietet.

3. Konstitutionalisierung als Schaffung von Vetopositionen

Einfache Mehrheiten gewährleisten demokratietheoretisch das Optimum an demokratischer Freiheit in Gleichheit, weil jede Auffassung abstrakt die gleiche Chance hat, eine Mehrheit zu organisieren und durch das Gesetzgebungsverfahren als Ausdruck demokratischer Selbstbestimmung zu verbindlichem Recht zu werden. Qualifizierte Mehrheitserfordernisse – hier die des Art. 79 Abs. 2 GG – verändern dies zu Gunsten von Minderheiten: Kleinere Gruppen werden privilegiert, weil sie – ohne Mehrheiten hinter sich vereinigen zu müssen – zum Vetospieler werden können.⁸¹ Eine Verankerung des Atomausstiegs im Grundgesetz würde also dazu führen, dass selbst im Falle einer (nicht zu erwartenden, aber auch nicht auszuschließenden) künftigen Trendwende zugunsten der

⁷⁹ Siehe zur Bündelung dieser Aspekte in der „Energiewende“-Gesetzgebung im Überblick Dieter Sellner/Frank Fellenberg, Atomausstieg und Energiewende 2011 – das Gesetzespaket im Überblick, NVwZ 2011, S. 1025 ff.

⁸⁰ Vgl. Felix Ekardt, Das Paris-Abkommen zum globalen Klimaschutz, NVwZ 2016, S. 355 (358).

⁸¹ Grundlegend Kelsen (o. Fußn. 35), S. 9 ff.

Atomkraftnutzung eine mobilisierungsfähige Opposition in Bundestag oder Bundesrat eine Verfassungsänderung mit einer Sperrminorität verhindern könnte.

Gemessen an der gegenwärtigen parteipolitischen „Landschaft“ wäre damit der Atomausstieg auf absehbare Zeit – ungeachtet der gegenwärtigen, möglicherweise nur vorübergehenden und in den politischen Langzeitfolgen schwer abzuschätzenden Veränderungen im Parteienspektrum – zementiert und nur noch theoretisch, nicht aber mehr praktisch rückgängig zu machen. Namentlich die strukturelle Inkongruenz von Regierungsmehrheiten in Bundestag und rechnerischen Mehrheiten im Bundesrat erfordern über den Transmissionsriemen des Art. 79 Abs. 2 GG für Verfassungsänderungen praktisch eine übergreifende Konsensbildung, die einerseits Kompromisslösungen fördert, es andererseits aber selbst kleineren Parteien über Regierungsbeteiligungen (auch in einzelnen Ländern) erleichtert, zum Vetospieler zu werden. Die absehbare Hyperstabilität einer Verfassungsänderung, die den Atomausstieg festschreibt, ist demokratietheoretisch prekär, weil in einer energiepolitischen Sachfrage schlechterdings kein Bedarf zu erkennen ist, auch parlamentarischen Minderheiten eine Blockadeoption einzuräumen, selbst wenn dies von einigen Befürwortern einer Verfassungsänderung möglicherweise bezweckt sein könnte. Jedenfalls ist eine dauerhafte Blockade eines – fiktiven – Wiedereinstiegs durch parlamentarische Minderheiten bei der Erörterung einer Verfassungsänderung einzukalkulieren, und zwar gerade auch von denjenigen politischen Kräften, bei denen der Atomausstieg nicht identitätsprägend ist, die sich aber durch eine entsprechende Verfassungsänderung politisch dauerhaft an den politischen Willen qualifizierter Minderheiten binden würden.

4. Verfassung als Symbolspeicher gesellschaftlicher Grundwertungen

Eine Verfassungsänderung kann über die bloße juristische Regelungsfunktion hinaus auch einen Eigenwert dadurch erlangen, dass von ihr gesellschaftliche Symbolwirkung ausgeht. Dies kann bis hin zu einer – hier nicht weiter zu verfolgenden – volkspädagogischen Übersteigerung reichen, wenn die Verfassungsurkunde – wie etwa der Rechtsvergleich mit den Vereinigten Staaten zeigt – sakralisiert wird⁸² und Züge eines politischen Glaubensbekenntnisses annimmt.⁸³

Über rechtliche Regelungswirkungen – also Rechtsfolgen, die an die Erfüllung eines Tatbestandes anknüpfen – hinaus erfüllt Verfassungsrecht häufig auch appellative, symbolische und gesellschaftsintegrative Funktionen.⁸⁴ Solche Verfassungsfunktionen spielen zwar in Deutschland traditionell keine dominante Rolle, was daran liegen dürfte, dass sich das Grundgesetz – durchaus im Einklang zu justizstaatlichen Traditionen vorverfassungsrechtlicher Provenienz – unter einer im

⁸² Vgl. *Loewenstein* (o. Fußn. 61), S. 27; allgemein *Hans Vorländer*, Brauchen Demokratien eine Zivilreligion?, in: ders. (Hrsg.), *Demokratie und Transzendenz: Die Begründung politischer Ordnungen*, 2013, S. 143 (153 ff).

⁸³ Hierzu (kritisch) *Isensee* (o. Fußn. 65), S. 57 ff.

⁸⁴ *Markus Möstl*, Regelungsfelder der Verfassung, in: *Otto Depenheuer/Christoph Grabenwarter* (Hrsg.), *Verfassungstheorie*, 2010, § 17 Rn. 25; ferner *Martin Morlok*, *Soziologie der Verfassung*, 2014, S. 44 ff.

internationalen Vergleich extrem machtvollen Verfassungsgerichtsbarkeit mit umfassendem Kontrollanspruch zu einer ‚Juristenverfassung‘ entwickelt hat,⁸⁵ die vor allem als rechtlicher Entscheidungsmaßstab dient. Das Grundgesetz hat bislang aus gutem Grund weitgehend auf Sprachbilder und durchweg auf reine Symbolik verzichtet.⁸⁶

Auch symbolische Gehalte sind freilich dem deutschen Verfassungsdiskurs nicht unbekannt; sie wurden namentlich von der überkommenen – freilich nur mit Schwierigkeiten in ein verfassungsrechtliches Aufgabenprogramm zu integrierenden⁸⁷ – Integrationslehre betont.⁸⁸ Und ein reduktionistisches Bild von einer Verfassung als bloßer Maßstab juristischer Streitentscheidung wäre – so wurde mit Recht angemahnt⁸⁹ – gewiss ebenfalls unterkomplex. So werden der Verfassung auch heute noch die Funktionen zugeschrieben, eine fiktive verbindende Einheit⁹⁰ bzw. politische Identität⁹¹ zu symbolisieren und gesellschaftliche Integration,⁹² insbesondere durch Stiftung von Gemeinschaftsgefühl⁹³ und durch eine konstitutionelle Wertordnung,⁹⁴ zu befördern. Die Verfassung sei auch „Selbstzeugnis des sich verfassenden Volkes über die als solche erfahrenen fundamentalen Bedingungen der kollektiven Existenz“,⁹⁵ sie entwerfe „den politischen Vorstellungshorizont der Bürger“⁹⁶. Solche abstrakten verfassungstheoretischen Funktionsbeschreibungen bergen das Risiko, das Verfassungsrecht mit sozialen Erwartungen zu überfordern; sie binden den verfassungsändernden Gesetzgeber jedenfalls weder rechtlich noch politisch. Und umgekehrt gilt: Auch wenn man solche nichtjuristischen Verfassungsfunktionen für verfassungsinadäquat erachtet, steht es unbestritten dem Gesetzgeber zu, entsprechende Ziele mit einer verfassungsrechtlichen Normierung zu verfolgen.

Vor diesem Hintergrund kann es politisch sinnvoll sein, den Atomausstieg schon deshalb zu konstitutionalisieren, weil er eine gesellschaftliche Wertentscheidung von kategorialer Bedeutung ausdrückt. Aus (verfassungs-)rechtlicher Sicht ist der Atomausstieg ein rechtstechnischer Vorgang, der vor allem Fragen des grundrechtlichen Vertrauensschutzes, des Steuerverfassungsrechts und der Grundfreiheiten tangiert. Diese Fragen werden juristisch in den entsprechenden Institutionen weitgehend abseits des breiten öffentlichen Interesses diskutiert und entschieden. Ungeachtet dessen ist der Atomausstieg aber ein Politikum schlechthin, das seinerzeit im Nachgang zum Atomunfall in Fukushima eine politische Breitenwirkung entfaltet und eine öffentliche Politisierung bewirkt

⁸⁵ Vgl. *Uwe Volkmann*, Der Aufstieg der Verfassung, in: Thomas Vesting/Stefan Koriath (Hrsg.), *Der Eigenwert des Verfassungsrechts*, 2011, S. 23 (32). Zur Traditionslinie *Isensee* (o. Fußn. 65), S. 61 ff.

⁸⁶ *Vofsiak* (o. Fußn. 68), S. 41.

⁸⁷ Für die Kritik stellvertretend *Helge Rossen-Stadtfeld*, Verfassungsgericht und gesellschaftliche Integration, in: Gunnar Folke Schuppert/Christian Bumke (Hrsg.), *Bundesverfassungsgericht und gesellschaftlicher Grundkonsens*, 2000, S. 169 ff.

⁸⁸ Zurückgehend auf *Rudolf Smend*, *Verfassung und Verfassungsrecht*, 1928, S. 26 ff., 67 ff.

⁸⁹ *Grimm* (o. Fußn. 75), S. 325 f.

⁹⁰ *Thomas Vesting*, Ende der Verfassung? Zur Notwendigkeit der Neubewertung der symbolischen Dimension der Verfassung in der Postmoderne, in: ders./Stefan Koriath (Hrsg.), *Der Eigenwert des Verfassungsrechts*, 2011, S. 71 (80 ff.).

⁹¹ *Deppenheuer* (o. Fußn. 64), § 16 Rn. 31.

⁹² *Deppenheuer* (o. Fußn. 64), § 16 Rn. 43 ff.

⁹³ *Wolfgang Graf Vitzthum*, Form, Sprache und Stil der Verfassung, in: Otto Depenheuer/Christoph Grabenwarter (Hrsg.), *Verfassungstheorie*, 2010, § 10 Rn. 29.

⁹⁴ *Lang* (o. Fußn. 34), § 266 Rn. 36.

⁹⁵ *Erhard Denninger*, Sicherheit/Vielfalt/Solidarität: Ethisierung der Verfassung?, in: Ulrich K. Preuß (Hrsg.), *Zum Begriff der Verfassung*, 1994, S. 95 (98).

⁹⁶ *Daniel Schulz*, Hat der Verfassungspatriotismus eine Zukunft?, in: Marcus Llanque/ders. (Hrsg.), *Verfassungsidee und Verfassungspolitik*, 2015, S. 367.

hat, die – jedenfalls bis zur gegenwärtigen „Flüchtlingskrise“ – in der gegenwärtigen politischen Kultur eher ungewöhnlich ist. Vor allem überraschte die breite Übereinstimmung in der Willensbildung in einem Thema, das jahrzehntelang entlang der Parteigrenzen höchst umstritten war. Der Atomausstieg enthält insoweit den Charakter einer weichenstellenden Grundsatzentscheidung, die die Gesellschaft auf absehbare Zeit entscheidend prägen wird, allein weil nunmehr die ökologischen und ökonomischen Folgekosten des Ausstiegs zu tragen sind. Zugleich verbindet sich mit dem Verzicht auf die Nutzung der Kernenergie eine dezidierte Wertentscheidung, sowohl der gegenwärtigen wie auch künftigen Generationen die ökologischen Risiken der Atomkraft nicht mehr zumuten zu wollen. Solche Risikoentscheidungen lassen sich nur begrenzt rationalisieren und sind daher politische Wertentscheidungen schlechthin.⁹⁷ Die im Atomausstieg liegende Wertung ließe sich auch um ihrer symbolischen Werthaftigkeit selbst willen im Verfassungstext abbilden.

Im Ergebnis wäre es also ein verfassungspolitisch plausibles Ziel, die Symbolwirkung des Grundgesetzes für die Sichtbarmachung einer gesellschaftlichen Wertentscheidung von grundsätzlicher Bedeutung zu aktivieren. Zu vermeiden wäre aber in jedem Fall ein Überhang an Symbolik, der die mit einer Verfassungsänderung angestrebten Regelungsfunktionen beeinträchtigen könnte.⁹⁸ Die Verfassung ist und bleibt ein Dokument zur Rechtsanwendung; sie ist kein Volkslesebuch⁹⁹. Verfassungssymbolik muss insoweit nachrangig gegenüber den angestrebten Regelungszielen bleiben; die Sprachgestalt ist primär so zu wählen, dass eine zielkonforme Rechtsanwendung sichergestellt wird, auch wenn hiermit ein Verlust an außerjuristischer Symbolik verbunden sein sollte.

5. Semantische Klarstellung

Politisch sinnvolles Motiv könnte zudem eine semantische Klarstellung gegenüber der Sprachfassung des Grundgesetzes sein, das einen positiven Bezug zur friedlichen Nutzung der Kernenergie über Kompetenzbestimmungen suggeriert. Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG verleiht (in Fortschreibung des früheren Art. 74 Nr. 11a GG) dem Bund eine (durch Verwaltungskompetenz nach Art. 87c GG flankierte) ausschließliche Regelungskompetenz für „die Erzeugung und Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken, die Errichtung und den Betrieb von Anlagen, die diesen Zwecken dienen, den Schutz gegen Gefahren, die bei Freiwerden von Kernenergie oder durch ionisierende Strahlen entstehen, und die Beseitigung radioaktiver Stoffe“. Diese Kompetenzbestimmung steckt zwar nur den sachlichen Regelungsgegenstand ab. Sie stellt aber klar, dass die Energieerzeugungsförm der Kernkraft als abstrakt verfassungskonform bewertet wird.¹⁰⁰

Eine Entscheidung zugunsten der obligatorischen Nutzung der Kernkraft folgt hieraus allerdings ebenfalls nicht.¹⁰¹ Vielmehr gilt bislang mit dem BVerfG, das die Atomkraftnutzung mit Recht als

⁹⁷ Vgl. *Ivo Appel*, Risiken des Risikorechts, in: Festschrift für Rainer Wahl, 2011, S. 463 (469); *Ino Augsberg*, Informationsverwaltungsrecht: Zur kognitiven Dimension der rechtlichen Steuerung von Verwaltungsentscheidungen, 2014, S. 138 f.; *Rüdiger Breuer*, Probabilistische Risikoanalysen im Gentechnikrecht, NuR 1994, S. 157 (160); *Gärditz* (o. Fußn. 51), Art. 20a Rn. 37.

⁹⁸ *Mösl* (o. Fußn. 84), § 17 Rn. 27.

⁹⁹ Obgleich es auch solche Verfassungstraditionen gibt, wie Art. 188 der Bayerischen Verfassung zeigt.

¹⁰⁰ BVerfGE 53, 30 (56); *Christoph Degenhart*, in: Michael Sachs (Hrsg.), GG, 7. Aufl. (2014), Art. 73 Rn. 58; *Christian Seiler*, in: Volker Epping/Christian Hillgruber (Hrsg.), GG, 2. Aufl. (2013), Art. 73 Rn. 61; *Arndt Uhle*, in: Theodor Maunz/Günter Dürig (Begr.), GG, 2015/2010, Art. 73 Rn. 304; *Fabian Wittreck*, in: Horst Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. (2015), Art. 73 Rn. 86.

¹⁰¹ *Ulrich Büdenbender/Wolff Heintschel von Heinegg/Peter Rosin*, Energierecht I: Recht der Energieanlagen, Verfassungsrecht, 1999, § 1 Verfassungsrecht Rn. 22. *Bodo Pieroth*, in: Hans D. Jarass/ders. (Hrsg.), GG, 13. Aufl. (2014), Art. 73

demokratische Grundsatzentscheidung politisiert hat: „Die normative Grundsatzentscheidung für oder gegen die rechtliche Zulässigkeit der friedlichen Nutzung der Kernenergie im Hoheitsbereich der Bundesrepublik Deutschland ist wegen ihrer weitreichenden Auswirkungen auf die Bürger, insbesondere auf ihren Freiheits- und Gleichheitsbereich, auf die allgemeinen Lebensverhältnisse und wegen der notwendigerweise damit verbundenen Art und Intensität der Regelung eine grundlegende und wesentliche Entscheidung im Sinne des Vorbehalts des Gesetzes. Sie zu treffen ist allein der Gesetzgeber berufen“.¹⁰² Hieran ändert auch eine veränderte gesellschaftliche Bewertung nichts.¹⁰³ Insoweit lassen sich dann Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG auch keine materiellen Aussagen entnehmen, die dem Atomausstieg entgegengehalten werden könnten. Auch der Atomausstieg stützt sich folglich kompetenzrechtlich auf Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG.¹⁰⁴

Allerdings stammt die – lediglich von der konkurrierenden in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes gewanderte – Sprachfassung aus einer Zeit, in der sich mit der Kernenergie Fortschrittshoffnungen verbanden, was durch das positiv konnotierte Wort „friedlich“ suggestiv unterstrichen wird. Selbstverständlich besteht zwar keine Verpflichtung, den Verfassungstext der verfassungsrechtlichen Gesamtlage nachzuführen.¹⁰⁵ Es kann aber sinnvoll sein, der positiven Tendenzaussage des Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG eine Bestimmung gegenüberzustellen, die verdeutlicht, dass es sich bei der Kernenergie auch verfassungsrechtlich nur noch um eine Übergangstechnologie handelt, die nach einer Transformation der Erzeugungs- und Versorgungsinfrastruktur auch die implizite verfassungsrechtliche Billigung verlieren soll. Es wird noch darauf einzugehen sein, wie dies instrumentell umgesetzt werden könnte.

6. Konstitutionalisierung zur rechtlichen Armierung der Energiewende

Eine originär juristische Regelungsfunktion könnte eine verfassungsrechtliche Verankerung des Atomausstiegs dadurch erlangen, dass dessen Vollzug verfassungsrechtlich verstärkt wird. Eine Verfassungsbestimmung könnte insoweit darauf zielen, Regelungswirkungen im Rahmen laufender Verfahren zu entfalten. Auch wenn der Atomausstieg als solcher gesetzlich verankert ist, verbleiben regelungsbedürftige Folgeentscheidungen sowie verfassungsrechtliche Risiken. Zu nennen sind namentlich:

- Fragen der entschädigungslosen Laufzeitverkürzung in Betrieb befindlicher Atomkraftwerke;¹⁰⁶

Rn. 39; Jan Schlömer, Der beschleunigte Ausstieg aus der friedlichen Nutzung der Kernenergie: Eine atom-, verfassungs- und europarechtliche Bewertung des Atommoratoriums, 2013, S. 77 ff.; Uhle (o. Fußn. 100), Art. 73 Rn. 304; Wittreck (o. Fußn. 100), Art. 73 Rn. 86.

¹⁰² BVerfGE 49, 89 (127).

¹⁰³ Die positivierte Vorfestlegung der Verfassung wird verkannt, wenn die Nutzung der Atomkraft als grundrechtswidrig qualifiziert wird. So etwa Ulrich Wollenteit, Vom Ende des Restrisikos, ZUR 2013, S. 323 ff.

¹⁰⁴ Degenhart (o. Fußn. 100), Art. 73 Rn. 60; Markus Heintzen, Die ausschließliche Bundesgesetzgebung, in: Christian Starck (Hrsg.), Föderalismusreform, 2007, Rn. 87; Seiler (o. Fußn. 100), Art. 73 Rn. 61.1; Wittreck (o. Fußn. 100), Art. 73 Rn. 86.

¹⁰⁵ Dreier (o. Fußn. 25), Art. 79 Rn. 43; Andreas Voßkuhle, Gibt es und wozu nutzt eine Lehre vom Verfassungswandel?, Der Staat 43 (1994), S. 450 (457 f.).

¹⁰⁶ Hierzu etwa Olaf Däuper/Sascha Michaels/Jan Ole Voß, Das Dreizehnte Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes im Lichte des Grundgesetzes, ZNER 2011, S. 375 ff.; Udo Di Fabio, Beschleunigter Kernenergieausstieg und Eigentums-garantie, in: ders./Wolfgang Durner/Gerhard Wagner (Hrsg.), Kernenergieausstieg 2011: Die 13. AtG-Novelle aus verfassungsrechtlicher Sicht, 2013, S. 9 ff.; Fritz Ossenhübl, Verfassungsrechtliche Fragen eines beschleunigten Ausstiegs aus der Kernenergie, 2012.

- Fragen der Finanzierung der Folgelasten, namentlich des Rückbaus der Kraftwerke, der atomaren Entsorgung¹⁰⁷ und der Nachhaftung¹⁰⁸;
- Fragen des Netzausbaus, um den durch den Ausbau erneuerbarer Energieerzeugung anfallenden Strom nach Bedarf verteilen zu können, insbesondere Trassenauswahl und Planfeststellungen nach NABEG;
- Fragen der Standortauswahl für eine atomare Endlagerung.¹⁰⁹

Im Einzelnen kommen namentlich folgende Regelungsziele in Betracht:

a) Gewichtungsregeln im Rahmen planerischer Abwägungen

Möglich wäre es etwa, über die verfassungsrechtliche Absicherung des Atomausstiegs die praktische Durchsetzung einzelner Entscheidungen, etwa Planfeststellungsbeschlüsse zum Netzausbau nach § 18 NABEG oder bei der Standortauswahl nach StandAG, dadurch zu forcieren, dass das Ziel „Energiewende“/Atomausstieg im Rahmen von planerischen Abwägungen von Verfassung wegen ein höheres Gewicht erlangt. Auch wenn es sich hierbei um einen lediglich schwachen Mechanismus der Steuerung handelt, können Gewichtungsregeln die planerische Abwägung beeinflussen und durch relative Vorrangentscheidungen die Planungsbehörden entlasten.

Ein entsprechender Mechanismus ist – in Bezug auf den Vorrang des Unionsrechts – aus der Planung von Verkehrswegen im Bereich transeuropäischer Netze bekannt. Die Qualifizierung eines Verkehrswegs als Bestandteil eines transeuropäischen Verkehrsnetzes durch eine TEN-Verordnung (Art. 171 AEUV) führt zu einer automatischen Planrechtfertigung¹¹⁰ und einem erhöhten Gewicht der verfolgten Gemeinwohlziele im Rahmen der planerischen Abwägung¹¹¹. Eine verfassungsrechtliche Zielbindung könnte vergleichbare Wirkungen zeitigen und namentlich die Durchsetzung öffentlicher Interessen an einer stabilen sowie gleichermaßen nicht-nuklearen Energieversorgung gegenüber gegenläufigen privaten Belangen (etwa Eigentümerinteressen) erleichtern.

b) Beeinflussung der finanziellen Folgen des Atomausstiegs

Der Atomausstieg ließe sich zudem nachträglich gegen anhängige Entschädigungsansprüche armen, um damit z. B. laufenden Klagen den Boden zu entziehen. Inwieweit eine rückwirkende Legalisierung zur Beseitigung verfassungsrechtlicher Unsicherheit rechtstechnisch möglich ist, soll nachfolgend näher diskutiert werden (IV. 3.). Um ein legitimes Regelungsziel handelt es sich hierbei jedenfalls.

¹⁰⁷ Hierzu *Volker Hoppenbrock*, Finanzierung der nuklearen Entsorgung und der Stilllegung von Kernkraftwerken: Ein Vergleich zwischen der Rechtslage in Deutschland und der Schweiz, 2009; *Christoph Moench*, Die Umlagefähigkeit der Kosten für die alternative Suche nach einem Endlager, DVBl 2015, S. 213 ff.

¹⁰⁸ Hierzu *Georg Hermes*, Nukleares Nachhaftungsgesetz verfassungsgemäß?, ZRP 2016, S. 30; *Tobias Leidinger*, Nukleares Nachhaftungsgesetz verfassungsgemäß?, ZRP 2016, S. 30.

¹⁰⁹ Hierzu *Bettina Keienburg*, Verfassungs- und europarechtliche Fragen hinsichtlich der Standortauswahl eines Endlagers für hochradioaktive Abfälle, NVwZ 2014, S. 1133 ff.

¹¹⁰ BVerwGE 125, 116 (322 f.); 131, 274 (288); BVerwG, Urt. v. 27. 11. 1996, 11 A 99/95, LKV 1997, 213 (214); Urt. v. 11. 1. 2001, 4 A 13/99; Urt. v. 12. 3. 2008, 9 A 3.06, Rn. 158; Urt. v. 14. 4. 2010, 9 A 13.08, Rn. 21; Urt. v. 3. 5. 2013, 9 A 17.12, Rn. 14.

¹¹¹ BVerwGE 130, 299 (348); 131, 274 (310, 311 f.); BVerwG, Urt. v. 17. 5. 2002, 4 A 28. 01, sub 6. d) – insoweit in BVerwGE 116, 254 nicht abgedruckt –; *Klaus Ferdinand Gärditz*, Europäisches Planungsrecht, 2009, S. 27 f.

Auch Fragen der Finanzierungslast oder der Endlagersuche könnten von einer Konstitutionalisierung des Atomausstiegs beeinflusst werden. Ein zentrales Motiv des im StandAG geltenden Standortauswahlverfahrens ist eine Entpolitisierung bzw. eine Ausgliederung vorbereitender Teilentscheidungen auf Gremien, die nicht in den regulären partei- und bundespolitischen Konflikt integriert sind.¹¹² Hiermit sind zahlreiche Durchbrechungen der regulären Mechanik politischer Verantwortlichkeit und damit demokratischer Legitimationssicherung verbunden, die verfassungsrechtlich jedenfalls problematisiert werden könnten. Es wäre ein plausibles Motiv, avisierte Entscheidungen, die immerhin eine Vorlaufzeit bis 2031 haben (§ 1 Abs. 3 StandAG) und in diesem Rahmen ein gestuftes, aufwändiges sowie komplexes Standortauswahlverfahren durchlaufen, am Ende auch „verfassungsfest“ abzusichern, wenn es bei Bescheiden des Bundesamtes für kerntechnische Entsorgung nach § 17 Abs. 4 StandAG oder spätestens im Rahmen der abschließenden Planfeststellung (§ 9b AtG) zu rechtlichen Auseinandersetzungen kommt.

c) Zwischenergebnis

Eine verfassungsrechtliche Armierung der Folgeentscheidungen des Atomausstiegs ist vor dem dargestellten Hintergrund ein mögliches Ziel einer Verfassungsänderung. Eine entsprechende Regelung würde dann aber absehbar technischer, detaillierter und weniger grundsätzlich ausfallen. Auf mögliche Regelungstechniken wird noch einzugehen sein (IV.).

7. Zwischenbilanz: Regelungsziele

Als Zwischenbilanz lässt sich festhalten, dass es sachliche Gründe gäbe, den Atomausstieg im Grundgesetz zu verankern. Aus demokratietheoretischen Gründen empfiehlt es sich allerdings nicht, eine Verfassungsänderung rein instrumentell zur Entpolitisierung einzusetzen, nur weil gegenwärtig die Mehrheiten hierfür vorhanden sind. Die Nutzung der Kernenergie ist ungeachtet des derzeitigen politischen Konsenses ein Thema mit Politisierungspotential. Und es sind keine spezifischen Gründe erkennbar, warum man diese Frage dauerhaft einfachen Mehrheiten entziehen bzw. qualifizierten Minderheiten eine Vetoposition verschaffen sollte.

Plausibel wäre es hingegen, den symbolischen Gehalt der Verfassung zu nutzen, eine gesellschaftliche Wertentscheidung abzubilden. Ebenfalls könnte es ein sinnvolles Regelungsziel sein, durch eine geeignete Verfassungsänderung klarzustellen, dass das Grundgesetz – anders als es die bisherige Sprachfassung des Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG suggerieren mag – die Atomkraft nicht mehr implizit als Zukunftstechnologie positiv bewertet. Schließlich könnte eine verfassungsrechtliche Verankerung des Atomausstiegs eingesetzt werden, die praktische Durchsetzung dieser energiepolitischen Grundsatzentscheidung im Rahmen der noch unbewältigten Folgekonflikte (namentlich Endlagerung, Ausbau der erneuerbaren Energien und der hierzu benötigten Netze, Kostenverteilung) zu erleichtern.

¹¹² Kritisch hierzu *Klaus Ferdinand Gärditz*, Die Entwicklung des Umweltrechts in den Jahren 2013-2014: Umweltschutz im Zeichen von Verfahren und Planung, ZfU 2015, S. 343 (355 ff.).

III. Konstitutionalisierungsrisiken und -herausforderungen

Können vor diesem Hintergrund mit einer Verankerung des Atomausstiegs und etwaiger Folgeregungen politisch sinnvolle Ziele verfolgt werden, stellt sich nunmehr die Frage, welche Risiken mit einer Konstitutionalisierung verbunden sind. Eine solche Analyse der Nachteile kann keine politische Bewertung ersetzen, soll aber deutlicher machen, welche möglicherweise unerwünschten Folgen eine Regelung im Grundgesetz nach sich ziehen könnte.

1. Technizität des Regelungsgegenstandes

Gegen eine Verfassungsänderung könnte die Technizität des Regelungsgegenstandes sprechen. Eher technische – dem Duktus des einfachen Gesetzes angenäherte – Detailregelungen sahen sich immer wieder der Kritik ausgesetzt, dass sie den Rahmencharakter einer Verfassung verfehlten bzw. diese mit Tagespolitik überlasteten oder schlicht nicht dem Stil eines Verfassungstextes entsprächen.¹¹³ Eine hinreichende Kontinuitätssicherung der Verfassung gewährleiste gerade der Verzicht auf „augenblicksgeprägten Aktionismus des Gesetzgebers“.¹¹⁴ Eine detaillierte Verfassungsänderung drohe ihren „Sondercharakter“ zu verlieren und in Technizität abzugleiten; sie atme dann „den Geist der Bürokratie, nicht aber einer demokratisch gesetzten Grundsatzproklamation“.¹¹⁵ Geboten sei eine Konzentration auf das „politisch Wichtige“¹¹⁶, auf die „Wesentlichkeit des Inhalts“¹¹⁷, das Grundsätzliche¹¹⁸ im Sinne einer staatlichen Grundordnung¹¹⁹; die Verfassung sei von tagespolitischer Opportunität freizuhalten¹²⁰. Zugleich wird die Verpflichtung der Verfassungsrechtsetzung auf eine gemeinverständliche und zeitlose¹²¹ bzw. knappe Sprache¹²² angemahnt; eine Verfassung werde „in der Regel lapidar und voraussetzungsvoll formuliert“¹²³. Nüchterne und bürgerverständliche Sprache fördere Akzeptanz der Verfassung.¹²⁴ Zum Teil sind dies lediglich legitime Forderungen, die ganz allgemein an die Sprachfassungen von Recht gestellt werden: Verständlichkeit, Klarheit, Bestimmtheit.¹²⁵ Darüber hinaus steht dahinter aber auch die spezifische Erwartungshaltung, dass sich ein Verfassungstext gegenstands- und funktionspezifisch vom einfachen Gesetzesrecht durch eine besondere Semantik unterscheidet. Die Verfassung solle ein Grundsatzdokument sein.

¹¹³ Etwa *Dieter Grimm*, Wie wir mit dem Werk des Parlamentarischen Rates umgehen - oder: Wie viele Änderungen verträgt das Grundgesetz?, in: Deutscher Bundestag (Hrsg.), Wie wir mit dem Werk des Parlamentarischen Rates umgehen – oder: Wie viele Änderungen verträgt das Grundgesetz?, 2010, S. 12 (15 f.); *Isensee* (o. Fußn. 65), S. 47 ff.; *Stefan Koriath*, Das neue Staatsschuldenrecht – zur zweiten Stufe der Föderalismusreform, JZ 2009, S. 729 (736 f.); *Vofskuhle* (o. Fußn. 68), S. 35 (36 f.).

¹¹⁴ *Vofskuhle* (o. Fußn. 68), S. 52.

¹¹⁵ *Masing* (o. Fußn. 60), S. 11.

¹¹⁶ *Häberle* (o. Fußn. 29), S. 253 ff.

¹¹⁷ *Isensee* (o. Fußn. 65), S. 47.

¹¹⁸ *Leisner* (o. Fußn. 77), S. 192.

¹¹⁹ *Werner Kägi*, Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates, 1945.

¹²⁰ *Badura* (o. Fußn. 30), § 270 Rn. 4.

¹²¹ *Graf Vitzthum* (o. Fußn. 93), § 10 Rn. 14, 16; *Meinhard Hilf*, Die sprachliche Struktur der Verfassung, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band XII, 3. Aufl. (2014), § 262 Rn. 7.

¹²² *Graf Vitzthum* (o. Fußn. 93), § 10 Rn. 19.

¹²³ *Badura* (o. Fußn. 30), § 270 Rn. 9.

¹²⁴ *Hilf* (o. Fußn. 121), § 262 Rn. 56.

¹²⁵ Vgl. *Wolfgang Kahl*, Sprache als Kultur- und Rechtsgut, VVDStRL 65 (2006), S. 386 (390).

Ob eine Verankerung des Atomausstiegs im Grundgesetz diesen legislativen Leitbildern entsprechen kann, erscheint fraglich, hängt aber letztlich maßgeblich von der konkreten Ausgestaltung einer Verfassungsänderung ab. Will man sich jedenfalls nicht auf eine abstrakte Zielvorgabe beschränken, was durchaus möglich wäre (siehe unten IV. 2.), sondern konkrete Konflikte in Verbindung mit dem Atomausstieg lösen, müsste eine Regelung zwangsläufig präzise ausdifferenziert werden. Eine Regelung des Atomausstiegs wäre dann – abhängig von der Regelungstechnik – eine Grundgesetzbestimmung von hoher Technizität. Dies wäre namentlich dann der Fall, wenn laufspezifische Differenzierungen des § 7 AtG ins Verfassungsrecht übernommen werden sollten.

a) *Politische Regelungsfunktion statt Verfassungsästhetik*

Ein grundlegender Einwand gegen eine Verankerung des Atomausstiegs im Grundgesetz ist dies nicht. Soweit die Forderung nach sprachlicher Abstraktion und Verknappung darauf Rücksicht zu nehmen versucht, die Verfassung offen zu halten und politischen Konfliktausgleich nicht zu konstitutionalisieren, ist dies ein verfassungstheoretisch berechtigtes Anliegen, das ganz allgemein gegen eine entsprechende Verfassungsänderung und dann erst recht gegen eine detaillierte Regelung spricht (siehe oben). Darüber hinausgehende Erwartungen an die Sprachgestalt einer Verfassung zielen jedoch vornehmlich darauf, dem Verfassungstext einen bestimmten Stil zu bewahren, der über die Regelungsfunktion der Verfassung hinaus sozialkommunikativ den Grundsatzcharakter der Verfassungsurkunde abbilden soll. Solche Vorbehalte überzeugen nicht.

Sprachästhetik ist weder normativ relevante Vorgabe noch sachgerechtes Ziel von Gesetzgebung, die vor allem dazu dient, politische Zwecke zu erreichen und hieran – nicht an seinem Stil – zu messen ist.¹²⁶ Auch insoweit wird man im Übrigen zwischen den verfassungstheoretischen Entscheidungsperspektiven differenzieren müssen: Die *Verfassunggebung* als fingierter¹²⁷ Akt volkssouveräner Schöpfung unterliegt zwar keinen rechtlichen Regeln,¹²⁸ lässt sich aber an politisch-theoretischen bzw. sozialphilosophischen Begriffen materialer Verfassungen und deren Typik messen. Einem solchen Gründungsvorgang, der eine politische Gemeinschaft erzeugt und zur politischen Willensbildung befähigt, wird dann die Erwartung entgegengebracht, sich auf Grundsätzliches – das zur Bestimmung der politischen Identität Notwendige – zu beschränken. Die *verfassungsändernde Gewalt* ist demgegenüber von vornherein ein Teil des politischen Prozesses, den eine Verfassung organisiert. Nunmehr greifen rechtliche Regeln der Gesetzgebung, die politisch-theoretische Konzepte der Verfassunggebung ersetzen.¹²⁹ Was inhaltlich in die Verfassung aufgenommen werden soll, wird nach den dort vorgesehenen Regeln (hier also Art. 79 GG) politisch frei entschieden. Der Politizität folgt dann aber ggf. auch die Technizität.

¹²⁶ Otto Depenheuer, Sprache und Stil der Gesetze, in: Winfried Kluth/Günter Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, Heidelberg 2014, § 6 Rn. 66; allgemein und pragmatisch auch Günter Krings, Von „unreiner“ Gesetzgebung und guten Gesetzen – Impressionen aus der parlamentarischen Wurstküche, in: Otto Depenheuer (Hrsg.), Reinheit des Rechts, 2009, S. 140 ff.

¹²⁷ Josef Isensee, Grundrechte und Demokratie, Der Staat 20 (1981), S. 161 (163).

¹²⁸ Siehe nur zusammenfassend Christian Waldhoff, Entstehung des Verfassungsgesetzes, in: Otto Depenheuer/Christoph Grabenwarter (Hrsg.), Verfassungstheorie, 2010, § 8 Rn. 18.

¹²⁹ Vgl. nur Hasso Hofmann, Zur Verfassungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, StWStP 6 (1995), S. 155 (156).

Positivität und damit inhaltliche Gestaltbarkeit der Verfassung stellt erst den Bezug zum demokratischen ‚Resonanzraum‘¹³⁰ der Öffentlichkeit her. Da auch Verfassungen nichts Vorgegebenes, sondern ein Produkt demokratischer Verständigungsprozesse sind, liegt es an der demokratischen Öffentlichkeit, den jeweiligen Bedarf an Technizität zu formulieren. Auch die Konstitutionalisierung drückt ein bestimmtes Gemeinwohl aus; und Gemeinwohlfindung ist in einer freiheitlichen Demokratie prozedural sowie offen. Wenn der Gesellschaft daher eine bestimmte Frage als so bedeutsam erscheint, dass sie mit verfassungsrechtlicher Änderungsresistenz entschieden werden soll, dann folgt bereits hieraus die grundsätzliche Bedeutung. Oder anders gewendet: Die legitime demokratische Entscheidung, eine bestimmte Frage zu konstitutionalisieren, ist nicht an einem – gleichermaßen fiktiven wie vordemokratischen – Idealbild ‚der‘ Verfassung zu messen. Wenn daher eine bestimmte Regelung politisch gewollt ist – diese Frage ist nur politisch und nicht verfassungstheoretisch entscheidbar –, dann sollte diejenige Textfassung gewählt werden, die dem Regelungsziel juristisch am besten gerecht wird, sprich: die mit den etablierten Methoden in den gegebenen Institutionen der Verfassungsauslegung operabel ist. Erfordert dieses Regelungsziel Präzision, sollte eine Verfassungsänderung besser sprachlich technisch, aber funktionstauglich gefasst werden, als aus Gründen der Sprachästhetik eine ansprechendere Fassung zu wählen, die dann interpretatorisch nicht mehr beherrschbar ist.

b) Primat der Regelungs- und Rechtsanwendungsfunktion

Entscheidend für die Adäquanz einer Verfassungsänderung ist vor diesem Hintergrund nicht die sprachliche Ästhetik des Verfassungstextes, sondern die Regelungsfunktion der Verfassungsnorm.¹³¹ Die Regelungsfunktion besteht – wie dargelegt – darin, als höherrangiges Recht auch den parlamentarischen Gesetzgeber zu binden. Das Grundgesetz ist – wie dargelegt – jedenfalls heute eine eher technisch operationalisierte ‚Juristenverfassung‘ und vor allem an die Rechtsanwender adressiert. Verfassungsrecht ist allgegenwärtig und wird durch eine umfassende Kontrolle durch eine exzeptionell kompetenzreiche Verfassungsgerichtsbarkeit (vgl. Art. 93 Abs. 1, 110 Abs. 1 GG) rechtlich durchsetzbar gemacht. Ist damit das Grundgesetz vor allem Maßstab für die Rechtsanwendung und weniger einheitsstiftendes Grundsatzdokument, schlägt dies auf die Regelungsinhalte durch, die sich dann jedenfalls auch nach dem Steuerungsbedarf sowie der Programmierung der Verfassungsgerichtsbarkeit richten. Selbst wenn man dies mit guten Gründen kritisieren kann, würde sich auch eine weitere eher technisch gefasste Bestimmung über den Atomausstieg jedenfalls in den verfassungspraktisch gepflegten Stil des Grundgesetzes einfügen. Im Übrigen hat die sprachliche ‚Verunstaltung‘ durch zahlreiche Verfassungsänderungen der hohen Wertschätzung des Grundgesetzes in der Bevölkerung bislang nicht geschadet, was auch maßgeblich darauf zurückzuführen sein dürfte, dass politische Identitätsstiftung durch Verfassungsrecht weniger über in der Regel weitgehend unbekannte Normtexte als über die maßgeblichen Institutionen als Scharnier zur politischen Öffentlichkeit erfolgt.

Inwieweit sich Verfassungsbestimmungen bewähren, hängt letztlich von ihrer Anwendung im politischen Prozess und in der Rechtsprechung ab, nicht von der Sprachgestalt.¹³² Ein Beispiel zur

¹³⁰ BVerfGE 123, 267 (359); *Udo Di Fabio*, Der neue Art. 23 des Grundgesetzes, *Der Staat* 32 (1993), S. 191 (203).

¹³¹ *Vofskuble* (o. Fußn. 68), S. 58 f.

¹³² Auch ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der politischen Stabilität einer Verfassung und ihrer sprachlichen Länge besteht jedenfalls ersichtlich nicht. Zutreffend *Hilf* (o. Fußn. 121), § 262 Rn. 28.

Illustration: So hatte etwa das alte Asylgrundrecht (Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG a. F.) eine schlichte, grundsätzliche und freiheitsästhetisch ansprechende Fassung, die aber durch veränderte geopolitische Kontexte und eine überbordende Ausdeutung durch die Rechtsprechung zunehmend als politisch inadäquat bewertet wurde. Die neue Fassung des Art. 16a GG ist technizistisch bis hinein in Fragen des einfachen Verwaltungsprozessrechts, hat aber ihre politischen Regelungsziele – bis zur weitgehenden Überlagerung durch das europäische Flüchtlingsrecht – weitestgehend erreicht. Es wäre daher verfehlt, die juristisch – gemessen an den damit verbundenen Regelungszielen – bewährte Textfassung sprachlich zu kritisieren, wenn eine andere – möglicherweise stilistisch stärker inspirierende – Sprachfassung die Regelungsziele verfehlt hätte.

Vorliegend kommt es insoweit entscheidend darauf an, was mit einer Verfassungsänderung, die den Atomausstieg im Grundgesetz verankert, konkret geregelt werden soll. Dem folgt dann die geeignete Sprachfassung – nicht umgekehrt.

c) Disparater Duktus des Grundgesetzes

Auch das Grundgesetz pflegt vor diesem Hintergrund – abhängig von den jeweiligen Regelungsgegenständen – sehr unterschiedliche Stile.¹³³ Soweit dies kontextbezogen sinnvoll erschien, wurden auch technisch detaillierte Kompromisse konstitutionalisiert (vgl. etwa Art. 16a GG: „Asylkompromiss“, Art. 143a, 143b GG: Privatisierungsfolgenrecht; Art. 143c, 143d GG: finanzielle Ausgleichsleistungen; Art. 109, 115 GG: „Schuldenbremse“).¹³⁴ Ein idealistisches Verfassungsverständnis, das den Verfassungstext auf Grundsätzliches beschränken möchte, ist nicht nur apolitisch, sondern entspricht daher auch schon nicht der Praxis des verfassungsändernden Gesetzgebers unter dem Grundgesetz. Etwa Organisations- und Verfahrensregelungen sind funktional rechtstechnisch gefasst, das Freiheitskonzept tangierende Fragen eher bürgernah formuliert.¹³⁵ Bestimmungen, die spezifische Regelungsprobleme lösen sollen, bedienen sich schließlich oftmals einer rechtstechnischen Sprache, die dem einfachgesetzlichen Regelungskontext verbunden bleibt (etwa anschaulich Art. 13 Abs. 3-7, Art. 16a Abs. 2-5, Art. 107, Art. 109 Abs. 2, Art. 115 Abs. 2, Art. 143a-143d GG). Ganz allgemein lässt sich feststellen: Das Erfordernis von Zweidrittelmehrheiten in Bundestag und Bundesrat (Art. 79 Abs. 2 GG) zwingt politisch zu übergreifenden Kompromissen, was sich dann in ausladenden Textfassungen niederschlägt.¹³⁶

d) Zwischenergebnis

Hieraus folgt: Wenn eine Verfassungsänderung zur Verankerung des Atomausstiegs im Grundgesetz politisch gewollt ist, sollte man sich derjenigen Regelungstechnik bedienen, die dem verfolgten Regelungsziel am besten gerecht wird. Dies kann ggf. auch bedeuten, technische Detailregelungen zu treffen, etwa wenn man Fragen der Kostentragung, der Endlagerung oder der Laufzeiten regeln wollte. Auf sprachästhetische Erwägungen sollte demgegenüber verzichtet werden.

¹³³ Graf *Vitzthum* (o. Fußn. 93), § 10 Rn. 22; vgl. auch *Rudolf Steinberg*, Verfassungspolitik und offene Verfassung, JZ 1980, S. 385 (389 f.).

¹³⁴ Vgl. *Maurer* (o. Fußn. 72), S. 821 f.

¹³⁵ *Hilf* (o. Fußn. 121), § 262 Rn. 7.

¹³⁶ *Vofßkuhle* (o. Fußn. 68), S. 38.

2. Abhängigkeit von gesellschaftlichem Grundkonsens?

Teils wird gefordert, dass Verfassungsrecht von einem gesellschaftlichen Grundkonsens getragen sein müsse.¹³⁷ Dies würde auch bedeuten, dass eine Verankerung des Atomausstiegs in der Verfassung nur dann angestrebt werden sollte, wenn er sich auf eine breite gesellschaftliche Übereinstimmung stützen ließe. Obgleich sich demokratische Herrschaft voluntaristisch in der Entscheidung objektiviert, nicht in einem diffusen Konsens,¹³⁸ bedeutet dies nicht, dass sich bestimmte Fragen nicht gesellschaftlich entpolitisieren können. Auch eine pluralistische Demokratie kennt Themen, die gesellschaftlich nicht kontrovers beurteilt werden oder zwar zunächst kontrovers sind, aber im Rahmen der offenen Meinungsbildung in den nicht mehr kontroversen Sektor wandern.¹³⁹ Kontroversen sind zwar Ausdruck „eines in Freiheit pulsierenden öffentlichen Lebens“,¹⁴⁰ aber kein Selbstzweck.

Umgekehrt gilt aber auch: Verfassungsrechtsetzung ist – wie dargelegt – ein politischer Akt der Gesetzgebung, der eine bestimmte Sachfrage mit qualifizierten Mehrheiten konstitutionalisiert und sie hierdurch einfachen Mehrheiten entzieht. Wer Entscheidungsmehrheiten organisieren kann, braucht keinen Konsens. Auch Verfassungsänderungen können streitig verhandelt und ggf. gegen Widerstände herbeigeführt werden. Der juristischen Funktion ist dies nicht abträglich. Im Gegenteil: Indem über Streitiges demokratisch und rechtsverbindlich entschieden wird, verwirklicht sich gerade die Regelungsfunktion einer Verfassung. Gesellschaftlicher „Basiskonsens“¹⁴¹ wird in einer freiheitlichen, offenen Rechtsordnung, die Gemeinwohl nicht als gegeben hinnimmt, sondern in Verfahren erzeugt,¹⁴² fortwährend neu bestimmt,¹⁴³ nicht zuletzt das Recht – und erst recht das Verfassungsrecht hat einen Anteil an dieser gesellschaftlichen Konsensbildung. Dies alles spricht dagegen, Verfassungsänderungen politisch an einen (rechtsstaatlich ohnehin nicht „messbaren“¹⁴⁴), den verfassungsändernden Mehrheiten (Art. 79 Abs. 2 GG) vorgelagerten gesellschaftlichen Konsens zu koppeln und damit das repräsentativ-demokratische System mit Erwartungen zu überfrachten, die in einem pluralistischen Gemeinwesen ohnehin nur begrenzt zu erfüllen sind.

Letztlich kommt es aber entscheidend hierauf nicht an. Denn gegenwärtig dürfte der Atomausstieg von einer so breiten gesellschaftlichen Mehrheit getragen werden, dass auch die Anforderung eines

¹³⁷ Heckmann (o. Fußn. 74), S. 260; Hilf (o. Fußn. 121), § 262 Rn. 7, 9; Christian Starck, Nationaler Grundkonsens und Verfassungsgerichte, in: Gunnar Folke Schuppert/Christian Bumke (Hrsg.), Bundesverfassungsgericht und gesellschaftlicher Grundkonsens, 2000, S. 227 ff.; Voßkuhle (o. Fußn. 68), S. 47. In die Interpretation projiziert Sabrina Zucca-Soest, Verfassungen zwischen Normativität und Funktionalität, in: Marcus Llanque/Daniel Schulz (Hrsg.), Verfassungsidee und Verfassungspolitik, 2015, S. 137 (141 ff.).

¹³⁸ Christoph Möllers, Demokratie – Zumutungen und Versprechen, 2008, S. 53 f.

¹³⁹ Ernst Fraenkel, Deutschland und die westlichen Demokratien, 9. Aufl. (2011), S. 246 ff., 259.

¹⁴⁰ Fraenkel (o. Fußn. 139), S. 259.

¹⁴¹ Zum Begriff Friedhelm Neidhardt, Formen und Funktionen gesellschaftlichen Grundkonsenses, in: Gunnar Folke Schuppert/Christian Bumke (Hrsg.), Bundesverfassungsgericht und gesellschaftlicher Grundkonsens, 2000, S. 15 (20 f.).

¹⁴² Horst Dreier, Demokratische Repräsentation und vernünftiger Allgemeinwille, AöR 113 (1988), S. 450 (457, 460, 466 f.); Peter Häberle, Öffentliches Interesse als juristisches Problem, 2. Aufl. (2006), S. 60, 208 ff., 499 ff., 709 f., 771; Gunnar Folke Schuppert, Gemeinwohl im kooperativen Staat, in: Herfried Münkler/Karsten Fischer (Hrsg.), Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht, 2002, S. 67 (74 f.).

¹⁴³ Voßkuhle (o. Fußn. 68), S. 38.

¹⁴⁴ Kritik bei Günter Frankenberg, Tocquevilles Frage: Zur Rolle der Verfassung im Prozess der Integration, in: Gunnar Folke Schuppert/Christian Bumke (Hrsg.), Bundesverfassungsgericht und gesellschaftlicher Grundkonsens, 2000, S. 31 (37 ff.).

hinreichenden Basiskonsenses erfüllt sein dürften.¹⁴⁵ Ein verfassungspolitisches Hindernis ist insoweit nicht zu erkennen. Entscheidend ist vielmehr, inwieweit man Chancen offen halten will, dass sich auch ein fiktiver künftiger *Dissens* noch real verwirklichen kann. Hierauf wird zurückzukommen sein (unten III. 4., 6.).

3. Bindungsdichte der Verfassung

Ein möglicher Einwand gegen eine verfassungsrechtliche Verankerung des Atomausstiegs im Grundgesetz ist die Gefahr einer dysfunktional hohen verfassungsrechtlichen Bindungsdichte, die wiederum zu späteren Anpassungen durch Folgeverfassungsänderungen zwingt oder die Bewältigung von Anpassungsdruck aufgrund veränderter Rahmenbedingungen der Verfassungsinterpretation – sprich: der Rechtsprechung – überlässt¹⁴⁶. In Anbetracht jüngerer Änderungen (namentlich der Finanzverfassung) wird gewarnt, das Verfassungsrecht mit tagesaktuellen Kompromissen, denen weitreichende Bindung in die Zukunft hinein zugesprochen wird, zu überfrachten.¹⁴⁷ Positiv wird gefordert, die „Vitalität“ und Kontinuitätsstiftung einer Verfassung durch „Verlebendigungsprozesse“ zu sichern,¹⁴⁸ also das Verfassungsrecht offen zu halten, um seine Zukunftsfähigkeit nicht durch eine zu enge Normierungsdichte zu ersticken.

a) Regelungsdichte und erhöhter Bedarf nach Verfassungsanpassung

Ein Grund für die – nicht zuletzt im Rechtsvergleich – sehr hohe Zahl der Verfassungsänderungen des Grundgesetzes ist die hohe Regelungsdichte des – durch das BVerfG gegenstandsabhängig teils außerordentlich detailliert ausinterpretierten – Verfassungsrechts. Diese Regelungsdichte erhöht den Bedarf nach fortwährenden Verfassungsanpassungen durch dynamische Interpretation oder durch Folgeänderungen.¹⁴⁹ Umso detaillierter Fragen des Atomausstiegs nebst Folgen im Grundgesetz geregelt werden, umso höher ist die Bindungsdichte. Dies erleichtert einerseits die Durchsetzung der heute damit angestrebten Ziele, erhöht aber morgen auch den Anpassungsdruck, sofern sich heutige Kompromisse mittel- oder langfristig als nicht tragbar erweisen sollten. Hierbei muss es nicht einmal um das eher unwahrscheinliche Szenario gehen, dass sich ein politischer Wille zum Wiedereinstieg in die Atomkraft bildet. Praktisch wahrscheinlicher sind Feintarierungen wie die Definition der Laufzeiten, die Zurückhaltung einer Kaltreserve, die Mechanik zum hinreichenden Ausbau sowie zur Netzanbindung erneuerbare Energien und Notfallszenarien, falls bei einem Auslaufen der Atomkraftwerke eine angemessene und stabile Energieversorgung nicht gesichert ist. Eine Verfassungsänderung schränkt die Flexibilität möglicher Reaktionen ein, was einzukalkulieren ist.

b) Konstitutionalisierung, Interpretationsmacht und Interpretationsrisiken

Hierbei ist auch dem jeder zusätzlichen verfassungsrechtlichen Regelung inhärenten Zuwachs an (verfassungs-)gerichtlicher Interpretationsmacht Rechnung zu tragen.¹⁵⁰ Gerade eine ausführliche

¹⁴⁵ So auch (im Jahr 2013) *Enzensperger* (o. Fußn. 5), S. 36.

¹⁴⁶ Vgl. *Schuppert* (o. Fußn. 23), S. 68 ff.

¹⁴⁷ *Thomas Vesting/Stefan Koriath*, Einführung, in: dies. (Hrsg.), *Der Eigenwert des Verfassungsrechts*, 2011, S. 1 (5).

¹⁴⁸ *Häberle* (o. Fußn. 14), S. 116.

¹⁴⁹ *Herdegen* (o. Fußn. 32), Art. 79 Rn. 47; *Hilf* (o. Fußn. 121), § 262 Rn. 28.

¹⁵⁰ Vgl. bereits *Georg Jellinek*, *Verfassungsänderung und Verfassungswandlung*, 1906, S. 20 f.

Regelung des Atomausstiegs würde unvermeidbar – ggf. sogar gewollt – Ansatzpunkte für eine weitere – konkretere – Ausdeutung bieten, die Konflikte stärker juridifiziert, damit aber auch Entscheidungsmacht auf die Gerichtsbarkeit verlagert. Auch eine detaillierte Verfassungsänderung könnte – wie etwa die Erfahrungen mit Art. 16a GG zeigen – nicht Detailprobleme lösen, die sich im Rahmen der Umsetzung des Atomausstiegs ergeben, selbst wenn man dies (dysfunktional) wollte. Damit verbleiben genügend abwägungsoffene Entscheidungen, die sich verfassungsrechtlich aufladen lassen. Verfassungsgerichtliche Entscheidungen können wiederum erneuten Bedarf nach Verfassungsänderungen auslösen,¹⁵¹ wie zuletzt Art. 91e GG als Reaktion auf die Entscheidung des BVerfG zu Optionskommunen¹⁵² gezeigt hat.

Namentlich eine abstrakte Zielbindung der öffentlichen Gewalt, den Atomausstieg zu fördern, könnte – wie besonders die Rechtsprechung des EuGH zum Effektivitätsgebot¹⁵³ oder des BVerfG zu Schutzpflichten¹⁵⁴ verdeutlicht hat – die Verfassungsrechtsprechung veranlassen, Mindestbedingungen der praktischen Wirksamkeit zu formulieren, die sowohl die Gesetzgebung als auch die Verwaltung zu beachten hätten. Die begrenzten Möglichkeiten, Verfassungsinterpretation und Verfassungsrechtsanwendung praktisch wirksam durch Normtexte zu binden,¹⁵⁵ sollten jedenfalls zur Vorsicht mahnen. Auch eine zunächst abstrakte und deutungsoffene Regelung kann – dies zeigt alle praktische Erfahrung – nicht davor bewahren, dass die Rechtsprechung die Deutungs- und Konkretisierungspotentiale ausschöpft und hierbei bisweilen zu Detailbindungen gelangt, die nie Gegenstand des politischen Prozesses der Gesetzgebung waren.

c) Konsequenz

Dieser regulative Overspill sollte bei der Frage, ob der Atomausstieg durch eine Verfassungsänderung im Grundgesetz verbindlich festgeschrieben werden soll, jedenfalls nicht aus dem Blick geraten. So sollte von einer Verfassungsänderung, die als nicht zwingend notwendig bewertet wird, im Zweifel abgesehen werden, weil auch eine zunächst unverdächtige Regelung evolutives Entwicklungspotential hat, das sich – soweit eine Änderung erst einmal in Kraft getreten ist – nur noch durch erneute Verfassungsänderung wieder politisch einfangen lässt.

Auch wenn eine Verfassungsänderung im Ergebnis politisch befürwortet werden sollte, wird jede Textfassung in ihren möglichen Folgen ambivalent bleiben: Eine abstrakte Regelung kann gerade

¹⁵¹ *Isensee* (o. FuBn. 65), S. 75.

¹⁵² BVerfGE 137, 108 ff.

¹⁵³ Beispielsweise EuGH, Rs. C-188/95 (Fantask), Slg. 1997, I-6783 Rn 39; Rs. C-231/96 (Edilizia Industriale Siderurgica), Slg. 1998, I-4951 Rn 35 f.; Rs. C-343/96 (Dilexport), Slg. 1999, I-579 Rn 26 f.; Rs. C-336/00 (Huber), Slg. 2002, I-7736 Rn 55; Rs. C-392/04 und C-422/04 (i-21 Germany/Arcor), Slg. 2006, I-8559 Rn 57 ff.; Rs. C-317/08 u.a. (Rosalba Alassini), Slg. 2010 I-2213 Rn 48; Rs. C-215/11 (Szyrocka), EuZW 2013, 147 Rn 34; Rs. C-69/14 (Târşia), EuZW 2015, 917 Rn 32 ff.; Rs. C-169/14 (Morcillo und García), Rn 31.

¹⁵⁴ Vgl. BVerfGE 39, 1 (45 ff.); 88, 203 (257 ff.); BVerfG-K, JZ 2015, 890 (892).

¹⁵⁵ Eingehend *John Hart Ely*, *Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review*, 1980, S. 11 ff. Gerade die Politizität und die Grundsätzlichkeit des Verfassungsrechts macht es anfällig dafür, politische Anschauungen in die jeweilige Verfassungsinterpretation zu projizieren. So bereits *Jellinek* (o. FuBn. 150), S. 32. Zu den institutionellen Hintergründen *Andreas Voßkuhle*, *Die politische Dimension der Staatsrechtslehre*, in: Helmuth Schulze-Fielitz (Hrsg.), *Staatsrechtslehre als Wissenschaft*, 2007, S. 135 (142 ff.).

durch ihre Offenheit unerwartete bzw. nicht steuerbare (verfassungs-)richterliche Interpretationsansätze und einen evolutiven Interpretationsprozess provozieren;¹⁵⁶ eine präzise Regelung wiederum liefert textuelles Interpretationssubstrat, das sich ausdeuten lässt.¹⁵⁷ Am ehesten lassen sich die Folgen einer Verfassungsänderung abschätzen, indem sich der Gesetzgeber einer Regelungstechnik bedient, die bereits etabliert ist, um an eine in Schrifttum und Rechtsprechung ausbuchstabierte Dogmatik anzuknüpfen.¹⁵⁸ Vorliegend spräche dies im Falle einer Verfassungsänderung für eine Integration in Art. 20a GG.¹⁵⁹

4. Eigenwert des Verzichts auf eine Verfassungsänderung

Mit Recht wird der Rahmencharakter und die Offenheit der Verfassung gefordert, um einer Reduzierung des politischen Prozesses auf Verfassungsrechtsanwendung und seiner Verengung des durch Interpretation zu begegnen.¹⁶⁰ Da die kontingente, kontextabhängige und in der Zeit variable Entscheidung von Detailkonflikten der Verfassungs*anwendung* – und hierbei zuvörderst dem parlamentarischen Gesetzgeber – überantwortet bleiben sollte, nicht zuletzt um die Politizität demokratischer Gesetzgebung nicht zu ersticken und der Zeitlichkeit normativer Wertungen Rechnung zu tragen, sollte eine Verfassung Raum für vielfältige Verständnisse belassen.¹⁶¹ Es ist „Aufgabe einer demokratischen Verfassung, zukunfts- wie inhaltsoffene Entscheidungsprozesse zu organisieren“,¹⁶² was aber voraussetzt, dass die Regelungstechnik der Verfassung hinreichende Elastizität in die Zukunft hinein behält.¹⁶³

Gerade der Verzicht auf eine Verfassungsänderung – hier also die Fixierung des Atomausstiegs im Grundgesetz – hat vor diesem Hintergrund einen beachtlichen Eigenwert. Eine Verfassung ist „kein Planungskonzept, geschweige denn ein normativer Plan, nach dem die Gesellschaft zu entwickeln wäre“¹⁶⁴. Eine Verfassung bleibt zeitabhängiges Normensystem, das nur den „Erfordernissen der Zeit und der überschaubaren Zukunft“ genügen muss,¹⁶⁵ sprich: weder Festlegungen treffen sollte, die Ewigkeitsanspruch erheben, noch etwas regeln sollte, was Bindungen erzeugt, deren Folgen aufgrund ihrer zeitlichen Überdimensionierung gegenwärtig nicht hinreichend verantwortlich sind. Die Zukunftsoffenheit wird letztlich vor allem dadurch gewährleistet, dass sich eine Verfassung mit materiellen Bindungen zurückhält.¹⁶⁶

¹⁵⁶ Vgl. auch *Matthias Herdegen*, Verfassungsinterpretation als methodische Disziplin, JZ 2004, S. 873 (876 ff.); *Peter Lerche*, Verfassungsnachholung, insbesondere im Kleide der Interpretation, in: Festschrift für Peter Häberle, 2004, S. 631 (636); namentlich für die Grundrechte *Gerrit Hornung*, Grundrechtsinnovationen, 2015, S. 418.

¹⁵⁷ Rechtsvergleichend *Rosalind Dixon*, Constitutional Drafting and Distrust, International Journal of Constitutional Law 13 (2015), S. 819 (842 ff. und passim).

¹⁵⁸ Überzogen kritisch zur Steuerungsfunktion von Dogmatik allerdings *Oliver Lepsius*, Kritik der Dogmatik, in: Gregor Kirchhof/Stefan Magen/Karsten Schneider (Hrsg.), Was weiß Dogmatik?, 2012, S. 39 (54 ff.).

¹⁵⁹ Dazu unten IV. 2. b).

¹⁶⁰ *Lang* (o. Fußn. 34), § 266 Rn. 21; *Steinberg* (o. Fußn. 133), S. 389.

¹⁶¹ *Graf Vitzthum* (o. Fußn. 93), § 10 Rn. 16.

¹⁶² *Schuppert* (o. Fußn. 23), S. 82.

¹⁶³ *Klaus Stern*, Verfassung und Verfassungsreform in der Bundesrepublik Deutschland, in: Festschrift für Hermann Jahreiß, 1974, S. 271 (285).

¹⁶⁴ *Niklas Luhmann*, Politische Verfassungen im Kontext des Gesellschaftssystems, Der Staat 12 (1973), S. 1 (21); im Anschluss *Henseler* (o. Fußn. 40), S. 547.

¹⁶⁵ *Badura* (o. Fußn. 30), § 270 Rn. 40.

¹⁶⁶ *Masing* (o. Fußn. 60), S. 13.

Dies bedeutet freilich nicht, dass Verfassungsänderungen generell keine materiellen politischen Entscheidungen festschreiben sollten. Die pauschale These, dass die Verfassung nicht selbst die Ergebnisse des politischen Prozesses antizipieren dürfe,¹⁶⁷ bleibt zu undifferenziert. Die verfassungsändernde Gesetzgebung ist Teil des politischen Prozesses und bildet daher unvermeidbar dessen Ergebnisse ab. Der einzige Unterschied zur einfachen Gesetzgebung besteht darin, dass Ergebnisse des politischen Prozesses, die verfassungsfest gemacht werden, eine höhere Stabilität erlangen und künftig im politischen Prozess schwerer änderbar sind. Dafür bedarf es korrespondierend qualifizierter Mehrheiten (Art. 79 Abs. 2 GG).¹⁶⁸ Wenn eine „zunehmende Instrumentalisierung des Verfassungsrechts“ im Rahmen der Verfassungsänderungen beklagt wird,¹⁶⁹ geht dies an der Politizität des Verfassungsrechts vorbei. Verfassungsänderungen sind ein Instrument, politische Ziele zu erreichen,¹⁷⁰ sprich: bestimmte Regelungsinhalte aus politischen Gründen einfachen Mehrheiten zu entziehen und daher zu stabilisieren sowie zu entpolitisieren. Entscheidend ist vielmehr, dass eine solche Entpolitisierung und Stabilisierung einen Preis hat bzw. – positiv gewendet – der Verzicht auf eine verfassungsrechtliche Regelung einen Eigenwert für eine demokratische Rechtsordnung hat, weil dann Konfliktlösungen leichter zu politisieren und über das Mehrheitsprinzip selbstbestimmt zu korrigieren sind.

Konkret hätten der Verzicht auf eine verfassungsrechtliche Verankerung und der damit einhergehende Erhalt der demokratischen Offenheit einer Entscheidung für oder gegen den Atomausstieg folgende Vorteile:

a) Politische Sinnstiftung durch potentielle Änderbarkeit

Die potentielle Änderbarkeit der Verfassung durch sich ändernde politische Mehrheiten bedeutet, dass sich das Volk als demokratisches Legitimationssubjekt (Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG) nicht einfach höheren Sachzwängen beugt, sondern frei über seine Energiepolitik entscheiden und die gewählten Repräsentanten hierfür politisch zur Verantwortung ziehen kann.¹⁷¹ Konkreter: Indem die Bevölkerung – wie zu erwarten – auch künftig weiterhin keine Abkehr von der gegenwärtigen, auf Ausstieg ausgerichteten Energiepolitik fordert, stützt sie diese positiv. Dieser positive Wert eines Festhaltens am Atomausstieg ginge verloren, wenn über Fragen der Atompolitik künftig überhaupt nicht mehr mit realen Chancen politischer Durchsetzbarkeit demokratisch verhandelt werden könnte, weil eine praktisch nicht überwindbare Verfassungsnorm die Nutzung der Kernenergie verbietet. Gerade ein Regelungsverzicht auf Verfassungsebene kann daher die im Atomausstieg liegende gesellschaftliche Wertentscheidung stabilisieren, weil sie dann nicht durch die erschwerte Änderbarkeit (Art. 79 Abs. 2 GG), sondern durch den Fortbestand eines gesellschaftlich-politischen Quasi-Konsenses aufrechterhalten wird.

¹⁶⁷ Hans Vorländer, *Verfassung und Konsens*, 1981, S. 362; im Anschluss *Vofskuhle* (o. Fußn. 68), S. 49.

¹⁶⁸ Vgl. zum Zusammenhang Horst Dreier, *Grenzen demokratischer Freiheit im Verfassungsstaat*, JZ 1994, S. 741 (742 f.).

¹⁶⁹ *Vofskuhle* (o. Fußn. 68), S. 59.

¹⁷⁰ *Steinberg* (o. Fußn. 133), S. 392.

¹⁷¹ Vgl. zum Eigenwert der Bestreitbarkeit gefundenen politischen Verfassungskonsens *Kotzur* (o. Fußn. 34), § 260 Rn. 8.

b) *Erhalt der Politizität*

Vernünftige Einsichten der Gegenwart, die Energieerzeugung und -versorgung nicht mehr auf Atomkraft zu stützen, sind Ergebnis politischer Abwägungen zwischen Risiken und Nutzen der eingesetzten Technologie. Dies gilt gerade auch für den Atomausstieg, der vielfältige Interessen berührt.¹⁷² Zudem sind Zukunftsaussagen wissensabhängig; Wissen ist wiederum zeitabhängig im Fluss.¹⁷³ Prognosen, ohne die ein Zukunftsszenario nicht auskommt,¹⁷⁴ beruhen in erheblichem Maße auf wandelbaren Werturteilen.¹⁷⁵ Die Risikosensibilität und die politischen Bewertungen von möglichen Technikfolgen sind daher wandelbar und politisch verhandelbar. Dies zeigt bereits ein Blick zurück in die politische Diskussion über die Kernenergienutzung in der Bundesrepublik, die in der Zeit trotz weitgehend unveränderter und von Anfang an bekannter Risiken sehr unterschiedliche Bewertungen der Techniknutzung vorgenommen hat. Den Gegenwärtigen steht es weder moralisch noch demokratisch-politisch zu, über die Energiepolitik künftiger Generationen letztverbindlich zu entscheiden. Das Bewusstsein für die Vorläufigkeit und Offenheit heutiger demokratischer Entscheidungen gefährdet nicht die Stabilität getroffener Entscheidungen, sondern verdeutlicht nur die Politizität und die Begrenztheit menschlicher Erkenntnis. Hiervon profitieren auch Bundestag und Bundesregierung, die demokratisch gewählt und legitimiert wurden, um politische Entscheidungen zu treffen, nicht höhere oder endgültige Wahrheiten zu formulieren.¹⁷⁶ Anders gewendet: Es sollte ein genuines Interesse des Parlaments daran bestehen, politische Fragen möglichst nicht durch Verfassungsänderung zu entpolitisieren und damit die eigenen Funktionen als Mittelpunkt des politischen Diskurses und Konfliktausgleichs auszutrocknen.

c) *Volatilität politischer Entscheidungen*

Es wäre zudem unvernünftig, in einem lange Zeit hochumstrittenen Politikfeld heute endgültige Entscheidungen treffen zu wollen. Dies gilt unabhängig vom Inhalt der jeweiligen Entscheidung. Insoweit sollte man sich Folgendes bewusst machen: Hätte man eine Entscheidung über eine Verfassungsänderung in der Anfangszeit der Kernenergienutzung auf der Grundlage des seinerzeitigen Glaubens an eine Fortschrittstechnologie getroffen, hätte man möglicherweise die Nutzung der Atomenergie politisch versteinert auf Dauer im Grundgesetz festgeschrieben. Es zeigt sich insoweit, dass es vorteilhaft ist, politisch keine endgültigen Relationierungen vorzunehmen und Entscheidungen demokratisch offen zu halten. Eine Neubewertung der Energiepolitik ist hierbei trotz gegenwärtig überwältigender Unterstützung in der Bevölkerung nicht dauerhaft ausgeschlossen. Politisch-gesellschaftliche Umwälzungen können auch hier eine Trendwende bewirken: Beispielsweise eine strukturelle Energiekrise, ein eskalierender militärischer Konflikt, eine Disaggregation der Europäischen Union oder ein massiver Einbruch der Exportwirtschaft könnten künftig auch

¹⁷² Zutreffend *Christoph Degenhart*, Grundlagen und Direktiven legislativer Abwägungsentscheidungen – Verfassungsfragen der 13. AtG-Novelle, DVBl. 2013, S. 207 (208 f.).

¹⁷³ Siehe nur *Armin Grunwald*, Technik und Politikberatung, 2008, S. 311 ff.

¹⁷⁴ Vgl. insoweit zur Funktion der interpretativen Bewältigung der Zeit *Peter Häberle*, Zeit und Verfassungskultur, in: Anton Peise/Armin Mohler (Hrsg.), *Die Zeit*, 1983, S. 289 (302).

¹⁷⁵ Siehe nur *Oliver Lepsius*, Prognose als Problem von Wissenschaft und Politik, in: Horst Dreier/Dieter Willoweit (Hrsg.), *Wissenschaft und Politik*, 2010, S. 181 (184 ff.).

¹⁷⁶ Vgl. zur insoweit rein prozeduralen Funktion des einfachen Mehrheitsprinzips *Hasso Hofmann*, Legitimität und Rechtsgeltung, 1977, S. 88 f.

den derzeitigen energiepolitischen De-facto-Konsens aufbrechen. Die Finanzkrise und die gegenwärtige „Flüchtlingskrise“ haben verdeutlicht, wie unvorhersehbar politische Makroentwicklungen und wie volatil politische Stimmungslagen sein können. Es wäre schlichtweg undemokratisch, künftigen Legislativen von vornherein den energiepolitischen Handlungsspielraum zu versagen, auch wenn uns ein entsprechendes Wiedereinstiegsszenario derzeit gesellschaftlich, ökologisch und technisch sehr unwahrscheinlich erscheint.

d) Vorrang offener Regelungen

Die politische Stabilität und der erforderliche Grad der Elastizität hängen schließlich davon ab, welche konkreten Inhalte eine entsprechende Verankerung des Atomausstiegs im Grundgesetz haben soll. Dies wird noch zu diskutieren sein. Gewiss hätte eine abstrakte und programmsatzartige Festschreibung des Atomausstiegs abschbar eine erhebliche politische Stabilität. Umso detaillierter Regelungen indes ausfallen, umso höher ist der Bedarf, die spätere Korrekturoffenheit sicherzustellen. Namentlich technische Regelungen über Restlaufzeiten, über die Verteilung der Ausstiegskosten oder über die Endlagerung von Atommüll lassen sich auch bei fortbestehendem Grundkonsens über den Ausstieg weiterhin politisieren und veränderten politischen Kontexten anpassen.

e) Konsequenzen

Diese Erwägungen verdeutlichen, dass es demokratiethoretisch verfehlt wäre, eine Verfassungsänderung lediglich instrumentell einzusetzen, um gegenwärtige politische Überzeugungen mit einem demokratisch nicht begründbaren und im Konfliktfall auch nicht aufrechtzuerhaltenden Ewigkeitswert auszustatten. Die vernünftigen Erwägungen, die fraglos hinter dem Atomausstieg stehen, müssen daher auch künftig immer wieder politisch verteidigt und gerechtfertigt werden, sofern Anlass hierzu entstehen sollte. Ist der Atomausstieg aber erst einmal verfassungsfest, bestehen – wie dargelegt – auf absehbare Zeit kaum reelle Chancen einer politischen Korrektur durch erneute Verfassungsänderung, weil sich immer hinreichend gewichtige Vetospieler finden werden, die eine solche Verfassungsänderung in Bundestag oder Bundesrat blockieren würden. An die Stelle einer engagierten Verteidigung und Rechtfertigung, auf die Atomkraftnutzung zu verzichten, träte dann der lethargische Verweis auf die Verfassungsrechtslage. Vor diesem Hintergrund erscheint es aus demokratiethoretischen wie aus praktischen Gründen vorzugswürdig, auf eine Verfassungsänderung gänzlich zu verzichten.

5. Entbehrlichkeit kraft Faktizität?

Fraglich ist zudem, ob eine verfassungsrechtliche Absicherung des Atomausstiegs nicht ohnehin rechtspraktisch überflüssig ist,¹⁷⁷ weil sie faktisch in kurzer Zeit mangels aktuellen Regelungsbedürfnisses funktionslos wird und es daher der dauerhaften Stabilisierung durch eine Verfassungsänderung schlichtweg nicht bedarf. Zu erwarten ist nämlich, dass mit dem Umbau der Energieversorgungssysteme mittelfristig ohnehin eine ökonomisch-faktische Unumkehrbarkeit eintritt, weil die Wiedererrichtung neuer Erzeugungsinfrastruktur sowie eine Umstellung der Geschäftsmodelle in Konkurrenz zu den dann ausgebauten konventionellen bzw. erneuerbaren Erzeugungsquellen

¹⁷⁷ So in der Bilanz *Enzensperger* (o. Fußn. 5), S. 36, der daher entsprechenden Entwürfen einer Verfassungsänderung vorwirft, die „Verfassung für tagespolitische Fragen zu missbrauchen“.

betriebswirtschaftlich nicht mehr realistisch ist. Dies kann hier nicht abschließend bewertet werden, weil entsprechende ökonomische Prognosen außerhalb der hiesigen fachlichen Expertise liegen. Hier kann nur ein plausibles Szenario zugrunde gelegt werden. Der Deutsche Bundestag müsste sich aber ggf. den notwendigen Sachverstand verschaffen, um über eine Verfassungsänderung auf informierter Grundlage entscheiden zu können.

Unterstellt man, mit Abschaltung der letzten Atomkraftwerke sei ein Wiedereinstieg mittelfristig jedenfalls ökonomisch-technisch nicht oder nur mit erheblichen Schwierigkeiten umzusetzen, stellt sich die Frage, ob eine Ausstiegsklausel eher dazu dient, die Entscheidung normativ langfristig zu verstetigen oder kurz- bzw. mittelfristig die planmäßige „Abwicklung“ der noch am Netz befindlichen Kraftwerke zu flankieren. Nach Abwicklung der bestehenden Kraftwerke verlöre die Verfassungsänderung ihre Aktualität; sie würde kein gegenwärtiges Regelungsbedürfnis mehr erfüllen, sofern nicht Folgefragen (wie die Entsorgung oder die Kostentragung) mitgeregelt würden. Nach § 7 Abs. 1a Satz 1 Nr. 6 AtG soll nach gegenwärtigem Stand das letzte Kernkraftwerk im Januar 2023 außer Betrieb gestellt werden. Würde eine Verfassungsänderung tatsächlich kurzfristig verabschiedet, bliebe ihre reale – und quantitativ mit der sukzessiven Abschaltung schwindende – Bedeutung im Wesentlichen auf einen Zeitraum von nicht mehr als sechs Jahren beschränkt. Angesichts der stabilen gesellschaftlichen Zustimmung zum Atomausstieg, die absehbar bis 2022 anhalten dürfte, erscheint es fraglich, was mit einer Verfassungsänderung überhaupt noch erreicht werden kann bzw. soll:

- Eine Aufnahme des Atomausstiegs in das Grundgesetz, um die gesellschaftliche Bedeutung symbolisch rückblickend zu unterstreichen, hätte eher verfassungsmuseale Funktion.¹⁷⁸ Das Grundgesetz wäre insoweit nur noch Speicher gesellschaftlicher Wertungen und einer energiepolitischen Erzählung. Es wäre jedoch dysfunktional, eine Verfassung als konstitutionelle Gedenkstätte für Regelungen ohne Regelungsfunktion zu zweckentfremden.¹⁷⁹
- Eine Verfassungsänderung könnte dann sinnvoll bleiben, wenn in ihr Folgefragen geregelt werden. Dies wäre etwa denkbar für Fragen der Kostentragung des Rückbaus von Kraftwerken, der Standortsuche für ein atomares Endlager oder für die – reziprok notwendige – Deckung des Energiebedarfs aus anderweitigen Quellen, nicht zuletzt durch den Ausbau erneuerbarer Energien.

Sollte der Deutsche Bundestag daher – hier als ggf. zu entkräftende Plausibilitätsannahme unterstellt – davon ausgehen, dass mit der nachhaltigen Umstellung der Energieerzeugung ein Wiedereinstieg in die Atomkraft nach Ablauf des Jahres 2022 aus technisch-infrastrukturellen bzw. ökonomischen Gründen auf absehbare Zeit nicht zu erwarten ist, sollte auf eine (dann rein symbolische) Verfassungsänderung entweder verzichtet oder diese auf Folgefragen der Abwicklung und Transformation beschränkt werden.

¹⁷⁸ Vgl. zum Typus der Verfassungsänderung, die nur Entwicklungen nachzeichnet, die bereits abgeschlossen sind Häberle (o. Fußn. 174), S. 307.

¹⁷⁹ Gegen rein symbolische Verfassungsänderung auch Isensee (o. Fußn. 65), S. 33 ff.

6. Dysfunktionale Entpolitisierung

Unter Zugrundelegung des bereits dargestellten Eigenwerts einer möglichst offenen Verfassung wäre es schließlich verfehlt, eine Verfassungsänderung gezielt als Hebel zur Entpolitisierung einzusetzen: Eine verfassungsrechtliche Absicherung des Atomausstiegs, die auf eine faktische Entpolitisierung der Frage nach der Kernenergienutzung zielt, erwiese sich als widersprüchlich. Eine Verfassungsänderung würde gegenwärtig mit dem Panzer des Verfassungsrechts eine Entscheidung armieren, die gesellschaftlich bislang von keiner politisch relevanten Gruppe überhaupt ernsthaft angegriffen wird – eine Entpolitisierung des bereits Entpolitierten. Künftigen Legislativen würden aber reale Politisierungschancen verweigert, gerade dann, wenn es aufgrund veränderter Konflikte, Wertungen und Unsicherheiten demokratisch erforderlich wäre, die Kernenergienutzung wieder zu politisieren.

- Gegenwärtig wird die notwendige Kontinuität der ausstiegsorientierten Politik und ihres Rechts (vgl. § 7 Abs. 1a-1e AtG) bereits dadurch sichergestellt, dass niemand ernsthaft Änderungen plant, die auf eine Rückkehr zur Atomkraftnutzung hinauslaufen. So gibt es auf Bundesebene keine relevante politische Kraft mit realen Durchsetzungschancen, die einen Wiedereinstieg in die Atomenergienutzung bzw. eine substanzielle Verlängerung der Laufzeiten (sprich: Änderung des § 7 Abs. 1a AtG) fordert. Hinter dem Atomausstieg stehen weiterhin breite gesellschaftliche Mehrheiten, was jedenfalls vorübergehend eine Entpolitisierung bewirkt hat. Gesellschaftliche Einstellungen sind in der Regel träge; die demokratische Willensbildung erfolgt wiederum in der Regel responsiv zu gesellschaftlichen Erwartungen. Anpassungsprozesse benötigen daher Zeit. Gerade die Entscheidung für die Energiewende weist eine erhebliche Stabilität auf. Insoweit ist bis zur endgültigen Abschaltung der noch in Betrieb befindlichen Atomkraftwerke im Dezember 2022 davon auszugehen, dass der Atomausstieg nicht erneut ernsthaft in Frage gestellt wird. Bedarf für eine verfassungsrechtliche Absicherung ist insoweit nicht erkennbar.
- Die anzuerkennenden Kontinuitätsbedürfnisse der Betreiber der betroffenen Energieinfrastrukturen führen ohnehin zu einer Trägheit der Energiepolitik. Rechtsstaatlicher Vertrauensschutz sichert graduell die getätigten Investitionen ab. Energieinfrastruktur, deren Errichtung und Vernetzung gewaltige Finanzvolumina erfordert, lässt sich weder beliebig reproduzieren noch kurzfristigen Wechseln einer volatilen Energiepolitik anpassen. Eine Rückkehr zur Atomkraft wäre nach erfolgtem Ausbau der erneuerbaren Energien und entsprechendem Ausbau der Trassen (vgl. insbesondere EnLAG¹⁸⁰, NABEG¹⁸¹) bei hinreichender Deckung der Nachfrage voraussichtlich auch wirtschaftlich eine Herausforderung. Daher wäre selbst bei einer Kehrtwende in der Energiepolitik auf einfach-gesetzlicher Ebene der Energiemix auf Erzeugerseite nicht kurzfristig maßgeblich zugunsten der Kernenergie neu auszutarieren.
- Sollte es demgegenüber irgendwann zu einer Trendwende in der gesellschaftlichen Akzeptanz des Ausstiegs kommen, etwa weil die energiepolitische Abhängigkeit von russischem

¹⁸⁰ Energieleitungsausbaugesetz v. 21. 8. 2009 (BGBl. I S. 2870), das durch Art. 2 Abs. 8 des Gesetzes v. 21. 12. 2015 (BGBl. I S. 2498) geändert worden ist.

¹⁸¹ Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz v. 28. 7. 2011 (BGBl. I S. 1690), das durch Art. 6 des Gesetzes v. 21. 12. 2015 (BGBl. I S. 2490) geändert worden ist.

Gas, die ökologischen Kosten der Energiewende oder steigende Energiekosten aufgrund des forcierten Ausbaus erneuerbarer Energien der Option Atomkraft wider Erwarten eine Renaissance beschere, besteht gerade in besonderem Maße ein Bedarf nach reellen Politisierungschancen. So war die friedliche Nutzung der Kernenergie immerhin über mehrere Jahrzehnte ein zentrales politisches Streitthema, das eine nachhaltige Verschiebung im parteipolitischen Spektrum jedenfalls katalysiert hat. Der Schock von Fukushima bildet gemessen hieran eine gesellschaftliche Momentaufnahme, deren dauerhafte Stabilität unter veränderten gesellschaftlichen, außen- oder wirtschaftspolitischen oder ökonomischen Bedingungen nicht gesichert ist. Solche Debatten und Konflikte sollten dann auch offen ausgetragen werden. Es wäre demokratietheoretisch nicht zu empfehlen, ein hochpolitisches Thema wie den Ausstieg aus der Kernenergie allein aufgrund aktueller gesellschaftlicher Konsolidierung durch Konstitutionalisierung zu entpolitisieren.

- Anders als der Ausstieg als solcher sind die Folgekonflikte weiterhin hochpolitisch und virulent. Zu nennen wären insbesondere die Endlagersuche¹⁸², die Ausgestaltung des EEG-Vergütungssystems und der Netzausbau, der für einen weitergehenden substantiellen Ausbau des Anteils erneuerbarer Energien an der Gesamtenergieerzeugung unverzichtbar ist.

Diese Erwägungen sprechen deutlich dagegen, den Atomausstieg durch eine – gegenwärtig entbehrliche, mittelfristig aber zu einer dysfunktionalen Entpolitisierung führende – Verfassungsänderung abzusichern.

7. Zwischenbilanz Konstitutionalisierungsrisiken

Als Zwischenbilanz lässt sich daher Folgendes festhalten: Die Technizität des Regelungsgegenstandes – vorausgesetzt der Atomausstieg soll detaillierter geregelt werden – sollte kein Hindernis sein, die Verfassung entsprechend zu ändern. Auch das Verfassungsrecht bedient sich derjenigen Regelungstechnik, die gegenstandsadäquat ist und die damit angestrebten Regelungsfunktionen sachgerecht erfüllt. Ob der Atomausstieg von einem hinreichenden gesellschaftlichen „Konsens“ getragen wird – was jedenfalls derzeit ohnehin der Fall sein dürfte –, ist für die repräsentativ-demokratische Entscheidung im Rahmen des Art. 79 GG richtigerweise keine problemadäquate Fragestellung. Entscheidend ist daher allein, ob der Gegenstand „Atomausstieg“ sinnvoll auf der Verfassungsebene zu regeln ist. Gegen eine Verfassungsänderung, die den Atomausstieg konstitutionalisiert, sprechen hierbei folgende Erwägungen:

- Die Energiewende, als deren integraler Bestandteil der Atomausstieg fungiert, ist ein hochkomplexes Unterfangen, dessen Gelingen von zahlreichen, nur begrenzt prognostizierbaren Faktoren abhängt. Daher ist eine hinreichende Elastizität von Gesetzgebung und Verwaltung unabdingbar. Jede Verfassungsänderung verdichtet rechtliche Bindungen, die wiederum im Rahmen der Rechtsanwendung durch fortgeschriebene Interpretation weiter ausgedeutet werden. Ändern sich unerwartet die politischen oder sozialen Kontexte bzw. die gesellschaftlich-politischen Wertungen, kann hierauf im Rahmen eines zu engen Korsetts nur noch durch erneute Verfassungsänderung reagiert werden. Diese Entflexibilisierung spricht dafür, vorrangig auf eine nicht notwendige Verfassungsänderung zu verzichten und

¹⁸² Vgl. *Brunnengrüber* (o. Fußn. 6), S. 124 ff.

subsidiär im Zweifel „weiche“ (inhaltlich bindungsarme) Regelungen (wie etwa bloße Finalprogrammierungen) konkreten Konditionalprogrammen mit konkretem Tatbestand und konkreter Rechtsfolge vorzuziehen.

- Demokratiethoretisch liegt in dem Verzicht auf eine Verfassungsänderung ein erheblicher Eigenwert. Auch wenn sich die „Energiewende“ praktisch nur schwer umkehren lässt, wird die Frage der richtigen Energiepolitik – einschließlich der Atomkraftnutzung – als etwas politisch Verfügbares mit (wenn auch vorerst nur virtueller) Änderungsoption aufrechterhalten. Dies führt dazu, dass die guten Gründe, die für eine ausstiegsorientierte Politik angeführt werden, im Bedarfsfall sowie ggf. unter veränderten gesellschaftlichen oder politischen Bedingungen auch gegen Kritik verteidigt werden müssen. Dies erhält die Politizität und Demokratizität dieser Grundsatzentscheidung, was demokratiepolitisch vorzugswürdig ist, wohingegen eine Konstitutionalisierung aufgrund der im Rahmen des Art. 79 Abs. 2 GG entstehenden Vetopositionen den Atomausstieg realpolitisch unumkehrbar macht. Politische Kritik bleibt selbstredend möglich, aber gleichermaßen chancenlos.
- Der Bedarf nach einer Verfassungsänderung, die den Atomausstieg verfassungsrechtlich absichert, lässt sich mit guten Gründen in Zweifel ziehen. Keine relevante politische Kraft setzt sich derzeit für eine Fortsetzung der Atomkraftnutzung bzw. eine Laufzeitverlängerung ein. Eine Änderung der maßgeblichen Ausstiegsregelungen in § 7 AtG ist daher in absehbarer Zeit nicht ernsthaft zu erwarten. Kurz nach Ende der nächsten Legislaturperiode wird das letzte Atom-Kraftwerk abgeschaltet. Ein späterer Wiedereinstieg stünde jedenfalls vor erheblichen technischen und ökonomischen Herausforderungen, sodass damit mittelfristig kaum zu rechnen sein dürfte. Eine Verankerung des Atomausstiegs im Grundgesetz allein zwecks gesellschaftlicher Symbolik ohne materielle Regelungsfunktion ist nicht zu befürworten.

Bei einer wertenden Gesamtbetrachtung sprechen daher bessere Gründe dafür, auf eine Verfassungsänderung gänzlich zu verzichten oder diese auf abstrakte und damit umsetzungselastische Ausstiegsziele zu beschränken.

IV. Regelungstechniken

Für eine Verankerung des Atomausstiegs im Grundgesetz stehen verschiedene Regelungstechniken zur Verfügung, deren Auswahl auch davon abhängen wird, welche Ziele damit erreicht werden sollen (siehe oben). Hierbei kann der Atomausstieg knapp und mit dem semantischen Glanz des Grundsätzlichen, aber auch technisch detailliert mit dem Vorzug der normativen Bindungsintensität geregelt werden. Abhängig davon sind auch die jeweilige Systematik innerhalb des Grundgesetzes sowie das Verhältnis zu anderen Verfassungsbestimmungen (namentlich zum Umweltstaatsziel [Art. 20a GG], zum Demokratieprinzip [Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG] und zu den Grundrechten) zu klären. Eine weitere Frage der Regelungstechnik ist, inwiefern nur der Atomausstieg oder akzessorisch auch die damit verbundenen Ziele einer Energiewende bzw. der atomaren Entsorgung festgeschrieben werden sollen.¹⁸³ Zu berücksichtigen ist bei alledem, dass eine verfassungsrechtliche

¹⁸³ Zum instrumentellen Zusammenhang *Martin Kment*, Das Planungsrecht der Energiewende, Die Verwaltung 47 (2014), S. 377 ff.; *Mann/Sieven* (o. Fußn. 54), S. 184 ff.

Armierung des Atomausstiegs von vornherein nur sinnvoll ist, soweit dieser mit Unionsrecht sowie mit Völkerrecht vereinbar ist.

1. Allgemeine Vorüberlegungen

Ob eine Verfassungsbestimmung eher offen gehalten oder präzise gefasst werden soll, hängt von ihrer konkreten Regelungsfunktion ab. Offene Grundsatzbestimmungen halten die Verfassung hinreichend elastisch, künftige Anpassungen an veränderte Kontexte auch ohne erneute Verfassungsänderung vorzunehmen. Auch dies kann stabilisierend auf eine Verfassung wirken, weil eben fortwährende Änderungen vermieden und Anpassungsleistungen der regulären Gesetzgebung überlassen werden. Eine detailliertere oder präzisere Regelung, die eine Verfassungsbestimmung technischer, damit aber auch juristisch operabler macht, kann dort sinnvoll sein, wo Offenheit destabilisierend wirkt.¹⁸⁴ Bereits durch den konkreten Normierungsstil lassen sich daher einer Verfassungsbestimmung Entwicklungstendenzen einprogrammieren.¹⁸⁵

a) Offenheit und Legitimationsstruktur

Damit verbinden sich auch Folgen für die Legitimationsstruktur der Durchführung des Atomausstiegs. Ein hierarchisch gestufte Rechtsordnung (hier also: Verfassung, einfaches Gesetz, Rechtsverordnung, vollziehende Einzelakte) ist nicht nur ein Ableitungszusammenhang, sondern auch eine Matrix, auf der Entscheidungen konkretisiert werden. Legitimiert werden können Entscheidungen sowohl demokratisch als Konsequenz politisch-kollektiver Selbstbestimmung als auch individuell als Konsequenz der Selbstbestimmungen der Einzelnen.¹⁸⁶ Abstraktion und Offenheit der Verfassung belassen anders gewendet Raum für Legitimationsleistungen im Rahmen der gestuften Konkretisierung und Individualisierung des Rechts durch die Rechtsanwendungsebenen. Umso stärker das Recht konkretisiert und individualisiert wird, sich also auch Rechtspositionen der Einzelnen verdichten und durchsetzen lassen, wird über die demokratische Legitimation des abstrakt-generellen Gesetzes hinaus ergänzend auch – kontextabhängig – individuelle Legitimation generiert. Was hingegen bereits auf Verfassungsebene abschließend entschieden ist, kann nicht mehr im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren politisiert und kompromisshaft ausgeglichen sowie auch nicht im administrativen Vollzug abwägungssensibel, kontextbezogen und unter Rücksichtnahme auf Individualinteressen feintariert werden. Namentlich differenzierte Lösungen sind dann abgeschnitten und die nachsteuernden Potentiale der Verhältnismäßigkeitsprüfung¹⁸⁷ gehen verloren.

Dies gilt auch für die Fragen der Umsetzung des Atomausstiegs, der zwar als abstrakte Grundsatzentscheidung konstitutionell fixierbar ist, aber im Einzelnen auf konfliktreichen und politisch umstrittenen Terrains durchgesetzt werden muss. Die Energiewende und deren Umsetzung ist ein Großprojekt. Großprojekte – hier nicht zuletzt die Ausgliederung der Atomkraftwerke aus der Versorgung, der Aufbau anderer Infrastrukturen und die Suche eines Endlagers – erfordern aber

¹⁸⁴ *Vofskuhle* (o. Fußn. 68), S. 44.

¹⁸⁵ *Brun-Otto Bryde*, Verfassungsentwicklung: Stabilität und Dynamik im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, 1982, S. 272 ff.; *Vofskuhle* (o. Fußn. 68), S. 45.

¹⁸⁶ Eingehend *Christoph Möllers*, Gewaltengliederung, 2005, S. 28 ff., 40 ff.

¹⁸⁷ Hierzu stellvertretend *Oliver Lepsius*, Chancen und Grenzen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, in: Matthias Jestaedt/ders. (Hrsg.), Verhältnismäßigkeit, 2015, S. 1 (19 ff.).

typischerweise eine angemessene Stufung der Projektierung, durch die Probleme auf mehreren Entscheidungsebenen und in unterschiedlichen Entscheidungsphasen arbeitsteilig abgearbeitet werden.¹⁸⁸ Rechtliche Verfahren dienen insoweit zugleich der Reduktion von Komplexität.¹⁸⁹ Unterschiedliche Entscheidungsebenen lösen unter dem Gesichtspunkt der funktionalen Gewaltengliederung auch sehr unterschiedlichen Legitimationsbedarf aus, der wiederum durch unterschiedliche Legitimationsstränge und -mechanismen sowie in der Regel durch eine hierarchische Verdichtung der Rechtsbindung von oben nach unten befriedigt wird. Dies zeigt sich mit besonderer Deutlichkeit im stark prozeduralisierten StandAG. Die gestufte sowie prozedurale Konkretisierung und Individualisierung des geltenden Rechts als ein Proprium der Exekutive hat insoweit einen legitimatorischen Eigenwert,¹⁹⁰ der sowohl darin besteht, mit der Annäherung an konkrete Entscheidungsgegenstände die Permeabilität für individuelle Legitimationspfade zu erhöhen als auch das auf Abstraktion und Generalisierung ausgerichtete parlamentarische Gesetzgebungsverfahren von dysfunktionalen Distanzverlusten freizuhalten.¹⁹¹ Im Rahmen der verfahrensförmigen Umsetzung können auch verfahrensrechtliche Sekundärziele wie Akzeptanz, Rechtssicherheit und Partizipation der Öffentlichkeit verwirklicht werden.

Um diese Differenzierungs- und Legitimierungspotentiale der einfachen Gesetzgebung und der anschließenden Verwaltungsverfahren nicht zu vergeuden, sollte eine Verfassungsänderung ein Ausstiegsziel oder Folgefragen nur abstrakt regeln und hinreichende Umsetzungsspielräume belassen. Atomausstieg als schlichter Verfassungsvollzug würde der Komplexität der Energiewende sicherlich nicht gerecht. Daher sollte auf die Normierung von konkreten Ausstiegsszenarien – namentlich der Festlegung von einzelnen Laufzeiten oder Regelungen zu einzelnen Kraftwerken – generell verzichtet werden.

b) Systematische Integration

Schließlich stellt sich die Frage, ob eine Verankerung des Atomausstiegs im Grundgesetz systematisch in das Grundgesetz zu integrieren wäre oder ein Fremdkörper bliebe. Selbstverständlich ist die systematische Stimmigkeit einer Rechtsordnung keine rechtliche Anforderung an Verfassungsänderungen. Systemkohärenz kann aber ein politisches Leitbild für die verfassungsändernde Gesetzgebung sein, schon weil die materielle Stimmigkeit und Geschlossenheit der Verfassung die spätere Auslegung sowie Anwendung des Verfassungsrechts erleichtert und die Überzeugungskraft des verrechtlichten politischen Gesamtkonzeptes erhöht. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob eine Regelung über den Atomausstieg in das Grundgesetz als Gesamtverfassung der Bundesrepublik Deutschland systematisch „passt“,¹⁹² sich also in die Leitbilder und Regelungsmuster des Grundgesetzes integrieren ließe.

¹⁸⁸ Etwa *Ekkehard Hofmann*, Die Modernisierung des Planungsrechts: das Energierecht als neues Paradigma der Öffentlichkeitsbeteiligung in einer Planungskaskade? JZ 2012, S. 701 (707 ff.); *Kay Waechter*, Großvorhaben als Herausforderung für den demokratischen Rechtsstaat, VVDStRL 72 (2013), S. 499 (501 ff.).

¹⁸⁹ Vgl. *Niklas Luhmann*, Legitimation durch Verfahren, 4. Aufl. (1997), S. 23 ff., 51 f.

¹⁹⁰ *Möllers* (Fn. 10), S. 112 ff.

¹⁹¹ *Klaus Ferdinand Gärditz*, Demokratische und rechtsstaatliche Verantwortlichkeit bei öffentlichen Großvorhaben, Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften 2015, S. 4 (10).

¹⁹² Die Verfassungsvergleichung ermöglicht zwar eine Annäherung an die Antwort auf die Frage, was politisch wichtig und verfassungsrechtlich typischerweise zu regeln ist. So *Häberle* (o. Fußn. 29), S. 255; ferner *Denninger* (o. Fußn. 95), S. 95 (96 f.), insbesondere unter Verweis auf die Landesverfassungen als Vergleichsobjekte. Verfassungsinhalte sind

Hierbei ist zu berücksichtigen, dass Verfassungsänderungen in der konkreten Verfassungstradition des Grundgesetzes keine Ausnahmeerscheinung sind, keinem systematischen Muster folgen und sehr unterschiedliche politische Regelungsbedürfnisse befriedigt haben. Verfassungsänderungen sind in Deutschland schon lange Normalität.¹⁹³ Inzwischen ist das Grundgesetz seit seinem Inkrafttreten sechzig Mal geändert worden.¹⁹⁴ In den letzten Dekaden erfolgte im Durchschnitt eine Verfassungsänderung jährlich, wobei die Themen oftmals auf den ersten Blick eher technischer Art waren (etwa Art. 91b, 91c GG) bzw. die föderale Kompetenzverteilung und die – ihrem Gegenstand nach unvermeidbar technische – Finanzverfassung betrafen. Verfassungsänderungen sind insoweit in der etablierten Staatspraxis zu einem Instrument politischer Gestaltung geworden, um konkrete Sachfragen verbindlich zu entscheiden. Vor diesem Hintergrund hat sich auch der Stil der Verfassung seit 1949 sukzessive gewandelt. Verfassungsbestimmungen fallen heute oft detaillierter und technischer aus und folgen sehr unterschiedlichen Stilmustern. Das Grundgesetz ist insoweit keine bürgernahe Verfassung, sondern – wie dargelegt – vor allem eine „Juristenverfassung“, die ihren hohen gesellschaftlichen Stellenwert in erster Linie aus der Verfassungsrechtsanwendung und damit aus der juristischen Regelungsfunktion zieht. Man mag dies verfassungspolitisch kritisieren.¹⁹⁵ Bei der Bewertung der Integrierbarkeit einer Bestimmung über den Atomausstieg muss man indes das Grundgesetz so nehmen, wie es evolutiv gewachsen ist.

Für die vorliegende Fragestellung ergibt sich hieraus Folgendes: Es gibt keinen einheitlichen Regelungsstil der Verfassung. Der Regelungsstil des Grundgesetzes ist schlicht abhängig vom Regelungsgegenstand und insoweit sehr disparat.¹⁹⁶ Die Verfassung ist von Stilbrüchen durchzogen und bedient sich ggf. Regelungstechniken, die sich einfach-gesetzlichen Regelungen annähern (vgl. Art. 13, 16a GG), sofern dies erforderlich erscheint, einen politischen Kompromiss einfachen Mehrheiten zu entziehen. Verfassungssystematisch ergibt sich aus dem Grundgesetz folglich auch keine Festlegung auf eine bestimmte Darstellungsweise.¹⁹⁷ Dies bedeutet, dass Regelungsstandort und Regelungstechnik für eine Bestimmung, die den Atomausstieg festschreibt, schlicht dem rechtlichen Regelungsziel und Regelungsbedarf folgt. Auch eine rechtlich sperrige Regelung lässt sich daher problemlos in das Grundgesetz integrieren; sie würde sich insoweit in die Kohorte der konstitutionalisierten Kompromisse einfügen, die das Grundgesetz durchziehen. Wenn nachfolgend einzelne Regelungstechniken, den Atomausstieg in das Grundgesetz einzufügen, diskutiert werden, soll dies daher ausschließlich unter dem Gesichtspunkt der praktischen Problemlösung erfolgen.

2. Staatszielbestimmung

Eine Möglichkeit der normativen Verankerung bestünde darin, eine Staatszielbestimmung aufzunehmen. Diese Option stand auch im Mittelpunkt der Diskussion innerhalb der Kommission.

doch immer politisch kontingent und Ausdruck von Regelungsbedürfnissen, die aus konkreten Kontexten heraus entstanden sind und sich nicht ohne Weiteres auf andere Verfassungen übertragen lassen.

¹⁹³ Masing (o. Fußn. 60), S. 1.

¹⁹⁴ Zuletzt Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91b) v. 23. 12. 2014 (BGBl. I S. 2438).

¹⁹⁵ Deutlich Christoph Möllers, Vom Altern einer Verfassung: 60 Jahre Grundgesetz, APuZ 18-19/2009, S. 5 (7).

¹⁹⁶ Hilf (o. Fußn. 121), § 262 Rn. 34.

¹⁹⁷ Voßkuhle (o. Fußn. 68), S. 43.

a) Allgemeines

Staatszielbestimmungen sind Finalprogramme;¹⁹⁸ sie verpflichten – in der Regel gewaltenübergreifend¹⁹⁹ – die Organe des Staates auf die Erreichung bestimmter Ziele, deren Gemeinwohlbeitrag verbindlich vorweggenommen als positiv definiert wird. Die Verfassung als Rahmenordnung²⁰⁰ überlässt es grundsätzlich – im Rahmen einer offenen Gemeinwohldefinition²⁰¹ – dem Gesetzgeber, Staatszwecke und Staatsziele fortwährend (neu) zu bestimmen.²⁰² Gemeinwohlziele sind kontingent. Was politisch sinnvolle Ziele sind, sollte daher grundsätzlich dem politischen Prozess überlassen bleiben. Vor diesem Hintergrund sollten Zielbestimmungen ganz allgemein nur zurückhaltend in die Verfassung aufgenommen werden. Sofern eine Staatszielbestimmung angestrebt wird, sollten sinnvollerweise nur *wesentliche* Staatsziele aufgenommen werden.²⁰³

Eine Staatszielbestimmung formuliert einerseits einen verbindlichen Handlungsauftrag, aus dem sich auch – in ihrer Regelungsdichte durchaus unterschiedliche,²⁰⁴ funktional zwischen den gegliederten Gewalten ggf. differenzierte – Verpflichtungen ableiten lassen. Andererseits enthält sie eine bloße Zieldefinition, die strukturell ein bloßes Rechtsprinzip formuliert,²⁰⁵ das eine flexible Auftragerfüllung ermöglicht. Die offene Normstruktur von abstrakten – insoweit aber kontinuierlich sichernden²⁰⁶ – Zielbestimmungen belässt die Möglichkeit, Details im pluralistischen politischen Verfahren zu konkretisieren und anzupassen.²⁰⁷ Ein Vorteil – gerade auch gegenüber Detailregelungen – würde also darin bestehen, dass eine bloße Zielbestimmung hinreichende Elastizität enthielte, um den Ausstieg im Detail den nicht abschließend vorherseh- und planbaren Entwicklungen beim Umbau der Energieversorgung anzupassen. Gerade Staatsziele haben zudem eine hohe symbolische Bedeutung. Dies verdeutlicht nicht zuletzt Art. 20a GG, dessen ökologische Schutzziele und Regelungswirkungen aufgrund eines bei seiner Einführung 1994 längst fein ausdifferenzierten (zudem inzwischen durchweg europäisierten) Umweltrechts praktisch eine nur sehr begrenzte Rolle spielten,²⁰⁸ der aber gesellschaftliches Selbstverständnis und eine Erwartungshaltung an eine „gute“ Verfassung zum Ausdruck bringt.²⁰⁹ Als Referenznorm soll vor diesem Hintergrund hier – auch aufgrund der vergleichbaren Zielsetzung, ökologische Nachhaltigkeit sicherzustellen²¹⁰ – die Leitbestimmung des Art. 20a GG dienen.

¹⁹⁸ Karl-Peter Sommermann, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, 1997, S. 356.

¹⁹⁹ Erbguth/Schlacke (o. Fußn. 51), § 4 Rn. 5; Sommermann (o. Fußn. 198), S. 362.

²⁰⁰ Ernst-Wolfgang Böckenförde, Die Methoden der Verfassungsinterpretation – Bestandsaufnahme und Kritik, NJW 1976, S. 2089 (2091, 2099); Karsten Nowrot, Das Republikprinzip in der Rechtsordnungsgemeinschaft, 2014, S. 113 f.; Bernhard Schlink, Bemerkungen zum Stand der Methodendiskussion in der Verfassungsrechtswissenschaft, Der Staat 19 (1980), S. 73 (105); Rainer Wahl, Der Vorrang der Verfassung, Der Staat 20 (1981), S. 485 (505 ff.).

²⁰¹ Oben unter C. III. 2.

²⁰² Häberle (o. Fußn. 9), S. 578; Henseler (o. Fußn. 40), S. 547; Masing (o. Fußn. 60), S. 3.

²⁰³ Möstl (o. Fußn. 84), § 17 Rn. 24.

²⁰⁴ Vgl. Sommermann (o. Fußn. 198), S. 374.

²⁰⁵ Sommermann (o. Fußn. 198), S. 359 ff.

²⁰⁶ Voßkuhle (o. Fußn. 68), S. 53.

²⁰⁷ Voßkuhle (o. Fußn. 68), S. 47.

²⁰⁸ Vgl. Hasso Hofmann, Änderungen des Grundgesetzes – Erfahrungen eines halben Jahrhunderts, in: Festschrift für Thomas Raiser, 1995, S. 859 (869): „hinterherlaufende Konstitutionalisierung“.

²⁰⁹ Allgemein Grimm (o. Fußn. 75), S. 327.

²¹⁰ Hierzu BVerfGE 118, 79 (110); Christian Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 121; Andreas Glaser, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, 2006, S. 230; Wolfgang Kahl, Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, in: ders. (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, S. 1, 29; Karl-Peter Sommermann, in: Ingo von Münch/Philip Kunig, GG, 6. Aufl. (2012), Art. 20a Rn. 25; Murswiek (o. Fußn. 51), Art. 20a Rn. 32.

b) Referenznorm Art. 20a GG

Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat bei Art. 20a GG – vergleichbar dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) – eine Ausgestaltung als *Prinzip* gewählt,²¹¹ Umwelt- und Tierschutz also als qualifizierte Abwägungsbelange definiert, die zwar Verfassungsrang genießen, abhängig von den konkreten Umständen aber durch andere Belange relativiert oder überwunden werden können. Die Konstitutionalisierung des Umweltschutzes erzeugt einen Abwägungsgesichtspunkt von Verfassungsrang.²¹² Art. 20a GG fungiert insoweit als verfassungsimmanente Grundrechtsschranke, die insbesondere Eingriffe in vorbehaltlos gewährleistete Grundrechte ermöglicht.²¹³ Bei Abwägungen im Rahmen der Angemessenheit erlangt der Umweltschutz qualifiziertes Gewicht. Dass der Regelungsauftrag abstrakt geeignet ist, auch die Zurücksetzung von verfassungsrechtlich geschützten Belangen zu rechtfertigen, bedeutet allerdings nicht, dass sich solche Ziele konkret auch in jedem Fall gegen konkurrierende Belange durchsetzen.²¹⁴

In erster Linie wird – in Nachbildung des Art. 20 Abs. 3 GG – der Gesetzgeber adressiert,²¹⁵ der den Regelungsauftrag umzusetzen und insoweit den allgemeinen Vorbehalt des Gesetzes auszufüllen hat. Den normsetzenden Organen, die dem Staatsziel mit geeigneten Vorschriften Rechnung zu tragen haben, kommt dabei ein weiterer Gestaltungsspielraum zu.²¹⁶ Ungeachtet dessen wird Art. 20a GG herkömmlicherweise ein objektiver Gesetzgebungsauftrag²¹⁷ mit permanenter Nachbesserungspflicht²¹⁸ entnommen. Diese Pflichten haben auch einen materiellen Kern. So wurde Art. 20a GG etwa ein ökologisches Verschlechterungsverbot²¹⁹ bzw. ein relatives Rückschrittsverbot²²⁰ – sprich: ein Verbot, bei der Qualität umweltrechtlicher Regulierung substantiell hinter den erreichten Status quo zurückzufallen – entnommen. Im Übrigen konstituiert Art. 20a GG eine Direktive bei Ermessens- und Abwägungsentscheidungen der Verwaltung und Rechtsprechung.²²¹ Individuelle Rechte folgen aus der rein objektiven Zielbestimmung hingegen nicht;²²² einzelne Bürgerinnen und Bürger können daher ohne gesetzliche Ermächtigung (vgl. dafür § 2 Abs. 3 UmwRG,

²¹¹ Jarass (o. Fußn. 51), Art. 20a Rn. 1; Reiner Schmidt/Wolfgang Kahl/Klaus Ferdinand Gärditz, Umweltrecht, 9. Aufl. (2014), § 3 Rn. 4; Helmuth Schulze-Fielitz, in: Horst Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. (2015), Art. 20a Rn. 26.

²¹² BVerfGE 127, 293 (328); Wilfried Berg, Nachhaltigkeit und Umweltstaat, in: Wolfgang Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, S. 425 (429); Schulze-Fielitz (o. Fußn. 211), Art. 20a Rn. 46 ff.

²¹³ BVerfGE 128, 1 (41, 67 f., 85); BVerwG, NJW 1995, 2648 (2649); NJW 1996, 1163; RdL 2010, 260; KG, NStZ 2010, 175 (176); Philipp Fest/Kristin Köpernik, Das Verbandsklagerecht im Tierschutz, DVBl. 2012, S. 1473 (1474); Gärditz (o. Fußn. 51), Art. 20a Rn. 69 f.; Wolfgang Löwer, Tierversuche im Verfassungs- und Verwaltungsrecht, 2006, S. 69 f.; Schmidt/Kahl/Gärditz (o. Fußn. 211), § 3 Rn. 5; Schulze-Fielitz (o. Fußn. 211), Art. 20a Rn. 87; Waechter (o. Fußn. 51), S. 323.

²¹⁴ BVerfGE 127, 293 (328).

²¹⁵ BFHE 181, 515 (519 f.); Erbguth/Schlacke (o. Fußn. 51), § 4 Rn. 7; Gärditz (o. Fußn. 51), Art. 20a Rn. 34; Jarass (o. Fußn. 51), Art. 20a Rn. 18; Lepsius (o. Fußn. 51), S. 444 ff.; Murswiek (o. Fußn. 51), Art. 20a, Rn. 57, 61; Rupert Scholz, in: Theodor Maunz/Günter Dürig (Begr.), GG, 2002/2015, Art. 20a Rn. 46; Waechter (o. Fußn. 51), S. 322.

²¹⁶ BVerfGE 118, 79 (110); 127, 293 (328); 128, 1 (51); BVerfGK 11, 445 (457); 16, 370 (378); Ivo Appel, Nationales Umweltverfassungsrecht, in: Hans-Joachim Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 4. Aufl. (2014), § 2 Rn. 116.

²¹⁷ Schulze-Fielitz (o. Fußn. 211), Art. 20a Rn. 69.

²¹⁸ Appel (o. Fußn. 216), § 2 Rn. 115; Schulze-Fielitz (o. Fußn. 211), Art. 20a Rn. 72.

²¹⁹ Murswiek (o. Fußn. 51), Art. 20a Rn. 44. Kritisch Appel (o. Fußn. 216), § 2 Rn. 115; Gärditz (o. Fußn. 51), Art. 20a Rn. 53.

²²⁰ Schulze-Fielitz (o. Fußn. 211), Art. 20a Rn. 71.

²²¹ Appel (o. Fußn. 216), § 2 Rn. 117; Astrid Epiney, in: Hermann von Mangoldt/Friedrich Klein/Christian Starck (Hrsg.), GG, Bd. II, 6. Aufl. (2010), Art. 20a Rn. 96; Schmidt/Kahl/Gärditz (o. Fußn. 211), § 3 Rn. 5; Schulze-Fielitz (o. Fußn. 211), Art. 20a Rn. 79 f.

²²² BVerfGK 16, 370, 377; BVerfG-K, NVwZ 2001, 1148 (1149); BVerwG, NVwZ 1998, 1080 (1081); Berg (o. Fußn. 212), S. 429; Epiney (o. Fußn. 221), Art. 20a Rn. 37; Schmidt/Kahl/Gärditz (o. Fußn. 211), § 3 Rn. 4; Waechter (o. Fußn. 51), S. 321.

§ 64 BNatSchG) die Erfüllung des objektiven Regelungsauftrags grundsätzlich auch nicht im Klagewege gerichtlich durchsetzen.

c) Bewertung

Sollte eine – hier nicht empfohlene – Verankerung des Atomausstiegs im Grundgesetz politisch befürwortet werden, bietet sich aufgrund der dargestellten Regelungsstruktur eine Staatszielbestimmung an. Insoweit sprächen zugleich Kohärenzerwägungen dafür, eine Regelung des Atomausstiegs, der vornehmlich Ziele der ökologischen Nachhaltigkeit verfolgt, an die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG zu koppeln und auf eine dichtere konstitutionelle Programmierung zu verzichten. Eine bloße Staatszielbestimmung könnte hinreichend offen ausgestaltet werden, um auch künftig flexible Reaktionen auf unerwartete Entwicklungen nicht unangemessen zu behindern. Ungeachtet der grundsätzlichen Frage, ob Staatsziele demokratietheoretisch inadäquat sind, weil sie den eigentlich zieloffenen demokratischen Prozess materialisieren und finalisieren, ist zu berücksichtigen, dass es sich hierbei um eine „schwache“ Regelungstechnik handelt. Die materielle Bindungsintensität entspräche einem Optimierungsgebot,²²³ das aber abwägungsoffen ist und im Detail nur Maßnahmen verbieten würde, die ein zu formulierendes Ausstiegsziel evident vereiteln. Zugleich würde über eine Zielbestimmung ein etwaiger Bedarf an symbolischer Vergewisserung über eine gesellschaftliche Basisentscheidung²²⁴ befriedigt.

aa) Klimaschutz ins Grundgesetz?

Eine – seitens der Kommission thematisierte – besondere Aufnahme des Klimaschutzes in die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG empfiehlt sich hingegen nicht. Zwar wäre Art. 20a GG mit seinem – auch Langzeitfolgen einschließenden – ökologischen Nachhaltigkeitsziel der geeignete Regelungsstandort.²²⁵ Richtigerweise erfasst diese Bestimmung aber schon jetzt den Klimaschutz,²²⁶ weil auch das Klima als Langzeitbeschreibung meteorologischer Zustände bezogen auf ein bestimmtes Gebiet Bestandteil der natürlichen Lebensgrundlagen ist, die nach Art. 20a GG zu schützen sind. Eine Aufnahme des Klimaschutzes wäre also überflüssig. Zudem bietet sich gerade eine Mitregelung des Klimaschutzes im Kontext des Atomausstiegs nicht an. Klimaschutzpolitisch erweist sich gerade der Atomausstieg als ambivalent. Blendet man CO₂-Emissionen im Zusammenhang mit der Gewinnung und Verarbeitung von Kernbrennstoffen aus, ist die Atomkraft klimaneutral,²²⁷ weshalb der Atomausstieg ohne hinreichenden Ausbau der Erzeugung und Verteilung von Strom aus erneuerbaren Energien über die Zuschaltung von Kohlekraftwerken eher eine negative Klimabilanz besorgen lässt. Dieses Spannungsverhältnis entsteht zwar unvermeidbar, zumal auch der Ausbau erneuerbarer Energien wegen der damit einhergehenden Umweltschäden – na-

²²³ *Epiney* (o. Fußn. 221), Art. 20a Rn. 62.

²²⁴ Oben unter C. II. 4.

²²⁵ So auch die Begründung des Gesetzentwurfs in BT-Drs. 17/5474, S. 5.

²²⁶ BVerfGE 118, 79 (110); BVerwGE 125, 68 (71); *Gärditz* (o. Fußn. 51), Art. 20a GG Rn. 9; *Thomas Groß*, Welche Klimaschutzpflichten ergeben sich aus Art. 20a GG?, ZUR 2009, S. 364 (366 f.); *Jarass* (o. Fußn. 51), Art. 20a Rn. 3; *Murswiek* (o. Fußn. 51), Art. 20a Rn. 30

²²⁷ Vgl. Kommission, Hinweisendes Nuklearprogramm, KOM(2007) 565 endgültig, S. 17 f., die daher den Ausbau der Kernenergie als klimaschutzpolitisch sinnvolle Maßnahme bewertet.

mentlich Wind- und Wasserkraft führen zu erheblichen Eingriffen in den Naturhaushalt – ökologische Binnenkonflikte auslöst.²²⁸ Ein Spannungsverhältnis zwischen verschiedenen Umweltzielen besteht schon jetzt und ist in Art. 20a GG angelegt. Diese Zieldisparität von Atomausstieg und Klimaschutz spricht aber dagegen, im Zuge einer verfassungsrechtlichen Verankerung des Atomausstiegs gleichzeitig den Klimaschutz semantisch aufzuwerten und damit implizit die Ausstiegsentscheidung für klimaschutzpolitische Relativierungen zu öffnen. Wie der konkrete Ausgleich von Zielkonflikten jeweils aussehen soll, ist zielspezifisch und im jeweiligen Regelungskontext sehr unterschiedlich zu entscheiden, was letztlich eine Aufgabe der einfachen Gesetzgebung ist,²²⁹ die eine Verfassungsänderung nicht einmal ansatzweise vorwegnehmen kann.

bb) „Energiewende“ ins Grundgesetz?

Auch von einer Erweiterung der Verfassungsänderung auf die „Energiewende“ als solche sollte Abstand genommen werden. Eine entsprechende Verfassungsänderung ist nicht erforderlich, um die Energiewende durchzusetzen, würde aber unnötig zusätzliche Interpretationskonflikte provozieren. Die ökologischen Nachhaltigkeitsziele der Energiewende – namentlich die Umstellung auf erneuerbare Energien zur Schonung natürlicher Ressourcen und zur Vermeidung von CO₂-Emissionen – werden schon jetzt unproblematisch von Art. 20a GG abgedeckt. Insoweit bereitet es aus verfassungsrechtlicher Sicht keine Probleme, im Rahmen von unvermeidbaren Abwägungen ökologische Ziele gegenüber konkurrierenden wirtschaftlichen, sozialen oder infrastrukturpolitischen Interessen durchzusetzen. Die praktischen Probleme liegen jedoch von vornherein nicht auf der Ebene des Verfassungsrechts, sondern des einfachen Rechts und seiner Anwendung, also im raumbezogenen Planungs-, Anlagengenehmigungs- und Planfeststellungsrecht. Zu deren Lösung kann eine verfassungsrechtliche Armierung des aus rechtlicher Sicht ohnehin unangefochtenen Ziels der Energiewende nichts beitragen.

Im Übrigen sind die meisten Konflikte im Kontext der Energiewende – wie soeben erwähnt – ökologische Binnenkonflikte,²³⁰ bei denen die abstrakten Ressourcen- und Klimaschutzziele des Ausbaus erneuerbarer Energien (vor allem Wind- und Wasserkraft) fallbezogen mit konkreten Zielen des Immissions- oder Naturschutzes kollidieren.²³¹ Gewichtungsvorgaben dieser in den Details

²²⁸ Allgemein Gärditz (o. Fußn. 52), S. 214 ff.; zu Einzelaspekten Rüdiger Breuer, Rechtsfragen des Konflikts zwischen Wasserkraftnutzung und Fischfauna, 2006, S. 17 ff.; Ursula Prall, Offshore-Windparks in FFH-Gebieten: Der Konflikt zwischen Klima- und Naturschutz am Beispiel des Entzugs der Vergütungsprivilegierung in § 10 Abs. 7 EEG, ZNER 2005, S. 26 (27); Michael Reinhardt, Die gesetzliche Förderung kleiner Wasserkraftanlagen und der Gewässerschutz – Zum Schutz der Umwelt vor dem Umweltschutz, NuR 2006, S. 205 (206); Alexander Roßnagel/ Anja Hentschel, Rechtliche Gewährleistung des Umweltschutzes bei erneuerbaren Energien, UTR 100 (2009), S. 253 (258 ff.).

²²⁹ Überblick zu den Regelungsansätzen Klaus Ferdinand Gärditz, Einführung in das Klimaschutzrecht, JuS 2008, S. 324 ff.; Roland Ismer, Klimaschutz als Rechtsproblem, 2014, S. 37 ff.; Hans-Joachim Koch, Klimaschutzrecht – Ziele, Instrumente und Strukturen eines neuen Rechtsgebiets, NVwZ 2011, S. 641 ff.; Sabine Schlacke, Klimaschutzrecht: ein Rechtsgebiet? Begriffliches, Systematik und Perspektiven, in: dies. (Hrsg.), Umwelt- und Planungsrecht im Wandel, 2010, S. 121 ff.; Schmidt/Kahl/Gärditz (o. Fußn. 211), § 6 Rn. 33 ff.; spezifisch zur Adaption Claus Fischer, Grundlagen und Grundstrukturen eines Klimawandelanpassungsrechts, 2013, S. 194 ff., 256 ff., 315 ff.

²³⁰ Oben Fußn. 228.

²³¹ Siehe stellvertretend aus der Praxis die Kollisionsrisiken mit Windkraftanlagen für Rotmilane: BVerwG, ZUR 2013, 616 (620); NuR 2013, 891 (893); VGH Kassel, Beschl. v. 17. 12. 2013, 9 A 1540/12.Z; VG Cottbus, NuR 2014, 67 (69 f.); VG Hannover, NuR 2013, 69 (70); für Fledermäuse: OVG Berlin-Brandenburg, ZUR 2012, 370 (371 f.); OVG Magdeburg, NuR 2013, 905 (906); hierzu etwa Christoph Brand, Naturschutzrechtliche, insbesondere artenschutzrechtliche Fragestellungen bei der Planung von Windenergieanlagen, ZNER 2010, S. 33 ff.; Michael Rolshoven, Rotmilan und Windkraft – Kein „1.000-Meter-Tabubereich“, ZNER 2010, S. 156 ff.

fallbezogen zu lösenden Probleme lassen sich von vornherein nicht sinnvoll verfassungsrechtlich regeln. Der Regelungskonflikt „Rotmilan versus Windpark“ ist evident kein Verfassungskonflikt. Eine explizite Integration des Ziels der Energiewende in das Grundgesetz würde die ohnehin bereits anspruchsvollen Konflikte allenfalls zusätzlich mit verfassungsrechtlichen Interpretations- und Abwägungsproblemen belasten, die zur sachgerechten Problembewältigung im Einzelfall nichts beitragen.

cc) Akzessorische Anpassung der Gesetzgebungskompetenz?

Eine Änderung des Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG daneben erscheint nicht notwendig, weil die Kompetenzbestimmung grundsätzlich nur den Regelungsrahmen absteckt und die ihr implizit zu entnehmende Aussage, dass das Grundgesetz die Zulässigkeit der friedlichen Nutzung der Kernenergie voraussetze,²³² durch eine entsprechende Ergänzung des materiell-rechtlichen Art. 20a GG inhaltlich derogiert würde.²³³

d) Formulierungsvorschlag

Vor diesem Hintergrund wäre folgende Regelung möglich:

In Art. 20a GG wird folgender Satz 2 eingefügt:

„Zu diesem Zweck wird die Nutzung der Kernenergie zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität geordnet nach Maßgabe der Gesetze beendet und der angefallene radioaktive Abfall dauerhaft entsorgt.“

Hieraus ergeben sich dann folgende Konsequenzen:

- Die verknüpfende Finalisierung („Zu diesem Zweck“) verdeutlicht, dass auch der Atomausstieg primär der ökologischen Nachhaltigkeit im Sinne des Satzes 1 dient. Die Gegenstandsbestimmung „Nutzung der Kernenergie zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität“ entspricht § 1 Nr. 1 AtG und stellt klar, dass sich der Atomausstieg nur auf die gewerbliche Energieerzeugung, nicht hingegen z. B. auf andere Nutzungen nuklearer Technik oder auf wissenschaftliche Forschung bezieht. Das Adjektiv „geordnet“ verdeutlicht, dass es sich um eine geregelte Abwicklung handelt, deren Durchführung, um geordnet zu sein, dann auch von den jeweiligen sozialen, ökonomischen und technischen Kontexten abhängt. Der Vorbehalt „nach Maßgabe der Gesetze“ betont die Gesetzesakzessorietät. Dies unterstreicht – insoweit freilich gegenüber Art. 20a Satz 1 GG n. F. lediglich deklaratorisch²³⁴ – die Abhängigkeit von der politischen Gestaltung, die im Rahmen der Gewaltengliederung vor allem durch Gesetz- und delegierte Verordnungsgebung erfolgt, also kein gesetzesfreier

²³² Oben C. II. 5.

²³³ So bereits zutreffend zu dem vergleichbaren Entwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen aus dem Jahr 2011 BT-Drs. 17/6302, S. 4.

²³⁴ Bei Bedarf kann daher auf den Passus „nach Maßgabe der Gesetze“ auch verzichtet werden. Angesichts der zu erwartenden Konflikte betreffend die Geschwindigkeit des Ausstiegs erscheint aber eine solche Klarstellung sinnvoll.

- mithin gerichtlich durchsetzbarer – Ausstiegsautomatismus besteht. Der rechtsstaatliche und demokratische Vorbehalt des Gesetzes bleibt insoweit unberührt.
- Die Ergänzung fügt sich nahtlos in das Schutzkonzept des Art. 20a GG ein. Insoweit greift mit der herrschenden Meinung auch das Rückschrittsverbot, das durch die strikte Finalisierung auf den Atomausstieg noch stärker konturiert wird. Auch wenn die Verfassungsbestimmung kein konkretes Datum enthält, wären doch eine substantielle Laufzeitverlängerung oder gar die Genehmigung der Neuerrichtung bzw. des Ausbaus eines Atomkraftwerks mit dieser verbindlichen Zielvorgabe unvereinbar. Insoweit wird mittelbar der Status quo des gegenwärtigen Ausstiegsszenarios, wie es in § 7 AtG geregelt ist, verfassungsrechtlich im Kern fixiert. Der Verzicht auf einen konkreten Stichtag ermöglicht es allerdings, in Abwägung mit anderen verfassungsrechtlich sanktionierten Zielen – etwa einer sozialstaatlich gebotenen Versorgungssicherheit –, beim Auslaufen flexible Übergangslösungen nach konkretem Bedarf zu finden, die zwar die Ausstiegsentscheidung nicht unterminieren, aber deren unbestreitbare Folgeprobleme abfedern.
 - Die Einbeziehung der atomaren Entsorgung stellt klar, dass diese Facette integraler Bestandteil des Atomausstiegs ist und daher an der verfassungsrechtlichen Armierung teilhat. Einer Einbeziehung der anderen Aspekte der „Energiewende“ – insbesondere des Ausbaus erneuerbarer Energien – bedarf es wie dargelegt nicht, weil diese schon heute von den Zielvorgaben des Art. 20a GG erfasst werden. Die Durchsetzung auch der anderen Ziele der „Energiewende“ wird aber durch den neuen Satz 2 ebenfalls mitverstärkt, weil der dann verfassungsunmittelbar vorgegebene Atomausstieg nur unter der Bedingung erfolgreich sein kann, dass kompensatorisch ein hinreichender Ausbau der Kapazitäten zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien gelingt.
 - Zugleich werden der Atomausstieg und die atomare Entsorgung in die allgemeinen Regelungswirkungen des Art. 20a GG einbezogen. Dies gilt namentlich für die erhöhte Durchsetzungsstärke im Rahmen von (insbesondere grundrechtlichen und planerischen) Abwägungen, die Bereitstellung kollidierendes Verfassungsrechts bei Güterkonflikten und die implizite Anordnung materieller Mindestanforderungen an die praktische Wirksamkeit (namentlich Rückschritts- und Vereitelungsverbot). Zugleich behält der Gesetzgeber bei der Umsetzung hinreichende Elastizität. Er wird weder auf bestimmte Stichtage noch auf einen forcierten Ausstieg „um jeden Preis“ verpflichtet, sondern kann die einzelnen Ausstiegsszenarien und -schritte den sozialen, ökologischen, ökonomischen und makropolitischen Kontexten bei Bedarf anpassen. Insoweit wird dann auch die demokratisch vorzugswürdige Offenheit und Politizität in hinreichendem Maße erhalten.
 - Eine solche Zielbestimmung bietet auch einen sanften Ausgleich der implizit positiv konnotierten Kompetenzzuweisung des Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG²³⁵, weil insoweit klargestellt wird, dass die Nutzung der Kernkraft zur Energiegewinnung nur noch für den Übergang als verfassungskonforme Technologie akzeptiert wird.

²³⁵ Siehe oben C. II. 5.

- Als Bestandteil einer unbestritten rein objektiv-rechtlichen Staatszielbestimmung wird zugleich klargestellt, dass der Verpflichtung zum Atomausstieg keine individuellen (und insoweit nach Art. 19 Abs. 4 GG einklagbaren) Rechte auf Atomausstieg korrespondieren. Allenfalls können sich einzelne Bürgerinnen und Bürger, die durch eine Maßnahme im Zusammenhang mit der Kernkraftnutzung in ihren subjektiven Rechten betroffen sind, nach allgemeinen Grundsätzen²³⁶ darauf berufen, dass die angegriffene Maßnahme gegen objektives Verfassungsrecht verstößt.²³⁷

3. Materielle Verpflichtung auf ein Phasing-Out

Regelungstechnisch möglich wären strikter verfassungsrechtliche Vorgaben eines Phasing-Out. Da eine bloße Zielbindung, die Atomkraftnutzung zu beenden, zwangsläufig nicht ad hoc umsetzbar wäre, sondern eine Übergangszeit benötigt, ließe sich ein verfassungsrechtlich zwingend vorgegebenes Auslaufen am ehesten dadurch erreichen, dass man Laufzeitbegrenzungen – nach dem Vorbild des § 7 Abs. 1a AtG – in die Verfassung aufnimmt. Eine solche Regelung, die dann Gesetzgeber und Verwaltung binden würde, hätte konkrete normative Steuerungskraft, wäre aber im Zweifel auch sehr technisch und strukturell unflexibel. Gegen eine solche Regelung spräche noch nicht der – verfassungspolitisch zu erwartende – Einwand, dass entsprechende Details stilistisch die Verfassung überfrachten würden. Wie dargelegt,²³⁸ sollten verfassungsästhetische bzw. stilistische Erwägungen angesichts des bunt durchwachsenen Gesamtstils des heutigen Grundgesetzes nicht überbewertet und vor allem nicht gegen eine politisch gewollte Regelungsfunktion ausgespielt werden. Entscheidende Einwände gegen eine entsprechende Regelung ergeben sich aber aus den damit verbundenen inhaltlichen Bindungen, die sich aus folgenden Gründen als inadäquat erweisen:

a) Mangelnde Flexibilität und Differenzierungsbindernis

Eine detaillierte Festlegung der Laufzeiten in der Verfassung würde sich als zu starr und zu unflexibel erweisen, schon weil Transformationsprobleme nicht auszuschließen sind und unerwartet bzw. vorhersehbar neue Krisen und Konflikte auftreten können, die eine Anpassung des Ausstiegsrahmens als politisch notwendig erscheinen lassen. Ganz allgemein sind die bisherigen Erfahrungen mit strikten und damit sperrigen Phasing-Out-Verpflichtungen, wie jüngst das Wasserrecht gezeigt hat,²³⁹ als negativ zu bewerten, weil sie den Staat auf Alles-oder-nichts-Lösungen festlegen

²³⁶ Ständige Rechtsprechung seit BVerfGE 6, 32 (42); 24, 367 (384 f.); 34, 139 (146); siehe etwa *Klaus Ferdinand Gärditz*, Grundrechte im Rahmen der Kompetenzordnung, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Band IX, 3. Aufl. (2011), § 189 Rn. 25; *Wolfgang Kahl*, Die Schutzergänzungsfunktion von Art. 2 Abs. 1 Grundgesetz, 2000, S. 27 f.

²³⁷ *Gärditz* (o. Fußn. 51), Art. 20a GG Rn. 26; *Wolfgang Kahl*, Neuere höchstrichterliche Rechtsprechung zum Umweltrecht – Teil 1, JZ 2010, S. 668 (670 mit Fn. 17); ausdrücklich offen gelassen bei BVerfGK 16, 370 (377, 383); *Andreas Voßkuhle*, Umweltschutz und Grundgesetz, NVwZ 2013, S. 1 (5).

²³⁸ Oben unter C. III. 1.

²³⁹ Eine rigide Phasing-Out-Verpflichtung insbesondere für Quecksilber enthält Art. 16 Abs. 6 UAbs. 1 Sp. 2 Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23. 10. 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (ABl. L 327, S. 1) i. V. mit den stoffbezogenen Qualitätszielen der Richtlinie 2008/105/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 16. 12. 2008 über Umweltqualitätsnormen im Bereich der Wasserpolitik und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien des Rates 82/176/EWG, 83/513/EWG, 84/156/EWG, 84/491/EWG und 86/280/EWG sowie zur Änderung der Richtlinie 2000/60/EG (ABl. 2008 L 348, S. 84). Umstritten ist dort, ob dies implizit zum Ausstieg aus der Kohlekraft zwingt, die Quecksilberrückstände bei der Verbrennung über das Abgas emittiert, was auch zu Minimaleinträgen in Gewässer führt. Hierfür etwa *Felix Ekardt/Larissa Steffenhagen*, Kohlekraftwerkbau, wasserrechtliche Bewirtschaftungsziele und

und dadurch den Differenzierungsbedarf der Rechtsetzung in einer komplexen Gesellschaft – namentlich die Leistungen kompromisshafter Gesetzgebung sowie des Verhältnismäßigkeitsprinzips – aushebeln. Zwar könnte man kompensatorisch eine Phasing-Out-Verpflichtung mit einer Notfallklausel verbinden, die Abweichungen unter bestimmten Umständen erlaubt, wenn etwa auf Grund unvorhergesehener Ereignisse (z. B. bei einer außenpolitischen Krise mit einer energieliefernden Nation oder bei Terroranschlägen auf die Energieversorgungsinfrastruktur) eine Gefährdung der effektiven Energieversorgung einträte. Mittels einer solchen Ausnahmeklausel würden sich dann aber zum einen letztlich nur politische Konflikte über die Details einer ausstiegsorientierten Politik in verfassungsrechtlichen Interpretationsstreitigkeiten ventilieren. Zum anderen würde bei einer Flexibilisierung das Regelungskonzept eines Phasing-Out generell unterlaufen und damit in Frage gestellt, sodass es sich eher empfehlen würde, die Ausstiegsregelung von vornherein konsequent auf eine bloße Zielbestimmung zu beschränken.

b) Verfassungsrechtlicher Exzeptionalismus

Gegen eine strikte Phasing-Out-Verpflichtung sprechen auch verfassungssystematische Erwägungen: Das Grundgesetz kennt grundsätzlich keine konkreten Verbote bestimmter Verhaltensweisen, sondern bietet nur einen Regelungsrahmen, der den Erlass von Verboten als sozialinadäquat bewerteter Verhaltensweisen ermöglicht sowie durch abstrakt-generellen Rationalisierungsdruck begrenzt. Eine punktuelle Ausnahme bildet lediglich Art. 26 GG, die aber ihrem Regelungsgegenstand nach (Angriffskriege und der Handel mit Kriegswaffen) – wie auch immer man die friedliche Nutzung der Kernkraft bewertet – mit den hier zu regelnden Fragen von vornherein nicht vergleichbar ist.²⁴⁰

Angesichts der sehr schwachen Konstitutionalisierung im Umweltrecht,²⁴¹ die über die rahmenartigen Vorgaben des Art. 20a GG sowie die vergleichbar strukturierten grundrechtlichen Schutzpflichten gegenüber Umweltbelastungen²⁴² nicht hinausgeht, wäre eine Detailregelung der ökologischen Dimension des Atomausstiegs – der konstitutionellen Zukunftsverantwortung – systematisch ein Fremdkörper im Verfassungsrecht. Diese exzeptionelle Stellung einer Verbotsnorm wäre

Klimaschutzrecht, NuR 2010, S. 705 (708 ff.); *Wolfgang Köck/Stefan Möckel*, Quecksilberbelastungen von Gewässern durch Kohlekraftwerke – Auswirkungen auf die Genehmigungsfähigkeit, NVwZ 2010, S. 1390 ff.; *Silke Ruth Laszkowski*, Kohlekraftwerke im Lichte der EU - Wasserrahmenrichtlinie, ZUR 2013, S. 131 ff.; mit Recht gegen Radikallösungen aber OVG Nordrhein-Westfalen, NWVBl. 2012, 181 (185); *Wolfgang Durner/Nela Trillmich*, Ausstieg aus der Kohlenutzung kraft europäischen Wasserrechts?, DVBl. 2011, S. 517 ff.; *Martin J. Obms*, Beste verfügbare Techniken versus „Phasing-Out-Verpflichtung“, NVwZ 2010, S. 675 (678 f.); *Wolf Friedrich Spieth/Nils Christian Ipsen*, Verbieta die Wasserrahmenrichtlinie den Bau von Kohlekraftwerken?, NVwZ 2011, S. 536 (537 ff.).

²⁴⁰ Befremdlich insoweit die Gleichsetzung im Entwurf der Fraktion Die Linke, BT-Drs. 17/5474, S. 4. Die dort vorgesehene Bestrafungspflicht für die Errichtung und den Betrieb von Kernkraftanlagen (Art. 26 Absatz 3 Satz 2 GG-E) ist nicht nur neben § 327 Abs. 1 StGB nach einem erfolgten Ausstieg überflüssig. Sie stellt auch implizit durch den syntaktischen Gleichklang mit Art. 26 Abs. 1 GG die Nutzung der Kernenergie auf eine Stufe mit der Vorbereitung eines Angriffskriegs, was nicht zuletzt gegenüber Schwellenländern (wie Indien oder China), die auf diese Energieerzeugungsform angewiesen sind, schlichtweg anmaßend ist.

²⁴¹ *Ivo Appel*, Eigenwert der Verfassung im Umweltrecht, in: Thomas Vesting/Stefan Koriath (Hrsg.), *Der Eigenwert des Verfassungsrechts*, 2011, S. 289 (300 ff.).

²⁴² Vgl. BVerfGE 49, 89 (141 ff.); 53, 30 ff.; 56, 54 ff.; BVerfGE 79, 174 (202); BVerfGK 10, 208 (211); 4, 402 (407, 416); 16, 370, 375; BVerfG-K, NJW 1996, 651; NJW 1996, 651 (652); NJW 1997, 2509; NJW 2002, 1638 f.; NVwZ 2009, 1494 (1495); NVwZ 2009, 1489; NVwZ 2010, 702 (704); NVwZ 2011, 991 (993); im Einzelnen *Gärditz* (o. Fußn. 51), Art. 20a Rn. 82 ff.; *Voßkuhle* (o. Fußn. 237), S. 1 ff.

politisch nur schwer zu begründen, zumal es auch andere Verhaltensweisen gibt, denen ein erhebliches ökologisches Risiko mit Langzeitfolgen immanent ist.

c) Bewertung

Von einer Phasing-Out-Verpflichtung im Grundgesetz ist abzuraten. Sie würde sich als zu starr, unflexibel und differenzierungsfeindlich erweisen. Zudem wäre ein technikpolitisches Verbot ein systematisch schwer zu begründender Fremdkörper im Grundgesetz. Sollte ein konkretes Phasing-Out-Ziel dennoch verfassungspolitisch gewünscht sein, sollte auf eine standortbezogene Feindifferenzierung verzichtet werden, zumal sich bei Inkrafttreten der Verfassungsänderung die Mehrheit der in § 7 Abs. 1a AtG geregelten Laufzeiten ohnehin auf bereits abgeschaltete Kraftwerke beziehen wird. Sinnvoller wäre es, ein einheitliches Enddatum – nach jetzigem Stand: 31. Dezember 2022 – für die Atomkraftnutzung vorzusehen und die Umsetzung dann dem Gesetzgeber zu überlassen. Ein konkreter Regelungsstandort hierfür drängt sich mangels regelungstechnischen Vorbilds im Grundgesetz nicht auf. Eine Aufnahme in die abstrakte Grundsatzbestimmung des Art. 20a GG bietet sich jedenfalls nicht an, auch weil es um ein konkretes Verbot und nicht um ein allgemeines Staatsziel ginge. Denkbar wäre eine Regelung im Zusammenhang mit Art. 87c GG, der allerdings als Ergänzung zu Art. 85 GG die föderale Kompetenzverteilung betrifft und daher jedenfalls systematisch ebenfalls kein geeigneter Regelungsstandort wäre. Damit verbleibt letztlich nur das Übergangsrecht der Art. 143a ff. GG, das immerhin von Regelungsstil und Technizität ein adäquates Umfeld für eine Ausstiegsklausel böte.²⁴³

d) Formulierungsvorschlag

Eine mögliche Regelung könnte wie folgt gefasst werden:

Es wird folgender Art. 143e ins Grundgesetz eingefügt:

„Die Nutzung der Kernenergie zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität wird zum 31. Dezember 2022 beendet. Die näheren Einzelheiten einschließlich der Sicherstellung der Energieversorgung im Übergang regelt ein Gesetz nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG.“

Auch hier verdeutlicht Satz 1, dass es nur um die kommerzielle Energieerzeugung geht. Andere Nutzungen – namentlich im Bereich der Forschung, theoretisch aber auch im militärischen Bereich – sind nicht ausgeschlossen. Satz 2 bietet die Möglichkeit, über den Vorbehalt einer näheren gesetzlichen Regelung eine Mindestelastizität beizubehalten, um Übergangsprobleme zu bewältigen. Zugleich wird klargestellt, dass das Grundgesetz nicht den Betreibern verfassungsunmittelbar Tätigkeitsverbote auferlegt.²⁴⁴ Vielmehr wird nur dazu nur ermächtigt, aus sachlichen Gründen Verbote – der allgemeinen grundrechtlich-rechtsstaatlichen Freiheitsverteilungsregel²⁴⁵ entsprechend –

²⁴³ So konsequent bereits der Entwurf in BT-Drs. 17/6302.

²⁴⁴ So aber noch die Entwürfe eines Art. 20b Abs. 1, 3 GG in BT-Drs. 17/5474, S. 4 und eines Art. 20a Satz 2 GG in BT-Drs. 17/6302, S. 3.

²⁴⁵ Verfassungsdogmatisch entfaltet etwa bei *Wolfgang Kahl*, Vom weiten Schutzbereich zum engen Gewährleistungsgehalt, *Der Staat* 43 (2004), S. 167 (174 ff.); *ders.*, Die Schutzergänzungsfunktion von Art. 2 Abs. 1 Grundgesetz, 2000,

aufzuerlegen; Verbote entstehen also erst durch positive Schrankenziehung, ihr konkreter Zuschnitt ergibt sich aus dem Gesetz und ist vor allem durch den parlamentarischen Gesetzgeber auszuformen.

4. Legalisierung

In Betracht käme eine nachträgliche Absicherung der Legalität des Atomausstiegs. Hierdurch ließen sich auch – bislang nicht abschließend widerlegte – Zweifel an der Verfassungskonformität des bereits einfach-gesetzlich initiierten und partiell durchgeführten Ausstiegs²⁴⁶ erledigen, vorausgesetzt, eine „Legalisierung“ wäre auch rückwirkend möglich.

a) Konstitutionelle Legalisierungsoption

Auch Verfassungsänderungen sind rückwirkend möglich, weil der Regelungsgehalt einer Norm durch den Gesetzgeber autonom bestimmt wird. Zu welchem Zeitpunkt und an welchem Ort eine Norm gilt, lässt sich nicht allgemein bzw. abstrakt-theoretisch bestimmen, sondern ist schlicht eine Frage des positiven Rechts,²⁴⁷ dessen Inhalt hier nach Art. 79 GG bestimmt wird. Da die rechtsstaatlichen Grenzen rückwirkender Gesetzgebung über die Grundrechte und Art. 20 Abs. 3 GG auf der Regelungsebene der Verfassung normiert sind, kann sich der verfassungsändernde Gesetzgeber – und vorbehaltlich menschenrechtlicher Verbürgungen sowie der sich aus Art. 79 Abs. 3 GG ergebenden Schranken – auch über die allgemeinen Grenzen der Rückwirkung hinwegsetzen. Die äußeren Grenzen der Rückwirkung, die das BVerfG entwickelt hat, sind in ihrer Elastizität und Detailliertheit kein Bestandteil des nach Art. 79 Abs. 3 GG änderungsfesten Verfassungskerns,²⁴⁸ sondern – jenseits einer elementaren Preisgabe von Mindestwartungen an die normative Orientierung – für den Gesetzgeber im Rahmen des Art. 79 Abs. 2 GG disponibel. Erst recht ließen sich verfassungsrechtliche Zweifel durch explizite Normierung des Atomausstiegs klarstellend ausräumen. Eine nachträgliche Sanktionierung als verfassungskonform entspräche am ehesten der nachträglichen Klärung einer unübersichtlichen Rechtslage im Interesse der – ihrerseits durch Art. 20 Abs. 3 GG geforderten – Rechtssicherheit, wobei hier ohnehin mit der Verfassungskonformität der nachträglichen Verkürzung von Laufzeiten das festgeschrieben würde, was überwiegend und mit Recht auch heute angenommen wird.

S. 21; Hans Hugo Klein, Über Grundpflichten, Der Staat 14 (1975), S. 153 (157); Josef Franz Lindner, Theorie der Grundrechtsdogmatik, 2005, S. 216; Fritz Ossenbühl, Die Interpretation der Grundrechte in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, NJW 1976, S. 2100 (2101); verfassungstheoretisch Carl Schmitt, Verfassungslehre, 10. Aufl. (2010), S. 126.

²⁴⁶ Insbesondere Ossenbühl (o. Fußn. 106), der die nachträgliche Laufzeitverkürzung als Enteignung nach Art. 14 Abs. 3 GG qualifiziert; ferner Degenhart (o. Fußn. 172), S. 211 ff. Für eine Verfassungskonformität aber etwa David Bruch/Holger Greve, Atomausstieg 2011 als Verletzung der Grundrechte der Kernkraftwerksbetreiber?, DÖV 2011, S. 794 ff.; Däuper/Michaels/Voß (o. Fußn. 106), S. 375 ff.; Felix Ekardt, Atomausstieg, Eigentumsgarantie, Abwehrrechte und Schutzgrundrechte, NuR 2012, S. 813 ff.; Wolfgang Emer, Der neuerliche Ausstieg aus der Kernenergie – verfassungskonform und entschädigungsfrei?, NVwZ 2012, S. 1035 ff.; Michael Kloepfer, 13. Atomgesetznovelle und Grundrechte, DVBl. 2011, S. 1437 ff.; Schlömer (o. Fußn. 101), S. 100-191; Astrid Wallrabenstein, Die Verfassungsmäßigkeit des jüngsten Atomausstiegs, Humboldt Forum Recht 11/2011, S. 108 (111 ff.); Wollenteit (o. Fußn. 103), S. 323 ff.; Cornelia Ziehm, Atomausstieg und Energiewende, ZNER 2012, S. 221 ff.

²⁴⁷ Vgl. nur Hans Kelsen, Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts, 2. Aufl. (1928), S. 72.

²⁴⁸ Anders wohl Enzensperger (o. Fußn. 5), S. 34.

b) Änderungsbedarf?

Ob tatsächlich Bedarf nach einer Verfassungsänderung besteht, kann bezweifelt werden, weil rechtliche Angriffe gegen die Laufzeitverkürzung ohnehin voraussichtlich erfolglos bleiben werden. Eine (entschädigungspflichtige bzw. ohne Entschädigungsjunktim verfassungswidrige) Enteignung (Art. 14 Abs. 3 GG) liegt richtigerweise nicht vor,²⁴⁹ weil die Verkürzung von Restlaufzeiten nicht unter den Schutz des Art. 14 GG fallende Rechtspositionen²⁵⁰ entzieht, sondern nur die Schranken der Nutzung des Eigentums an den Kraftwerken neu bestimmt. Als Inhalts- und Schrankenbestimmung²⁵¹ ist die Laufzeitverkürzung aber ersichtlich verfassungskonform, weil sie lediglich gesellschaftliche Bewertungen von Risiken – jedenfalls im Grundsatz²⁵² – längst amortisierter Technologie neu zieht und hierbei an Risikobewertungen anknüpft, die die Kernkraft dauerhaft begleitet haben.²⁵³ Auch wenn sich in dem Unfall von Fukushima kein neues Risikoszenario objektiviert hat, führt die immanente politische Wertungsabhängigkeit der Frage, wie sozialadäquate Risiken zu bestimmen sind, verfassungsrechtlich dazu, dass der Gesetzgeber nicht auf neue Erkenntnisse verweisen muss, um eine Risikotechnologie gesellschaftlich anders bewerten zu dürfen.²⁵⁴ Verwender einer Risikotechnologie haben damit von vornherein mit Änderungen politisch umstrittener Wertungen zu rechnen; ihnen sind risikospezifische Wertungsänderungen auch in stärkerem Maße zumutbar. Dass die rechtsstaatlichen Grenzen des Vertrauensschutzes durch die Laufzeitverkürzung verletzt worden wären, ist jedenfalls prima facie nicht ersichtlich. In dem kurzen Interim zwischen dem Elften Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes vom Dezember 2010²⁵⁵ und dem Dreizehnten Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes²⁵⁶, in dem die Laufzeiten vorübergehend verlängert wurden, sind keine verfassungsrechtlich geschützten Positionen entstanden, die einen Vertrauenstatbestand erfüllen.²⁵⁷ Dies kann hier nicht vertieft werden, verdeutlicht aber, dass jedenfalls kein akuter Handlungsdruck besteht, dem Risiko, der Atomausstieg werde sich als verfassungswidrig erweisen, entgegenzuwirken. Freilich wäre es möglich, eine Verfassungsänderung gezielt einzusetzen, um für Rechtssicherheit zu sorgen und – ggf. auch inzidente – Streitigkeiten über die Verfassungskonformität zu beenden.

²⁴⁹ So aber *Ossenbühl* (o. Fußn. 106), S. 29 ff. Offen gelassen, aber im Rahmen der folgenden Untersuchung unterstellt *Matthias Cornils*, Die Bewertungsstichtagsregelung bei der atomrechtlichen Legalenteignung, 2015, S. 12 f., 19 ff.

²⁵⁰ Für eine Schutzbereichseröffnung *Jens Kersten/Albert Ingold*, Die Beschleunigung des Atomausstiegs - Verfassungsrechtliche Anforderungen ZG 2011, S. 350 (355); *Fritz Ossenbühl*, Eigentumsschutz und Reststrommengen beim Atomausstieg, DÖV 2012, S. 697 ff.; ablehnend *Däuper/Michaels/Voß* (o. Fußn. 106), S. 377.

²⁵¹ *Bruch/Greve* (o. Fußn. 246), S. 797; *Ewer* (o. Fußn. 246), S. 1037; *Kersten/Ingold* (o. Fußn. 250), S. 357; insoweit auch *Di Fabio* (o. Fußn. 106), S. 62 ff., der allerdings die konkrete zeitliche Ausgestaltung für unverhältnismäßig erachtet.

²⁵² Auf Fragen, die spezifisch einzelne Kraftwerke (namentlich Krümmel) betreffen, kann hier auch mangels entsprechender Informationen nicht eingegangen werden. Vgl. hierzu *Kloepfer* (o. Fußn. 246), S. 1442.

²⁵³ Zutreffend etwa *Eckardt* (o. Fußn. 246), S. 817; *Ewer* (o. Fußn. 246), S. 1037 f.; anders aber *Dirk Hellfabrt*, Rechtsfragen des Atomausstiegs, 2003, S. 163.

²⁵⁴ *Kersten/Ingold* (o. Fußn. 250), S. 363 f.

²⁵⁵ Gesetz v. 8. 12. 2010 (BGBl. I S. 1814). Hierzu kritisch unter wettbewerblichen Gesichtspunkten *Olaf Däuper/Roman Ringwald/Uwe Hilmes*, Rechtliche Grenzen einer Laufzeitverlängerung für den Betrieb von Kernkraftwerken, ZNER 2010, S. 343 ff.

²⁵⁶ Gesetz v. 31. 7. 2011 (BGBl. I S. 1704). Hierzu *Däuper/Michaels/Voß* (o. Fußn. 106), S. 375 ff.

²⁵⁷ So auch *Däuper/Michaels/Voß* (o. Fußn. 106), S. 378; *Kloepfer* (o. Fußn. 246), S. 1446; differenziert *Kersten/Ingold* (o. Fußn. 250), S. 364 ff. Offen gelassen, aber insgesamt vertrauensschuttfreundlicher *Meinhard Schröder*, Verfassungsrechtlicher Investitionsschutz beim Atomausstieg, NVwZ 2013, S. 105 (108 ff.).

b) Folgen einer zu erwartenden Entscheidung des BVerfG

Unabhängig hiervon stellt sich die Frage, inwiefern eine Verfassungsänderung ihre Regelungsfunktion nach einer Entscheidung des BVerfG über den Atomausstieg überhaupt noch erfüllen könnte. Das BVerfG hat bereits die mündliche Verhandlung über das 13. Atomrechtsänderungsgesetz am 15. März 2016 durchgeführt; es wird absehbar vor einer möglichen Verfassungsänderung entscheiden. Erachtet das Gericht die rückwirkende Laufzeitverkürzung richtigerweise nicht als Verletzung der Art. 12 Abs. 1, 14 Abs. 1 Satz 1 GG, hat sich jedenfalls der Verfassungskonflikt in Bezug auf grundrechtliche Positionen der Betreiber erledigt.

Sollte das BVerfG überraschenderweise die Laufzeitverkürzung für verfassungswidrig erachten, bindet die materielle Rechtskraft zunächst die Beteiligten;²⁵⁸ die darüber hinausreichende Bindungswirkung bindet alle Organe des Bundes und der Länder (§ 31 Abs. 1 BVerfGG). Dies würde allerdings den verfassungsändernden Gesetzgeber nicht an einer (ggf. rückwirkenden) Legalisierung hindern. Zum einen fehlt es schon an einer Identität des Streitgegenstandes,²⁵⁹ weil mit einer Verfassungsänderung ein neuer Rechtsgrund für den Atomausstieg gesetzt würde, dessen Beseitigung verfassungsrechtlich angestrebt wird²⁶⁰ und zudem im Falle der Verfassungswidrigerklärung des Atomausstiegs ohnehin der Gesetzgeber eine (dann rückwirkende) Neuregelung schaffen müsste, die von der Ausgangsregelung formal zu unterscheiden ist. Zum anderen ist die materielle Rechtskraft verfassungsgerichtlicher Entscheidungen und die daraus resultierende Bindung eine Folge der verfassungsrechtlichen Rechtsprechungsfunktionen des BVerfG (Art. 93 f. i. V. mit Art. 92 GG), die aber ihrerseits zur Disposition des verfassungsändernden Gesetzgebers stehen. Dieser kann dann auch verfassungsgerichtlichen Urteilen rückwirkend die Grundlage entziehen. Mit nach Art. 79 Abs. 3 GG unantastbaren Kerngehalten der Gewaltengliederung (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) ist eine solche Randkorrektur der Rechtsprechung durch die Legislative vereinbar.

Eine entsprechende Verfassungsänderung, die das BVerfG rückwirkend „korrigieren“ soll, müsste dann aber – auch mit Blick auf die konkreten Regelungen des § 7 AtG – sehr detailliert ausfallen, weil sie faktisch an die Stelle eines verworfenen einfachen Parlamentsgesetzes treten würde. Rechtlich ist dies möglich, verfassungstheoretisch sprechen aber – wie dargelegt – gewichtige Gründe gegen eine im Detail ausbuchstabierte Regelung über den Atomausstieg im Grundgesetz. Ob eine unmittelbare Korrektur verfassungsgerichtlicher Entscheidungen überhaupt politisch durchsetzbar wäre, sei dahingestellt.

c) Formulierungsvorschlag

Sachgerechter erschiene es jedenfalls, den Atomausstieg abstrakt abzusichern, die näheren Einzelheiten aber weiterhin der Gesetzgebung zu überlassen. Dies wäre möglich, wenn eine entsprechende Ermächtigung geschaffen würde, gesetzlich einen dem Grunde nach verfassungskonformen Ausstieg zu regeln. Auch eine solche Regelung kann hier allerdings nicht empfohlen werden,

²⁵⁸ BVerfGE 78, 320 (328); *Andreas Heusch*, in: Christian Burkiczak/Franz-Wilhelm Dollinger/Frank Schorkopf (Hrsg.), BVerfGG, 2015, § 31 Rn. 43; *Hans Lechner/Rüdiger Zuck*, BVerfGG, 7. Aufl. (2015), § 31 Rn. 15.

²⁵⁹ Vgl. zu diesem Kriterium BVerfGE 78, 320 (328); 104, 151 (196); *Heusch* (o. Fußn. 258), § 31 Rn. 42; *Eckart Klein*, Entscheidungswirkungen, in: Ernst Benda/ders./Oliver Klein (Hrsg.), Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl. (2012), § 40 Rn. 1426.

²⁶⁰ Die zu überprüfende Norm taucht insoweit nicht als Maßstab, sondern als Angriffsgegenstand auf, der den streitgegenständlichen Lebenssachverhalt mitkonstituiert.

weil sie letztlich aus rein instrumentellen Gründen einfach-gesetzliche Entscheidungen konstituiert. Eine Staatszielbestimmung, die das Ausstiegsziel verfassungsrechtlich armiert und ihm daher auch im Rahmen der Verhältnismäßigkeit zu einer erhöhten Durchsetzbarkeit verhilft, erscheint aus hiesiger Sicht ausreichend.

Sollte dies anders als hier bewertet werden, könnte hilfsweise eine mögliche Regelung wie folgt gefasst werden:

*Es wird folgender Art. 143e ins Grundgesetz eingefügt:
„Die Nutzung der Kernenergie zur gewerblichen Erzeugung wird mit Wirkung ab dem 6. August 2011 stufenweise bis zum 31. 12. 2022 nach Maßgabe eines Gesetzes beendet, das der Bund im Rahmen des Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG erlässt.“*

Am 6. August 2011 ist das Dreizehnte Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes in Kraft getreten, sodass insoweit die Laufzeitverkürzung über eine Ausstiegsverpflichtung im Grundsatz sanktioniert wird. Grundsätzlich wäre es zwar auch denkbar, die Nutzung der Kernenergie nur durch ein Enddatum zu befristen.²⁶¹ Diese Regelung würde dann von vornherein keine („echte“) Rückwirkung entfalten, sondern lediglich künftiges Verhalten erfassen („unechte Rückwirkung“). Der Nachteil dieser Regelung im vorliegenden Kontext besteht schlicht darin, dass damit zum einen die Laufzeitverkürzungen von Kraftwerken, die aufgrund der Laufzeitverkürzung bereits außer Betrieb genommen wurden, nicht mehr legalisiert würden. In diesem Rahmen bestünde die Unsicherheit fort, ob der Atomausstieg insoweit verfassungswidrig war und hierfür ggf. sogar Entschädigung zu leisten ist. Zudem würde eine Stichtagsregelung auch nicht daran hindern, mit abgeschalteten, aber noch betriebsbereiten Kraftwerken bis zum Stichtag wieder ans Netz zu gehen. Der vorliegende Regelungsentwurf überträgt daher bewusst die Kompetenz, über die Abschaltung der einzelnen Kraftwerke zu entscheiden, dem Gesetzgeber.

Als sowohl jüngere als auch speziellere Regelung stellt Art. 143e GG n. F. klar, dass das Eigentumsgrundrecht (Art. 14 GG) keinen Schutz gegen ausstiegsorientierte Maßnahmen der Laufzeitverlängerung bis zum Stichtag bietet. Umgekehrt bietet die Regelung hinreichende Elastizität, um bei der Entscheidung, welches Kraftwerk wann unter welchen Bedingungen abgeschaltet wird, sowohl Erwägungen der Versorgungssicherheit gegenüber der Allgemeinheit als auch der Verhältnismäßigkeit gegenüber den Betreibern hinreichend Rechnung zu tragen. Dies könnte wiederum relevant werden, wenn der Atomausstieg gemessen an einem etwaigen völkerrechtlichen Eigentumschutz zu rechtfertigen ist.²⁶²

5. Normierung von Folgefragen des Atomausstiegs

Verfassungsrechtlich umstritten geblieben sind Folgefragen, die nicht den Atomausstieg als solchen betreffen, sondern an diejenigen Herausforderungen anknüpfen, die infolge des Atomausstiegs

²⁶¹ So der seinerzeitige Entwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 17/6302, S. 2.

²⁶² Dazu unten C. VI.

entstanden sind. Zwei Problemkomplexe treten hier besonders hervor: die Verteilung der Kostenlasten im Rahmen der Abwicklung (a)) und die atomare Endlagerung (b)).

a) Kostenlasten

Wer letztlich die Kosten des Rückbaus der Atommeiler und der Endlagerung zu tragen hat und wer für etwaige Schäden haftet, ist bislang nicht abschließend geklärt bzw. entschieden. Politische Aushandlungsprozesse, in denen auch die (vormaligen) Betreiber der Kraftwerke als (potentielle) Kostenschuldner agieren, sind unvermeidbar. Hierbei wird es absehbar auch zu verfassungsrechtlichen Auseinandersetzungen kommen, sofern die Betreiber oder deren Rechtsnachfolger belastet werden. So wurde etwa eine – derzeit diskutierte – Nachhaftung ebenso für verfassungswidrig erachtet²⁶³ wie überhaupt eine Abwälzung der Kosten der Endlagerung auf die Atomabfallerzeuger²⁶⁴. Auch wenn die vorgebrachten Argumente letztlich nicht überzeugen – was hier nicht vertieft werden kann –, bestehen jedenfalls rechtliche Unsicherheiten fort, die eine Verfassungsänderung zumindest abbauen könnte:

aa) Mangelnder Regelungsbedarf

Grundsätzlich dürfte es zur Absicherung der nachgelagerten Verantwortlichkeit der Betreiber für den Rückbau und die Folgekosten keiner Verfassungsänderung bedürfen, weil es sich hierbei lediglich um eine Aktualisierung der Sozialbindung des Eigentums handelt (Art. 14 Abs. 2 GG). Vertrauensschutz jenseits der Amortisation getätigter Investitionen besteht grundsätzlich nicht,²⁶⁵ erst recht nicht, wenn nicht die Eigentumsnutzung beschränkt, sondern letztlich nur eine spezifische (nachgelagerte) Handlungsverantwortlichkeit für die frühere Nutzung begründet wird. Auch eine etwaige Regelung, die die Rechtsnachfolger in die Haftung einbezieht, um zu verhindern, dass das verlustreiche Atomstromgeschäft auf vermögensarme Tochtergesellschaften ausgelagert wird, bewegt sich grundsätzlich im Rahmen verhältnismäßiger Inhalts- und Schrankenbestimmung (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG), zumal bei einer Verhältnismäßigkeitsprüfung auch zu berücksichtigen wäre, dass es sich bei der Kernkraft um eine Technologie handelt, die finanziell wie regulativ stark gefördert wurde,²⁶⁶ was insoweit wiederum in der Vergangenheit erhebliche Gewinne ermöglicht hat.

Dies soll hier nicht vertieft werden. Denn aus der Sicht des verfassungsändernden Gesetzgebers kommt es darauf an, dass diese Fragen verfassungsrechtlich umstritten sind bzw. umkämpft sein werden. In der Verfassung lassen sich zwar sinnvollerweise keine Einzelheiten eines Kostenlast- und Haftungsregimes regeln, zumal auch hier hinreichend flexibel auf das Verhalten der Akteure, die nicht hinreichend absehbaren Kostenentwicklungen sowie Herausforderungen bei Rückbau- und Endlagerung reagiert werden muss. Denkbar ist aber eine abstrakte Bestimmung, die die Verantwortlichkeit der Betreiber für die Folgekosten des Atomausstiegs (nach der hier vertretenen Auffassung: deklaratorisch) bekräftigt. In der Sache handelt es sich zwar hierbei um eine Grundrechtsschranke. Eine Positionierung im Rahmen des einschlägigen Eigentumsgrundrechts (Art. 14

²⁶³ *Leidinger* (o. Fußn. 108), S. 30.

²⁶⁴ *Ulrike Feldmann*, Das Standortauswahlgesetz oder „Des Kaisers neue Kleider“, atw 58 (2013), S. 543 (544).

²⁶⁵ *Ulrich Büdenbender/Klaus Ferdinand Gärditz/Wolfgang Löwer/Markus Ludwigs/Marian Paschke/Peter-Tobias Stoll/Rüdiger Wolfrum*, Rechtliche Rahmenbedingungen für die Reform der Förderung Erneuerbarer Energien in Deutschland, 2014, S. 27 f.

²⁶⁶ Siehe im Überblick *Timo Hochmuth*, Die atomrechtspolitische Entwicklung in Deutschland seit 1980, 2014, S. 13 ff.

GG) erscheint aber systematisch nicht überzeugend, weil damit die ausdifferenzierte Systematik dieser Verfassungsnorm durch eine atypische Spezialregelung beeinträchtigt würde. In der Sache dürfte sich auch hier wieder eine Übergangsregelung im Schlussteil der Verfassung empfehlen.

bb) Formulierungsvorschlag

Eine mögliche Regelung könnte – auch hier hilfsweise formuliert – wie folgt gefasst werden:

Es wird folgender Art. 143e ins Grundgesetz eingefügt:
„Die Betreiber von Anlagen zur gewerblichen Erzeugung der Kernenergie sowie die Rechtsnachfolger der Betreiber sind an den Lasten für den Rückbau der nicht mehr erforderlichen Infrastruktur, für die Aufsuche eines Endlagers sowie für die Endlagerung gemäß ihrer Verursachungsbeiträge angemessen zu beteiligen. Die näheren Einzelheiten regelt ein Gesetz, das der Bund im Rahmen des Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG erlässt.“

Diese Regelung betont – in Aktualisierung des Verursacherprinzips²⁶⁷ – die Folgenverantwortlichkeit der Betreiberunternehmen für die Beseitigung der Umweltbeeinträchtigungen, die durch den Betrieb von Atomkraftwerken entstanden sind. Nähere Einzelheiten werden einem ausführenden Bundesgesetz überantwortet (Satz 2), das dann auch bei geänderten technischen, sozialen oder ökonomischen Herausforderungen hinreichend flexibel angepasst werden kann. Die Bezugnahme auf eine „angemessene“ Kostenbeteiligung ist offen genug, die Inanspruchnahme aus Gründen der Verhältnismäßigkeit zu begrenzen. Mit der Betreiberverantwortlichkeit wird zugleich verfassungsunmittelbar klargestellt, dass es sich bei den Betreibern um eine homogene und sonderverantwortliche Gruppe handelt, die für die Finanzierung des Atomausstiegs im Sinne der ständigen Rechtsprechung²⁶⁸ durch eine Sonderabgabe herangezogen werden könnte,²⁶⁹ sofern diese Form der Finanzierung sachgerecht erscheint. Der Begriff der Lasten ist bewusst weit gewählt und schließt alle kostenverursachenden Maßnahmen ein; dies gilt namentlich auch für eine (ggf. zu versichernde) Haftung für Schäden. Eine Erstreckung auf die Rechtsnachfolger sanktioniert verfassungsrechtlich eine Nachhaftung, wobei Rechtsnachfolgetatbestand und Haftungsgrund in dem nach Satz 2 zu erlassenden Gesetz – unter Beachtung der Verhältnismäßigkeit – ausgestaltet werden können.

b) Standortauswahl bei der atomaren Endlagerung

Eine Verfassungsänderung könnte auch dazu dienen, die Legalität der Suche und Auswahl eines atomaren Endlagers flankierend abzusichern. Gerade die atomare Endlagerung ist – anders als der Atomausstieg als solcher – politisch hoch kontrovers geblieben und daher mit Unsicherheiten belastet.²⁷⁰ Die Standortauswahl wird absehbar konfliktreich sein, wobei es sowohl föderale als auch

²⁶⁷ Dazu stellvertretend *Schmidt/Kabl/Gärditz* (o. Fußn. 211), § 4 Rn. 23 ff.

²⁶⁸ BVerfGE 55, 274 (300 ff.); 82, 159 (179 ff.); 92, 91 (113 ff.); 101, 141 (147 ff.); 108, 186 (218 f.); 135, 155 (206 f.).

²⁶⁹ De constitutione lata mit beachtlichen Argumenten kritisch *Christian Waldhoff/Hanka von Asvege*, Kernenergie als „goldene Brücke“, 2010, S. 27 ff.

²⁷⁰ *Brunnengrüber* (o. Fußn. 6), S. 124 ff.

grundrechtliche Konflikte geben dürfte. Welche Konfliktszenarien sich hier entwickeln, ist derzeit noch nicht absehbar.

aa) *Konfliktpotentiale*

Gemessen am derzeit geltenden Recht ergeben sich vor allem folgende strukturelle Probleme: Das im StandAG normierte Auswahlverfahren hat nicht nur einen Langzeithorizont, sondern institutionalisiert auch einen komplexen Bewertungsprozess, eine ausdifferenzierte Behördenstruktur der Bundesverwaltung und eine gestufte Beteiligung von politischen Akteuren, Wissenschaft sowie Öffentlichkeit.²⁷¹ Rechtsschutz ist erst gegen Auswahlvorschläge nach § 17 Abs. 4 StandAG bzw. gegen einen letztlich ergehenden Planfeststellungsbescheid (§ 9b AtG) eröffnet,²⁷² also in einer vergleichsweise späten Phase. Es besteht daher das – auch anderen gestuften Langzeitverfahren bekannte,²⁷³ im Übrigen mit Blick auf die Rechtsprechung des BVerfG²⁷⁴ unter dem Gesichtspunkt des effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG) auch grundrechtlich nicht unproblematische²⁷⁵ – Risiko, dass ein aufwändiges, langwieriges und komplexes Verfahren entwertet wird, wenn nachträglicher Rechtsschutz Erfolg hat. Eine Verfassungsänderung könnte insoweit jedenfalls spezifisch verfassungsrechtliche Risiken absichern. Das komplexe Verfahren erweist sich in vielerlei Hinsicht als atypisch; es „reibt sich am klassischen Verfassungsgefüge“²⁷⁶. Zu nennen wären insbesondere folgende mögliche Angriffspunkte:

- die Kompetenz des Bundes im Rahmen des Art. 87 Abs. 3 GG, entsprechende Bundesoberbehörden zu errichten und zugleich die Bundesregierung als Behörde in das Verwaltungsverfahren einzubeziehen;
- die Kompetenz einer nachgeordneten Behörde, für die Bundesregierung mangels eigener Gestaltungskompetenz letztlich bindende Vorlagen zu liefern und insoweit das Initiativrecht der Bundesregierung nach Art. 76 Abs. 1 GG einzuschränken;²⁷⁷
- der Grundsatz der Bundestreue (Art. 20 Abs. 1 GG), der möglicherweise dem Bund Rücksichtnahmepflichten bei der Kompetenzausübung hinsichtlich der Standortauswahl abverlangt;

²⁷¹ Tendenziell kritisch *Hans Peter Bull*, Wissenschaft und Öffentlichkeit als Legitimationsbeschaffer, DÖV 2014, S. 897 ff.; *Klaus Ferdinand Gärditz* (o. Fußn. 112), S. 356 ff.; *Marc André Wiegand*, Konsens durch Verfahren? Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz nach dem Standortauswahlgesetz im Verhältnis zum atomrechtlichen Genehmigungsverfahren, NVwZ 2014, S. 830 (833).

²⁷² Hierzu *Olaf Däuper/ Adrian von Bernstorff*, Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für die Endlagerung radioaktiver Abfälle, ZUR 2014, S. 24 (27 f.).

²⁷³ Siehe für das NABEG *Wolfgang Durner*, Vollzugs- und Verfassungsfragen des NABEG, NuR 2012, S. 369 (372 f.).

²⁷⁴ BVerfGE 134, 242 (312): „Für komplexe Großverfahren [...], deren Planung und Genehmigung auf zahlreichen Entscheidungsebenen erfolgt, sich über viele Jahre erstreckt und bei denen auch in tatsächlicher Hinsicht im Laufe dieses Zeitraums Festlegungen erfolgen, deren Korrektur realistisch nicht, jedenfalls nicht in substantieller Weise, erwartet werden kann, genügt ein Rechtsschutzkonzept, das den in ihren Rechten Betroffenen erst ganz am Ende des Verfahrens die erste Rechtsschutzmöglichkeit eröffnet, hingegen nicht verfassungsrechtlichen Effektivitätsanforderungen“.

²⁷⁵ Problemsensibel, obgleich im Ergebnis für die Verfassungskonformität *Lukas Knappe*, Gestufter Netzausbau und Bundesfachplanung im Spannungsfeld des effektiven Rechtsschutzes, DVBl. 2016, S. 276 (281 ff.); allgemein auch *Thomas Groß*, Germany, in: ders. (Hrsg.), Public Participation in Infrastructure Planning, 2015, S. 107 (128).

²⁷⁶ *Ulrich Smeddinck*, Elemente des Standortauswahlgesetzes zur Entsorgung radioaktiver Stoffe – Zuschnitt, Regelungskomplexe und Einordnung, DVBl. 2014, S. 408 (412).

²⁷⁷ Kritisch *Gärditz* (o. Fußn. 112), S. 363.

- das hinreichende demokratische Legitimationsniveau innerhalb einer verflochtenen und nur begrenzt transparenten Entscheidungskaskade, an der sehr unterschiedliche Akteure mitwirken;²⁷⁸
- Grundrechte der Anwohner am Ort des ausgewählten Standorts.

Nicht alle mit der Endlagerung verbundenen Rechtsfragen lassen sich durch eine verfassungsrechtliche Regelung sinnvoll abschließend entscheiden. Namentlich die Standortwahl hängt von geologischen, technischen, politischen und ökologischen Faktoren gleichermaßen ab, sodass hinreichende Elastizität verbleiben muss, sowohl den gesetzlichen Regelungsrahmen anzupassen²⁷⁹ als auch – nicht zuletzt unter dem Gesichtspunkt der Wissensgenerierung im Verfahren²⁸⁰ – Impulse aufzunehmen, die erst im Rahmen eines gestuften, arbeitsteiligen und öffentlichkeitsbezogenen Fachplanungsverfahrens entstehen können. Die Verfassung kann von vornherein nicht die komplexen Leistungen des Fachplanungsrechts übernehmen. Über eine Verfassungsänderung ließen sich aber zumindest die Grundstrukturen absichern, auf denen die Standortauswahl erfolgen soll.

bb) Regelungskoordinaten zur Absicherung der Standortauswahl

Hierbei wären folgende Koordinaten abzustecken: Eine Standortauswahl kann nur durch eine Bundesbehörde sinnvoll erfolgen, weil angesichts der hohen Politisierung der Standortauswahl keine Landesbehörde im eigenen Land unvoreingenommen einen Genehmigungsstandort prüfen würde und zudem das Auswahlverfahren alle bundesweit in Betracht kommenden Standorte prüfen sowie vergleichend bewerten muss. Die Distanzierungs- und Versachlichungsfunktion einer Verwaltungskompetenz des Bundes erscheint daher unverzichtbar. Damit wäre zugleich einerseits eine Vetoposition einzelner Länder unvereinbar, schon weil es für die politischen Akteure in einem von der Endlagerung (potentiell) betroffenen Land politisch höchst riskant wäre, nicht alle rechtlichen Optionen des Widerstandes auszunutzen. Andererseits ist eine angemessene Beteiligung der Länder unverzichtbar, um Rechtsfrieden zu schaffen und föderale Konflikte im Verfahren zumindest partiell abzubauen. Die Standortauswahl soll durch Parlamentsgesetz erfolgen, was dann auch die spätere Planfeststellungsentscheidung insoweit gegen Angriffe schützt, als sich diese gegen die Eignung des konkreten Standorts richten. Ein entsprechender Angriff könnte nur noch dann Erfolg haben, wenn der Gesetzgeber sein weites Gesetzgebungsermessen²⁸¹ unsachlich ausübt und dadurch gegen verfassungsrechtliche Maßstäbe (Willkürverbot, Verhältnismäßigkeit, rechtsstaatliches Abwägungsgebot²⁸²) verstößt, was nur in besonderen (praktisch nicht zu erwartenden) Ausnahmefällen in Betracht kommen dürfte. Zugleich könnte eine gesetzliche Standortauswahl nicht

²⁷⁸ Siehe *Ulrich Smeddinck/Ulf Rofsegger*, Partizipation bei der Entsorgung radioaktiver Reststoffe – unter besonderer Berücksichtigung des Standortauswahlgesetzes, NuR 2013, S. 548 (554 f.).

²⁷⁹ Hiervon geht auch der Gesetzgeber aus, wenn er der Kommission die Aufgabe überantwortet, den Regelungsrahmen, mit der diese institutionalisiert wird, selbst zu überprüfen. Vgl. § 3 Abs. 3 StandAG: „Hält die Kommission Regelungen dieses Gesetzes für nicht angemessen, so legt sie dies in ihrem Bericht dar und unterbreitet einen Alternativvorschlag“.

²⁸⁰ Konzeptionell und stellvertretend hierzu *Klaus Ferdinand Gärditz*, Regulierungsrechtliche Auskunftsanordnungen als Instrument der Wissensgenerierung, DVBl. 2009, S. 69 ff.; *Burkhard Wollenschläger*, Wissensgenerierung im Verfahren, 2009.

²⁸¹ Dazu insbesondere *Klaus Meßerschmidt*, Gesetzgebungsermessen, 2000, S. 384 ff. und passim.

²⁸² Zur rechtsstaatlichen Herleitung des planerischen Abwägungsgebots nach hM stellvertretend BVerwGE 41, 67 (68); 48, 56 (63); 64, 33 (35); *Michael Bertrams*, Die verfassungsgerichtliche Kontrolle der Planung, in: Festschrift für Werner Hoppe, 2000, S. 975 (992); *Wolfgang Durner*, Konflikte räumlicher Planungen, 2005, S. 301 ff.; *Wilfried Erbguth*, Abwägung als Wesensmerkmal rechtsstaatlicher Planung – die Anforderungen des Rechtsstaatsprinzips, UPR 2010,

mehr durch angerufene Verwaltungsgerichte inzident verworfen werden (Art. 100 Abs. 1 GG).²⁸³ Schließlich dient das institutionell ausdifferenzierte, komplexe und langwierige Auswahlverfahren dazu, Unsicherheiten und Konflikte zu absorbieren sowie die Auswahl sukzessive zu versachlichen bzw. zu entpolitisieren. Man mag – wie der Autor dieser Untersuchung – bezweifeln, ob dies gelingt oder unter dem Gesichtspunkt demokratischer Verantwortlichkeit überhaupt sinnvoll ist. Wenn man an diesem Konzept festhalten will, ist es jedenfalls entscheidend, dass die fachlichen Ergebnisse des Auswahlverfahrens auch die Grundlage der parlamentarischen Auswahlentscheidung durch Standortgesetz bilden. Die damit notwendige Berücksichtigung der fachbehördlichen Erkenntnisse müsste über die Bundesregierung sichergestellt werden, die ihrerseits bei der Ausübung ihres Initiativrechts (Art. 76 Abs. 1 GG) zu einer – bislang verfassungsrechtlich nicht sanktionierten – qualifizierten Berücksichtigung zu verpflichten wäre. Diese abstrakten Grundkoordinaten der Standortauswahl ließen sich sachgerecht in eine Kompetenznorm umgießen, wobei sich als Regelungsstandort am ehesten die Bestimmung des Art. 87c GG anbietet.

Man mag zwar argumentieren, dass sich all dies auch ohne eine Verfassungsänderung entsprechend regeln lasse, das StandAG mithin auch jetzt verfassungskonform sei. Auch hier soll nicht unterstellt werden, die Regelungen des StandAG seien ganz oder teilweise verfassungswidrig, schon weil dies eine differenzierte Prüfung erfordern würde, die nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung ist. Der entscheidende Vorteil einer verfassungsrechtlichen Absicherung läge aber darin, die Risiken eines Scheiterns der Standortauswahl gerade aus verfassungsrechtlichen Kompetenzgründen zu reduzieren. Selbst wenn man unterstellen würde, das StandAG sei verfassungskonform, würde eine entsprechende Ergänzung des Grundgesetzes – anders gewendet – jedenfalls die Rechtssicherheit erhöhen, weil sich die Chancen erheblich reduzieren, mit entgegenstehenden Auffassungen, die absehbar gegen das StandAG in Stellung gebracht werden, vor Gericht durchzudringen. Die Phase der Standortsuche würde also von rechtlichen Unsicherheiten jedenfalls partiell entlastet, was angesichts der sehr langen Verfahrenslaufzeit ein beträchtlicher Vorteil wäre.

cc) *Äußere Regelungsgrenzen*

Rein vorsorglich sei auf Folgendes hingewiesen: Die Standortauswahl für ein atomares Endlager wird teilweise auch unionsrechtlich überlagert. Einzelne Verfahrensabschnitte werden namentlich determiniert von der UVP-²⁸⁴ bzw. der SUP-Richtlinie,²⁸⁵ und zwar auch insoweit, als die Entscheidung in einem parlamentarischen Verfahren vorbereitet wird²⁸⁶. Materielle Entscheidungen unter-

S. 281 ff.; *Hans-Jürgen Papier*, Eigentum in der Planung, in: Festschrift für Werner Hoppe, 2000, S. 213 (220); *Eberhard Schmidt-Aßmann*, Rechtsstaatliche Anforderungen an Regionalpläne, DÖV 1981, S. 237 (240); *Katharina Sobota*, Das Prinzip Rechtsstaat, 1997, S. 216 f.

²⁸³ Vgl. *Gärditz* (o. Fußn. 112), S. 361.

²⁸⁴ Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 13. 12. 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. 2012, L 26, S. 1), zuletzt geändert durch Richtlinie 2014/52/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 16. 4. 2014 zur Änderung der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. L 124, S. 1).

²⁸⁵ Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 27. 6. 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (ABl. L 197, S. 30).

²⁸⁶ Siehe nur EuGH, Rs. C-105/09 u.a. (*Terre wallone ASBL*), Slg. 2010 I-05611 Rn. 41; verb. C-128-131/09, C-134-135/09 (*Boxus u. a./Région wallonne*), Slg. 2011 I-9711 Rn. 37 ff.

liegen einem in weiten Teilen europäisierten Zulassungsrecht. Namentlich auf die naturschutzrechtlichen Vorgaben der Vogelschutz-²⁸⁷ und FFH-Richtlinie²⁸⁸ und – in Bezug auf das Grundwasser bei der Nutzung unterirdischer Lagerstätten – auf die Wasserrahmenrichtlinie²⁸⁹ sei hingewiesen. Die damit einhergehenden Vorgaben sind für den nationalen Gesetzgeber – den verfassungsändernden Gesetzgeber eingeschlossen – nicht disponibel. Eine entsprechende Verfassungsänderung muss entweder den unionsrechtlichen Rahmen beachten oder würde kraft Vorrangs des Unionsrechts verdrängt, bliebe mithin ohne Wirkung. Das juristische Nadelöhr der Planfeststellung am Ende des Entscheidungsprozesses bleibt insoweit erhalten. Im Übrigen wären die Vorgaben der rahmenartigen Art. 5 ff. EURATOM-Entsorgungsrichtlinie²⁹⁰ zu beachten.

dd) Formulierungsvorschlag

Sollen die dargestellten Regelungsziele im Rahmen einer Verfassungsänderung umgesetzt werden, könnte hierzu folgende Regelung als Vorschlag dienen:

In Art. 87c GG wird folgender Absatz 2 eingefügt:

„Nach Maßgabe eines Bundesgesetzes, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, stellt der Bund eine sichere Endlagerung atomarer Abfälle sicher und führt hierzu ein Standortauswahlverfahren durch, an dem die Länder zu beteiligen sind. Die Erkundung und vorbereitende Auswahl geeigneter Standorte sowie die Genehmigung und Überwachung atomarer Endlager wird in bundeseigener Verwaltung durchgeführt. Die Standortauswahl für ein atomares Endlager erfolgt durch Bundesgesetz auf Vorschlag der Bundesregierung unter Berücksichtigung der Ergebnisse des Standortauswahlverfahrens nach Satz 1.“

Die bisherige Regelung wird Absatz 1.

Durch diese Regelung werden vor allem die Verwaltungskompetenz des Bundes (Verbandskompetenz) zur Durchführung der Standortauswahl sowie die Organkompetenz des Deutschen Bundestags zur Standortauswahl klargestellt. Mit der Sicherstellungspflicht in Satz 1 wird eine objektivrechtliche Verantwortung des Bundes begründet, durch geeignetes formelles wie materielles Recht für eine adäquate Entsorgung zu sorgen. Solche objektivrechtlichen Erfolgsverantwortungen sind nicht zuletzt durch Art. 87e Abs. 4 Satz 1 und Art. 87f Abs. 1 GG bekannt.²⁹¹ Zugleich belässt der

²⁸⁷ Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 30. 11. 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABIEU 2010 L 20, S. 7).

²⁸⁸ Richtlinie 92/43/EWG des Rates v. 21. 5. 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABL. L 206, S. 7).

²⁸⁹ Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23. 10. 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (ABL. L 327, S. 1).

²⁹⁰ Art. 5 Richtlinie 2011/70/EURATOM des Rates v. 19. 7. 2011 über einen Gemeinschaftsrahmen für die verantwortungsvolle und sichere Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle (ABL. L 199, S. 48). Hierzu vertiefend *Philipp Bork*, Die Endlagerung radioaktiver Abfälle aus Deutschland im Ausland, 2014, S. 17 ff.

²⁹¹ Der dort gebrauchte Begriff der Gewährleistung wurde hier nicht aufgegriffen, weil er sich spezifisch auf Probleme bezieht, die bei einer Aufgabenverlagerung auf Private bei fortbestehender Gewährleistungsverantwortung des Staates auftreten. Hierzu stellvertretend *Claudio Franzius*, Gewährleistung im Recht, 2009, S. 549 ff.; *Wolfgang Hoffmann-Riem*, Das Recht des Gewährleistungsstaates, in: Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.), Der Gewährleistungsstaat – Ein Leitbild

Regelungsvorschlag die Ausgestaltung des Verfahrensrechts und die Durchführung der notwendigen Verfahren dem einfachen Gesetzgeber bzw. den nach Maßgabe des einschlägigen Bundesrechts zuständigen Behörden der Bundesverwaltung, was die unverzichtbaren differenzierten Legitimationsleistungen bei der Konkretisierung und Individualisierung des Rechts²⁹² erhält.

Die Länder erhalten keine dysfunktionale Vetoposition, schon weil sich eine Standortentscheidung dann nur noch schwer gegen das betroffene Land durchsetzen ließe. Die Länder werden aber verpflichtend im Auswahlverfahren angemessen beteiligt und erlangen Einfluss über die Zustimmungsbedürftigkeit des Basisgesetzes, das das Auswahlverfahren regelt und damit die von allen zu akzeptierenden „Spielregeln“ der Standortsuche festlegt. Über die Begrenzung des Initiativrechts auf die Bundesregierung und deren Verpflichtung, die Ergebnisse des Auswahlverfahrens zu berücksichtigen, wird abweichend von Art. 76 Abs. 1 GG das Verwaltungsverfahren über die Scharnierfunktion der Regierung mit dem parlamentarischen Verfahren verzahnt. Diese Verfassungsbestimmung deckt das gegenwärtige Regelungskonzept des StandAG ab, ließe aber durch die bewusste Offenheit des konstitutionellen Regelungsrahmens auch abweichende organisations-, verfahrens- und materiell-rechtliche Arrangements zu.

V. Supranationale Regelungsschranken

Der verfassungsändernde Gesetzgeber muss sich zudem der Regelungsgrenzen vergewissern, die sich aus dem Unionsrecht ergeben. Eine Verfassungsänderung wäre daher möglicherweise wirkungslos, wenn sich ihre Rechtsfolgen auf Grund entgegenstehenden Unionsrechts nicht (hinreichend) durchsetzen ließen. Aus der Sicht des verfassungsändernden Gesetzgebers kommt es letztlich darauf an, ob eine Verfassungsänderung bei summarischer Prüfung offensichtlich wirkungslos bliebe, weil entgegenstehendes Unionsrecht – auch gegenüber den Vorgaben des nationalen Verfassungsrechts²⁹³ – Anwendungsvorrang genießt. Hierbei handelt es sich richtigerweise nicht um einen normenhierarchischen Vorrang, sondern um eine Kollisionsregel.²⁹⁴ Das nationale Verfassungsrecht bliebe also selbst bei einer Kollision mit Unionsrecht in Geltung und dort anwendbar, wo ein Sachverhalt nicht in den Anwendungsbereich des supranationalen Rechts fällt. Dies bedeutet, dass eine Verfassungsänderung, die den Atomausstieg im Grundgesetz verankert, rechtlich im-

auf dem Prüfstand, 2005, S. 89 ff.; *Jens-Peter Schneider*, Liberalisierung der Stromwirtschaft durch regulative Marktorganisation, 1999, S. 219 ff. Vorliegend soll – das Modell des StandAG zugrunde legend – das Endlager jedoch allein in staatlicher Regie erkundet, ausgewählt und genehmigt werden.

²⁹² Oben C. IV. 1. a).

²⁹³ EuGH, Rs. C-409/06 (Wimmer Wetten GmbH/Bergheim), Slg. 2010 I-8015, Rn. 61; *Claus Dieter Classen*, in: Hermann von Mangoldt/Friedrich Klein/Christian Starck (Hrsg.), GG, Bd. 2, 6. Aufl. (2010), Art. 23 Rn. 48; *Christian Tomuschat*, Aller guten Dinge sind III? Zur Diskussion um die Solange-Rechtsprechung des BVerfG, EuR 1990, S. 340 (344 ff.).

²⁹⁴ *Andreas Funke*, Der Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts, DÖV 2007, S. 733 (735 ff.); *Klaus Ferdinand Gärditz*, Verhältnis des Unionsrechts zum Recht der Mitgliedstaaten, in: Hans-Werner Rengeling/Andreas Middeke/Martin Gellermann (Hrsg.), Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union, 3. Aufl. (2014), § 35 Rn. 7; *Matthias Jestaedt*, Der Europäische Verfassungsverbund – Verfassungstheoretischer Charme und rechtstheoretische Insuffizienz einer Unschärferelation, in: Gedächtnisschrift Wolfgang Blomeyer, 2004, S. 637 (664); *Heiko Sauer*, Jurisdiktionskonflikte in Mehrebenensystemen, 2008, S. 158; *Manfred Zuleeg*, Deutsches und europäisches Verwaltungsrecht – wechselseitige Einwirkungen, VVDStRL 53 (1994), S. 154 (161).

mer möglich ist, sich aus dem Unionsrecht also keine Geltungshindernisse ergeben. Eine Verfassungsänderung wäre aber rechtspolitisch sinnlos, wenn ihr normativer Regelungsgehalt aufgrund supranationaler Vorgaben von vornherein nicht zur Entfaltung kommen kann.

Zwar enthält das Unionsrecht keine unmittelbaren Vorgaben hinsichtlich der nationalen Energieversorgung (vgl. explizit Art. 194 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV). Mittelbare Einflüsse des Unionsrechts sind aber möglich. Etwaige unionsrechtliche Grenzen einer verfassungsrechtlichen Verankerung des Atomausstiegs, die im Übrigen gleichermaßen schon jetzt das einfach-gesetzliche Ausstiegs-szenario betreffen, sollen nachfolgend untersucht werden. Hierbei bleiben Fragen der Wiederaufbereitung bzw. deren Verbots außer Acht, weil diese zwar ggf. an der Warenverkehrsfreiheit zu messen wäre,²⁹⁵ aber nicht den Atomausstieg im eigentlichen Sinne betreffen.

1. Warenverkehrsfreiheit

Soweit der Atomausstieg zunächst einen rein innerstaatlichen Sachverhalt ohne grenzüberschreitenden Bezug darstellt, würden sich grundsätzlich keine grundfreiheitlichen Fragen stellen.²⁹⁶ Allerdings ist ein spezifisches transnationales Element nicht erforderlich. Es genügt vielmehr, dass der relevante Regelungsgegenstand auch grenzüberschreitende Konstellationen erfasst.²⁹⁷ Die Niederlassungsfreiheit (Art. 49 AEUV) wäre überhaupt nur betroffen, soweit *nach* dem Atomausstieg ein Unternehmen aus einem anderen EU-Mitgliedstaat in Deutschland ein Kernkraftwerk zur gewerblichen Stromerzeugung betreiben wollte; ein Verbot wäre in diesem Fall aber – auch im Lichte der Wertentscheidung des Art. 194 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV²⁹⁸ – problemlos zu rechtfertigen.²⁹⁹ Dass der Atomausstieg als solcher faktisch nur möglich ist, wenn zugleich die Erzeugungs- und Übertragungskapazitäten aus erneuerbaren Energien massiv ausgebaut werden, hat auf die hier in Rede stehende rechtliche Bewertung keinen Einfluss. Welches der – im Einzelnen sehr unterschiedlichen – Förderinstrumente zugunsten der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien unionsrechtskonform ist,³⁰⁰ wäre selbstständig zu prüfen, ist aber nicht Thema der vorliegenden Untersuchung.

Die damit zu prüfende Vereinbarkeit mit der Warenverkehrsfreiheit (Art. 28 ff. AEUV) stünde nur dann in Frage, wenn man den Atomausstieg auch als Ex- oder Importverbot von Atomstrom (Art. 34, 35 AEUV) bewerten würde. Auch über Netzleitungswege transportierter elektrischer Strom ist Ware im Anwendungsbereich der Art. 28 ff. AEUV.³⁰¹

²⁹⁵ Zur Rechtfertigung nur *Dieter H. Scheuing*, Europarechtliche Aspekte einer Beendigung der Kernenergienutzung in der Bundesrepublik Deutschland, EuR 2000, S. 1 (17 ff.); ferner *Hellfabrt* (o. Fußn. 253), S. 226 ff.

²⁹⁶ EuGH, Rs. C-332/90 (Steen/Deutsche Bundespost), Slg. 1992, I-341, Rn. 9; Rs C-41/90 (Höfner-Elser/Macrotron GmbH), Slg. 1991 I-1979 Rn. 37.

²⁹⁷ EuGH, verb. Rs. C-267 und 268/91 (Keck und Mithouard), Slg. 1993, I-6097, Rn. 13; verb. Rs. C-321 bis 324/94 (Pistre), Slg. 1997, I-2343, Rn. 43 ff.

²⁹⁸ Dazu unten C. V. 2. a).

²⁹⁹ *Hellfabrt* (o. Fußn. 253), S. 222 ff.; *Scheuing* (o. Fußn. 295), S. 10 ff.

³⁰⁰ Ausgangspunkt der Rechtsprechung hierzu: EuGH, Rs. C-379/98 (PreussenElektra), Slg. 2001, I-2099; siehe aus jüngerer Zeit einerseits EuGH, Rs. C-262/12 (Association Vent De Colère u.a.), ZUR 2014, 226 Rn. 17 ff.; Rs. C-206/06 (Essent Netwerk Noord BV), Slg. 2008 I-5497, Rn. 65 ff.; andererseits EuGH, Urt. v. 1.7.2014 – C-573/12 (Ålands Vindkraft AB), ZUR 2014, 553 Rn. 49 ff. Eingehende Diskussion im Gesamtkontext *Felix Ekardt*, Energie-wende und EU-Beihilfenrecht: EEG-Förderung, EEG-Ausnahmen, Atomrecht, Energiesteuern, EurUP 2013, S. 197 ff.; *Markus Ludwigs*, Grenzen für eine nationale Energiepolitik im EU-Binnenmarkt, EnZW 2013, S. 483 ff.

³⁰¹ EuGH, Rs. C-393/92 (Gemeente Alemelo), Slg. 1994, I-1477, Rn. 28.

a) *Ausfuhrbeschränkung?*

Zwar liegt keine explizite Ausfuhrbeschränkung im Sinne des Art. 35 AEUV vor. Art. 35 AEUV erfasst aber auch Maßnahmen gleicher Wirkung. Anders als im Rahmen des Art. 34 AEUV, wonach eine einer mengenmäßigen Einfuhrbeschränkung gleich stehende Maßnahme bereits vorliegt, wenn sie geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern,³⁰² hat der EuGH die Ausfuhrbeschränkungen nach Art. 35 AEUV stets restriktiv interpretiert. Art. 35 AEUV erfasst nach ständiger Rechtsprechung aber nur „nationale Maßnahmen, die spezifische Beschränkungen der Ausfuhrströme bezwecken oder bewirken und damit unterschiedliche Bedingungen für den Binnenhandel innerhalb eines Mitgliedstaats und seinen Außenhandel schaffen, so daß die nationale Produktion oder der Binnenmarkt des betroffenen Staates zum Nachteil der Produktion oder des Handels anderer Mitgliedstaaten einen besonderen Vorteil erlangt“.³⁰³ Nicht erfasst sind hiernach Maßnahmen bei der Herstellung von Waren einer bestimmten Art, die generell und ohne Unterschied anwendbar sind, gleich ob diese für den nationalen Markt oder für die Ausfuhr bestimmt sind.³⁰⁴

Gemessen hieran unterfällt der Atomausstieg schon nicht dem Tatbestand des Art. 35 AEUV. Denn ein spezifischer Vorteil für Stromerzeuger innerhalb des Bundesgebiets ist hiermit nicht verbunden.³⁰⁵ Der Atomausstieg unterbindet vielmehr allein die Erzeugung von Strom aus Atomenergie auf deutschem Staatsgebiet, was allenfalls insoweit Auswirkungen auf den Binnenmarkt hat, als bei einer unzureichenden Kompensation durch den Ausbau anderer Erzeugungsformen die Nachfrage nach importiertem Strom steigt. Dies ist aber für Anbieter in anderen Mitgliedstaaten ein Vorteil, keine Benachteiligung. Entsprechende Schwankungen der Außenhandelsbilanz fallen von vornherein nicht in die Schutzfunktion des Art. 35 AEUV.

b) *Importbeschränkung*

Die Frage, ob auch ein Importverbot für Atomstrom aus dem europäischen Ausland mit Art. 34 AEUV vereinbar wäre,³⁰⁶ bedarf hier keiner Klärung, weil ein solches Verbot (verfassungs-) rechtspolitisch nicht in Rede steht. Der Atomausstieg schließt keine Beschränkungen des Stromimports ein, der an qualitative Merkmale – sprich: die Erzeugung in Kernkraftanlagen – anknüpft; in anderen Mitgliedstaaten erzeugter Strom unterliegt keinerlei Importbeschränkungen, zumal ohnehin der grenzüberschreitende Stromimport quellenindifferent zunehmen wird, wenn es aufgrund des Atomausstiegs vorübergehend zu Engpässen bei der Stromversorgung kommt. Die Frage, ob es widersprüchlich ist, einerseits innerhalb des deutschen Staatsgebiets die Erzeugung der Atomkraft aus Gründen ökologischer Risikobewertung zu beenden, andererseits aber (zumal bei Unterdeckung) ggf. Atomstrom aus dem europäischen Ausland zu beziehen, bleibt insoweit eine rein politische Frage. Rechtliche Bedeutung hat sie nicht.

³⁰² EuGH, Rs. 8/74 (Dassonville), Slg. 1974, 837 Rn. 5.

³⁰³ EuGH, Rs. 15/79 (Goenveld), Slg. 1979, 3409 Rn. 7. Seitdem ständige Rechtsprechung, etwa EuGH, Rs. C-47/90 (Delhaize), Slg. 1992, I-3669 Rn. 12 ff.; Rs. C-203/96 (Dusseldorp), Slg. 1998, I-4075 Rn. 40; Rs. C-293/02 (Jersey Produce Marketing), Slg. 2005, I-9543 Rn. 73; Rs. C-205/07 (Gysbrechts), Slg. 2008, I-9947 Rn. 40. Kritisch und für eine Parallelisierung von Art. 34 und 35 AEUV beispielsweise *Werner Schroeder*, in: Rudolf Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 2. Aufl. (2012), Art. 35 AEUV Rn. 5.

³⁰⁴ EuGH, Rs. 15/79 (Goenveld), Slg. 1979, 3409 Rn. 7; Rs. 155/80 (Oebel), Slg. 1981, 1993 Rn. 15.

³⁰⁵ So auch *Schlömer* (o. Fußn. 101), S. 211; ähnlich *Hellfahrt* (o. Fußn. 253), S. 237 f.

³⁰⁶ Hierzu *Schlömer* (o. Fußn. 101), S. 225 ff.

c) Zwischenergebnis

Als Zwischenergebnis lässt sich hiernach festhalten, dass die Warenverkehrsfreiheit keine Auswirkungen auf den Atomausstieg hat, sofern dieser – wie bislang – nicht durch Vorgaben für den grenzüberschreitenden Stromhandel begleitet wird. Eine Verfassungsänderung, die den Atomausstieg verbindlich festschreibt, könnte insoweit ihre innerstaatliche Wirkung uneingeschränkt entfalten.

2. Versorgungssicherheit im Energiebinnenmarkt

Fraglich ist weiterhin, ob der Atomausstieg das Funktionieren des Energiebinnenmarkts und die Energieversorgungssicherheit der EU (Art. 194 Abs. 1 lit. a-b AEUV in Verbindung mit den Energiebinnenmarkttrichtlinien), namentlich im Hinblick auf mögliche Risiken der Versorgungssicherheit bei einem zu raschen Ausstieg, beeinträchtigt und insoweit gegen Unionsrecht verstößt.³⁰⁷

a) Primärrecht

Die Energiepolitik der Union verfolgt nach Art. 194 Abs. 1 AEUV im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten im Rahmen der Verwirklichung oder des Funktionierens des Binnenmarkts und unter Berücksichtigung der Notwendigkeit der Erhaltung und Verbesserung der Umwelt insbesondere folgende Ziele: die Sicherstellung des Funktionierens des Energiemarkts (lit. a)); die Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit in der Union (lit. b)). Die ausreichende und zuverlässige Energieversorgung wird daher – anders als die politische Entscheidung für die Erzeugungsstrukturen – eine gemeinschaftliche Aufgabe.³⁰⁸

Hiermit gehen jedoch von vornherein weder Festlegungen bezüglich der Energieerzeugungsformen noch überhaupt unmittelbar anwendbare Verpflichtungen der Mitgliedstaaten einher. Zum einen erlassen nach Art. 194 Abs. 2 UAbs. 1 Satz 1 – der eigentlichen Kompetenzbestimmung³⁰⁹ – erst das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Art. 289 AEUV) die Maßnahmen, die erforderlich sind, um die Ziele nach Art. 194 Abs. 1 AEUV zu verwirklichen. Und auch diese Maßnahmen berühren nach Art. 194 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV zudem nicht das Recht eines Mitgliedstaats, die Bedingungen für die Nutzung seiner Energieressourcen, seine Wahl zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung zu bestimmen. Diese Ausnahmeklausel ist keine Verfahrensregelung, sondern eine materielle Begrenzung der Regelungskompetenz der EU.³¹⁰ Selbst wenn man daher aus Art. 194 Abs. 1 AEUV i. V. mit Art. 4 Abs. 3 EUV abstrakte Solidaritätsverpflichtungen der Mitgliedstaaten ableiten wollte, zur Versorgungssicherheit im gesamten Unionsgebiet angemessen beizutragen, würden diese Verpflichtungen jedenfalls durch die positive Festlegung des Art. 194 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV begrenzt, der Mitgliedstaaten die autonome Entscheidung über ihre Energieerzeugungsquellen belässt.³¹¹

³⁰⁷ So *Johann-Christian Pielow*, Energierecht, in: Dirk Ehlers/Michael Fehling/Hermann Pünder (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, Bd. I: Öffentliches Wirtschaftsrecht, 3. Aufl. (2012), § 22 Rn. 20.

³⁰⁸ *Christian Calliess*, in: ders./Matthias Ruffert (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 4. Aufl. (2011), Art. 194 Rn. 13.

³⁰⁹ *Pielow* (o. Fußn. 307), § 22 Rn. 20.

³¹⁰ *Sophie Bings*, in: Rudolf Streinz (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 2. Aufl. (2012), Art. 194 Rn. 40.

³¹¹ So auch *Schlömer* (o. Fußn. 101), S. 222.

Allenfalls wäre es nach dem hiervon unbeschadet bleibenden Art. 192 Abs. 2 lit. c) AEUV möglich, *umweltpolitische* Maßnahmen zu erlassen,³¹² die die Struktur der Energieversorgung berühren, sofern das Verfahrenserfordernis der Einstimmigkeit gewahrt wird. Entsprechende Maßnahmen wurden aber bislang nicht erlassen. Insoweit enthält das Primärrecht keine Vorgaben, die unmittelbar dem Atomausstieg entgegenstehen und folglich seine Verankerung im Grundgesetz entwerten würden.

b) Elektrizitätsbinnenmarktrichtlinie

Nähere Bestimmungen betreffend die Versorgung mit Elektrizität enthält die Elektrizitätsbinnenmarktrichtlinie (ElektRL)³¹³. Die Versorgungssicherheit wird zwar in den Erwägungsgründen der Richtlinie besonders hervorgehoben (vgl. Erwägungsgründe Nr. 1, 11, 25, 42-44, 46, 50), bleibt aber im regelnden Teil vergleichsweise schwach ausdifferenziert. Im Einzelnen spielt die Versorgungssicherheit nur im Rahmen folgender Instrumente eine Rolle:

- Hinsichtlich der Versorgungssicherheit sieht Art. 4 ElektRL eine Beobachtungspflicht der Mitgliedstaaten vor (vgl. korrespondierend Art. 37 Abs. 1 lit. r) ElektRL), mit der aber keine konkreten materiellen Vorgaben verbunden sind, auch gegen beobachtete Versorgungsengpässe einzuschreiten. Die Beobachtungen werden der Kommission berichtet, die ihrerseits beobachtend und berichtend tätig wird (Art. 47 ElektRL). Hiervon können allenfalls Impulse für weitere Akte der Rechtsetzung ausgehen, die dann auf der Grundlage des Art. 194 Abs. 2 AEUV, unter Beachtung des dortigen Vorbehalts sowie nach Form und Verfahren gemäß Art. 288-289 AEUV zu erlassen wären.
- Art. 7 ElektRL betrifft lediglich das Verfahren, neue Kapazitäten zu gewinnen, nicht aber die Feststellung des Bedarfs oder eine materielle Sicherstellungspflicht.
- Auch die übrigen Vorgaben bleiben vage bzw. betreffen allein die Ermächtigung der nationalen Regulierungsbehörden, zu Zwecken der sicheren Versorgung regulative Vorgaben zu machen. So ergibt sich aus Art. 37 Abs. 1 lit. h) ElektRL eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Regulierungsbehörden zu ermächtigen, die Dienstleistungs- und Versorgungsqualität zu überwachen. Gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen, die die Mitgliedstaaten den Energieversorgungsunternehmen auferlegen, können nach Art. 3 Abs. 2 ElektRL der Versorgungssicherheit dienen, was auch Art. 3 Abs. 10 ElektRL verdeutlicht.³¹⁴ Konkrete Verpflichtungen ergeben sich hieraus nicht.
- Korrespondierend ist die Versorgungssicherheit auch unternehmerische Aufgabe der (privaten) Betreiber (Art. 17 Abs. 2 lit. f), Art. 22 Abs. 1 Satz 2 ElektRL).
- Die Versorgungssicherheit ist abstrakte Zielvorgabe z. B. bei der Tarifgestaltung (Art. 37 Abs. 8 ElektRL) und bei der regionalen Kooperation (Art. 38 Abs. 2 lit. a ElektRL).

³¹² Vgl. *Pielow* (o. Fußn. 307), § 22 Rn. 20.

³¹³ Richtlinie 2009/72/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 13. 7. 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/54/EG (ABl. 2009 L 211, S. 55).

³¹⁴ Vgl. zu den Bezügen zur Anreizregulierung *Felix Hardach*, Die Anreizregulierung der Energieversorgungsnetze, 2010, S. 234.

Innerhalb der divergenten Ziele der Richtlinie – namentlich auch Umweltschutz, diskriminierungsfreier Wettbewerb und Verbraucherschutz (vgl. auch § 1 Abs. 1 EnWG³¹⁵) – erlangt die Versorgungssicherheit keine herausgehobene Rolle, sondern bleibt nur eine relative Zielsetzung, die mit konfligierenden Zielen zum Ausgleich zu bringen ist.³¹⁶ Wie dieser Ausgleich auszusehen hat, ist – jenseits der detaillierten wettbewerbsschützenden Vorgaben – nicht geregelt. Namentlich schließt es die – im Lichte des Art. 194 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV auszulegende – Richtlinie von vornherein nicht aus, die mengenmäßig zuverlässige Versorgung mit Elektrizität aus Atomkraft im Hinblick auf das ökologische Ziel, Risiken der Radioaktivität zu vermeiden, graduell zurückzustellen.

Die Richtlinie regelt also zusammengefasst Rahmenbedingungen des Elektrizitätsbinnenmarktes, dessen Funktionieren dann auch zur Zuverlässigkeit und Nachfragedeckung der Entsorgung dient, legt den Mitgliedstaaten aber keine konkreten Bereitstellungspflichten auf. Auch die umsetzenden Vorschriften zur Sicherstellung eines ausreichenden Energieangebots (§§ 50 ff. EnWG) sind insoweit eher rudimentär geblieben.³¹⁷ Die Versorgungssicherheit fungiert hier primär als Rechtfertigungsgrund für regulative Eingriffe in die unternehmerische Freiheit und insoweit als Gegenmoment zum Wettbewerbsziel;³¹⁸ die Sicherstellung der Versorgungssicherheit ist aber keine unmittelbar rechtlich operationalisierbare Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland.

c) Zwischenergebnis

Als Zwischenergebnis lässt sich festhalten, dass das europäische Unionsrecht zwar der Versorgungssicherheit der Mitgliedstaaten mit Energie einen hohen Stellenwert einräumt, aber keine konkreten Vorgaben betreffend die Energieerzeugung, die gewählten Energiequellen oder die mengenmäßige Bereitstellung enthält. Der Atomausstieg ist daher insoweit unionsrechtlich indifferent zu behandeln. Vorgaben, die bei einer Verfassungsänderung zu beachten wären, ergeben sich aus dem Recht der Europäischen Union folglich insoweit nicht.

3. EURATOM-Vertrag

Fraglich bleibt damit allein, inwiefern der Atomausstieg mit dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (EAGV) vereinbar ist. So ist der – auch nach dem Lissabon-Vertrag formal fortgeltende – EAGV durchweg noch von einer positiven Bewertung der Atomkraft als Zukunftstechnologie getragen (vgl. auch Art. 2 EAGV). Dies bringt namentlich die Aufgabenbeschreibung in Art. 1 Abs. 2 EAGV zum Ausdruck: „Aufgabe der Atomgemeinschaft ist es, durch die Schaffung der für die schnelle Bildung und Entwicklung von Kernindustrien erforderlichen Voraussetzungen zur Hebung der Lebenshaltung in den Mitgliedstaaten und zur Entwicklung der Beziehungen mit den anderen Ländern beizutragen.“ Allein diese vage gemeinschaftliche Aufgabenbeschreibung ist jedoch ungeeignet, konkrete Verpflichtungen der Mitgliedstaaten zur Nutzung

³¹⁵ Energiewirtschaftsgesetz v. 7. 7. 2005 (BGBl. I S. 1970, 3621), das durch Art. 9 des Gesetzes v. 19. 2. 2016 (BGBl. I S. 254) geändert worden ist.

³¹⁶ *Christian Kable*, Die Elektrizitätsversorgung zwischen Versorgungssicherheit und Umweltverträglichkeit, 2009, S. 129 f.

³¹⁷ Vgl. *Gabriele Britz*, Energie, in: Michael Fehling/Matthias Ruffert (Hrsg.), Regulierungsrecht, 2010, § 9 Rn. 27, 87 ff.

³¹⁸ Vgl. auch *Johannes Hellermann/Georg Hermes*, in: Gabriele Britz/dies. (Hrsg.), EnWG, 3. Aufl. (2015), § 1 Rn. 26.

der Kernkraft als Technologie zu begründen.³¹⁹ Möglich ist aber, dass sich eine solche Pflicht aus dem operativen Teil des EAGV ergibt.

a) *Keine Verpflichtung zur Techniknutzung*

Eine positive Verpflichtung, die Kernkraft zur zivilen Energieerzeugung zu nutzen, enthält der EAGV nicht.³²⁰ Allein aus den fortschrittsoptimistischen Annahmen, in deren technologiepolitischem Kontext der Vertrag aus dem Jahr 1957 entstanden ist, lässt sich nicht – wie dies vereinzelt behauptet wurde³²¹ – ableiten, dass die Mitgliedstaaten an der Kernenergie als Energieerzeugungsförm festhalten müssten.³²² Hiergegen spricht bereits, dass nicht alle Mitgliedstaaten, die dem Vertrag im Zuge des europäischen Integrationsprozesses beigetreten sind, Atomkraftwerke haben oder hatten und auch nie erwartet wurde, die entsprechende Technologie einzuführen.³²³ Aber auch ein moderateres Rückschrittsverbot für Staaten, die sich einmal zur Nutzung der Atomkraft entschieden haben, wurde im Vertrag nicht verankert. Die einzelnen instrumentellen Bestimmungen des operativen Teils des EAGV enthalten dementsprechend auch keine konkreten Pflichten zur Techniknutzung, sondern nur Vorgaben an die Staaten, die die Atomkraft nutzen bzw. eine Nutzung zulassen.

Namentlich der konkreten Bestimmung des Art. 30 Abs. 1 EAGV, wonach in der Gemeinschaft Grundnormen für den Gesundheitsschutz der Bevölkerung und der Arbeitskräfte gegen die Gefahren ionisierender Strahlungen festgesetzt werden, lässt sich nicht entnehmen, dass Kernkraftwerke, die diese Anforderungen im Normalbetrieb erfüllten, keinem mitgliedstaatlichen Verbot unterworfen werden dürften.³²⁴ Zum einen handelt es sich bei den Anforderungen der Atomgemeinschaft um bloße (bevölkerungsschützende) Mindeststandards, die strikteres nationales Recht nicht ausschließen;³²⁵ das strikteste Regime im Sinne der Risiko Eindämmung ist aber insoweit die Nichtzulassung. Zum anderen sind diese Zulassungsstandards von vornherein nur auf Beachtung in denjenigen Mitgliedstaaten angelegt, in denen Atomkraftwerke betrieben werden.³²⁶ Für andere Staaten entfalten diese Vorgaben von vornherein keine Wirkung. Technologiepolitische Festlegungen, die Kernkraft nutzen zu müssen, sind hiermit offensichtlich nicht verbunden.³²⁷

³¹⁹ *Hellfahrt* (o. Fußn. 253), S. 215; *Tobias Leidinger/Mirko Paschke*, Der EURATOM-Vertrag als Maßstab und Grenze eines national-staatlichen Kernenergie-Ausstiegsgesetzes, ZNER 2000, S. 177 (181); *Rainer Wahl/Georg Hermes*, Nationale Kernenergiepolitik und Gemeinschaftsrecht, 1995, S. 205.

³²⁰ *Ulrich-Andreas Sante*, Verfassungsrechtliche Aspekte eines vom Gesetzgeber angeordneten Ausstiegs aus der friedlichen Nutzung der Kernenergie, 1990, S. 117.

³²¹ *Udo Di Fabio*, Der Ausstieg aus der wirtschaftlichen Nutzung der Kernenergie, 1999, S. 45 ff.; *Herbert Posser*, in: ders./Malte Schmans/Christian Müller-Dehn (Hrsg.), Atomgesetz, 2002, § 7 Rn. 113; *Sante* (o. Fußn. 320), S. 116 ff.

³²² So zutreffend *Klaus Borgmann*, Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen eines Ausstiegs aus der Kernenergie, 1994, S. 406; *Erhard Demninger*, Verfassungsrechtliche Fragen des Ausstiegs aus der Nutzung der Kernenergie zur Stromerzeugung, 2000, S. 24 f.; *Michèle John*, Atomrecht, in: Hans-Joachim Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 4. Aufl. (2014), § 10 Rn. 27; *Hellfahrt* (o. Fußn. 253), S. 214 ff.; *Wolfgang Kahl*, Die Kompetenzen der EU in der Energiepolitik nach Lissabon, EuR 2009, S. 601 (611); *Leidinger/Paschke* (o. Fußn. 319), S. 177 ff.; *Scheuing* (o. Fußn. 295), S. ff.; *Schlömer* (o. Fußn. 101), S. 202 ff.; *Matthias Schmidt-Preuß*, Rechtsfragen des Ausstiegs aus der Kernenergie, 2000, S. 56.

³²³ Anders aber *Posser* (o. Fußn. 321), § 7 Rn. 112.

³²⁴ *Schlömer* (o. Fußn. 101), S. 202. Anderer Auffassung *Wahl/Hermes* (o. Fußn. 319), S. 197 ff.

³²⁵ *John* (o. Fußn. 322), § 10 Rn. 27; *Wahl/Hermes* (o. Fußn. 319), S. 197.

³²⁶ So allgemein auch Kommission, Eine Energiepolitik für Europa, KOM(2007) 1 endgültig, S. 21.

³²⁷ *Scheuing* (o. Fußn. 295), S. 5.

Auch Art. 97 AEUV ist nur eine Bestimmung, die sich gegen Diskriminierungen bei der Beteiligung am im jeweiligen Mitgliedstaat zulässigen Betrieb eines Atomkraftwerks richtet, aber keinen Anspruch darauf gewährt, dass die Nutzung der Kernkraft überhaupt zugelassen wird.³²⁸ Der EAGV enthält zwar ebenfalls eine allgemeine Loyalitätspflicht. So bestimmt Art. 192 Abs. 1 EAGV: „Die Mitgliedstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus diesem Vertrag oder aus Handlungen der Organe der Gemeinschaft ergeben. Sie erleichtern dieser die Erfüllung ihrer Aufgabe.“ Diese Bestimmung entspricht im Wesentlichen Art. 4 Abs. 3 EUV und wird entsprechend ausgelegt.³²⁹ Die Mitgliedstaaten werden zur Loyalität bei der Erfüllung der sich aus dem Vertrag ergebenden Pflichten angehalten; selbstständige, von vertraglichen Vorgaben gelöste Verpflichtungen werden hierdurch indes nicht begründet.³³⁰ Anders gewendet betrifft Art. 192 Abs. 1 EAGV das Wie der Pflichterfüllung, was ggf. organisations- und verfahrensrechtliche Mindeststandards begründen kann, lässt aber die materiellen Pflichten unberührt. Insoweit ergibt sich hieraus auch kein Verbot, eine bisherige Kernkraftnutzung aus technologischen Gründen zu beenden.³³¹

b) Systematischer Gesamtkontext

Bekräftigt wird diese Verpflichtungsneutralität des EAGV zudem im Gesamtzusammenhang mit den energiepolitischen Aussagen des AEUV. Art. 194 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV stellt – wie dargelegt – klar, dass die Mitgliedstaaten der EU durch das Unionsrecht nicht verpflichtet werden, bestimmte Energiequellen zu nutzen und allenfalls eine mittelbare Beeinflussung aus umweltpolitischen Gründen unter den qualifizierten Anforderungen des Art. 192 Abs. 2 lit. c) AEUV innerhalb der Kompetenz der Unionsorgane liegt. Ungeachtet der Selbstständigkeit des EAGV ist dieser in das supranationale Gesamtregelungswerk eingebettet,³³² das seit jeher die Festlegung der Energiequellen und den konkreten Energiemix den Mitgliedstaaten überlassen hat. In dieses Gesamtszenario der „Mehrfachsicherung nationaler energiepolitischer Handlungsspielräume“³³³ fügt sich der EAGV ein, der insoweit faktisch ein Teilregime für diejenigen Mitgliedstaaten errichtet, die Atomkraft nutzen bzw. die Nutzung zulassen oder anderweitig mit den im Vertrag enthaltenen marktbezogenen Regeln in Berührung kommen.

c) Kein Konstitutionalisierungsverbot

Auch lässt sich dem EAGV kein Verbot entnehmen, eine Entscheidung gegen die Kernkraft auf Verfassungsebene zu treffen und insoweit die positive Technologienutzung zu erschweren.³³⁴ Erstens verhält sich das supranationale Recht indifferent gegenüber der normenhierarchischen Gel-

³²⁸ So auch *Hellfabrt* (o. Fußn. 253), S. 215; *Schlömer* (o. Fußn. 101), S. 203; *Wahl/Hermes* (o. Fußn. 319), S. 199.

³²⁹ EuGH, Rs. C-115/08 (Oberösterreich/ČEZ as), Slg. 2009 I-10265, Rn. 138; *Wolfgang Kahl*, in: Christian Calliess/Matthias Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. (2011), Art. 4 EUV Rn. 46.

³³⁰ Zur Parallelbestimmung des Art. 4 Abs. 3 EUV stellvertretend *Kahl* (o. Fußn. 329), Art. 4 EUV Rn. 46; *Armin Hatje*, Loyalität als Rechtsprinzip in der Europäischen Union, 2001, S. 60 f.; *Angelo Wille*, Die Pflicht der Organe der Europäischen Gemeinschaft zur loyalen Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten, 2003, S. 21 f., 133.

³³¹ *Leidinger/Paschke* (o. Fußn. 319), S. 182 f.; *Scheuing* (o. Fußn. 295), S. 3; *Schlömer* (o. Fußn. 101), S. 203; *Wahl/Hermes* (o. Fußn. 319), S. 207, 216.

³³² EuGH, Rs. 1/78 (IAEO-Übereinkommen), Slg. 1978, 2151 Rn. 15.

³³³ *Kahl* (o. Fußn. 322), S. 611. Ähnlich *Daniela Winkler*, Atomausstieg via Europa?, DÖV 2011, S. 804.

³³⁴ Wie hier *Schlömer* (o. Fußn. 101), S. 207 f.

tung und den Rechtsetzungsverfahren in den Mitgliedstaaten. Die Hürden für eine Verfassungsänderung sind innerhalb der Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich ausdifferenziert. Aus der Perspektive des supranationalen Rechts kommt es allein darauf an, dass das im jeweiligen Zeitpunkt geltende nationale Recht den normativen Anforderungen des EAGV entspricht, gleich auf welcher normenhierarchischen Ebene die Vertragskonformität geregelt ist. Ändern sich die Pflichten, wäre auch das nationale Recht anzupassen. Selbst wenn man – anders als hier – davon ausginge, dass eine *endgültige* Entscheidung gegen die Kernenergie dem positiven technologiepolitischen Grundmodell des EAGV widerspräche,³³⁵ wäre eine Verfassungsänderung, wie sie hier in Rede steht, hiermit vereinbar. Denn eine unumkehrbare Sperre enthält eine – ihrerseits der Änderung nach Maßgabe des Art. 79 Abs. 2 GG unterliegende – Verfassungsbestimmung nicht.³³⁶ Schon die Zeitlichkeit demokratischer Herrschaft setzt – wie dargelegt³³⁷ – die formale Revisibilität des Verfassungsrechts voraus. Praktische Schwierigkeiten, die sich aus einer erschwerten Änderbarkeit der Verfassung ergeben, hat der jeweilige Mitgliedstaat zu bewältigen. Ein Konstitutionalisierungsverbot ergibt sich hieraus nicht.

d) Keine abweichenden Vorgaben aus dem Sekundärrecht

Auch die auf Art. 31 f. EAGV gestützte Richtlinie über die kerntechnische Sicherheit³³⁸ enthält keine abweichenden Maßstäbe, schon weil die dortigen Konkretisierungen nicht über den Regelungsrahmen des Vertrages hinausgehen dürfen, also auch nicht eine vertraglich nicht vorgesehene Verpflichtung zur Technologienutzung einführen können. Ziel der Richtlinie ist es zu gewährleisten, dass die Mitgliedstaaten geeignete innerstaatliche Vorkehrungen für ein hohes Niveau der nuklearen Sicherheit treffen, um die Arbeitskräfte und die Bevölkerung vor Gefahren ionisierender Strahlungen aus kerntechnischen Anlagen zu schützen. Die Richtlinie hat insoweit gerade die mitgliedstaatliche Verantwortung gestärkt.³³⁹ Dies bedeutet, dass Sicherheitsstandards gelten, *soweit* Energie aus Kernkraft gewonnen wird; wird die Atomkraft nicht genutzt, findet die Richtlinie schlicht keine Anwendung. Vorgaben, die gegen die Zulässigkeit des Atomausstiegs sprechen, lassen sich folglich auch hieraus nicht entnehmen.³⁴⁰

e) Zwischenergebnis

Als Zwischenergebnis lässt sich festhalten, dass das Recht der Europäischen Atomgemeinschaft weder eine Verpflichtung, die Kernenergie zur Energieerzeugung zu nutzen, noch ein Verbot des Atomausstiegs enthält. Der Vertrag hat insoweit hinsichtlich der Techniknutzung „lediglich Optionscharakter“³⁴¹. Vor diesem Hintergrund sind bei einer Verfassungsänderung keine spezifischen Vorgaben zu beachten.

³³⁵ *Wahl/Hermes* (o. Fußn. 319), S. 218 f.

³³⁶ *Schlömer* (o. Fußn. 101), S. 207 f.; allgemein *Hellfahrt* (o. Fußn. 253), S. 218.

³³⁷ Oben C. I. 2.

³³⁸ Richtlinie 2009/71/EURATOM des Rates v. 25. 6. 2009 über einen Gemeinschaftsrahmen für die nukleare Sicherheit kerntechnischer Anlagen (ABl. L 172, S. 18).

³³⁹ *Kurt Faßbender*, Atomkraftwerke aus umweltvölker- und nachbarrechtlicher Sicht, ZUR 2012, S. 267 (273).

³⁴⁰ *Schlömer* (o. Fußn. 101), S. 206.

³⁴¹ *Borgmann* (o. Fußn. 322), S. 406.

VI. Völkerrechtliche Regelungsschranken

Da das geltende Völkerrecht keine Pflichten kennt, Atomenergie zu erzeugen oder zu nutzen, stellen sich Fragen der Völkerrechtskonformität des Atomausstiegs nicht. Zu prüfen ist lediglich, inwieweit eine etwaige Legalisierung der entschädigungslosen Laufzeitverkürzung möglicherweise völkerrechtliche Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verletzt.

Wäre der Atomausstieg mit völkerrechtlichen Verträgen unvereinbar, würde hierdurch eine Verfassungsänderung nicht unwirksam. Völkerrechtliche Verträge gelten innerstaatlich als einfaches Bundesrecht (vgl. Art. 59 Abs. 1 Satz 1 GG). Weder die EMRK³⁴² noch das internationale Investitionsschutzrecht fallen unter Art. 25 GG, der lediglich allgemeine Regeln des Völkerrechts (sprich: universelles Völkergewohnheitsrecht³⁴³) in den Rang über die Bundesgesetze stellt, Völkerrecht im Übrigen aber ebenfalls einen Rang unterhalb der Verfassung belässt³⁴⁴. Selbst eine nachträgliche Derogation von Völkervertragsrecht durch späteres einfaches Bundesrecht ist verfassungsrechtlich möglich,³⁴⁵ wodurch Völkerrecht ggf. innerstaatlich seine Wirksamkeit verliert. Geltendes Völkerrecht lässt insoweit die Verfassungsänderungskompetenz des Gesetzgebers unberührt. Eine Verfassungsänderung würde allerdings ihr Regelungsziel jedenfalls partiell und insoweit verfehlen, wenn sie zwar den Atomausstieg legalisiert, hierdurch aber im Außenverhältnis Völkerrecht verletzt wird und Betroffene sich ggf. mit Erfolg hierauf berufen können.

1. Vereinbarkeit mit der EMRK

Soweit eine Verfassungsänderung eigentumsrelevante Maßnahmen, die mit dem Atomausstieg gegenüber den Kraftwerksbetreibern verbunden waren, verfassungsrechtlich absichert (sprich: nachträglich legalisiert), wären die menschenrechtlichen Grenzen zu prüfen, die sich aus Art. 1 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK ergeben.

a) Schutzbereich und Eingriff

Vom Schutzbereich der Eigentumsgarantie des Art. 1 1. ZP zur EMRK umfasst sind alle vermögenswerten privaten Rechte, insbesondere das zivilrechtliche Eigentum an Sachen.³⁴⁶ Nicht zum Eigentum rechnen bloße Aussichten auf Gewinn und Erwerbchancen³⁴⁷, da deren Ungewissheit zum Wesen jeder wirtschaftlichen Betätigung gehört. Erfasst wird nicht nur der Bestand der geschützten Eigentumspositionen, sondern auch die Nutzungs- und Verfügungsbefugnis.³⁴⁸ Öffentlich-rechtliche Ansprüche können in den Schutzbereich fallen, wobei die Einzelheiten hierzu noch

³⁴² BVerfGE 111, 307 (315 ff.).

³⁴³ BVerfGE 6, 309 (363); 41, 88 (120 f.); 100, 266 (269); 111, 307 (318); 117, 141 (149); 118, 124 (134).

³⁴⁴ BVerfGE 6, 309 (363); 37, 271 (278 f.).

³⁴⁵ BVerfG, Beschl. v. 15. 12. 2015 – 2 BvL 1/12 –, Rn. 52 ff.

³⁴⁶ EuGH, Rs. 44/79 (Liselotte Hauer / Land Rheinland-Pfalz), Slg. 1979, 3727 (3745 ff.), Rn. 17 ff.; *Karen Kaiser*, in: Ulrich Karpenstein/Franz Mayer (Hrsg.), EMRK, 2. Aufl. (2015), Art. 1 ZP 1 Rn. 13.

³⁴⁷ *Christoph Grabenwarter/Katharina Pabel*, Europäische Menschenrechtskonvention, 5. Aufl. (2012), § 25 Rn. 3; *Ulrich Penski/Bernd R. Elsner*, Eigentumsgewährleistung und Berufsfreiheit als Gemeinschaftsgrundrechte in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, DÖV 2001, S. 265 (269).

³⁴⁸ *Rudolf Streinz*, in: ders. (Hrsg.), EUV/AEUV, 2. Aufl. (2012), Art. 17 GR-Charta, Rn. 17.

nicht abschließend geklärt sind und die Rechtsprechung schwankt, inwiefern eine Einbeziehung davon abhängt, dass Ansprüche aufgrund eigener Leistungen erworben wurden.³⁴⁹

Der Atomausstieg beschränkt nicht das Sacheigentum an den Grundstücken und den darauf errichteten Atomanlagen, sondern begrenzt nur deren Nutzung. Nutzungsrechte sind aber von vornherein nur im Rahmen des öffentlich-rechtlichen Genehmigungsregimes des AtG entstanden. Nutzungen über die Laufzeitbegrenzung hinaus sind daher von vornherein kein geschütztes Eigentum im Sinne der EMRK. Auch hier kommt es dann entscheidend darauf an, inwiefern die vorübergehende Laufzeitverlängerung im Jahre 2010 hat eigentumsrechtlich geschützte Positionen entstehen lassen. Auch in diesem Kontext sprechen – anders als etwa im Bereich sozialversicherungsrechtlicher Ansprüche – die besseren Gründe dafür, dass eine öffentlich-rechtliche Rechtsposition (hier: Anlagengenehmigung) nur insoweit Eigentumsschutz genießt, als diese jedenfalls die Grundlage für Investitionen bildete oder Korrelat eigener Leistungen³⁵⁰ ist. Beides wäre hier wohl zu verneinen, weil die vorübergehende Laufzeitverlängerung zu kurzen Bestand hatte, um Grundlage von Investitionen zu sein und sie zudem auf einer gewillkürten Entscheidung des Gesetzgebers, nicht aber auf eigenen Leistungen der Anlageneigentümer beruhte.³⁵¹ Schutzrichtung von Art. 1 1. ZP zur EMRK ist es demgegenüber von vornherein nicht, Inhalt und Bestandskraft öffentlich-rechtlicher Genehmigungsregimes zu regulieren. Insoweit spricht viel dafür, dass vorliegend durch die Laufzeitverkürzung im Rahmen des 13. Atomrechtsänderungsgesetzes schon nicht in den Schutzbereich des Art. 1 1. ZP zur EMRK eingegriffen wurde, was dann eine weitere Prüfung der Rechtfertigung entbehrlich machen würde.

b) Eingriffsrechtfertigung

Hier sei hilfsweise unterstellt, dass ein Eingriff vorliegt: Hinsichtlich der Eingriffsrechtfertigung differenziert die Eigentumsgarantie der EMRK in diesem Fall – vergleichbar Art. 14 GG – zwischen einer Eigentumsentziehung einerseits (Art. 1 Abs. 1 Satz 2 1. ZP zur EMRK) und bloßen Nutzungsregelungen andererseits (Art. 1 Abs. 2 1. ZP zur EMRK).

aa) Enteignung oder Nutzungsregelung?

Eine Entziehung liegt zum einen vor, wenn eine formelle Enteignung durch Eigentumsentziehung gegeben ist, zum anderen aber auch dann, und hierin liegt ein wesentlicher Unterschied zur deutschen Eigentumsdogmatik³⁵², wenn eine sonstige Eigentumsbeschränkung den Eigentümer faktisch ebenso wie eine formelle Enteignung trifft (*De-facto*-Enteignung bzw. materielle Enteignung)³⁵³. In allen übrigen Fällen, in denen nur das Eigentum nicht entzogen und auch nicht auf

³⁴⁹ Siehe *Grabenwarter/Pabel* (o. Fußn. 347), § 25 Rn. 5. Zur Diskussion eingehend *Georg Pech*, Der Schutz öffentlich-rechtlicher Ansprüche durch die Eigentumsgarantie des Ersten Zusatzprotokolls, in: Christoph Grabenwarter/Rudolf Thienel (Hrsg.), *Kontinuität und Wandel der EMRK: Studien zur Europäischen Menschenrechtskonvention*, 1998, S. 233 ff.

³⁵⁰ Kritisch zu diesem Kriterium *Kersten/Ingold* (o. Fußn. 250), S. 354.

³⁵¹ Siehe entsprechend für Art. 14 GG *Wallrabenstein* (o. Fußn. 246), S. 115 f.: Öffentlich-rechtliche Betriebsgenehmigung und Reststrommengen seien kein Eigentum, weil sie nicht auf eigener Leistung beruhen.

³⁵² Vgl. stellv. BVerfGE 58, 300 (331 ff.); 74, 264 (280); 79, 174 (191 f.); BVerwGE 77, 295 (297 f.); 84, 361 (366).

³⁵³ EGMR, *Sporrong u. Lönnroth / Königreich Schweden*, EuGRZ 1983, 523 (525), Rn. 63; *Katja Gelinsky*, Der Schutz des Eigentums gemäß Art. 1 des Ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention, 1996, S. 56 ff.; *Kaiser* (o. Fußn. 346), Art. 1 ZP 1 Rn. 30; *Christine von Milczewski*, Der grundrechtliche Schutz des Eigentums im

eine Weise regulativ ausgestaltet wird, die im Ergebnis einer Entziehung gleichsteht³⁵⁴, handelt es sich dagegen um eine bloße Nutzungsregelung. Die Entziehung des Eigentums ist im Übrigen – vergleichbar Art. 14 Abs. 3 GG – nur zulässig, wenn sie gesetzlich geregelt ist, im öffentlichen Interesse liegt und vor allem mit einer rechtzeitigen und angemessenen Entschädigung verbunden ist (vgl. Art. 1 Abs. 1 Satz 2 1. ZP zur EMRK).³⁵⁵ Die übrigen Nutzungsregelungen müssen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen.³⁵⁶

Eine formale Enteignung liegt nicht vor, weil hier keine von der Eigentumsgarantie erfasste Position entzogen wird. Eine De-facto-Enteignung ist ebenfalls nicht gegeben, weil es von vornherein an der Schwere des Eingriffs fehlt. Die Laufzeitverkürzung entzieht lediglich Vorteile, die kurz zuvor durch eine gesetzliche Laufzeitverlängerung bewilligt wurden, ohne dass dieses Interim ausgereicht hätte, durch die Verlängerung bedingte Investitionen im Vertrauen auf den Fortbestand der Rechtslage zu tätigen. Die betroffenen Kraftwerkseigentümer sind ohne eigene Leistungen in den Genuss einer Vergünstigung gekommen, die diskretionär durch politischen Gesetzgebungsakt zugesprochen wurde; diese Vergünstigung unterliegt grundsätzlich in den Grenzen des Vertrauensschutzes, den auch Art. 1 1. ZP zur EMRK gewährleistet, der Disposition des Gesetzgebers, ohne den es überhaupt kein Nutzungsrecht gäbe.

bb) Verhältnismäßigkeit

Nach alledem liegt nur eine – entschädigungslos hinzunehmende – Nutzungsregelung nach Art. 1 Abs. 2 1. ZP zur EMRK vor. Diese Beschränkung dürfte gemessen an den Anforderungen der EMRK auch verhältnismäßig sein, weil die Amortisation getätigter Investitionen in die Anlagen durch die gestaffelte Laufzeitbeendigung sichergestellt ist, der Betrieb von Atomanlagen als Risikotechnologie von vornherein unter dem Vorbehalt fortbestehender technologiepolitischer Billigung durch den Gesetzgeber aufgenommen wurde und Gemeinwohlbelange von hohem Gewicht (Schutz von Leben und Gesundheit der Bevölkerung, Umweltschutz) angeführt werden können, die Atomenergie nicht mehr zu nutzen. Weitergehende Bestandsinteressen beruhen auf bloßen Gewinnerwartungen, die Art. 1 1. ZP zur EMRK von vornherein nicht schützt und die daher auch im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung gegen den Atomausstieg in Stellung gebracht werden können. Ein über Art. 7 EMRK hinausgehendes allgemeines Rückwirkungsverbot kennt die EMRK schließlich nicht, sodass auch die rückwirkende Legalisierung des Atomausstiegs im Rahmen der – wie dargelegt: hier gewährten – Verhältnismäßigkeit mit der EMRK in Einklang stehen würde.

c) Ergebnis

Nach alledem sprechen die ganz überwiegenden Gründe dafür, dass der Atomausstieg – jedenfalls in einem Szenario, das hier durch § 7 Abs. 1a-1e AtG abgesteckt wird – mit der EMRK in Einklang

Europäischen Gemeinschaftsrecht, 1994, S. 134 f.; *Hans-Werner Rengeling*, Die wirtschaftsbezogenen Grundrechte in der Grundrechtecharta, DVBl. 2004, 453 (460).

³⁵⁴ Zur Abgrenzung *Olaf Müller-Michaels*, Grundrechtlicher Eigentumsschutz in der Europäischen Union, 1997, S. 74 f.

³⁵⁵ Zur Auslegung der Rechtfertigungsvoraussetzungen EGMR, Heidi Jahn ./, Deutschland, EuGRZ 2004, 57 (63 ff.) Rn. 71 ff., 77 ff., 82 ff.

³⁵⁶ *Kaiser* (o. Fußn. 346), Art. 1 ZP 1 Rn. 37, 42.

steht. Hieraus folgt, dass die Risiken einer Verurteilung wegen des Atomausstiegs hinreichend gering sind, sodass der verfassungsändernde Gesetzgeber hierauf bei einer etwaigen Regelung des Atomausstiegs im Grundgesetz keine Rücksicht nehmen müsste. Ein Konstitutionalisierungshindernis besteht daher nicht. Mehr ist im vorliegenden Kontext nicht zu prüfen.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass Art. 1 des 1. ZP zur EMRK von vornherein nicht die Zulässigkeit des Atomausstiegs als solche berührt. Selbst wenn man die Frage also abweichend bewerten wollte und von einer unzulässigen Enteignung ausginge, geriete dies nicht in Konflikt mit einer Verankerung des Atomausstiegs im Grundgesetz. Betroffen wäre allenfalls die Sekundärfolge der Entschädigung für die nachträgliche Laufzeitverkürzung.

2. Investitionsschutz

Lediglich der Vollständigkeit halber soll darauf hingewiesen werden, dass in Bezug auf den Atomausstieg auch ein ICSID-Schiedsverfahren wegen einer behaupteten Verletzung internationalen Investitionsschutzrechts (konkret: Energiecharta-Vertrag³⁵⁷) anhängig ist.³⁵⁸ Die Vereinbarkeit dieses Verfahrens mit Art. 344 AEUV ist ungeklärt, weil zwar Schiedsverfahren als Streit zwischen einem privaten Investor und einem EU-Mitgliedstaat allgemein zulässig sind, hier aber die klagende Partei von einem Mitgliedstaat beherrscht wird.³⁵⁹ Da das Grundgesetz nicht Maßstab in diesen Verfahren ist, hätte auch eine Verfassungsänderung hierauf keinen Einfluss. Vor diesem Hintergrund wäre es also durchaus möglich, dass eine Verfassungsänderung den Atomausstieg zwar innerstaatlich legalisiert, die Bundesrepublik Deutschland aber dennoch Entschädigungen an einen in diesem Fall betroffenen ausländischen Investor leisten müsste. Auf nähere Einzelheiten, die außerhalb des Gegenstandes dieser Untersuchung liegen,³⁶⁰ kann hier nicht eingegangen werden. Das Risiko, in dem anhängigen Schiedsverfahren zu unterliegen, sollte jedenfalls kein Hinderungsgrund sein, den Atomausstieg verfassungsrechtlich zu verankern, sofern dies politisch gewollt ist.

3. Zwischenergebnis

Insoweit lässt sich festhalten, dass der völkerrechtliche Eigentumsschutz keine Regelungsschranken errichtet, die eine Verfassungsänderung von vornherein entwerten würden. Konflikte lassen sich zwar nicht ausschließen. Im vorliegenden Kontext ist es aber allein entscheidend, dass die Geltung einer – notabene: hier nicht empfohlenen – Verfassungsänderung, die den Atomausstieg rückwirkend legalisiert, hiervon von vornherein unberührt bleibt und mit überwiegender Wahrscheinlichkeit auch ihr Regelungsziel erfüllt, die entschädigungslose Rücknahme der Laufzeitverlängerung durch die 13. Atomrechtsnovelle abzusichern. Jenseits der Frage der Entschädigung spielt der völkerrechtliche Eigentumsschutz für eine Konstitutionalisierung des Atomausstiegs ohnehin keine Rolle. Die Entscheidung, die Kernkraftnutzung zur gewerblichen Energieerzeugung

³⁵⁷ Vertrag über die Energiecharta v. 17. 12. 1994 (BGBl. 1997 II S. 5). Hierzu näher *Jörg Gündel*, Die Bedeutung des Energiecharta-Vertrages, in: Franz Jürgen Säcker (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Energierecht, 3. Aufl. (2013), Bd. 1/1, S. 121 ff.; *ders.*, Regionales Wirtschaftsvölkerrecht in der Entwicklung: Das Beispiel des Energiecharta-Vertrages, ArchVR 42 (2004), S. 157 ff.

³⁵⁸ Vattenfall v. Bundesrepublik Deutschland, ICSID Case No. ARB/12/12. Siehe <https://icsid.worldbank.org/apps/icsidweb/cases/Pages/casedetail.aspx?caseno=ARB/12/12>.

³⁵⁹ Hierzu *Juliane Abner*, Investor-Staat-Schiedsverfahren nach Europäischem Unionsrecht, 2015, S. 215.

³⁶⁰ Siehe eingehend zu den Folgefragen *Helene Bubrowski*, Internationale Investitionsschiedsverfahren und nationale Gerichte, 2013, S. 221 ff.

sukzessive zu unterbinden, namentlich eine entsprechende Staatszielbestimmung,³⁶¹ bliebe also von etwaigen völkerrechtlichen Entschädigungsansprüchen unberührt.

³⁶¹ Oben unter C. IV. 2.

D. Literatur

- Abner, Juliane*: Investor-Staat-Schiedsverfahren nach Europäischem Unionsrecht, Tübingen 2015.
- Appel, Ivo*: Nationales Umweltverfassungsrecht, in: Hans-Joachim Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 4. Aufl., München 2014, § 2.
- Risiken des Risikorechts, in: Festschrift für Rainer Wahl, Berlin 2011, S. 463.
- Augsberg, Ino*: Informationsverwaltungsrecht: Zur kognitiven Dimension der rechtlichen Steuerung von Verwaltungsentscheidungen, Tübingen 2014.
- Augsberg, Steffen*: Das verfassungsändernde Gesetz, in: Winfried Kluth/Günter Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, Heidelberg 2014, § 28.
- Badura, Peter*: Verfassungsänderung, Verfassungswandel, Verfassungsgewohnheitsrecht, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. XII, 3. Aufl., Heidelberg 2014, § 270.
- Berg, Wilfried*: Nachhaltigkeit und Umweltstaat, in: Wolfgang Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, S. 425.
- Bertrams, Michael*: Die verfassungsgerichtliche Kontrolle der Planung, in: Festschrift für Werner Hoppe, München 2000, S. 975.
- Bings, Sophie*: Art. 194, in: Rudolf Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 2. Aufl., München 2012.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang*: Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, 3. Aufl., Heidelberg 2004, § 24.
- Die Methoden der Verfassungsinterpretation – Bestandsaufnahme und Kritik, NJW 1976, S. 2089.
- Borck, Philip*: Die Endlagerung radioaktiver Abfälle aus Deutschland im Ausland, Kassel 2014.
- Borgmann, Klaus*: Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen eines Ausstiegs aus der Kernenergie, Berlin 1994.
- Brand, Christoph*: Naturschutzrechtliche, insbesondere artenschutzrechtliche Fragestellungen bei der Planung von Windenergieanlagen, ZNER 2010, S. 33.
- Breuer, Rüdiger*: Probabilistische Risikoanalysen im Gentechnikrecht, NuR 1994, S. 157.
- Rechtsfragen des Konflikts zwischen Wasserkraftnutzung und Fischfauna, Berlin 2006.
- Britz, Gabriele*: Energie, in: Michael Fehling/Matthias Ruffert (Hrsg.), Regulierungsrecht, Tübingen 2010, § 9.
- Bruch, David/Greve, Holger*: Atomausstieg 2011 als Verletzung der Grundrechte der Kernkraftwerksbetreiber?, DÖV 2011, S. 794.
- Brunnengräber, Achim*: Ewigkeitslasten: Die "Endlagerung" radioaktiver Abfälle als soziales, politisches und wissenschaftliches Projekt - eine Einführung, Baden-Baden 2015.
- Bryde, Brun-Otto*: Verfassungsentwicklung: Stabilität und Dynamik im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1982.

- Bubrowski, Helene*: Internationale Investitionsschiedsverfahren und nationale Gerichte, Tübingen 2013.
- Büdenbender, Ulrich/Gärditz, Klaus Ferdinand/Löwer, Wolfgang/Ludwigs, Markus/Paschke, Marian/Stoll, Peter-Tobias/Wolfrum, Rüdiger*: Rechtliche Rahmenbedingungen für die Reform der Förderung Erneuerbarer Energien in Deutschland, Berlin 2014.
- Büdenbender, Ulrich/Heintschel von Heinegg, Wolff/Rosin, Peter*: Energierecht I: Recht der Energieanlagen, Verfassungsrecht, Berlin u.a. 1999.
- Bull, Hans Peter*: Wissenschaft und Öffentlichkeit als Legitimationsbeschaffer, DÖV 2014, S. 897.
- Calliess, Christian*: Art. 194, in: ders./Matthias Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl., München 2011.
- Rechtsstaat und Umweltstaat, Tübingen 2001.
- Classen, Claus Dieter*: Art. 23, in: Hermann von Mangoldt/Friedrich Klein/Christian Starck (Hrsg.), GG, Bd. 2, 6. Aufl., München 2010.
- Cornils, Matthias*: Die Bewertungsstichtagsregelung bei der atomrechtlichen Legalenteignung, Baden-Baden 2015.
- Däuper, Olaf/Michaels, Sascha/Voß, Jan Ole*: Das Dreizehnte Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes im Lichte des Grundgesetzes, ZNER 2011, S. 375.
- Däuper, Olaf/von Bernstorff, Adrian*: Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für die Endlagerung radioaktiver Abfälle, ZUR 2014, S. 24.
- Degenhart, Christoph*: Art. 73, in: Michael Sachs (Hrsg.), GG, 7. Aufl. (2014).
- Grundlagen und Direktiven legislativer Abwägungsentscheidungen – Verfassungsfragen der 13. AtG-Novelle, DVBl. 2013, S. 207.
- Denninger, Erhard*: Sicherheit/Vielfalt/Solidarität: Ethisierung der Verfassung?, in: Ulrich K. Preuß (Hrsg.), Zum Begriff der Verfassung, Frankfurt am Main 1994, S. 95.
- Verfassungsrechtliche Fragen des Ausstiegs aus der Nutzung der Kernenergie zur Stromerzeugung, Baden-Baden 2000.
- Deppenheuer, Otto*: Funktionen der Verfassung, in: ders./Christoph Grabenwarter (Hrsg.), Verfassungstheorie, Tübingen 2010, § 16.
- Sprache und Stil der Gesetze, in: Winfried Kluth/Günter Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, Heidelberg 2014, § 6.
- Di Fabio, Udo*: Beschleunigter Kernenergieausstieg und Eigentumsgarantie, in: ders./Wolfgang Durner/Gerhard Wagner (Hrsg.), Kernenergieausstieg 2011: Die 13. AtG-Novelle aus verfassungsrechtlicher Sicht, Baden-Baden 2013, S. 9.
- Der Ausstieg aus der wirtschaftlichen Nutzung der Kernenergie, Köln u. a. 1999.
- Der neue Art. 23 des Grundgesetzes, Der Staat 32 (1993), S. 191.
- Di Fabio, Udo/Durner, Wolfgang/Wagner, Gerhard* (Hrsg.): Kernenergieausstieg 2011: Die 13. AtG-Novelle aus verfassungsrechtlicher Sicht, Baden-Baden 2013.
- Dietlein, Johannes*: Art. 79, in: Volker Epping/Christian Hillgruber (Hrsg.), GG, 2. Aufl., München 2013.
- Dixon, Rosalind*: Constitutional Drafting and Distrust, International Journal of Constitutional Law 13 (2015), S. 819.
- Dreier, Horst*: Art. 20 (Demokratie), in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. II, 3. Aufl., Tübingen 2015.

- Art. 79, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. II, 3. Aufl., Tübingen 2015.
- Demokratische Repräsentation und vernünftiger Allgemeinwille, AöR 113 (1988), S. 450.
- Grenzen demokratischer Freiheit im Verfassungsstaat, JZ 1994, S. 741.
- Droege, Michael*: Herrschaft auf Zeit – Wahltag und Übergangszeiten in der repräsentativen Demokratie, DÖV 2009, S. 649.
- Durner, Wolfgang*: Konflikte räumlicher Planungen, Tübingen 2005.
- Vollzugs- und Verfassungsfragen des NABEG, NuR 2012, S. 369.
- Durner, Wolfgang/Trillmich, Nela*: Ausstieg aus der Kohlenutzung kraft europäischen Wasserrechts?, DVBl. 2011, S. 517.
- Ehmke, Horst*: Grenzen der Verfassungsänderung, Berlin 1953.
- Ekardt, Felix*: Atomausstieg, Eigentumsgarantie, Abwehrrechte und Schutzgrundrechte, NuR 2012, S. 813.
- Das Paris-Abkommen zum globalen Klimaschutz, NVwZ 2016, S. 355.
- Energiewende und EU-Beihilfenrecht: EEG-Förderung, EEG-Ausnahmen, Atomrecht, Energiesteuern, EurUP 2013, S. 197.
- Ekardt, Felix/Steffenhagen, Larissa*: Kohlekraftwerkbau, wasserrechtliche Bewirtschaftungsziele und Klimaschutzrecht, NuR 2010, S. 705.
- Ely, John Hart*: Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review, Cambridge/London 1980.
- Enzensperger, Daniel*: Gehört der Atomausstieg in das Grundgesetz?, Humboldt Forum Recht 4/2013, S. 30.
- Epinay, Astrid*: Art. 20a, in: Hermann von Mangoldt/Friedrich Klein/Christian Starck (Hrsg.), GG, Bd. II, 6. Aufl., München 2010.
- Erbguth, Wilfried*: Abwägung als Wesensmerkmal rechtsstaatlicher Planung – die Anforderungen des Rechtsstaatsprinzips, UPR 2010, S. 281.
- Erbguth, Winfried/Schlacke, Sabine*: Umweltrecht, 5. Aufl., Baden-Baden 2014.
- Even, Burkhard*: Die Bedeutung der Unantastbarkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG für die Grundrechte, Baden-Baden 1988.
- Ewer, Wolfgang*: Der neuerliche Ausstieg aus der Kernenergie – verfassungskonform und entschädigungsfrei?, NVwZ 2012, S. 1035.
- Faßbender, Kurt*: Atomkraftwerke aus umweltvölker- und nachbarrechtlicher Sicht, ZUR 2012, S. 267.
- Feldmann, Ulrike*: Das Standortauswahlgesetz oder „Des Kaisers neue Kleider“, atw 58 (2013), S. 543.
- Fest, Phillip/Köpernik, Kristin*: Das Verbandsklagerecht im Tierschutz, DVBl. 2012, S. 1473.
- Fischer, Claus*: Grundlagen und Grundstrukturen eines Klimawandelanpassungsrechts, Tübingen 2013.
- Fraenkel, Ernst*: Deutschland und die westlichen Demokratien, 9. Aufl. Baden-Baden 2011.
- Frankenberg, Günter*: Tocquevilles Frage: Zur Rolle der Verfassung im Prozess der Integration, in: Gunnar Folke Schuppert/Christian Bumke (Hrsg.), Bundesverfassungsgericht und gesellschaftlicher Grundkonsens, Baden-Baden 2000, S. 31.

- Franzius, Claudio*: Gewährleistung im Recht, Tübingen 2009.
- Funke, Andreas*: Der Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts, DÖV 2007, S. 733.
- Gärditz, Klaus Ferdinand*: Art. 20a GG, in: Martin Beckmann/Wolfgang Durner/Thomas Mann/Marc Röckinghausen (Hrsg.), Landmann-Rohmer, Umweltrecht, Bd. I, Stand: 2015.
- Das Sonderverwaltungsprozessrecht des Asylverfahrens, in: Peter Baumeister/Wolfgang Roth/Josef Ruthig (Hrsg.), Staat, Verwaltung und Rechtsschutz. Festschrift für Wolf-Rüdiger Schenke zum 70. Geburtstag, Berlin 2011, S. 689.
 - Demokratische und rechtsstaatliche Verantwortlichkeit bei öffentlichen Großvorhaben, Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften 2015, S. 4.
 - Die Entwicklung des Umweltrechts in den Jahren 2013-2014: Umweltschutz im Zeichen von Verfahren und Planung, ZfU 2015, S. 343.
 - Einführung in das Klimaschutzrecht, JuS 2008, S. 324.
 - Europäisches Planungsrecht, Tübingen 2009.
 - Grundrechte im Rahmen der Kompetenzordnung, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band IX, 3. Aufl. (2011), § 189.
 - Ökologische Binnenkonflikte im Klimaschutzrecht, DVBl. 2010, S. 214.
 - Regulierungsrechtliche Auskunftsanordnungen als Instrument der Wissensgenerierung, DVBl. 2009, S. 69.
 - Verhältnis des Unionsrechts zum Recht der Mitgliedstaaten, in: Hans-Werner Rengeling/Andreas Middeke/Martin Gellermann (Hrsg.), Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union, 3. Aufl., München 2014, § 35.
 - Zeitprobleme des Umweltrechts – zugleich ein Beitrag zu interdisziplinären Verständigungschancen zwischen Naturwissenschaften und Recht, EurUP 2013, S. 2.
- Gelinsky, Katja*: Der Schutz des Eigentums gemäß Art. 1 des Ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention, Berlin 1996.
- Gerhardt, Volker*: Partizipation: Das Prinzip der Politik, München 2007.
- Glaser, Andreas*: Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, Tübingen 2006.
- Grabenwarter, Christoph*: Die Verfassung in der Hierarchie der Rechtsordnung, in: Otto Depenheuer/ders. (Hrsg.), Verfassungstheorie, Tübingen 2010, § 11.
- Grabenwarter, Christoph/Pabel, Katharina*: Europäische Menschenrechtskonvention, 5. Aufl., München 2012.
- Graf Vitzthum, Wolfgang*: Form, Sprache und Stil der Verfassung, in: Otto Depenheuer/Christoph Grabenwarter (Hrsg.), Verfassungstheorie, Tübingen 2010, § 10.
- Grimm, Dieter*: Wie wir mit dem Werk des Parlamentarischen Rates umgehen - oder: Wie viele Änderungen verträgt das Grundgesetz?, in: Deutscher Bundestag (Hrsg.), Wie wir mit dem Werk des Parlamentarischen Rates umgehen – oder: Wie viele Änderungen verträgt das Grundgesetz?, Berlin 2010, S. 12.
- Verfassungsfunktionen und Grundgesetzreform, in: ders., Die Zukunft der Verfassung, 2. Aufl., Frankfurt am Main 1994, S. 315.
- Groß, Thomas*: Germany, in: ders. (Hrsg.), Public Participation in Infrastructure Planning, Athen 2015, S. 107.

- Welche Klimaschutzpflichten ergeben sich aus Art. 20a GG?, ZUR 2009, S. 364.
- Grunwald, Armin*: Technik und Politikberatung, Frankfurt am Main 2008.
- Gundel, Jörg*: Die Bedeutung des Energiecharta-Vertrages, in: Franz Jürgen Säcker (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Energierecht, 3. Aufl., Köln u.a. 2013, Bd. 1/1, S. 121.
- Regionales Wirtschaftsvölkerrecht in der Entwicklung: Das Beispiel des Energiecharta-Vertrages, ArchVR 42 (2004), S. 157.
- Gurlit, Elke*: Verwaltungsvertrag und Gesetz, Tübingen 2000.
- Häberle, Peter*: Das Mehrheitsprinzip als Strukturelement der freiheitlich-demokratischen Grundordnung, in: ders., Verfassung als öffentlicher Prozess, 3. Aufl. (1998), S. 565.
- Der kooperative Verfassungsstaat – aus Kultur und als Kultur, Berlin 2013.
- Öffentliches Interesse als juristisches Problem, 2. Aufl., Berlin 2006.
- Zeit und Verfassung, Zeitschrift für Politik 21 (1974), S. 111.
- Zeit und Verfassungskultur, in: Anton Peise/Armin Mohler (Hrsg.), Die Zeit, München/Wien 1983, S. 289.
- Hain, Karl-Eberhard*: Art. 79, in: Hermann von Mangoldt/Friedrich Klein/Christian Starck (Hrsg.), GG, 6. Aufl. (2010).
- Die Grundsätze des Grundgesetzes, Baden-Baden 1999.
- Hardach, Felix*: Die Anreizregulierung der Energieversorgungsnetze, Baden-Baden 2010.
- Haverkate, Görg*: Verfassungslehre, München 1992.
- Heckmann, Dirk*: Geltungskraft und Geltungsverlust von Rechtsnormen, Tübingen 1997.
- Heintzen, Markus*: Die ausschließliche Bundesgesetzgebung, in: Christian Starck (Hrsg.), Föderalismusreform, München 2007.
- Hellermann, Johannes/Hermes, Georg*: § 1, in: Gabriele Britz/dies. (Hrsg.), EnWG, 3. Aufl., München 2015.
- Hellfabrt, Dirk*: Rechtsfragen des Atomausstiegs, Frankfurt am Main 2003.
- Henseler, Paul*: Verfassungsrechtliche Aspekte zukunftsbelastender Parlamentsentscheidungen, AöR 108 (1983), S. 489.
- Herdegen, Matthias*: Art. 79, in: Theodor Maunz/Günther Dürig (Begr.), GG, München, Stand/Bearbeitung: 2016/2014.
- Verfassungsinterpretation als methodische Disziplin, JZ 2004, S. 873.
- Hermes, Georg*: Nukleares Nachhaftungsgesetz verfassungsgemäß?, ZRP 2016, S. 30.
- Heusch, Andreas*: § 31, in: Christian Burkiczak/Franz-Wilhelm Dollinger/Frank Schorkopf (Hrsg.), BVerfGG, Heidelberg 2015.
- Hilf, Meinhard*: Die sprachliche Struktur der Verfassung, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. XII, 3. Aufl., Heidelberg 2014, § 262.
- Hillgruber, Christian*: Verfassungsrecht zwischen normativem Anspruch und politischer Wirklichkeit, VVDStRL 67 (2008), S. 7.
- Hochmuth, Timo*: Die atomrechtspolitische Entwicklung in Deutschland seit 1980, Berlin 2014.

- Hoffmann-Riem, Wolfgang*: Das Recht des Gewährleistungsstaates, in: Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.), *Der Gewährleistungsstaat – Ein Leitbild auf dem Prüfstand*, Baden-Baden 2005, S. 89.
- Hofmann, Ekekehard*: Die Modernisierung des Planungsrechts: das Energierecht als neues Paradigma der Öffentlichkeitsbeteiligung in einer Planungskaskade? *JZ* 2012, S. 701.
- Hofmann, Hasso*: Änderungen des Grundgesetzes – Erfahrungen eines halben Jahrhunderts, in: *Festschrift für Thomas Raiser*, Berlin u. a. 1995, S. 859.
- Legitimität und Rechtsgeltung, Berlin 1977.
 - Rechtsfragen der atomaren Entsorgung, Stuttgart 1981.
 - Repräsentation, 4. Aufl., Berlin 2003.
 - Zur Verfassungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, *StWStP* 6 (1995), S. 155.
- Höfling, Wolfram*: Staatsschuldenrecht, Heidelberg 1993.
- Hoppenbrock, Volker*: Finanzierung der nuklearen Entsorgung und der Stilllegung von Kernkraftwerken: Ein Vergleich zwischen der Rechtslage in Deutschland und der Schweiz, 2009.
- Hornung, Gerrit*: Grundrechtsinnovationen, Tübingen 2015.
- Isensee, Josef*: Grundrechte und Demokratie, *Der Staat* 20 (1981), S. 161.
- Redebeitrag, *VVDStRL* 68 (2009), S. 97.
 - Vom Stil der Verfassung, Opladen/Wiesbaden 1999.
- Ismer, Roland*: Klimaschutz als Rechtsproblem, Tübingen 2014.
- Jarass, Hans D.*: Art. 20a GG, in: ders./Bodo Pieroth, *GG*, 13. Aufl., München 2014.
- Jefferson, Thomas*: „The Earth Belongs to the Living“. Letter to James Madison, September 6, 1789, in: Merrill D. Peterson (Hrsg.), *Jefferson Writings*, New York 1984, S. 959.
- Jellinek, Georg*: Verfassungsänderung und Verfassungswandlung, Berlin 1906.
- Jestaedt, Matthias*: Der Europäische Verfassungsverbund – Verfassungstheoretischer Charme und rechtstheoretische Insuffizienz einer Unschärferelation, in: *Gedächtnisschrift für Wolfgang Blomeyer*, Berlin 2004, S. 637.
- John, Michèle*: Atomrecht, in: Hans-Joachim Koch (Hrsg.), *Umweltrecht*, 4. Aufl., München 2014, § 10.
- Kägi, Werner*: Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates, Zürich 1945.
- Kabl, Wolfgang*: Art. 4 EUV, in: Christian Calliess/Matthias Ruffert (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 4. Aufl., München 2011.
- Die Kompetenzen der EU in der Energiepolitik nach Lissabon, *EuR* 2009, S. 601.
 - Die Schutzergänzungsfunktion von Art. 2 Abs. 1 Grundgesetz, Tübingen 2000.
 - Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, in: ders. (Hrsg.), *Nachhaltigkeit als Verbundbegriff*, Tübingen 2008, S. 1.
 - Neuere höchstrichterliche Rechtsprechung zum Umweltrecht – Teil 1, *JZ* 2010, S. 668.
 - Vom weiten Schutzbereich zum engen Gewährleistungsgehalt, *Der Staat* 43 (2004), S. 167.
 - Sprache als Kultur- und Rechtsgut, *VVDStRL* 65 (2006), S. 386.

- Kable, Christian*: Die Elektrizitätsversorgung zwischen Versorgungssicherheit und Umweltverträglichkeit, Baden-Baden 2009.
- Kaiser, Karen*: Art. 1 ZP 1, in: Ulrich Karpenstein/Franz Mayer (Hrsg.), EMRK, 2. Aufl., München 2015.
- Keienburg, Bettina*: Verfassungs- und europarechtliche Fragen hinsichtlich der Standortauswahl eines Endlagers für hochradioaktive Abfälle, NVwZ 2014, S. 1133.
- Kelsen, Hans*, Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts, 2. Aufl., Tübingen 1928.
- Vom Wesen und Wert der Demokratie, 2. Aufl., Berlin 1929.
- Kersten, Jens*: Das Anthropozän-Konzept, Baden-Baden 2014.
- Das Anthropozän-Konzept, RW 2014, S. 378 ff.
- Kersten, Jens/Ingold, Albert*: Die Beschleunigung des Atomausstiegs - Verfassungsrechtliche Anforderungen ZG 2011, S. 350.
- Kirchhof, Paul*: Deutschland im Schuldensog, München 2012.
- Die Identität der Verfassung, in: Josef Isensee/ders. (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, 3. Aufl., Heidelberg 2004, § 21.
- Grenzen der Staatsverschuldung im demokratischen Rechtsstaat, in: Hans Herbert von Arnim/Konrad Littmann (Hrsg.), Finanzpolitik im Umbruch, 1984, S. 271.
- Klein, Eckart*: Entscheidungswirkungen, in: Ernst Benda/ders./Oliver Klein (Hrsg.), Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl., Heidelberg 2012, § 40.
- Klein, Hans Hugo*: Über Grundpflichten, Der Staat 14 (1975), S. 153.
- Kloepfer, Michael*: 13. Atomgesetznovelle und Grundrechte, DVBl. 2011, S. 1437.
- Herrschaft auf Zeit, FAZ vom 15. 6. 2011, S. 10.
- Kment, Martin*: Das Planungsrecht der Energiewende, Die Verwaltung 47 (2014), S. 377.
- Knappe, Lukas*: Gestufter Netzausbau und Bundesfachplanung im Spannungsfeld des effektiven Rechtsschutzes, DVBl. 2016, S. 276.
- Koch, Hans-Joachim*: Klimaschutzrecht – Ziele, Instrumente und Strukturen eines neuen Rechtsgebiets, NVwZ 2011, S. 641.
- Köck, Wolfgang/Möckel, Stefan*: Quecksilberbelastungen von Gewässern durch Kohlekraftwerke – Auswirkungen auf die Genehmigungsfähigkeit, NVwZ 2010, S. 1390.
- Koemm, Maxi*: Eine Bremse für die Staatsverschuldung?, Tübingen 2011.
- Korioth, Stefan*: Das neue Staatsschuldenrecht – zur zweiten Stufe der Föderalismusreform, JZ 2009, S. 729.
- Europäische und nationale Identität: Integration durch Verfassungsrecht?, VVDStRL 62 (2003), S. 117.
- Kotzur, Markus*: Demokratie als Wettbewerbsordnung, VVDStRL 69 (2010), S. 173.
- Thematik des Verfassungsgesetzes, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band XII, 3. Aufl. (2014), § 260.
- Kratzmann, Horst*: Der Staatsbankrott, JZ 1982, S. 319.

- Krings, Günter*: Von „ unreiner“ Gesetzgebung und guten Gesetzen – Impressionen aus der parlamentarischen Wurstküche, in: Otto Depenheuer (Hrsg.), *Reinheit des Rechts*, Berlin u. a. 2009, S. 140.
- Lang, Heinrich*: Funktionen der Verfassung, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. XII, 3. Aufl., Heidelberg 2014, § 266.
- Langford, Paul*: Property and 'Virtual Representation' in Eighteenth-Century England, *The Historical Journal* 31 (1988), S. 83.
- Laskowski, Silke Ruth*: Kohlekraftwerke im Lichte der EU - Wasserrahmenrichtlinie, *ZUR* 2013, S. 131.
- Lechner, Hans/Zuck, Rüdiger*: § 31, in: BVerfGG, 7. Aufl., München 2015.
- Leidinger, Tobias*: Nukleares Nachhaftungsgesetz verfassungsgemäß?, *ZRP* 2016, S. 30.
- Leidinger, Tobias/Paschke, Mirko*: Der EURATOM-Vertrag als Maßstab und Grenze eines nationalstaatlichen Kernenergie-Ausstiegsgesetzes, *ZNER* 2000, S. 177.
- Leisner, Anna*: *Kontinuität als Verfassungsprinzip*, Tübingen 2002.
- Lepsius, Oliver*: *Besitz und Sachherrschaft im öffentlichen Recht*, Tübingen 2002.
- Kritik der Dogmatik, in: Gregor Kirchhof/Stefan Magen/Karsten Schneider (Hrsg.), *Was weiß Dogmatik?*, Tübingen 2012, S. 39.
 - Nachhaltigkeit und Parlament, in: Wolfgang Kahl (Hrsg.), *Nachhaltigkeit als Verbundbegriff*, Tübingen 2008, S. 326.
 - Prognose als Problem von Wissenschaft und Politik, in: Horst Dreier/Dieter Willoweit (Hrsg.), *Wissenschaft und Politik*, Stuttgart 2010, S. 181.
 - Chancen und Grenzen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, Matthias Jestaedt/ders. (Hrsg.), *Verhältnismäßigkeit*, Tübingen 2015, S. 1.
- Lerche, Peter*: *Verfassungsnachholung, insbesondere im Kleide der Interpretation*, in: *Festschrift für Peter Häberle*, Tübingen 2004, S. 631.
- Lindner, Josef Franz*: *Theorie der Grundrechtsdogmatik*, Tübingen 2005.
- Loewenstein, Karl*: *Über Wesen, Technik und Grenzen der Verfassungsänderung*, Berlin 1961.
- Löwer, Wolfgang*: *Tierversuche im Verfassungs- und Verwaltungsrecht*, Tübingen 2006.
- Lübbe, Hermann*: *Herrschaft und Planung: Die veränderte Rolle der Zukunft in der Gegenwart*, in: *Festschrift für Max Müller*, München 1966, S. 188.
- Ludwigs, Markus*: Grenzen für eine nationale Energiepolitik im EU-Binnenmarkt, *EnZW* 2013, S. 483.
- Lubmann, Niklas*: *Legitimation durch Verfahren*, 4. Aufl., Frankfurt a. M. 1997.
- Politische Verfassungen im Kontext des Gesellschaftssystems, *Der Staat* 12 (1973), S. 1.
- Mackenthum, Gerald*: *Fukushima: Warum Kernenergie beherrschbar ist*, 2. Aufl., Norderstedt 2014.
- Mann, Thomas/Sieven, Ramon*: Der Atomausstieg und seine Folgeprobleme im Kontext der Energiewende, *VerwArch* 106 (2015), S. 184.
- Masing, Johannes*: Zwischen Kontinuität und Diskontinuität: die Verfassungsänderung, *Der Staat* 44 (2005), S. 1.
- Maurer, Hartmut*: *Verfassungsänderung im Parteienstaat*, in: *Festschrift für Martin Heckel*, Tübingen 1999, S. 821.

- Merkel, Wolfgang/Schäfer, Andreas*: Zeit und Demokratie: Ist demokratische Politik zu langsam?, in: Holger Straßheim/Tom Ulbricht (Hrsg.), *Zeit der Politik: Demokratisches Regieren in einer beschleunigten Welt*, Baden-Baden 2015, S. 218.
- Meßerschmidt, Klaus*: Gesetzgebungsermessens, Berlin 2000.
- Moench, Christoph*: Die Umlagefähigkeit der Kosten für die alternative Suche nach einem Endlager, DVBl 2015, S. 213.
- Möllers, Christoph*: Demokratie – Zumutungen und Versprechen, Berlin 2008.
- Gewaltengliederung, Tübingen 2005.
 - Vom Altern einer Verfassung: 60 Jahre Grundgesetz, APuZ 18-19/2009, S. 5.
 - Religiöse Freiheit als Gefahr?, VVDStRL 68 (2009), S. 47.
- Morlok, Martin*: Soziologie der Verfassung, Tübingen 2014.
- Möstl, Markus*: Regelungsfelder der Verfassung, in: Otto Depenheuer/Christoph Grabenwarter (Hrsg.), *Verfassungstheorie*, Tübingen 2010, § 17.
- Müller-Michaels, Olaf*: Grundrechtlicher Eigentumsschutz in der Europäischen Union, Berlin 1997.
- Murswiek, Dietrich*: Art. 20a, in: Michael Sachs (Hrsg.), GG, 7. Aufl., München 2014.
- Die verfassunggebende Gewalt nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1978.
- Mußnug, Reinhard*: Die Staatsverschuldung und das demokratische Prinzip der Herrschaft auf Zeit, in: Gerhard Lingelbach (Hrsg.), *Staatsfinanzen – Staatsverschuldung – Staatsbankrotte*, 2000, S. 251.
- Neidhardt, Friedhelm*: Formen und Funktionen gesellschaftlichen Grundkonsenses, in: Gunnar Folke Schuppert/Christian Bumke (Hrsg.), *Bundesverfassungsgericht und gesellschaftlicher Grundkonsens*, Baden-Baden 2000, S. 15.
- Nowrot, Karsten*: Das Republikprinzip in der Rechtsordnungsgemeinschaft, Tübingen 2014.
- Offe, Claus*: Temporalstrukturen sozialer Macht, in: Holger Straßheim/Tom Ulbricht (Hrsg.), *Zeit der Politik: Demokratisches Regieren in einer beschleunigten Welt*, Baden-Baden 2015, S. 29.
- Ohms, Martin J.*: Beste verfügbare Techniken versus „Phasing-Out-Verpflichtung“, NVwZ 2010, S. 675.
- Ossenbühl, Fritz*: Die Interpretation der Grundrechte in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, NJW 1976, S. 2100.
- Eigentumsschutz und Reststrommengen beim Atomausstieg, DÖV 2012, S. 697.
 - Verfassungsrechtliche Fragen eines beschleunigten Ausstiegs aus der Kernenergie, Baden-Baden 2012.
- Papier, Hans-Jürgen*: Eigentum in der Planung, in: Festschrift für Werner Hoppe, München 2000, S. 213.
- Pech, Georg*: Der Schutz öffentlich-rechtlicher Ansprüche durch die Eigentumsgarantie des Ersten Zusatzprotokolls, in: Christoph Grabenwarter/Rudolf Thienel (Hrsg.), *Kontinuität und Wandel der EMRK: Studien zur Europäischen Menschenrechtskonvention*, Kehl am Rhein 1998, S. 233.
- Penski, Ulrich/Elsner, Bernd R.*: Eigentumsgewährleistung und Berufsfreiheit als Gemeinschaftsgrundrechte in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, DÖV 2001, S. 265.

- Pielow, Johann-Christian*: Energierecht, in: Dirk Ehlers/Michael Fehling/Hermann Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. I: Öffentliches Wirtschaftsrecht, 3. Aufl., Heidelberg 2012, § 22.
- Pieroth, Bodo*: Art. 73, in: Hans D. Jarass/ders. (Hrsg.), GG, 13. Aufl., München 2014.
- Art. 79, in: Hans D. Jarass/ders. (Hrsg.), GG, 13. Aufl., München 2014.
- Posser, Herbert*: § 7, in: ders./Malte Schmans/Christian Müller-Dehn (Hrsg.), Atomgesetz, Köln 2002.
- Prall, Ursula*: Offshore-Windparks in FFH-Gebieten: Der Konflikt zwischen Klima- und Naturschutz am Beispiel des Entzugs der Vergütungsprivilegierung in § 10 Abs. 7 EEG, ZNER 2005, S. 26.
- Püttner, Günter*: Staatsverschuldung als Rechtsproblem, Berlin 1983.
- Reinhardt, Michael*: Die gesetzliche Förderung kleiner Wasserkraftanlagen und der Gewässerschutz – Zum Schutz der Umwelt vor dem Umweltschutz, NuR 2006, S. 205.
- Rengeling, Hans-Werner*: Die wirtschaftsbezogenen Grundrechte in der Grundrechtecharta, DVBl. 2004, S. 453.
- Roellecke, Gerd*: Identität und Variabilität der Verfassung, in: Otto Depenheuer/Christoph Grabenwarter (Hrsg.), Verfassungstheorie, 2010, § 13.
- Rolsboven, Michael*: Rotmilan und Windkraft – Kein „1.000-Meter-Tabubereich“, ZNER 2010, S. 156.
- Rossen-Stadtfeld, Helge*: Verfassungsgericht und gesellschaftliche Integration, in: Gunnar Folke Schuppert/Christian Bumke (Hrsg.), Bundesverfassungsgericht und gesellschaftlicher Grundkonsens, 2000, S. 169.
- Roßnagel, Alexander/Hentschel, Anja*: Rechtliche Gewährleistung des Umweltschutzes bei erneuerbaren Energien, UTR 100 (2009), S. 253.
- Rubel, Rüdiger*: Art. 79, in: Dieter C. Umbach/Thomas Clemens (Hrsg.), Mitarbeiterkommentar GG, Bd. II, Heidelberg 2002.
- Sachs, Michael*: Art. 79, in: ders. (Hrsg.), GG, 7. Aufl., München 2014.
- Sante, Ulrich-Andreas*: Verfassungsrechtliche Aspekte eines vom Gesetzgeber angeordneten Ausstiegs aus der friedlichen Nutzung der Kernenergie, Frankfurt am Main 1990.
- Sauer, Heiko*: Jurisdiktionskonflikte in Mehrebenensystemen, Berlin u.a. 2008.
- Scheuing, Dieter H.*: Europarechtliche Aspekte einer Beendigung der Kernenergienutzung in der Bundesrepublik Deutschland, EuR 2000, S. 1.
- Schlacke, Sabine*: Klimaschutzrecht: ein Rechtsgebiet? Begriffliches, Systematik und Perspektiven, in: dies. (Hrsg.), Umwelt- und Planungsrecht im Wandel, Berlin 2010, S. 121.
- Schlink, Bernhard*: Bemerkungen zum Stand der Methodendiskussion in der Verfassungsrechtswissenschaft, Der Staat 19 (1980), S. 73.
- Schlömer, Jan*: Der beschleunigte Ausstieg aus der friedlichen Nutzung der Kernenergie: Eine atom-, verfassungs- und europarechtliche Bewertung des Atommoratoriums, Baden-Baden 2013.
- Schmidt, Reiner/Kahl, Wolfgang/Gärditz, Klaus Ferdinand*: Umweltrecht, 9. Aufl., München 2014.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard*: Rechtsstaatliche Anforderungen an Regionalpläne, DÖV 1981, S. 237.
- Schmidt-Preuß, Matthias*: Rechtsfragen des Ausstiegs aus der Kernenergie, Baden-Baden 2000.

- Schmitt, Carl*: Verfassungslehre, 10. Aufl., Berlin 2010.
- Schneider, Jens-Peter*: Liberalisierung der Stromwirtschaft durch regulative Marktorganisation, Baden-Baden 1999.
- Scholz, Rupert*: Art. 20a, in: Theodor Maunz/Günter Dürig (Begr.), GG, Bearbeitung: 2002, Stand: 2015.
- Schröder, Meinhard*: Verfassungsrechtlicher Investitionsschutz beim Atomausstieg, NVwZ 2013, S. 105.
- Schroeder, Werner*: Art. 35 AEUV, in: Rudolf Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 2. Aufl., München 2012.
- Schulz, Daniel*: Hat der Verfassungspatriotismus eine Zukunft?, in: Marcus Llanque/ders. (Hrsg.), Verfassungsidee und Verfassungspolitik, Berlin u. a. 2015, S. 367.
- Schulze-Fielitz, Helmut*: Art. 20a, in: Horst Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. (2015).
- Schuppert, Gunnar Folke*: Gemeinwohl im kooperativen Staat, in: Herfried Münkler/Karsten Fischer (Hrsg.), Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht, Berlin 2002, S. 67.
- Rigidität und Flexibilität von Verfassungsrecht – Überlegungen zur Steuerungsfunktion von Verfassungsrecht in normalen wie in „schwierigen Zeiten“, AöR 120 (1995), S. 32.
- Scriba, Florian*: „Legale Revolution?“ Zu den Grenzen verfassungsändernder Rechtssetzung und der Haltbarkeit eines umstrittenen Begriffs, 2. Aufl., Berlin 2009.
- Seiler, Christian*, Art. 73, in: Volker Epping/Christian Hillgruber (Hrsg.), GG, 2. Aufl., München 2013.
- Sellner, Dieter/Fellenberg, Frank*: Atomausstieg und Energiewende 2011 – das Gesetzespaket im Überblick, NVwZ 2011, S. 1025.
- Smeddinck, Ulrich*: Elemente des Standortauswahlgesetzes zur Entsorgung radioaktiver Stoffe – Zuschnitt, Regelungskomplexe und Einordnung, DVBl. 2014, S. 408.
- Smeddinck, Ulrich/Roßegger, Ulf*: Partizipation bei der Entsorgung radioaktiver Reststoffe – unter besonderer Berücksichtigung des Standortauswahlgesetzes, NuR 2013, S. 548.
- Smend, Rudolf*: Verfassung und Verfassungsrecht, München 1928.
- Sobota, Katharina*: Das Prinzip Rechtsstaat, Tübingen 1997.
- Sommermann, Karl-Peter*, Art. 20a, in: Ingo von Münch/Philip Kunig, GG, 6. Aufl., München 2012.
- Staatsziele und Staatszielbestimmungen, Tübingen 1997.
- Spieth, Wolf Friedrich/Ipsen, Nils Christian*: Verboten die Wasserrahmenrichtlinie den Bau von Kohlekraftwerken?, NVwZ 2011, S. 536.
- Starck, Christian*: Nationaler Grundkonsens und Verfassungsgerichte, in: Gunnar Folke Schuppert/Christian Bumke (Hrsg.), Bundesverfassungsgericht und gesellschaftlicher Grundkonsens, Baden-Baden 2000, S. 227.
- Steinberg, Rudolf*: Verfassungspolitik und offene Verfassung, JZ 1980, S. 385.
- Stern, Klaus*: Verfassung und Verfassungsreform in der Bundesrepublik Deutschland, in: Festschrift für Hermann Jahreiß, Köln 1974, S. 271.
- Streinz, Rudolf*: Art. 17 GR-Charta, in: ders. (Hrsg.), EUV/AEUV, 2. Aufl., München 2012.
- Tomuschat, Christian*: Aller guten Dinge sind III? Zur Diskussion um die Solange-Rechtsprechung des BVerfG, EuR 1990, S. 340.

- Verfassungsgewohnheitsrecht?, Heidelberg 1972.
- Unger, Sebastian*: Das Verfassungsprinzip der Demokratie, Tübingen 2008.
- Unruh, Peter*: Der Verfassungsbegriff des Grundgesetzes: Eine verfassungstheoretische Rekonstruktion, Tübingen 2002.
- Vesting, Thomas*: Ende der Verfassung? Zur Notwendigkeit der Neubewertung der symbolischen Dimension der Verfassung in der Postmoderne, in: ders./Stefan Koriath (Hrsg.), Der Eigenwert des Verfassungsrechts, Tübingen 2011, S. 71.
- Vesting, Thomas/Koriath, Stefan*: Einführung, in: dies. (Hrsg.), Der Eigenwert des Verfassungsrechts, Tübingen 2011, S. 1.
- Volkmann, Uwe*: Der Aufstieg der Verfassung, in: Thomas Vesting/Stefan Koriath (Hrsg.), Der Eigenwert des Verfassungsrechts, Tübingen 2011, S. 23.
- von Arnim, Hans Herbert*: Grundprobleme der Staatsverschuldung, BayVBl. 1981, S. 514.
- von Milczewski, Christine*: Der grundrechtliche Schutz des Eigentums im Europäischen Gemeinschaftsrecht, Frankfurt a. M. 1994.
- Vorländer, Hans*: Brauchen Demokratien eine Zivilreligion?, in: ders. (Hrsg.), Demokratie und Transzendenz: Die Begründung politischer Ordnungen, Bielefeld 2013, S. 143.
- Verfassung und Konsens, Berlin 1981.
- Voßkuhle, Andreas*: Die politische Dimension der Staatsrechtslehre, in: Helmuth Schulze-Fielitz (Hrsg.), Staatsrechtslehre als Wissenschaft, Berlin 2007, S. 135.
- Gibt es und wozu nutzt eine Lehre vom Verfassungswandel?, Der Staat 43 (1994), S. 450.
- Grundrechtspolitik und „Asylkompromiss“, DÖV 1994, S. 53.
- Umweltschutz und Grundgesetz, NVwZ 2013, S. 1.
- Verfassungsstil und Verfassungsfunktion, AöR 119 (1994), S. 35.
- Waechter, Kay*: Großvorhaben als Herausforderung für den demokratischen Rechtsstaat, VVDStRL 72 (2013), S. 499.
- Umweltschutz als Staatsziel, NuR 1996, S. 321.
- Wahl, Rainer*: Der Vorrang der Verfassung. Der Staat 20 (1981), S. 485.
- Wahl, Rainer/Hermes, Georg*: Nationale Kernenergiepolitik und Gemeinschaftsrecht, Düsseldorf 1995.
- Waldhoff, Christian*: Entstehung des Verfassungsgesetzes, in: Otto Depenheuer/Christoph Grabenwarter (Hrsg.), Verfassungstheorie, Tübingen 2010, § 8.
- Redebeitrag, VVDStRL 68 (2009), S. 100.
- Waldhoff, Christian/von Aswege, Hanka*: Kernenergie als „goldene Brücke“?, Baden-Baden 2010.
- Wallrabenstein, Astrid*: Die Verfassungsmäßigkeit des jüngsten Atomausstiegs, Humboldt Forum Recht 11/2011, S. 108.
- Walter, Christian*: Hüter oder Wandler der Verfassung?, AöR 125 (2000), S. 517.
- Wiegand, Marc André*: Konsens durch Verfahren? Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz nach dem Standortauswahlgesetz im Verhältnis zum atomrechtlichen Genehmigungsverfahren, NVwZ 2014, S. 830.

- Wille, Angelo*: Die Pflicht der Organe der Europäischen Gemeinschaft zur loyalen Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten, Baden-Baden 2003.
- Winkler, Daniela*: Atomausstieg via Europa?, DÖV 2011, S. 804.
- Wittreck, Fabian*: Art. 73, in: Horst Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl., Tübingen 2015.
- Wollenschläger, Burkhard*: Wissensgenerierung im Verfahren, Tübingen 2009.
- Wollenteit, Ulrich*: Vom Ende des Restrisikos, ZUR 2013, S. 323.
- Ziehm, Cornelia*: Atomausstieg und Energiewende, ZNER 2012, S. 221.
- Zucca-Soest, Sabrina*: Verfassungen zwischen Normativität und Funktionalität, in: Marcus Llanque/Daniel Schulz (Hrsg.), Verfassungsidee und Verfassungspolitik, Berlin u. a. 2015, S. 137.
- Zuckert, Michael*: Natural Rights and Imperial Constitutionalism: The American Revolution and the Development of the American Amalgam, Social Philosophy and Policy 22 (2005), S. 27.
- Zuleeg, Manfred*: Deutsches und europäisches Verwaltungsrecht – wechselseitige Einwirkungen, VVDStRL 53 (1994), S. 154.