

**Kommission
Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe
K-MAT 62**

**Kurzgutachten
Verankerung des Atomausstiegs
im Grundgesetz**

im Auftrag der
Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe
gemäß § 3 Standortauswahlgesetz

von
Prof. Dr. Alexander Roßnagel
Universität Kassel

Kassel, April 2016

Zusammenfassung

Das Kurzgutachten untersucht fünf Möglichkeiten, die Beendigung der Kernenergienutzung zur Elektrizitätserzeugung im Grundgesetz zu verankern, und zwar in

- der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG,
- einer neuen Staatszielbestimmung des Art. 20a GG,
- einer Ergänzung zum Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit in einem neuen Satz 4 in Art. 2 Abs. 2 GG,
- der Änderung der Kompetenznorm des Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG und in
- einer Ergänzung der Kompetenznorm des Art. 87c GG.

Im Ergebnis ist eine solche Verankerung in allen fünf Alternativen möglich und zulässig. In allen kann die Beendigung der Kernenergienutzung zur Elektrizitätserzeugung in unterschiedlichen Formulierungen klar, präzise und ausreichend bestimmt beschrieben werden. Ein Verstoß gegen die jeweilige Verankerung kann grundsätzlich auch vor dem Bundesverfassungsgericht geltend gemacht werden. Allerdings bestehen Unterschiede, wer diese Überprüfung anstoßen kann. Auch in der Einpassung in den Regelungskontext und hinsichtlich der Rechtswirkungen unterscheiden sich die Alternativen leicht.

Die Beendigung der Kernenergienutzung zur Elektrizitätserzeugung in einer Staatszielbestimmung zu verankern, hätte den Vorteil, dass sie damit den besten programmatischen Platz innerhalb des Grundgesetzes findet. Allein nur als Verbot würde die Beendigung der Kernenergienutzung zur Elektrizitätserzeugung aber nicht als Staatsziel taugen, weil sie dem Gesetzgeber keinen Spielraum lässt, das Staatsziel zu erreichen. In Verknüpfung mit dem Ziel des Klimaschutzes oder der nachhaltigen Energieversorgung stellt sie aber eine Qualifizierung eines neuen Staatsziels dar und kann in Art. 20a GG oder in eine neue Vorschrift des 20b GG aufgenommen werden. Diese Lösung hätte jedoch zwei Nachteile. Zum einen würde diese Form der Verankerung mit der Einführung eines neuen Staatsziels verknüpft und wäre daher im Gesetzgebungsprozess von der politischen Diskussion um dieses neue Staatsziel abhängig. Der zweite Nachteil könnte darin gesehen werden, dass ein Verstoß gegen das Staatsziel nur von anderen Staatsorganen, nicht aber von Bürgern geltend gemacht werden kann.

Alternativ könnte die Beendigung der Kernenergienutzung zur Elektrizitätserzeugung im Text der Grundrechtsvorschrift des Art. 2 Abs. 2 GG verankert werden. Ein neuer Satz 4 würde den Schutz des Grundrechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit verstärken und seine Gefährdung durch die Risiken der Kernenergienutzung ausschließen. Die Verankerung in Art. 2 GG wäre ebenfalls prominent, wäre mit den Wirkungen von Grundrechtsvorschriften verbinden und würde einen umfassenden Rechtsschutz ermöglichen. Eine solche negative Qualifizie-

rung der gesetzlichen Eingriffsmöglichkeiten würde jedoch den Charakter des Art. 2 GG verändern. Gegen diese Form der verfassungsrechtlichen Verankerung könnte sich daher stärkerer Widerstand einstellen als bei einer Verankerung an anderer Stelle des Grundgesetzes.

Die verfassungsrechtliche Verankerung im Text einer Kompetenzvorschrift wäre dagegen weniger prominent, von den Rechtswirkungen jedoch mit der Regelung in Art. 2 Abs. 2 GG vergleichbar. Die vorgeschlagenen Regelungen in Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG und in Art. 87c GG würden, ohne dies explizit zu formulieren, die Nutzung der Kernenergie zur Elektrizitätserzeugung verbieten. Ein Verstoß gegen dieses Verbot könnte sowohl von den jeweils angesprochenen Staatsorganen als auch von jedem Menschen in Deutschland vor dem Bundesverfassungsgericht angefochten werden. Da in beiden Vorschriften die Gesetzgebung zur Kernenergienutzung ohnehin geregelt wird, würde sich eine Einschränkung der zulässigen Zwecke für eine Nutzung der Kernenergie harmonisch einpassen, ohne als Fremdkörper zu wirken.

Im Verhältnis beider Kompetenznormen erscheint eine Regelung in Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG geeigneter als eine Ergänzung des Art. 87c GG. Die Vorschrift zur Gesetzgebungskompetenz in Art. 73 GG ist die umfassendere Regelung und überträgt dem Bundesgesetzgeber die vollständige Kompetenz, alle materiellen und formellen Fragen der Kernenergienutzung abschließend zu regeln. Dagegen enthält Art. 87c GG eigentlich nur die Kompetenz, für den Vollzug durch die Länder die Auftragsverwaltung anzuordnen.

Soll die Beendigung der Kernenergienutzung zur Elektrizitätserzeugung im Grundgesetz verankert werden, wird im Ergebnis empfohlen, Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG in der Weise zu ändern, dass dieser den Wortlaut erhält (Änderungen kursiv):

„Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über ...

14. die Erzeugung und Nutzung der Kernenergie zu Zwecken *der Forschung und Gesundheitsfürsorge*, 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.“

Inhalt

1. Aufgabenstellung	7
2. Alternativen der Verankerung des Atomausstiegs im Grundgesetz	11
2.1 Verfassungsrechtliche Verankerung	11
2.2 Einwände gegen eine verfassungsrechtliche Verankerung	13
2.2.3 Einführung eines Verbots?	16
2.2.4 Erweiterung oder Ergänzung eines Staatsziels?	17
2.3 Ergänzung der Staatszielbestimmung in Art. 20a GG	19
2.4 Einführung eines neuen Art. 20b GG	21
2.5 Ergänzung eines Grundrechts	22
2.6 Klarstellung in den Gesetzgebungskompetenzen	23
2.7 Klarstellung in den Verwaltungskompetenzen	24
3. Gesetzesfolgenabschätzung	27
3.1 Keine Verankerung im Grundgesetz	27
3.2 Ergänzung der Staatszielbestimmung in Art. 20a GG	28
3.2.1 Staatszielbestimmungen allgemein	29
3.2.2 Einführung eines allgemeinen Verbots	31
3.2.3 Vergleich der Formulierungen	32
3.2.4 „Verankerung“ der Beendigung der Kernenergienutzung	35
3.2.5 Einklagbarkeit eines Verstoßes	36
3.3 Einführung eines neuen Art. 20b GG	37
3.4 Ergänzung eines Grundrechts	40
3.4.2 Geeigneter Ort der Verankerung	42
3.4.3 Schutz vor einer Verfassungsänderung?	43
3.4.4 Rechtswirkungen einer Grundrechtsänderung	45
3.5 Klarstellung in den Gesetzgebungskompetenzen	48
3.5.1 Rechtswirkung einer Kompetenznorm	48
3.5.2 Möglichkeiten des Rechtsschutzes	50
3.6 Klarstellung in den Verwaltungskompetenzen	51
3.6.1 Rechtswirkung der ergänzenden Regelung	52

3.6.2	Möglichkeiten des Rechtsschutzes	52
4.	Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht	55
4.1	Verstoß gegen Art. 194 AEUV?	55
4.2	Verstoß gegen den Euratom-Vertrag?	55
5.	Vergleich zu deutschsprachigen Nachbarstaaten	59
5.1	Österreich	59
5.1.1	Die Verfassung Österreichs	59
5.1.2	Verankerung des Atomausstiegs in der Verfassung	60
5.1.3	Vergleich mit der Rechtslage in Deutschland	62
5.2	Schweiz	62
5.2.1.	Atomausstiegsinitiative	63
5.2.2	Diskussion um eine verfassungsrechtliche Verankerung	64
5.2.3	Vergleich mit der Rechtslage in Deutschland	66
6.	Empfehlung	67
	Literatur	69

1. Aufgabenstellung

Die Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe, die seit Mai 2014 die in § 3 Standortauswahlgesetz vorgesehenen Aufgaben wahrnimmt, hat bis zum 30. Juni 2016 ihren Abschlussbericht vorzulegen. Wesentliche Vorarbeiten zu diesem Bericht werden von den Arbeitsgruppen geleistet. Die Arbeitsgruppe 2 der Kommission befasst sich mit der Evaluierung des Standortauswahlgesetzes und trägt einen Teil zum Abschlussbericht bei, der auch konkrete Vorschläge zur Änderung des Standortauswahlgesetzes und anderer Rechtsvorschriften enthalten kann.

Vor diesem Hintergrund hat die Arbeitsgruppe 2 sich auch mit der Frage einer möglichen Verankerung des Atomausstiegs im Grundgesetz befasst. Innerhalb der Arbeitsgruppe 2 wurden mit einem solchen Vorhaben folgende Überlegungen verbunden:

Mit der Verankerung des Ausstiegs aus der Kernenergie auf Verfassungsebene würde ein starkes Signal sowohl innerhalb Deutschlands als auch innerhalb Europas im Hinblick auf eine Umstellung der Energieversorgung und der Neuorientierung des Energiemixes gegeben. Die seit dem Reaktorunfall in Fukushima Daiichi 2011 erneut ausgelöste öffentliche Debatte eines endgültigen Ausstiegs aus der friedlichen Nutzung der Kernenergie zu gewerblichen Zwecken, die bereits zur Verankerung des Atomausstiegs im Atomgesetz geführt hat, würde durch eine Festschreibung auf Verfassungsebene an Substanz verlieren. Der Verfassungsgeber würde ein klares Zeichen senden, indem er den Ausstieg aus der Nutzung der Kernenergie zu gewerblichen Zwecken auf der höchsten Rechtsebene – der Verfassungsebene festschreibt –, dessen Rückgängigmachung mindestens einer Zweidrittelmehrheit bedarf. „Damit würde das Parlament ... zeigen ..., dass hier eine Entscheidung auch langfristig und auf Dauer angelegt ist, die nicht von politischen Mehrheiten abhängt“.¹ Ein solcher Schritt „könnte maßgeblich zur Vertrauensbildung beitragen“.² Für die Mehrheit der Bundesbürger, die einen endgültigen Verzicht auf die Nutzung der Kernenergie zur Stromerzeugung befürwortet, würde damit ein besonderer Vertrauenstatbestand geschaffen, der nur mit erheblichen Mühen oder unter ganz besonderen Umständen wieder beseitigt werden könnte.

Andererseits sei es „keine Aufgabe des Verfassungsgesetzgebers, einzelne Technologien im Grundgesetz zu fördern oder zu verbieten“.³ Es müsse immer bedacht werden, welche Weiterungen eine solche Regelung habe: „Was bedeutet das für

¹ *Verlinden*, in: Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe 2015, 26.

² *Brunsmeyer*, in: Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe 2015, 25.

³ *Fischer*, in: Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe 2015, 26; *Hörnschemeyer*, in: Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe 2015, 27.

die allgemeine Frage, welche Verbote noch in Betracht kämen?“⁴ Außerdem sei in Frage zu stellen, ob mit einer Aufnahme des Atomausstiegs in das Grundgesetz tatsächlich eine verlässliche Verankerung möglich sei. Denn „der Souverän (ist) natürlich immer dazu in der Lage ..., einmal getroffene Entscheidungen irgendwann wieder zu ändern“.⁵

Um das gesetzgeberische Ziel zu erreichen, müsse jedoch nicht ausdrücklich ein Verbot ausgesprochen werden „Etwas anderes ist, die Verfassung unter dem Gesichtspunkt zu betrachten, in welche Richtung sich ein Gemeinwesen entwickeln soll. Ein Beispiel dafür ist die Staatszielbestimmung Umweltschutz.“⁶ Man könnte auch, um das Thema „positiv zu wenden, eine Staatszielbestimmung daraus (machen) und das Ganze an das Thema Klimaschutz, Energiewende“ dranhängen. „In diesem Zusammenhang kann man dann natürlich auch darstellen, dass wir eine künftige Energieversorgung auf der Basis der erneuerbaren Energien und ohne die Nutzung der Kernenergie anstreben. Man hat das als einen Nebenaspekt mit drin, ohne es ins Zentrum zu rücken.“⁷ Damit würde vor allem „dem Begehren aus den kritischen Gruppen in einer gewissen Weise Rechnung (ge)tragen, indem es dort noch einen Fixpunkt, einen Verankerungspunkt gäbe, aber das Ganze in eine ganz andere Richtung, nämlich positiv gerichtet: Auf welche Grundlagen wollen wir die Energieversorgung ausrichten, und was sind dabei die handlungstreibenden Momente?“⁸

Aufgabe des wissenschaftlichen Kurzgutachtens ist es, die Verankerung des Atomausstiegs im Grundgesetz unter dem Aspekt einer möglichst weitgehenden verfassungsrechtlichen Absicherung zu untersuchen. Dabei sollen die dargestellten befördernden und kritischen Argumente berücksichtigt werden. Konkret soll sich die verfassungsrechtliche Überprüfung vor allem auf folgende Fragen beziehen:

- Welche verschiedenen verfassungsrechtlichen Möglichkeiten bestehen, den Atomausstieg im Grundgesetz zu verankern? Welche Formulierungen sind für die verschiedenen Alternativen möglich und werden vorgeschlagen?
- Wie sind die verschiedenen Verankerungsmöglichkeiten mit dem bestehenden Verfassungsgefüge vereinbar und wie ist ihr Verhältnis zu anderen Verfassungsbestimmungen zu bestimmen?
- Wie sind die verschiedenen Verankerungsmöglichkeiten hinsichtlich ihrer jeweiligen Vor- und Nachteile, ihrer Steuerungswirkung sowie ihrer Missbrauchsmöglichkeiten zu bewerten?

⁴ *Steinkemper*, in: Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe 2015, 27.

⁵ *Hörnschemeyer*, in: Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe 2015, 26.

⁶ *Steinkemper*, in: Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe 2015, 27.

⁷ *Meinel*, in: Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe 2015, 28.

⁸ *Meinel*, in: Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe 2015, 28.

- Wie sind die verschiedenen Verankerungsmöglichkeiten hinsichtlich der Vorgaben des Unionsrechts zu beurteilen?
- Welche Vorbildwirkung können die verfassungsrechtlichen Regelungen in Österreich und der Schweiz für das deutsche Verfassungsrecht haben?

Die Fragen werden in der Weise beantwortet, dass zuerst mögliche Alternativen der Verankerung des Atomausstiegs im Grundgesetz bestimmt werden und für sie Formulierungsvorschläge entworfen werden. Dabei wird auch untersucht, wie sie sich in den bestehenden verfassungsrechtlichen Rahmen formal und materiell einpassen und wie ihr Verhältnis zu anderen Verfassungsbestimmungen zu bestimmen ist (Kapitel 2). Sodann wird für jede Verankerungsmöglichkeit geprüft, welche Rechts- und Steuerungswirkung sie hätte, in welchem Grad sie eine verfassungsrechtliche Absicherung des Atomausstiegs bewirken würde und wie sie missverstanden, aber auch gezielt genutzt werden könnte (Kapitel 3). Anschließend werden die Verankerungsmöglichkeiten daraufhin geprüft, ob sie mit den europarechtlichen Vorgaben des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und des Euratom-Vertrags zu vereinbaren sind (Kapitel 4). Danach wird in einem Überblick vorgestellt, wie in Österreich und in der Schweiz die Verankerung des Atomausstiegs in der Verfassung diskutiert wurde und wird, und geprüft, welche Rückschlüsse daraus für die deutsche Rechtslage zu ziehen sind (Kapitel 5). Schließlich wird das Ergebnis des Kurzgutachtens in einer Empfehlung zusammengefasst (Kapitel 6)

2. Alternativen der Verankerung des Atomausstiegs im Grundgesetz

Das folgende Kapitel entfaltet die Handlungsmöglichkeiten eines verfassungsändernden Gesetzgebers, der den Atomausstieg im Grundgesetz verankern will. Es untersucht, in welchem Umfang der Gesetzgeber die Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität unumkehrbar machen kann und wo die verfassungsrechtlichen Grenzen eines solchen Vorhabens liegen. Hierfür ist zuerst auf die Bedeutung einer verfassungsrechtlichen Regelung im Gegensatz zu einer gesetzlichen Regelung einzugehen. Danach ist für Verfassungsänderungen einerseits auf das Demokratieprinzip Bezug zu nehmen, das dem verfassungsändernden Gesetzgeber die Möglichkeit gibt, die Verfassung immer wieder (zurück) zu ändern, aber auch das änderungsfeste Minimum in Art. 79 Abs. 3 GG zu untersuchen, das hinsichtlich bestimmter Inhalte solche Änderungen verbietet (Kap. 2.1). Bevor unterschiedliche Wege analysiert werden, um das Regelungsziel der Beendigung der Kernenergienutzung in den Text des Grundgesetzes aufzunehmen, werden jedoch allgemeine Einwände gegen eine solche Aufnahme in den Verfassungstext analysiert und an der Empirie des real existierenden Grundgesetzes gemessen (Ka. 2.2). Sodann sind zumindest vier Alternativen der Verankerung im Grundgesetz zu untersuchen. Als Ergänzung der Staatszielbestimmung in Art. 20a GG käme eine Verknüpfung des Verzichts der Kernenergienutzung mit der Aufnahme einer positiven Verpflichtung zum Klimaschutz in Frage (Kap. 2.3). Alternativ ist eine Regelung einer eigenständigen Staatszielbestimmung in einem neuen Art. 20b GG zu untersuchen, durch die die Beendigung der weiteren Nutzung der Kernenergie zur gewerblichen Elektrizitätserzeugung in den Kontext einer nachhaltigen Energieversorgung gestellt wird (Kap. 2.4). Als dritte Alternative wird untersucht, ob und wie das Ziel einer Beendigung der Kernenergienutzung in den Text eines Grundrechts aufgenommen werden könnte (Kap. 2.5). Schließlich wird geprüft, ob entsprechende Festlegungen auch in Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG bei der Regelung der Gesetzgebungskompetenz für das Atomrecht (Kap. 2.6) oder in Art. 87c GG bei der Eröffnung der Regelungskompetenz zur Durchführung atomrechtlicher Regelungen (Kap. 2.7) in Frage kommen.

2.1 Verfassungsrechtliche Verankerung

Wenn eine verfassungsrechtliche Verankerung im Grundgesetz das Ziel sein soll, ist als erstes zu klären, was unter einer solchen Verankerung verstanden werden kann. Demokratie als Staatsform, wie sie Art. 20 GG vorsieht, ist eigentlich mit der Vorstellung verbunden, dass das jeweilige Volk mit Mehrheit entscheidet, wie es leben will. Von diesem Grundsatz aus betrachtet, kann es eigentlich keine Ent-

scheidung oder Festlegung geben, die den demokratischen Gesetzgeber hindern kann und soll, das zu entscheiden und festzulegen, was er für richtig hält.

Andererseits müssen genau diese Regeln, die darüber bestimmen, wie Demokratie funktioniert, den in der Demokratie entscheidenden, aber wechselnden Mehrheiten entzogen sein. Ansonsten würde jede politische Mehrheit versuchen, die Regeln so zu verändern, dass sie bessere Chancen hat, Mehrheit zu bleiben, als die Opposition. Die Spielregeln der Demokratie müssen diesem Spiel entzogen sein, da sonst die Gefahr besteht, dass dieses Spiel nicht lange funktioniert.

Die Spielregeln betreffen die Form und den Inhalt des politischen Kampfes um Mehrheiten. Die Form der Demokratie bestimmt, in welcher Weise das Volk repräsentiert wird und die Repräsentation durch Wahlen konstituiert wird. Weiter geht es darum, wer an der Wahl teilnehmen darf und wie gewählt wird. Schließlich geht es darum, was die Gewählten entscheiden dürfen, welche Kompetenzen sie also haben. Diese Frage führt gedanklich unmittelbar über zu den materiellen Vorgaben der Wähler an die Gewählten. Ihnen werden wenige inhaltliche Vorgaben gemacht. Die drei wichtigsten sind die Grenzziehungen für den gewählten Gesetzgeber durch Grundrechte, Zielvorgaben und Kompetenzverteilungen. Zum einen wird seine Macht zugunsten der Freiheit des einzelnen Bürgers eingegrenzt. Zum anderen werden dem Gesetzgeber in Form von Staatzielbestimmungen positive inhaltliche Vorgaben gegeben, was er erreichen soll. Und zum dritten wird seine Entscheidungsmacht im Sinn einer Gewaltenteilung zwischen Bund und Ländern aufgeteilt und hinsichtlich der Machtbefugnisse der Exekutive und Judikative abgegrenzt. Diese Begrenzungen der Demokratie sind in der folgenden Untersuchung auch die Anknüpfungspunkte, um die Beendigung der Kernenergieerzeugung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität im Text des Grundgesetzes zu verankern.

Diese Regeln, die die Voraussetzungen für eine freiheitliche Demokratie sicherstellen sollen, stehen in der Verfassung und unterscheiden sich daher von den einfachen Gesetzen, die nach diesen Regeln der Verfassung entsprechend den jeweiligen politischen Mehrheiten zustande kommen. Während die einfachen Gesetze jederzeit von der jeweils aktuellen Mehrheit geändert werden können, muss die Verfassung eine höhere Stabilität genießen. Das Grundgesetz kann nach Art. 79 Abs. 2 GG nur mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrats geändert werden. Die Aufnahme bestimmter Regeln im Grundgesetz verhindert keine späteren Änderungen, die diese Regeln wieder zurücknehmen oder ändern, führt aber dazu, dass diese verfassungsändernde Mehrheit für eine Änderung dieser Regel erforderlich ist.

Im Grundgesetz gibt es jedoch eine Ausnahme, die in anderen Verfassungen so nicht zu finden ist. Nach Art. 79 Abs. 3 GG sind Änderungen, „durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ... unzulässig“. Dies „Ewigkeitsgarantie“ soll den Kern der demokratischen Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland vor jeder

politischen Mehrheit schützen. Wer diesen Kern ändert, bewegt sich nicht mehr auf dem Boden des Grundgesetzes und betreibt verfassungsrechtlich eine „Revolution“.⁹ Dies ist zwar historisch vielleicht nicht zu verhindern, kann aber wegen Art. 79 Abs. 3 GG nicht mehr als Fortentwicklung der Rechtsordnung des Grundgesetzes und der Bundesrepublik Deutschland deklariert werden.

Insofern gibt es zwei Stufen der Verankerung: nämlich zum einen eine Verankerung in der Verfassung, die zwar wieder aufgehoben werden kann. Jedoch wird dafür die Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestags und von zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrats benötigt. Zum anderen gibt es eine Verankerung im Grundgesetz in dem von Art. 79 Abs. 3 GG erfassten Bereich, die auch mit der verfassungsändernden Mehrheit in beiden Häusern nicht beseitigt werden kann. Für beide Formen der Verankerung ist nach Art. 79 Abs. 2 GG die verfassungsändernde Mehrheit erforderlich.

Diese Erkenntnisse führen über zu den denkbaren Alternativen der Verankerung. Diese knüpfen an die Überlegungen zu den formalen und materiellen Grenzen des demokratischen Gesetzgebers durch die Verfassung an und versuchen, den Ausstieg aus der Nutzung der Kernenergie für gewerbliche Zwecke als eine solche Grenze für den einfachen Gesetzgeber zu errichten.

Für alle Alternativen wird anhand systematischer Erwägungen geprüft, an welcher Stelle sich eine solche Regelung am besten in die bestehenden Vorgaben des Grundgesetzes integrieren lässt. Für jede Alternative wird ein Formulierungsvorschlag erarbeitet, der dann auf Konsistenz mit den bereits bestehenden Regelungen zu prüfen ist. Dabei ist auf eine angemessene und knappe Sprachwahl zu achten, die sich in den Sprachduktus des Grundgesetzes einpasst. Dabei ist auch die Frage zu beantworten, wie genau der Geltungsbereich der verbotenen Atomenergienutzung in Abgrenzung zu weiter möglichen Nutzungsformen in dieser Sprache beschrieben werden kann. Für jede Alternative ist der Frage nachzugehen, wie stark und damit durch nachfolgende Grundgesetzänderungen umkehrbar sich der Atomausstieg verankern lässt.

2.2 Einwände gegen eine verfassungsrechtliche Verankerung

Das Ziel einer Verankerung des Atomausstiegs in der Verfassung wirft einige Grundsatzfragen auf, die vor den einzelnen zu untersuchenden Alternativen erörtert werden sollten. Ziel dieser Überlegungen ist zum einen die Beantwortung der Frage, ob es bestimmte Aspekte gibt, die eine solche Verankerung grundsätzlich ausschließen, oder ob es Zusammenhänge, Formen, Formulierungen oder Konsequenzen gibt, die bei der Ausarbeitung der Alternativen berücksichtigt werden sollen, um diese optimal auszugestalten.

⁹ S. z.B. *BVerfGE* 113, 273 (327 ff.); *Dreier*, in: ders. 2015, Art. 79 III GG, Rn. 14f., 17 m.w.N.

2.2.1 Notwendiger Abstraktionsgrad einer Verfassungsregelung?

Zur Beantwortung der Frage, ob der Ausstieg aus der Nutzung der Kernenergie zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität überhaupt auf der Ebene der Verfassung adressiert werden sollte, ist zu prüfen, ob der Abstraktionsgrad einer solchen Regelung überhaupt für eine Verfassungsbestimmung geeignet ist. Hierfür ist ein Vergleich mit anderen Verfassungsbestimmungen erforderlich, der vor allem auch den Abstraktionsgrad vergleichbarer Verfassungsnormen bestimmt.

Die Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität ist eine bedeutende gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Entscheidung, die einen sehr heftig geführten Streit, der über 30 Jahre hinweg die Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland gespalten hat, beendet. Sie ist richtungsentscheidend für die künftige Energiepolitik und hat erhebliche wirtschaftliche Auswirkungen auf die heimische Energiewirtschaft und ihre Leistungen zur Energieerzeugung und Energieversorgung. Diese Entscheidung ist daher keine *Petitesse*, sondern ein für die demokratische Steuerungskraft und die Sicherheitsgewährleistung des Rechts gegenüber technischen Risiken zentrales Beispiel und Vorbild.¹⁰ Dies ist bei der Frage nach der „Verfassungswürdigkeit“ einer Ergänzung des Verfassungstextes zu berücksichtigen.

Erheblich konkretere und kleinteiligere Regelungen als die Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Elektrizitätserzeugung enthalten beispielhaft Art. 7 Abs. 4 GG zu Privatschulen, Art. 7 Abs. 5 GG zu privaten Volksschulen und Art. 7 Abs. 6 GG zu Vorschulen, Art. 22 GG Abs. 1 Satz 1 GG zur Bundeshauptstadt, Art. 22 Abs. 2 zu den Farben der Bundesflagge, Art. 27 GG zur Handelsflotte, Art. 48 Abs. 3 Satz 2 GG zur freien Benutzung aller staatlichen Verkehrsmittel durch Abgeordnete des Bundestags, Art. 87e GG zur Bundesbahn und Art. 91d GG zu Vergleichsstudien zwischen Bund und Ländern. Sehr präzise und konkrete Regelungen enthalten die Vorschriften zu Gesetzgebungskompetenzen des Bundes in Art. 73, 74 und 106 GG, zur Übertragung von Verwaltungskompetenzen in Art. 107 und 108 GG und zu den Übergangsregelungen in Art. 116 ff. GG. So befasst sich zum Beispiel Art 138 GG mit „Änderungen der Einrichtungen des jetzt bestehenden Notariats in den Ländern Baden, Bayern, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern“.

Aus diesen Beispielen ist zu schließen, dass eine Regelung zur Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Elektrizitätserzeugung ausreichend abstrakt und allgemein sowie ausreichend gewichtig ist, um in das Grundgesetz aufgenommen zu werden. Das real existierende Grundgesetz entspricht nicht der theoretischen Vorstellung einer Verfassung, die nur sehr grundsätzliche Fragen des Staats und sein Verhältnis zur Gesellschaft regelt.¹¹ Vielmehr werden viele singuläre oder konkrete Sachverhalte individuell und konkret geregelt, so dass sich die

¹⁰ S. hierzu *Roßnagel* 2000, 105 ff.

¹¹ S. hierzu z.B. *Sachs*, in: ders. 2014, Einführung, Rn. 1b, 4 ff.

hier zu untersuchende Regelung jedenfalls nicht als unpassender Fremdkörper im Verfassungsgefüge darstellt. Dieser Schluss ist insofern zwingend als das Grundgesetz in Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 und 87c GG bereits Regelungen zur Kernenergienutzung enthält, die erheblich präziser und konkreter sind, als eine Regelung zur Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Elektrizitätserzeugung sein müsste.

2.2.2 Regelung einer Technik?

Eine solche Grundgesetzänderung ist weiterhin danach zu untersuchen, ob die mit der Formulierung des Atomausstiegs notwendig verbundene explizite Erwähnung einer Technik einer behaupteten Technikneutralität des Grundgesetzes zuwiderläuft.

Das Grundgesetz erwähnt an vielen Stellen Techniken, Techniksysteme oder Technikanwendungen. So regelt zum Beispiel Art. 4 Abs. 3 GG den Dienst mit Kriegswaffen, Art. 13 Abs. 3, 4, 5 und 6 GG den Einsatz von Techniken der akustischen Überwachung, Art. 23 Abs. 3 GG Fragen des Rundfunks, Art. 26 Abs. 2 GG Kriegswaffen und Art. 48 Abs. 3 Satz 2 GG staatliche Verkehrsmittel. Besonders vielen Techniken werden im Grundgesetz direkt oder indirekt im Rahmen der Aufteilung der Gesetzgebungskompetenzen erwähnt. So betreffen etwa die Regelungen des Art. 73 Abs. 1 Nr. 6 GG die Nutzung von Techniken des Luftverkehrs, des Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a GG Eisenbahnen und Schienenwege, des Art. 73 Abs. 1 Nr. 7 GG die Verwendung von Telekommunikation, des Art. 73 Abs. 1 Nr. 12 GG Waffen- und das Sprengstoffe, des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG Techniken des Bergbaus und der Energie, des Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG die Verwendung von Schiffen für die Fischerei, des Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG die Herstellung und den Vertrieb von Medizinprodukten, des Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG Schifffahrt und Wasserstraßen und des Art. 74 Abs. 1 Nr. 26 GG Techniken der unterstützten Erzeugung menschlichen Lebens, der Genetik und der Transplantation. Auch die Zuteilung von Verwaltungskompetenzen betrifft bestimmte Techniken wie etwa in Art. 87d GG den Luftverkehr und die Flugsicherung, Art. 87e GG den Eisenbahnverkehr, Art. 87f GG das Postwesen und die Telekommunikation, Art. 89 GG Wasserstraßen und Art. 91c Abs. 1 und 4 GG informationstechnische Systeme. Schließlich erwähnt Art. 106a GG den öffentlichen Personennahverkehr und damit indirekt auch die in ihm eingesetzten Verkehrstechniken.

Alle diese Beispiele verbieten die Annahme, dass das Grundgesetz keine Techniken, Techniksysteme oder Technikanwendungen regelt. Vielmehr drängt sich der umgekehrte Schluss auf, dass eine Regelung zur Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Elektrizitätserzeugung in diese Aufzählung passen würde und durch ihren Technikbezug keinen Fremdkörper im Grundgesetz darstellt. Diese Schlussfolgerung erscheint vor allem deswegen überzeugend, weil Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 und 87c GG bereits Regelungen zur Kernenergienutzung enthalten: Nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 und 87c GG hat der Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz 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“. Nach Art. 87c GG kann der Bund in Gesetzen, „die auf Grund des Artikels 73 Abs. 1 Nr. 14 ergehen“, „bestimmen, dass sie von den Ländern im Auftrage des Bundes ausgeführt werden.

2.2.3 Einführung eines Verbots?

Eine andere grundsätzliche Frage einer entsprechenden Grundgesetzänderung ist, ob das Grundgesetz der richtige normative Ort ist, um rechtliche Verbote auszusprechen. Hierzu ist das Grundgesetz daraufhin zu untersuchen, ob und welche Verbote es bereits enthält oder ermöglicht. Hierfür ist zu bedenken, dass ein Verbot nicht nur durch das Wort „Verbot“ zum Ausdruck gebracht wird, sondern durch die Verwendung vieler unterschiedlicher Bezeichnungen dargestellt werden kann, wie zum Beispiel, dass ein Verhalten „unzulässig“, „ausgeschlossen“, „untersagt“ oder „nur für den Zweck [X] zulässig“ ist. Für die Verankerung der Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Elektrizitätserzeugung im Grundgesetz ist ebenso wenig die Bezeichnung „Verbot“ erforderlich. Daher wird in der folgenden Auflistung von Verboten im Grundgesetz zur Verdeutlichung das angeordnete materielle Verbot dargestellt, auch wenn für dieses diese Bezeichnung nicht verwendet wird.

In mehreren Grundrechtsvorschriften sind Verbote enthalten – zum Beispiel in Art. 3 Abs. 3 und 33 Abs. 3 Satz 2 GG das Verbot der Diskriminierung, in Art. 4 Abs. 3 GG das Verbot eines Zwangs zum Kriegsdienst mit der Waffe, in Art. 5 Abs. 1 Satz 3 GG das Verbot der Zensur, in Art. 6 Abs. 3 GG das Verbot der Trennung von Kindern von der Familie, in Art. 7 Abs. 6 GG das Verbot von Vorschulen, in Art. 9 Abs. 2 GG das Verbot von Vereinigungen, in Art. 9 Abs. 3 Satz 2 GG das Verbot von Abreden, die das Recht, Vereinigungen zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen zu bilden, einschränken oder zu behindern suchen, in Art. 12 Abs. 2 GG das Verbot des Arbeitszwangs, in Art. 12 Abs. 3 GG das Verbot der Zwangsarbeit, in Art. 16 Abs. 1 GG das Verbot, die deutsche Staatsangehörigkeit zu entziehen, in Art. 16 Abs. 2 GG das Verbot, einen Deutschen an das Ausland auszuliefern, in Art. 18 GG die Verwirkung von Grundrechten und in Art. 19 Abs. 2 GG das Verbot, in den Wesensgehalt von Grundrechten einzugreifen. Auch die staatsorganisationsrechtlichen Vorschriften enthalten Verbote wie zum Beispiel in Art. 21 Abs. 2 GG das Verbot verfassungswidriger Parteien, in Art. 26 GG das Verbot eines Angriffskriegs, in Art. 48 Abs. 2 GG das Verbot, einen Abgeordneten zu behindern, in Art. 55 Abs. 1 GG das Verbot für den Bundespräsidenten, der Regierung oder einer gesetzgebenden Körperschaft anzugehören, in Art. 55 Abs. 2 GG das Verbot für den Bundespräsidenten, anderen Tätigkeiten nachzugehen, in Art. 66 GG das Verbot für den Bundeskanzler und die Bundesminister, anderen Tätigkeiten nachzugehen, in Art. 79

Abs. 3 GG das Verbot von Verfassungsänderungen des änderungsfesten Minimums und in Art. 87a Abs. 3 GG das Verbot des Einsatzes der Bundeswehr außerhalb des Verteidigungsfalls. Auch die Justizgrundrechte enthalten mehrere Verbote, so zum Beispiel in Art. 101 Satz 1 GG das Verbot von Ausnahmegerichten; in Art. 101 Satz 2 GG das Verbot, jemand seinem gesetzlichen Richter zu entziehen, in Art. 102 GG das Verbot der Einführung der Todesstrafe, in Art. 103 Abs. 2 GG das Verbot, jemand für eine Tat zu bestrafen, die zur Tatzeit nicht verboten war, in Art. 103 Abs. 3 GG das Verbot, jemand wegen derselben Tat mehrmals zu bestrafen, und in Art. 104 Abs. 1 Satz 2 GG das Verbot, festgehaltene Personen zu misshandeln. Die Notstandsverfassung führt drei Verbote auf, nämlich in Art. 115e Abs. 2 GG das Verbot einer Grundgesetzänderung durch den Gemeinsamen Ausschuss, in Art. 115g GG das Verbot, Stellung und Aufgabenerfüllung des Bundesverfassungsgerichts zu beeinträchtigen, und in Art. 115h Abs. 3 GG das Verbot, während des Verteidigungsfalls den Bundestag aufzulösen. Die Regelung in Art. 140 GG zum Schutz der Religionsgesellschaften verweist auch auf vier Verbote aus der Weimarer Reichsverfassung, nämlich auf das Verbot in Art. 136 Abs. 3 WRV, jemanden zu verpflichten, seine religiöse Überzeugung zu offenbaren, auf das Verbot in Art. 136 Abs. 4 WRV, jemand zu einer religiösen Handlung zu zwingen, auf das Verbot einer Staatskirche in Art. 137 Abs. 1 WRV und auf das Verbot in Art. 141 WRV, in öffentlichen Einrichtungen religiösen Zwang auszuüben.

Angesichts dieser 35 beispielhaft aufgelisteten Verbote im Grundgesetz stellt – selbst wenn man den Atomausstieg als verfassungsrechtliches Verbot im Grundgesetz verankern wollte – ein weiteres Verbot keinen Fremdkörper im Grundgesetz dar, sondern würde sich in die vielen mehr oder weniger zentralen Verbote, die die deutsche Verfassung kennt, einreihen.

An diese Feststellung anschließend kann auch die grundsätzliche Frage beantwortet werden, ob die Aufnahme des Atomausstiegs in das Grundgesetz das Risiko beinhaltet, weiteren Forderungen nach Verboten im Grundgesetz die Tür zu öffnen. Wenn im Grundgesetz bereits mindestens 35 Verbote geregelt sind, steigt dieses Risiko nur vernachlässigenswert, wenn ein sechsunddreißigstes Verbot in den Verfassungstext aufgenommen wird. Auch ohne ein Verbot der Kernenergienutzung zur gewerblichen Elektrizitätserzeugung hätten alle diejenigen, die weitere Verbote in die Verfassung aufgenommen sehen wollten, ausreichend viele und prominente Vorbilder, so dass es auf dieses zusätzliche Verbot nicht ankommt.

2.2.4 Erweiterung oder Ergänzung eines Staatsziels?

Schließlich ist zu bedenken, ob für die Verankerung des Atomausstiegs die Ergänzung eines bestehenden oder die Anerkennung eines neuen Staatsziels in Betracht kommt. Das Grundgesetz kennt das Staatsziel in Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG (tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung), in Art. 20a GG (Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und der Tiere), in Art. 23 Abs. 1 GG (Verwirkli-

chung eines vereinten Europas) und in Art. 109 Abs. 2 GG (Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht). Alle fünf Staatsziele wurden nachträglich durch Verfassungsänderung in das Grundgesetz aufgenommen – das Staatsziel in Art. 109 Abs. 2 GG 1967,¹² das Staatsziel in Art. 23 Abs. 1 GG 1992,¹³ das Staatsziel in Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG 1994¹⁴ sowie die beiden Staatsziele Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen 1994¹⁵ und Schutz der Tiere 2002¹⁶ in Art. 20a GG.

Insofern ist es von der geschichtlichen Entwicklung und den verfassungsrechtlichen Vorbildern im Grundgesetz her nicht ausgeschlossen, ein weiteres Staatsziel in die Verfassung aufzunehmen. Allerdings ist es bisher die Funktion der Staatsziele, den Staatsorganen, vor allem aber dem Gesetzgeber, ein relativ weites positives inhaltliches Ziel vorzugeben, das sie durch Gesetzgebung sowie ihre vollziehende und rechtsprechende Tätigkeit erreichen sollen. Zugleich wurde den Staatsorganen ein weiter Spielraum gewährt, die, in ihrem jeweiligen Tätigkeitsbereich die geeigneten, Konzepte, Strategien und Mittel auszuwählen, um das Ziel zu erreichen. Dieser Funktion würde eine Verankerung der Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Elektrizitätserzeugung als Staatsziel nicht gerecht. Es würde den Staatsorganen kein weites positives Ziel, sondern ein sehr enges negatives Ziel vorgeben. Um dieses umzusetzen, wäre kein weiterer Entscheidungsspielraum erforderlich, sondern nur die Beachtung eines Verbots. Eine strikte, unmittelbar verbindliche, vollständige Verfassungsnorm – wie das Nutzungsverbot einer Technik – wäre kein Staatsziel.¹⁷

Daher könnte es sinnvoller sein, das negative Ziel der dauerhaften Beendigung der Kernenergienutzung mit einem anderen positiven Staatsziel – wie etwa dem bestehenden Staatsziel des Schutzes der Lebensgrundlagen oder einem neuen Staatsziel des Klimaschutzes oder der nachhaltigen Energieversorgung – zu verbinden.

Auch für die Aufnahme weiterer Staatsziele ist das Risiko zu prüfen, ob ein neues Staatsziel eine negative Vorbildwirkung haben könnte. Grundsätzlich könnte es dazu führen, dass andere Interessengruppen die von ihnen verfolgten Ziele ebenfalls als Staatsziele im Grundgesetz festgehalten wissen wollen und der Gesetzgeber, wenn sie Erfolg hätten, vielfältige, sich im konkreten Fall oft auch widersprechende Ziele für seine Gesetzgebung zu beachten hätte. Ob über die genannten, förmlich anerkannten Staatsziele hinaus weitere Staatsziele in das Grundgesetz

¹² 1967 durch das 8. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, BGBl. I, 581; s. auch *Rofnagel* 1981, 222 ff.

¹³ 1992 durch das 38. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, BGBl. I, 2086; s. auch *di Fabio*, *Der Staat* 1993, 191; *Cornils*, *AöR* 2004, 336.

¹⁴ 1994 durch das 42. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, BGBl. I, 3146; S. auch *Huster*, *AöR* 1993, 109; *di Fabio*, *AöR* 1997, 404.

¹⁵ 1994 durch das 42. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, BGBl. I, 3146; s. auch z.B. *Hoffmann-Riem*, *Die Verwaltung* 1995, 425; *Kloepfer*, *DVBf.* 1996, 73.

¹⁶ 2002 durch das 50. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, BGBl. I, 2862; s. auch *Caspar/Geissen*, *NVwZ* 2002, 913.

¹⁷ *Merten*, *Über Staatsziele*, *DÖV* 1993, 372; *Isensee* 2006, 73 Rn. 9.

aufgenommen werden sollten, war Gegenstand heftiger Diskussionen. So wurde unter anderem gefordert, das Staatsziel Umweltschutz,¹⁸ das Staatsziel des Minderheitenschutzes,¹⁹ das Staatsziel Sport²⁰ und das Staatsziel Kultur²¹ im Grundgesetz anzuerkennen. Diese Forderungen wurden jedoch vom verfassungsändernden Gesetzgeber nicht umgesetzt. Dies zeigt, dass auch ohne die Anerkennung des Atomausstiegs als Staatsziel die jeweils an dem verfassungsrechtlichen Schutz eines Allgemeininteresses besonders Interessierten versuchen, dessen verbindliche Anerkennung als Staatsziel durchzusetzen. Dies zeigt aber auch, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber bisher nur sehr zurückhaltend auf Wünsche zur Anerkennung eines weiteren Staatsziels reagiert hat. Daher ist die Anerkennung vieler weiterer Staatsziele nicht zu befürchten, selbst wenn eine Verfassungsänderung etwa ein Staatsziel des Klimaschutzes unter Ausschluss der Kernenergienutzung anerkennen würde. Die Anerkennung des Atomausstiegs würde das politische Risiko solcher Initiativen nicht grundsätzlich erhöhen.

Eine solche Wirkung könnte allerdings von einer negativen Formulierung des Ziels als „Beendigung“ oder „Verhinderung“ ausgehen. Während bisher alle anerkannten und vorgeschlagenen Staatsziele ein positives Handlungsziel verfolgten, könnte ein neues negatives Staatsziel eine neue Klasse von Forderungen nach weiteren Staatszielen, bestimmte Handlungen zu beenden oder zu verhindern, nach sich ziehen, die bisher wegen der positiven Ausrichtung der Staatsziele so nicht geltend gemacht worden sind.

Die genannten grundsätzlichen Aspekte und Argumente werden in der folgenden Ausarbeitung von Alternativen für eine Verankerung des Atomausstiegs im Grundgesetz berücksichtigt werden.

2.3 Ergänzung der Staatszielbestimmung in Art. 20a GG

Wenn der Ausstieg aus der Atomenergie im Grundgesetz verankert werden soll, ist eine naheliegende Möglichkeit, die bereits im Grundgesetz vorhandene Staatszielbestimmung des Art. 20a GG – Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen – zu ergänzen. Art. 20a GG lautet: „Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“

Aufgrund der Grundsätzlichkeit und Geschlossenheit dieses Textes erscheint es ausgeschlossen, die Beendigung der gewerblichen Nutzung der Kernenergie für

¹⁸ S. z.B. *SPD-Bundestagsfraktion* 1984, BT-Drs. 10/974.

¹⁹ *S. Gemeinsame Verfassungskommission*, BT-Drs. 12/6000, 71 ff.

²⁰ S. z.B. *SPD-Bundestagsfraktion* 2012, BT-Drs. 17/10644; *Beaucamp*, NordÖR 2009, 492 ff.

²¹ S. z.B. *Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“* 2005, BT-Drs. 15/5560; *SPD-Bundestagsfraktion* 2012, BT-Drs. 17/10644; *Beaucamp*, NordÖR 2009, 492 ff.

Zwecke der Elektrizitätserzeugung separat für sich in Art. 20a GG zu verankern. Die Formulierung eines schlichten Verbots, die Kernenergie für Zwecke der Elektrizitätserzeugung gewerblich zu nutzen, würde der positiven Orientierung der Vorschrift nicht gerecht. Daher bietet es sich an, in Satz 2 eine Bestimmung zum Klimaschutz aufzunehmen, die zugleich eine Nutzung der Atomenergie explizit ausschließt.

Eine Ergänzung der bestehenden Staatsziele in Art. 20a GG um ein Staatsziel Klimaschutz würden den bisherigen Regelungszielen nicht widersprechen, weil bei der gebotenen weiten Auslegung des Begriffs der „natürlichen Lebensgrundlagen“ neben den Umweltmedien Luft, Wasser und Boden auch Pflanzen, Tiere, Mikroorganismen in ihren Lebensräumen und deren Beziehungen zueinander und Wechselwirkungen untereinander, und den Bodenschätzen bereits derzeit auch das Klima²² erfasst wird.²³

Durch eine explizite Erwähnung würde das Anliegen des Klimaschutzes stärker hervorgehoben. Eine solche eigenständige Erwähnung des Klimas neben den natürlichen Lebensgrundlagen könnte mit der besonderen existenziellen Bedeutung des Klimaschutzes für die weitere Entwicklung der Welt insgesamt und der besonderen Verantwortung der Bundesrepublik Deutschland, hierzu einen wesentlichen Beitrag zu leisten, gerechtfertigt werden.

Eine Erweiterung (*kursiv*) des Art. 20a GG mit der Hervorhebung des Klimaschutzes könnte wie folgt lauten:

„Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen, *insbesondere das Klima ohne Rückgriff auf die Nutzung der Kernenergie* sowie die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“

Alternativ könnte ein eigener Satz 2 oder Absatz 2 an Art. 20a GG angefügt werden, der die Formulierung der derzeitigen Verfassungsnorm aufgreift und den Klimaschutz mit dem Atomausstieg verknüpft:

„Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen unter Verzicht auf die Nutzung der Kernenergie das Klima im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung und der internationalen Verpflichtungen.“

Mit diesem Vorschlag würde das Klima nicht nur als hervorgehobener Teil der natürlichen Lebensgrundlagen angesehen, sondern selbständig neben diese treten und damit nochmals die Bedeutung des Klimaschutzes hervorheben.

²² BVerwGE 125, 68, Rn. 14.

²³ Jarass/Pierothe 2016, Art. 20a GG Rn. 3; Huster/Rux, in: Epping/Hillgruber 2015, Art. 20a GG Rn. 12f.

2.4 Einführung eines neuen Art. 20b GG

An Stelle einer Ergänzung des Art. 20a GG könnte auch eine eigenständige Verankerung des Atomausstiegs – gegebenenfalls mit einer Verknüpfung zum Klimaschutz oder zur nachhaltigen Energieversorgung – in einem neuen Art. 20b GG in Betracht kommen. Von dieser könnte ein stärkeres Signal im Hinblick auf verfassungsrechtliche Grundentscheidungen zur Energieversorgung und die Unzulässigkeit von Risiken der Kernenergienutzung als von einem Einbezug in Art. 20a GG ausgehen.

Eine Regelung des Ausstiegs aus der gewerblichen Nutzung der Kernenergie zur Erzeugung von Elektrizität – ohne Verknüpfung mit einem weitergehenden Ziel – in einem eigenen Art. 20b GG würde allenfalls dann in die Systematik des Grundgesetzes passen, wenn nicht allein das Verbot adressiert wird, sondern eine allgemeine Regelung zur Energieversorgung der Bundesrepublik Deutschland getroffen würde. Eine Formulierung, die allein ein Verbot enthält, würde der Regelung zudem die Qualität als Staatsziel nehmen,²⁴ da die staatlichen Entscheidungsträger keinen Entscheidungsspielraum bezüglich der Erfüllung des Ziels hätten, sondern dieses allein unmittelbar befolgen müssten. Um die Qualität als Staatsziel und dessen Rechtsfolgen beizubehalten, könnte die Norm aber wie folgt lauten:

„Die nachhaltige Energieversorgung der Bundesrepublik Deutschland stützt sich auch in Verantwortung für die künftigen Generationen vorrangig auf die Nutzung regenerativer Energien und verzichtet auf die Nutzung der Kernenergie.“

Damit würde der Aufbau und Ausbau einer nachhaltigen Energieversorgung als Verfassungsauftrag festgeschrieben, diesbezüglich dem Gesetzgeber aber verwehrt, zur Erfüllung des Auftrags auf die Nutzung der Kernenergie zu Zwecken der gewerblichen Erzeugung von Elektrizität zurückzugreifen.

Alternativ zu diesem Vorschlag könnte der Atomausstieg auch mit einer Aussage zum Klimaschutz in einem neuen Art. 20b GG verknüpft werden. Es wäre folgende Formulierung denkbar:

„Der Staat leistet im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung und internationaler Verpflichtungen einen angemessenen Beitrag zum Klimaschutz durch eine Reduzierung der Treibhausgasemissionen und den Aufbau einer nachhaltigen Energieversorgung ohne Nutzung der Kernenergie.“

Mit diesem Wortlaut würde sowohl der Klimaschutz als Staatsziel in die Verfassung aufgenommen als auch über die Vorgabe, eine nachhaltige Energieversorgung ohne Kernenergie aufzubauen, der Atomausstieg festgeschrieben.

²⁴ Merten, DÖV 1993, 368 (372); Isensee 2006, 73 Rn. 9.

2.5 Ergänzung eines Grundrechts

Statt einer Verankerung des Atomenergieausstiegs als Staatsziel kommt grundsätzlich auch eine Verknüpfung mit einem Grundrecht in Betracht. Könnte eine solche Verknüpfung hergeleitet und verankert werden, dann könnte von ihr aufgrund des Veränderungsschutzes durch Art. 79 Abs. 3 GG eine stärkere Wirkung ausgehen als von jeder anderen Verankerung im Grundgesetz. Zwar werden von Art. 79 Abs. 3 GG dem Wortlaut nach nur die in den Art. 1 und 20 GG niedergelegten Grundsätze gegen eine Verfassungsänderung geschützt. Zu prüfen ist jedoch, ob die Grundsätze der Menschenwürde nicht auch Bestandteile aller anderen Grundrechte mit umfassen.²⁵

In Frage kommt – vor allem aufgrund der sachlichen Nähe – das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG. Dieses lautet: „Jeder hat das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit.“ Dieser klare und einfache Satz würde an Würde und Bedeutung verlieren, wenn er durch eine Bezugnahme zur Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Elektrizitätserzeugung ergänzt würde. Die Verankerung könnte jedoch als Satz 4 des Abs. 2 in Art. 2 GG aufgenommen oder als ein selbständiger Abs. 3 geregelt werden.

Für den Wortlaut würde sich anbieten, ihn an anderen Verbotsregelungen in den Grundrechten zu orientieren. Infrage kämen hierfür vor allem die Formulierungen in Art. 7 Abs. 6 oder in Art. 12 Abs. 3 GG. Art. 7 Abs. 6 GG lautet schlicht „Vorschulen bleiben aufgehoben.“²⁶ In Orientierung an dieser Formulierung könnte in Abs. 2 Satz 4 oder in Abs. 3 des Art. 2 GG geregelt werden:

„Die Zulässigkeit neuer Anlagen für die Nutzung der Kernenergie zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität bleibt aufgehoben.“

Mit dem Wortlaut „bleibt aufgehoben“ bezieht sich die Vorschrift zum einen auf die Regelung in § 7 Abs. 1 Satz 2 AtG, nach der „für die Errichtung und den Betrieb von Anlagen zur Spaltung von Kernbrennstoffen zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität und von Anlagen zur Aufarbeitung bestrahlter Kernbrennstoffe ... keine Genehmigungen erteilt“ werden, sowie zum anderen auf die Regelung zum Erlöschen der Berechtigungen zum Leistungsbetrieb bereits genehmigter atomtechnischer Anlagen in § 7 Abs. 1a Satz 1 AtG. Beide Regelungen werden mit dieser neuen Vorschrift im Grundgesetz verankert.

Alternativ könnte sich eine Regelung zur Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Elektrizitätserzeugung an dem Wortlaut des Art. 12 Abs. 3 GG orientieren: Dieser lautet: „Zwangsarbeit ist nur bei einer gerichtlich angeordneten

²⁵ S. hierzu Kap. 3.4.

²⁶ Diese Regelung enthält eine Organisationsnorm, die auch ein Verbot enthält, Vorschulen zu errichten oder wieder zu eröffnen – s. z.B. *Brosius-Gersdorf*, in: Dreier 2013, Art. 7 GG, Rn. 136f.; *Höfling*, in: Sachs 2014, Art. 7 GG, Rn. 78.

Freiheitsentziehung zulässig.“²⁷ In Orientierung an dieser Formulierung könnte Abs. 2 Satz 4 oder Abs. 3 des Art. 2 GG wie folgt lauten:

„Die Nutzung der Kernenergie ist nur zu Zwecken der Forschung und Gesundheitsfürsorge zulässig.“

Die Risiken der Nutzung der Kernenergie zu Zwecken der gewerblichen Erzeugung von Elektrizität gefährden das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG.²⁸ Der neue Art. 2 Abs. 2 Satz 4 oder der neue Art. 2 Abs. 3 GG würde als Schutzgarantie für dieses Grundrecht diese Grundrechtsgefährdung beenden und sicherstellen, dass sie nicht mehr durch Zulassungsentscheidungen der Bundesrepublik Deutschland für atomtechnische Anlagen entstehen kann.

Die beiden zulässigen Zwecke stehen als Stellvertreter für mögliche, noch zu diskutierende Zwecke, die keine unvermeidbaren Risiken für Leben und körperliche Unversehrtheit verursachen. Sie wären nach diesem Formulierungsschlag möglichst abstrakt, aber so eindeutig zu beschreiben, dass die Nutzung der Kernenergie zu Zwecken der gewerblichen Erzeugung von Elektrizität nicht darunter subsumiert werden kann.

2.6 Klarstellung in den Gesetzgebungskompetenzen

Da in Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG ohnehin die ausschließliche Kompetenz des Bundes zum Erlass von Gesetzen zur Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken geregelt ist, bietet es sich an, den Ausstieg aus der Kernenergienutzung in dieser Regelung zu verankern. Die Regelung des Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG lautet: „Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über ... 14. 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.“

Die Vorschriften des Grundgesetzes zu den Gesetzgebungskompetenzen des Bundes in den Art. 73, 74 und 106 GG enthalten jedoch keine expliziten Regelungen zu inhaltlichen Fragen, sondern nur Formulierungen zur Verteilung der Gesetzgebungskompetenz. Zwar werden gerade auch Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG materielle Wertungen zugunsten einer verfassungsrechtlichen Anerkennung der friedlichen Nutzung der Kernenergie zugeschrieben.²⁹ Dennoch sind die Formulierungen in Art. 73 GG ausschließlich an der Zuteilung von Sachbereichen für die Gesetzge-

²⁷ Art. 12 Abs. 2 und GG 3 begründet ein Verbot für den Gesetzgeber und einen schlicht negatorisches Abwehrrecht für den Bürger, *Mann*, in: Sachs 2014, Art. 12 GG, Rn. 179 und 189.

²⁸ S. *BVerfGE* 49, 89 (135 ff.).

²⁹ S. z.B. *BVerfGE* 53, 30 (50, 56); *Jarass/Piero* 2016, Art. 73 GG, Rn. 39; *Wittreck*, in: Dreier 2015, Vorb. Zu Art. 70 – 74 GG, Rn. 54f. und Art. 73 Rn. 86; *Degenhart*, in: Sachs 2014, Art. 73 GG, Rn. 60.

bungskompetenz ausgerichtet. Um in das Regulierungssystem des Art. 73 GG hineinzu passen, müsste die Verankerung des Atomausstiegs als eine Kompetenznorm formuliert oder in eine Kompetenznorm passend eingefügt werden. Der Wortlaut des Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG müsste so verändert werden, dass er die gewerbliche Nutzung der Kernenergie zur Elektrizitätserzeugung ausschließt, gleichfalls aber die Forschung und Strahlenschutzaspekte weiterhin adressiert bleiben. Der neue Wortlaut des Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG könnte wie folgt lauten:

„Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über ...

14. die Erzeugung und Nutzung der Kernenergie zu Zwecken der Forschung und Gesundheitsfürsorge, 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.“

Auch wenn nach dieser Formulierung keine Kompetenz zur Zulassung neuer atomtechnischer Anlagen zu gewerblichen Zwecken mehr besteht, ist es dennoch möglich, über die weite Kompetenz für Regelungen zum „Schutz gegen Gefahren, die bei Freiwerden von Kernenergie oder durch ionisierende Strahlen entstehen, und die Beseitigung radioaktiver Stoffe“³⁰ auch die Probleme des Ausstiegs zu regeln. Über diese Kompetenz können weiterhin Regelungen zum Betrieb der gewerblichen atomtechnischen Anlagen in ihrer Restlaufzeit, zu ihrem Rückbau sowie zum Umgang mit den aus ihnen stammenden radioaktiven Abfällen getroffen werden.³¹

2.7 Klarstellung in den Verwaltungskompetenzen

Die Vorschriften des Abschnitts VIII des Grundgesetzes (Art. 83 bis 91) regeln die Kompetenzen des Bundesgesetzgebers, Vorgaben für die Durchführung von Bundesgesetzen zu erlassen. Diese Vorschriften enthalten Vorgaben für den Gesetzgeber sowohl für die Festlegung von Zuständigkeiten und Verfahren als auch für spezifische inhaltliche Regelungen in bestimmten Verwaltungsbereichen. Solche inhaltlichen Vorgaben enthalten zum Beispiel Art. 87a Abs. 3 GG zum Einsatz der Bundeswehr im Verteidigungsfall, Art. 87a Abs. 4 GG zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes, Art. 87e Abs. 3 GG zur Wirtschaftstätigkeit der Eisenbahnen des Bundes, Art. 87e Abs. 4 GG zum Ausbau und Erhalt des Schienennetzes der Eisenbahnen des Bundes, Art. 87f Abs. 1 GG zur Gewährleistung flächendeckend angemessener und ausreichender Dienstleistungen des Postwesens und der Telekommunikation, Art. 87f Abs. 2 GG zur Wirtschaftstätigkeit im Bereich des Postwesens und der Telekommunikation, Art. 89 Abs. 3 GG zum

³⁰ S. hierzu *Degenhart*, in: Sachs 2014, Art. 73 GG, Rn. 59; *Wittreck*, in: Dreier 2015, § 74 GG, Rn. 85: „Rundum-Kompetenz“.

³¹ S. hierzu auch *Wittreck*, in: Dreier 2015, Art. 74 GG, Rn. 87.

Ausbau und Neubau von Wasserstraßen, Art. 91 Abs. 1 GG zur Amtshilfe bei einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes und Art. 91 Abs. 2 GG zum Einsatz des Bundesgrenzschutzes im Innern.

Der Abschnitt VIII enthält in Art. 87c GG auch eine Vorgabe zum Verfahren und zur Entscheidungsbefugnis in der Durchführung atomrechtlicher Regelungen. Er lautet: „Gesetze, die auf Grund des Artikels 73 Abs. 1 Nr. 14 ergehen, können mit Zustimmung des Bundesrates bestimmen, dass sie von den Ländern im Auftrage des Bundes ausgeführt werden.“ Da im Abschnitt VIII ohnehin bereits eine Vorgaben zur Regelung der Kernenergienutzung besteht, könnte erwogen werden, auch die Verankerung der Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Elektrizitätserzeugung an diese Vorschrift anzubinden. Dass die bisherige Vorschrift des Art. 87c GG nur eine Regelung zum Verfahren und zur Entscheidungsbefugnis enthält, ist unschädlich. Die Regelung verfahrensbezogener und inhaltlicher Vorgaben ist auch in den oben genannten Vorschriften des Abschnitts VIII zu finden.

Eine solche Anbindung könnte durch einen neuen Satz 2 in Art. 87c GG erfolgen. In der Formulierung könnte dieser direkt an Satz 1 anschließen und sich in der Umschreibung eines Verbots am Wortlaut des Art. 26 Abs. 2 GG aus dem staatsorganisationsrechtlichen Teil des Grundgesetzes orientieren. Der neue Satz 2 könnte folgendermaßen lauten:

„Sie dürfen die Errichtung von Anlagen für die Nutzung der Kernenergie nur zulassen, wenn diese der Forschung und der Gesundheitsfürsorge dienen.“³²

Diese inhaltliche Regelung würde sich ebenso wie Satz 1 an den einfachen Gesetzgeber wenden und diesen binden.

Auch hier stehen die beiden genannten zulässigen Zwecke nur als Stellvertreter für mögliche, noch zu diskutierende Zwecke, die keine unvertretbaren Risiken für die Bundesrepublik Deutschland verursachen. Sie wären nach diesem Formulierungsschlag möglichst abstrakt, aber so eindeutig zu beschreiben, dass die Nutzung der Kernenergie zu Zwecken der gewerblichen Erzeugung von Elektrizität nicht darunter subsumiert werden kann.

³² Alternativ könnte auch die in Kap. 2.5 zu einem neuen Art. 2 Abs. 2 Satz 4 oder Art. 2 Abs. 3 GG vorgeschlagene Formulierung gewählt werden.

3. Gesetzesfolgenabschätzung

Das folgende Kapitel untersucht für jeden der dargestellten alternativen Regelungsvorschlag, die Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Elektrizitätserzeugung im Grundgesetz zu verankern, welche Rechtswirkungen er im Verfassungsgefüge und im Recht generell hätte, wie er verstanden und missverstanden werden könnte und wie er die Rechtstellung und Interessen der jeweils interessierten Kreise verändert oder beeinflusst.

3.1 Keine Verankerung im Grundgesetz

Zuvor sind jedoch die Folgen der „Nullvariante“ zu bedenken. Welche Auswirkungen hätte die Entscheidung, keine Veränderungen im Grundgesetz vorzunehmen?

Ohne eine Regelung der Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Elektrizitätserzeugung im Grundgesetz wäre diese Entscheidung nur im Atomgesetz geregelt. Für den Bundesgesetzgeber hätte dies zur Folge, dass er sie jederzeit mit einfacher Mehrheit wieder ändern kann. Unabhängig von der Frage, wie wahrscheinlich eine solche Entscheidung angesichts der technischen und wirtschaftlichen Entwicklungen in der Energiewirtschaft ist, könnte der Gesetzgeber Genehmigungen für neue atomtechnische Anlagen zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität wieder zulassen und den Weiterbetrieb der noch betriebenen Kernkraftwerke erlauben. Die „Nullvariante“ lässt dem Gesetzgeber einen weiten politischen Handlungsspielraum im Bereich der Kernenergienutzung. Das Bundesverfassungsgericht könnte und würde eine solche „Rückkehr zur Kernkraft“ verfassungsrechtlich nicht verhindern, da es bisher die Nutzung der Kernenergie nicht grundsätzlich für verfassungswidrig erklärt hat.³³ Für das Gericht käme es wohl auf die Bedingungen und Voraussetzungen einer neuerlichen Zulassung an.

Bezogen auf die anderen Gewalten, die Exekutive und die Judikative, ist entscheidend, dass der Ausstieg aus der Kernenergie „nur“ in einem einfachen Gesetz geregelt ist und bleibt. Sie müssen bei der Interpretation des Atomgesetzes ebenso wie bei der Anwendung anderer gesetzlicher Regelungen keine verfassungskonforme Auslegung vornehmen, die sich an einer verfassungsgesetzlichen Regelung des Ausstiegs aus der Kernenergie orientiert.

Für die Fortführung der mit dem 10. und dem 13. Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes 2002 und 2011 beschlossenen Politik des Atomausstiegs würde eine zusätzliche Legitimationschance vergeben. Eine Aufnahme dieser Entscheidung ins Grundgesetz und die damit verbundene formelle Anerkennung durch den verfassungsändernden Gesetzgeber würden den politischen Entschluss für eine

³³ BVerfGE 53, 30 (51).

Energiezukunft ohne Kernenergie mit einer höheren Legitimation versehen, als dies durch die beiden einfachen Gesetze möglich ist. Auch wenn das 13. Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes 2011 mit einer zwei Drittel übersteigenden Mehrheit von 513 von 600 Stimmen im Bundestag verabschiedet wurde, würde eine formelle Aufnahme dieser Entscheidung ins Grundgesetz den Willen zur Stabilisierung dieser Entscheidung zum Ausdruck bringen und eine zusätzliche Legitimationswirkung hervorrufen.

Schließlich würde auch das politische Signal fehlen, das national und international – vor allem nach dem Abkommen von Paris – von einer Aufnahme des Atomausstiegs in die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland ausgehen würde. Durch die öffentliche Erörterung der Grundgesetzergänzung und durch den Beschluss des Parlaments würde das allgemeine Rechtsbewusstsein in Bezug auf die Beendigung der Kernenergienutzung gestärkt und die internationale Diskussion über die Zukunft der Energieversorgung beeinflusst. Blicke es bei der „Nullvariante“ würde dieser Effekt verfehlt.

3.2 Ergänzung der Staatszielbestimmung in Art. 20a GG

Bevor eine Bewertung und Einschätzung der Vorschläge, den Ausstieg aus der Nutzung der Kernenergie zur gewerblichen Elektrizitätserzeugung als Staatsziel zu verankern, vorgenommen werden kann, ist zunächst genauer zu analysieren, welche Wirkung Staatszielen generell zugesprochen wird.

Zu berücksichtigen sind einerseits die mit der Einführung von Staatszielen verfolgten politischen Aspekte. Mit Staatszielen wird allgemein die Erwartung verbunden, dass die Staatsorgane, aber auch die Staatsbürger den als Staatsziel hervorgehobenen Gemeinschaftswert stärker berücksichtigen und sich für diesen engagieren.³⁴ In Bezug auf den Schutz der Lebensgrundlagen und der Tiere wird aber auch vertreten, dass dieses Ziele als „Anerkennungssignal“ in das Grundgesetz aufgenommen wurden, weil diese Anliegen von den Bürgern bereits als besonders wichtig eingeschätzt wurden.³⁵ Mit der Einführung eines Staatsziels wird eine oft lang andauernde Diskussion durch den Bundestag und den Bundesrat mit verfassungsändernder Mehrheit abgeschlossen. Dadurch erhält dieses Ziel eine besondere demokratische Legitimation. Daneben ist die Integrationsfunktion von Staatszielbestimmungen näher zu untersuchen.

Zu berücksichtigen sind andererseits auch die rechtlichen Wirkungen einer Staatszielbestimmung. Bezugnehmend auf die einzelnen im Grundgesetz bisher enthaltenen Staatszielbestimmungen wird dargestellt, wen sie verpflichten und wie sie zur Geltung gelangen (relativ, nicht absolut, Vorbehalt des finanziell Realisierbaren). Anhand dieser herausgearbeiteten Kriterien sind die vorgeschlagenen Mög-

³⁴ *BMI/MBJ* 1983, Rz. 11.

³⁵ *S. Beaucamp*, *NordÖR* 2009, 492 (493).

lichkeiten einer Verankerung des Ausstiegs aus der Kernenergienutzung zur gewerblichen Elektrizitätserzeugung gegenüber zu stellen und zu bewerten.

3.2.1 Staatszielbestimmungen allgemein

Eine verbindliche Definition, was unter einer Staatszielbestimmung zu verstehen ist, existiert nicht. Vielfach wird eine solche unter Rückgriff auf den Definitionsvorschlag der Sachverständigenkommission „Staatszielbestimmungen / Gesetzgebungsaufträge“ von 1983 definiert als „Verfassungsnorm(en) mit rechtlich bindender Wirkung, die der Staatstätigkeit die fortdauernde Beachtung oder Erfüllung bestimmter Aufgaben – sachlich umschriebener Ziele –“ vorschreibt.³⁶

Staatszielbestimmungen enthalten bestimmte „Grundsätze und Richtlinien für das staatliche Handeln“ und verpflichten die staatlichen Zuständigkeitsträger „in bestimmten Richtungen durch Gebote und Weisungen“.³⁷ Sie weisen dem staatlichen Handeln damit die Richtung und vermitteln spezifische Orientierungen und sachliche Aufgaben. Es sind grundsätzlich solche öffentlichen Belange, die sich der Staat zu Eigen macht und in deren Dienst er sich planmäßig stellt.³⁸ Staatsziele sind damit für staatliche Entscheidungsträger unmittelbar handlungsrelevant. Soweit die Aufgaben noch nicht erfüllt sind, schreiben Staatsziele die Aufgabenerfüllung vor. Sind die Aufgaben bereits bewältigt, beschreiben Staatszielbestimmungen den erreichten Zustand.³⁹ Umstritten ist, ob sie ihn auch im Sinn eines Verschlechterungsverbots gewährleisten.⁴⁰

Staatsziele beanspruchen normative Geltung. Sie heben sich von normativen unverbindlichen Programmsätzen und Appellen insofern ab, als sie, je nachdem, wie hoch sie gesteckt und wie abstrakt sie formuliert sind, mehr oder weniger annäherungsweise, allerdings nicht vollständig erreicht werden können.⁴¹ Dennoch ist ein Rechtsverstoß anzunehmen, wenn die zuständigen Staatsorgane ein verfassungsrechtlich festgeschriebenes Ziel missdeuten, nicht beachten oder sich nicht um Annäherung bemühen.⁴²

Idealtypisch enthalten Staatsziele keine Aussagen über den Weg, auf dem sie zu erreichen sind, oder zu den Mitteln, mit deren Hilfe sie zu verwirklichen sind.⁴³ Es stehen vielmehr immer mehrere Wege offen. Der Gesetzgeber kann nach neuen Wegen und Mitteln suchen, wenn der alte Weg oder die bisher angewandten Mittel nicht erfolgreich waren. Die rechtliche Verpflichtung des Staats besteht

³⁶ BMI/MBJ 1983, Rn. 7.

³⁷ Scheuner 1974, 325; Reimer 2001, 195.

³⁸ Isensee 2006, § 73 Rn. 7; Reimer 2001, 195.

³⁹ Reimer 2001, 195.

⁴⁰ Reimer 2001, 343; für ein Verschlechterungsverbot Schulze-Fielitz, in: Dreier 2015, Art. 20a Rn. 82; a.A. Sommermann, in: v. Münch/Kunig 2012, Art. 20a Rn. 40.

⁴¹ Isensee 2006, § 73 Rn. 8; Leisner 1999, 67.

⁴² Isensee 2006, § 73 Rn. 8.

⁴³ Sommermann 1997, 376.

darin, „sie nach Kräften anzustreben und sein Handeln danach auszurichten“.⁴⁴ Staatsziele enthalten grundsätzlich kein vollständiges Handlungsprogramm, sie sind nicht „self-executing“. Sie sind auf Konkretisierung angewiesen. Dabei wird dem Adressaten ein weiter Entscheidungsspielraum zugestanden.⁴⁵

Staatszielbestimmungen können einen unterschiedlichen Verpflichtungsinhalt aufweisen. Es lassen sich perfektibile und permanente Staatsziele unterscheiden.⁴⁶ Während perfektibile Ziele zu einem bestimmten Zeitpunkt als erreicht angesehen werden können,⁴⁷ sind permanente Ziele solche, für die die Frage der Zielverwirklichung immer wieder neu gestellt werden muss. Der Schutz der natürlichen Lebensbedingungen in Art. 20a GG kann als permanentes Staatsziel eingeordnet werden, da sich für diesen unter den sich wandelnden sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Bedingungen ständig neue Anforderungen stellen.⁴⁸ Auch eine Unterscheidung in einfache und qualifizierte Staatszielbestimmungen ist möglich. Dabei werden als einfache Staatszielbestimmungen solche angesehen, die der staatlichen Gewalt lediglich ein Ziel vorgeben, ohne Aussagen zur Zielverwirklichung zu treffen. Qualifizierte Staatsziele hingegen bestimmen die Zielverwirklichung näher.⁴⁹ Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG kann als Beispiel hierfür angeführt werden. Hier wird das Staatsziel der Verwirklichung eines vereinten Europas mit mehreren inhaltlichen und prozeduralen Qualifizierungen verknüpft.⁵⁰

Adressat der Staatsziele ist jeweils die Staatsgewalt. So formuliert Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG für den Gesetzgeber den verbindlichen Auftrag, faktische Gleichberechtigung herzustellen.⁵¹ Art. 20a GG verpflichtet den Gesetzgeber, aber auch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung. Das Staatsziel des Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG fordert von allen deutschen staatlichen Stellen⁵² die Verwirklichung eines vereinten Europas und Art. 109 Abs. 2 GG verpflichtet Bund und Länder dazu, den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen.

Staatszielbestimmungen setzen sich durch ihre objektivrechtliche Ausgestaltung grundsätzlich von den Grundrechten ab. Subjektive einklagbare Rechte ergeben sich aus ihnen im Gegensatz zu den Grundrechten nicht.⁵³ Auch zeitigen sie keine unmittelbare imperative Rechtswirkung für Private.⁵⁴ Diese muss vielmehr erst

⁴⁴ So die Formulierung in Art. 3 Abs. 3 der Verfassung Sachsen-Anhalts.

⁴⁵ *Sommermann* 1997, 378 sieht die Staatszielbestimmungen insoweit den Richtlinien der Europäischen Union angenähert, die ebenfalls das Ziel vorgeben, aber die Wahl der Form und der Mittel der Zielerreichung in die Entscheidung des Mitgliedstaates stellen.

⁴⁶ *Sommermann* 1997, 380.

⁴⁷ So zum Beispiel das frühere Wiedervereinigungsgebot in der Präambel des Grundgesetzes.

⁴⁸ *Sommermann* 1997, 381.

⁴⁹ *Sommermann* 1997, 381.

⁵⁰ Ausführlich *Sommermann*, DÖV 1994, 599 ff.

⁵¹ *Bergmann*, in: Hömig 2013, Art. 3 GG Rn. 16.

⁵² *Risse*, in: Hömig 2013, Art. 23 GG Rn. 2.

⁵³ *Schulze-Fielitz*, in: Dreier 2015, Art. 20a Rn. 82; *Isensee* 2006, § 73 Rn. 9, 11.

⁵⁴ *Isensee* 2006, § 73 Rn. 9.

durch eine Konkretisierung des Staatsziels in Form einfacher Gesetze hergestellt werden.

Staatsziele können im Verhältnis zu Grundrechten aber verstärkende oder einschränkende Wirkungen entfalten. So wirkt sich Art. 20a GG verstärkend vor allem dort aus, wo bereits aus Grundrechten Schutzpflichten des Staates abgeleitet wurden, welche auf Risikovorsorge und Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen gerichtet sind.⁵⁵ Grundrechtseinschränkend kann Art. 20a GG insofern wirken, als belastende Maßnahmen, die dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen dienen, unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit leichter zu rechtfertigen sind.⁵⁶

3.2.2 Einführung eines allgemeinen Verbots

Die Einführung eines allgemeinen Verbots der Kernenergienutzung zur Elektrizitätserzeugung in Art. 20a GG durch die Formulierung

„ohne Rückgriff auf die Nutzung der Kernenergie“ oder

„unter Verzicht auf die Nutzung der Kernenergie“

könnte vor dem Hintergrund der Anforderungen an die Formulierung einer Staatszielbestimmung problematisch sein. Gegen die negative Formulierung könnte eingewandt werden, dass damit die Qualifikation als Staatsziel verloren ginge. Mit der strikten Vorgabe des Verzichts auf die Kernenergienutzung formuliert die Regelung selbst, welchen Weg der Gesetzgeber bei dem Aufbau einer nachhaltigen Energieversorgung nicht gehen darf. Insofern wird gerade negativ ein Weg ausgeschlossen, der im Hinblick auf die Energieversorgung generell möglich wäre. Staatszielbestimmungen lassen jedoch den Weg, wie sie erreicht werden sollen, grundsätzlich offen.⁵⁷

Allerdings sind beide Formulierungen in ein weitergehendes Staatsziel „Klimaschutz“ eingebunden. Sie geben nicht den Weg des Staatsziels alternativlos vor, sondern schließen unter vielen alternativen Wegen und möglichen Graden der Zielerfüllung nur einen einzigen Weg aus und schränken damit das Suchfeld um diese eine negative Entscheidung ein. Daher kann einer solchen Formulierung nicht grundsätzlich der Charakter einer Staatszielbestimmung abgesprochen werden. Denn die Regelung ist nicht so eng formuliert, dass sie allein aus einem Verbot besteht, das der Adressat nur noch zu befolgen hätte. Vielmehr wird allein eine Option der Energieversorgung mittels des Verzichts auf die Kernenergie ausgeschlossen. Der Gesetzgeber kann grundsätzlich verschiedene Wege wählen, wie

⁵⁵ *Sommermann*, in: v. Münch/Kunig 2012, Art. 20a Rn. 47; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier 2015, Art. 20a Rn. 87.

⁵⁶ *Schulze-Fielitz*, in: Dreier 2015, Art. 20a Rn. 87 nennt diesbezüglich das Verbot der Nutzung der Kernenergie.

⁵⁷ *Isensee* 2006, § 73 Rn. 9.

er allgemein im Sinn des Klimaschutzes handelt. Die Formulierung enthält auch kein vollständiges Handlungsprogramm für den Gesetzgeber, in einer bestimmten Art und Weise tätig zu werden. Vielmehr ist ihr ein Orientierungsmaßstab bei der Festlegung von Maßnahmen zum Klimaschutz zu entnehmen. Einzig und allein die Option der Kernenergienutzung kann der Gesetzgeber nicht wählen, alle anderen Optionen – einzeln oder im Mix – stehen ihm weiterhin offen. Auch wäre die Formulierung insofern nicht „self-executing“, als dass sie auf eine konkrete Umsetzung auf Gesetzesebene angelegt ist, die die Maßnahmen zum Klimaschutz vorgibt und konkretisiert. Damit kann der Vorschlag als qualifizierte Staatszielbestimmung eingeordnet werden.

3.2.3 Vergleich der Formulierungen

Für die Erweiterung des Art. 20a GG wurden zwei unterschiedliche Formulierungen vorgeschlagen, die die Beendigung der gewerblichen Nutzung der Kernenergie zur Elektrizitätserzeugung an ein Staatsziel „Klimaschutz“ anbinden. Sie unterscheiden sich vor allem dadurch, dass im ersten Vorschlag der Schutz des Klimas in den bisherigen Wortlaut integriert und als besondere Ausprägung des Schutzes natürlicher Lebensgrundlagen angesehen wird und im zweiten Vorschlag der Schutz des Klimas als eigenständiges Staatsziel formuliert und in einen neuen Satz 2 oder Absatz 2 der Vorschrift aufgenommen wird.

Sie unterscheiden sich auch in der Weise, mit welcher Formulierung die Beendigung der gewerblichen Nutzung der Kernenergie für Zwecke der Elektrizitätserzeugung zum Ausdruck gebracht wird. Die erste Alternative lautet:

„Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen, *insbesondere das Klima ohne Rückgriff auf die Nutzung der Kernenergie* sowie die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“

Die zweite Alternative eines neuen Satzes 2 oder Absatzes 2 hat den Wortlaut:

„Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen unter Verzicht auf die Nutzung der Kernenergie das Klima im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung und der internationalen Verpflichtungen.“

Im Folgenden wird untersucht, welche „Verankerung“ des Ausstiegs aus der Kernenergie diese unterschiedlichen Formulierungen bewirken.

Im Hinblick auf die erste vorgeschlagene Variante wird das Klima als ein Unterfall der „natürlichen Lebensgrundlagen“ eingeordnet. Dies wird durch das Wort „insbesondere“ hervorgehoben. Das Wort „insbesondere“ impliziert aber auch, dass dem Klima neben den anderen von dem Oberbegriff „natürliche Lebens-

grundlagen“ erfassten Schutzgütern Luft, Wasser, Boden, Pflanzen und Tiere, Mikroorganismen in ihren Lebensräumen und deren Beziehungen zueinander und untereinander eine hervorgehobene Stellung zukommen soll. Folge hiervon wäre, dass bei einer Erfüllung des Handlungsauftrags, bei dem sowohl Klimaschutzaspekte als auch sonstige Schutzgüter der natürlichen Lebensgrundlagen erfasst wären, auf Grund der Hervorhebung in Art. 20a GG dem Klimaschutz mehr Gewicht beizumessen wäre. Diese Hervorhebung und „Bevorzugung“ des Klimaschutzes könnte dadurch vermieden werden, dass dieser in einen eigenen Satz 2 oder Absatz 2 des Art. 20a GG oder einen eigenen Art. 20b GG aufgenommen wird. Mit einer separaten Erfassung ohne Hervorhebung im bestehenden Art. 20a GG – egal in welcher Variante – wird eine Gleichstellung der Staatszielbestimmungen erreicht, ohne einem Aspekt einen Vorrang einzuräumen. Jede Staatszielbestimmung wäre sodann im Kontext mit den übrigen Verfassungsvorschriften und sonstigen Staatszielbestimmungen auszulegen. Kollisionen müssten die Träger öffentlicher Gewalt im Rahmen der praktischen Konkordanz auflösen.

Einer Einordnung als Satz 2 oder als eigener Absatz 2 des Art. 20a GG könnte jedoch entgegengehalten werden, dass eine derartige Einführung an „zweiter Stelle“ ein Rangverhältnis gegenüber dem Staatsziel „Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen“ begründen könnte, das letztere folglich vorrangig zu erfüllen sei. Aus der Einordnung als Satz 2 oder als Absatz 2 kann aber kein Rangverhältnis geschlussfolgert werden. Hierfür spricht einerseits die Formulierung des neu einzufügenden Staatsziels Klimaschutz mit einem Verzicht auf die Nutzung der Kernenergie, die sehr stark an der Formulierung des Art. 20a GG orientiert ist und insofern sprachlich kein Rangverhältnis vorgibt. Dieser weitgehende Gleichlaut spricht vielmehr für ein gleichrangiges Verhältnis beider Vorschriften. Auch kann nicht ausgeschlossen sein, dass der Verfassungsgeber mehrere Staatsziele in nur einer Norm formuliert. Bereits jetzt enthält Art. 20a GG mit dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und dem Tierschutz zwei Staatsziele. Mit der Aufnahme des Klimaschutzes als Staatsziel und dessen Verknüpfung mit einem Ausstieg aus der Kernenergienutzung in diese Norm würde nur ein weiteres drittes Staatsziel hinzukommen. Dass der Verfassungsgeber mehrere Aspekte in einer Norm bündeln kann, zeigt auch ein Rückgriff auf die Grundrechte. So werden z. B. in Art. 5 GG mehrere Grundrechte formuliert, ohne einen Rang dieser untereinander festzulegen. Ob der Verfassungsgeber damit den Klimaschutz als eigenen Satz 2 oder als Absatz 2 in Art. 20a GG einführt, ist unerheblich.

Ob der Verfassungsgeber die Formulierung „ohne Rückgriff auf die Nutzung der Kernenergie“ oder „unter Verzicht auf die Nutzung der Kernenergie“ wählt, scheint nebensächlich. In beiden Fällen ist es dem Gesetzgeber verwehrt, für die Verwirklichung des Klimaschutzes auf die Nutzung der Kernenergie als CO₂-neutrale Form der Elektrizitätserzeugung zurückzugreifen. Rein sprachlich kommt mit dem „Verzicht auf die Nutzung der Kernenergie“ allerdings deutlicher zum Ausdruck, dass eine Nutzung dieser Energieerzeugungsform unzulässig und damit ausgeschlossen ist.

Gegen die Aufnahme eines Staatsziels Klimaschutz in Verknüpfung mit dem Ausstieg aus der Kernenergienutzung könnten auch die bereits bei der Einführung des Art. 20a GG und bei seiner Ergänzung um den Tierschutz vorgebrachten Argumente geltend gemacht werden. So wurde bereits vor der Einführung des Art. 20a GG befürchtet, dass sich zu viele Staatsziele wechselseitig entwerten und der Verfassungsgeber mit den unterschiedlichsten Forderungen zur Einführung von Staatszielen konfrontiert würde.⁵⁸ Daneben wurde die fehlende oder deutlich reduzierte Justiziabilität, die Einengung wirtschafts-, finanz- und sozialpolitischer Gestaltungsspielräume sowie die Gefahr der Verschiebung von Gesetzgebungsfunktionen auf die Gerichte gegen eine Einführung von Staatszielbestimmungen vorgebracht.⁵⁹

Diesen Einwänden kann entgegengehalten werden, dass es nach der Einführung neuer Staatsziele Anfang der 90er Jahre nur wenige Initiativen zur Einführung von Staatszielbestimmungen gegeben hat, die jedoch erfolglos geblieben sind.⁶⁰ Mit der Aufnahme einer Staatszielbestimmung „Klimaschutz“ würden die Staatszielbestimmungen des Grundgesetzes auch nicht grundsätzlich ausgeweitet. Denn das Klima und sein Schutz sind bereits jetzt von der Formulierung der „natürlichen Lebensgrundlagen“ erfasst. Die Hervorhebung des Klimaschutzes würde nur der immens gestiegenen Bedeutung dieser Aufgabe gerecht. Der Einführung eines Staatsziels „Klimaschutz“ würde eine programmatische Appellfunktion für die Staatstätigkeit und die allgemeine Bewusstseinsbildung der Bevölkerung innewohnen.⁶¹

Die in Bezug auf die Ergänzung des Art. 20a GG um das Staatsziel Tierschutz geäußerte Kritik, dass diesem – im Gegensatz zum Sozialstaatsprinzip und zum Staatsziel Umweltschutz – nur eine sehr punktuelle Angelegenheit innewohne, deren Ausgestaltung in nur einem Gesetz möglich sei,⁶² kann nicht auf die Einführung eines Staatszieles „Klimaschutz“ übertragen werden. Der Schutz des Klimas ist nicht nur punktuell umzusetzen. Er betrifft alle gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bereiche und mit dem Ausstieg aus der Kernenergienutzung vor allem auch die Energieversorgung der Bundesrepublik Deutschland. Er bleibt auf absehbare Zeit ein nicht mehr hinweg zu denkendes Ziel jeden Staats, „der die Sicherung der Existenz und die Förderung der Entfaltungsmöglichkeiten seiner Bürger für sich in Anspruch nimmt“.⁶³

⁵⁸ S. zu der Diskussion *Bauer* 2003, § 14 Rn. 68 ff.

⁵⁹ S. hierzu *Merten*, DÖV 1993, 375f. sowie Pro und Contra der Staatszielbestimmungen bereits in *BMI/MBJ* 1983.

⁶⁰ S. Kap. 2.2.4.

⁶¹ So *Murswiek*, NVwZ 1996, 223 zum Staatsziel Umweltschutz.

⁶² *Kloepfer* 2011, § 12 Rn. 16; *Schulze-Fielitz*, in: *Dreier* 2015, Art. 20a Rn. 28 „zwei Schutzgüter höchst unterschiedlicher Bedeutung und Komplexität ohne Sinn für verfassungsrechtliche Proportionen“.

⁶³ So *Sommermann*, in: *v. Münch/Kunig* 2012, Art. 20a Rn. 1 allerdings zum Schutz der Umwelt. Die Aussage kann jedoch auf das Klima übertragen werden.

Mit der Aufnahme eines Staatsziels Klimaschutz in die Verfassung wäre Deutschland der erste Staat in Europa und der Welt, der diese Staatsaufgabe mit Verfassungsrang ausstattet und sich damit zu seiner gegenwärtigen und zukünftigen Verantwortung zum Schutz des Klimas auf höchster nationaler Rechtsebene bekennt. Vergleichbar hierzu ist nur das in Art. 191 Abs. 1 Anstrich 4 AEUV ausdrücklich formulierte umweltpolitische Ziel der Bekämpfung des Klimawandels.⁶⁴

Mit der Aufnahme eines Staatsziels Klimaschutz in Art. 20a GG wäre zweierlei gewonnen: zum einen würde der Ausstieg aus der Kernenergie zur gewerblichen Elektrizitätserzeugung verfassungsrechtlich gesichert und zum anderen das Bekenntnis des Staats zum Klimaschutz verankert. Eine Aufnahme des Klimaschutzes in die Verfassung verbunden mit dem Ausstieg aus der Nutzung der Kernenergie könnte schließlich als „Anerkennungssignal“ gedeutet werden, weil diese Anliegen von den Bürgern als besonders wichtig eingeschätzt werden.⁶⁵

3.2.4 „Verankerung“ der Beendigung der Kernenergienutzung

Für die „Verankerung“ der Beendigung der Nutzung der Kernenergie zur gewerblichen Elektrizitätserzeugung bedeutet die Fassung als Staatsziel mit einer Verknüpfung zum Klima, dass den verpflichteten Staatsgewalten grundsätzlich große Entscheidungsspielräume bei der Erfüllung des Klimaschutzziels zugestanden werden. Dies gilt jedoch nicht für den klaren und präzisen Ausschluss eines von vielen Wegen. Die staatlichen Gewalten können viele Konzepte entwickeln, Strategien verfolgen und Instrumente einsetzen, um den Schutz des Klimas zu erreichen – eines aber ist eindeutig festgehalten: Klimaschutz dürfen sie nicht dadurch betreiben, dass sie für diesen Zweck die Kernenergie nutzen. Allein diese Frage betreffend, ist der ansonsten mit dem Staatsziel verbundene weite Entscheidungsspielraum klar eingeschränkt. Die Träger öffentlicher Gewalt müssen sich an den Ausschluss der Kernenergienutzung zur Elektrizitätserzeugung halten und können diese bei ihren Entscheidungen zu Maßnahmen des Klimaschutzes nicht außer Acht lassen.

Zwar unterfällt der Ausschluss der Kernenergienutzung mit einer Verankerung in Art. 20a GG nicht der Verfassungsänderungssperre des Art. 79 Abs. 3 GG und ist damit wiederum umkehrbar. Er befindet sich damit nicht mit den in Art. 1 GG und Art. 20 GG niedergelegten Grundsätzen und Staatsstrukturbestimmungen auf einer Stufe. Mit der Verankerung in der Nähe zur Staatsfundamentalnorm des Art. 20 GG wird allerdings die Bedeutung des Art. 20a GG – und damit auch seiner Ergänzung – als grundlegendes Prinzip für die Staatsgewalt hervorgehoben.⁶⁶ Auch bedarf die Aufhebung des Ausstiegs aus der Kernenergie wieder eines ver-

⁶⁴ S. hierzu *Groß*, ZUR 2011, 171 ff.

⁶⁵ So *Beaucamp*, NordÖR 2009, 492 (493) zur Aufnahme des Umwelt- und Tierschutzes in Art. 20a GG.

⁶⁶ *Sommerrmann*, in: v. Münch/Kunig 2012, Art. 20a Rn. 1.

fassungsändernden Gesetzes mit Zweidrittelmehrheit. Die „einfache“ Lösung der Änderung eines Bundesgesetzes bleibt ausgeschlossen.

So wie der bisherige Art. 20a GG gegenüber anderen Verfassungsnormen keinen Vorrang zugunsten des Umwelt- und Tierschutzes enthält, geht auch die Ergänzung um ein Staatsziel Klimaschutz nicht anderen Verfassungsbestimmungen vor. Art. 20a GG enthält bisher keine absoluten Schutzgüter der Verfassung.⁶⁷ Dies wird sich durch die Ergänzung eines Klimaschutzzieles auch nicht ändern. Unabhängig davon, wie im Falle einer Kollision von Verfassungsgütern mit dem ergänzten Staatsziel auch entschieden wird, ist das Verbot des Ausstiegs aus der Nutzung der Kernenergie zu beachten. Dieses kann nicht durch kollidierendes Verfassungsrecht überwunden werden. Die Ergänzung der Staatszielbestimmung kann – ebenso wie die bisherige Fassung des Art. 20a GG – jedoch grundrechtliche Gewährleistungen verstärken oder beschränken. Mit einer Verankerung des Ausstiegs aus der Nutzung der Kernenergie wirkt Art. 20a GG in Bezug auf Art. 14 GG und Art. 12 GG grundrechtsbeschränkend. Eine unmittelbare imperative Rechtswirkung für den Privaten⁶⁸ kann der Formulierung jedoch nicht entnommen werden.

3.2.5 Einklagbarkeit eines Verstoßes

Da das Staatsziel aus Art. 20a GG bisher als objektive Norm angesehen wird,⁶⁹ gilt dies auch für seine Ergänzung. Auch das erweiterte Staatsziel vermittelt kein subjektives Recht. Die Einhaltung des Staatsziels auf Schutz des Klimas ohne Nutzung der Kernenergie durch die gesetzgebende, vollziehende und rechtsprechende Gewalt kann somit von keinem Bürger eingeklagt werden. Auch können aus ihm keine konkreten Leistungsansprüche abgeleitet werden. Für den Bürger besteht keine Möglichkeit, ein staatliches Handeln oder Unterlassen wegen einer Verletzung von Art. 20a GG vor den Gerichten geltend zu machen.⁷⁰

Ein Verstoß gegen dieses Staatsziel – durch weitere oder erneute Nutzung der Kernenergie zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität – kann aber von den jeweils angesprochenen Staatsorganen in einem abstrakten oder konkreten Normenkontrollverfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 oder 100 GG, in einem Organstreitverfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG oder in einem Bund-Länder-Streitverfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG anagegriffen werden. In diesem Fall hat dann das Bundesverfassungsgericht über den Verstoß zu entscheiden.

⁶⁷ *Schulze-Fielitz*, in: Dreier 2015, Art. 20a Rn. 27; *Kloepfer* 2011, § 12 Rn. 24.

⁶⁸ *Isensee* 2006, § 73 Rn. 9.

⁶⁹ S. z.B. *Murawiek*, in: Sachs 2014, Art. 20a GG, Rn. 12; *Jarass/Piero* 2016, Art. 20a GG, Rn. 2; *Bauer* 2003, § 14 Rn. 71.

⁷⁰ Dies gilt sowohl für den verwaltungsprozessualen als auch für den verfassungsprozessualen Rechtsweg - s. *Kloepfer* 2011, § 12 Rn. 19.

3.3 Einführung eines neuen Art. 20b GG

Auch bei einer Einführung eines neuen Art. 20b GG stellt sich die Problematik der negativen Formulierung einer Staatszielbestimmung im Hinblick auf den Ausschluss der Kernenergienutzung. Denn auch die hier vorgeschlagenen Formulierungen

„und verzichtet auf die Nutzung der Kernenergie“ oder

„ohne Nutzung der Kernenergie“

sind nicht positiv gefasst. Wie auch bei einer Ergänzung des Art. 20a GG wird diese Formulierung aber in ein weitergehendes Staatsziel „nachhaltige Energieversorgung“ oder „Klimaschutz“ eingebunden. In Bezug auf die Einbindung in ein umfassenderes Staatsziel „Klimaschutz“ kann auf die Ausführungen zu einer Ergänzung von Art. 20a GG verwiesen werden.⁷¹ Die Vorschläge eines Art. 20b GG greifen jedoch auch auf eine „nachhaltige Energieversorgung“ zurück und formulieren deren Umsetzung als Staatsziel. Kann sich der Verfassungsgeber in Bezug auf eine Verankerung des Klimaschutzes an dem im europäischen Primärrecht verankerten Art. 191 Abs. 1 AEUV als Vorbild orientieren, so kann er für dies ebenfalls für die Verankerung einer nachhaltigen Energieversorgung. Zwar benutzt Art. 194 Abs. 1 AEUV diesen Begriff nicht, doch soll die Energiepolitik der Europäischen Union gerade unter Berücksichtigung der Notwendigkeit der Erhaltung und Verbesserung der Umwelt als Ziel u.a. die Versorgungssicherheit gewährleisten, die Energieeffizienz und Energieeinsparungen fördern sowie der Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen dienen. Nichts anderes ist unter einer „nachhaltigen Energieversorgung“ zu verstehen.

Den beiden Vorschlägen ist gemeinsam, dass sie diese nachhaltige Energieversorgung adressieren. Während der erste Vorschlag mit seiner Formulierung:

„Die nachhaltige Energieversorgung der Bundesrepublik Deutschland stützt sich auch in Verantwortung für die künftigen Generationen vorrangig auf die Nutzung regenerativer Energien und verzichtet auf die Nutzung der Kernenergie.“

allein auf die nachhaltige Energieversorgung fokussiert, greift der zweite Formulierungsvorschlag zusätzlich den Klimaschutz mit auf und verknüpft diesen mit der Verpflichtung zum Aufbau einer nachhaltigen Energieversorgung. Die unterschiedliche Vorgehensweise auf europäischer Ebene zeigt, dass beide Vorschläge grundsätzlich vorstellbar wären und eine Verknüpfung von nachhaltiger Energieversorgung und Klimaschutz nicht zwingend notwendig ist.

Der Aufbau einer nachhaltigen Energieversorgung wird in beiden Vorschlägen nicht konkret ausgestaltet. Die Erfüllung des Ziels, eine nachhaltige Energieversorgung aufzubauen, wird jeweils durch einen Ausschluss der Nutzung der Kern-

⁷¹ S. Kap. 3.2.

energie nicht vollständig vorgegeben. Vielmehr wird nur eine Variante des Beitrags zur Energieversorgung für den Gesetzgeber ausgeschlossen. Dies geschieht in der ersten Variante dadurch, dass der Verzicht der Nutzung der Kernenergie mit einer vorrangigen Nutzung erneuerbarer Energien verknüpft wird. „Vorranging“ bedeutet dabei nicht, dass allein eine Nutzung erneuerbarer Energien in Betracht kommen soll, sondern unter Umständen auch auf andere Energieträger – gegebenenfalls in einer Übergangsphase – zurückgegriffen werden kann. Das alleinige Vorgeben der Nutzung erneuerbarer Energien könnte der Bestimmung die Staatszielqualität nehmen, denn die Träger öffentlicher Gewalt wären bei der Wahl der Energieträger sehr stark eingeschränkt. Mit der Vorgabe einer vorrangigen Nutzung erneuerbarer Energien ist bei einer Konkretisierung des Staatsziels immer zu prüfen, ob deren Einsatz möglich ist. Erst dann, wenn dies nicht der Fall ist, kann auf andere Energieträger mit Ausnahme der Kernenergie zurückgegriffen werden. Zudem ist eine vorrangige Nutzung der erneuerbaren Energien dynamisch zu begreifen, denn die Bedeutung des Vorrangs hängt von der Konkurrenzsituation zwischen den erneuerbaren Energieträgern und weiteren Energieträgern – mit grundsätzlicher Ausnahme der Kernenergie – ab und kann sich mit der Zeit wandeln.

Während der erste Vorschlag die „nachhaltige Energieversorgung“ in den Mittelpunkt rückt, formuliert der zweite Vorschlag diese als eine Maßnahme für einen angemessenen Beitrag zum Klimaschutz. Der zweite Vorschlag lautet:

„Der Staat leistet im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung und internationaler Verpflichtungen einen angemessenen Beitrag zum Klimaschutz durch eine Reduzierung der Treibhausgasemissionen und den Aufbau einer nachhaltigen Energieversorgung ohne Nutzung der Kernenergie.“

Durch die Formulierung „einen angemessenen Beitrag zum Klimaschutz durch ...“ ist klargestellt, dass Klimaschutz und nachhaltige Energieversorgung nicht gleichberechtigt nebeneinander stehen, sondern der Klimaschutz *durch* den Aufbau einer nachhaltigen Energieversorgung und eine Reduktion von Treibhausgasemissionen erfolgen soll. Damit wird die Entscheidungsfreiheit der Adressaten zur Erfüllung des Hauptzieles „Klimaschutz“ jedoch nicht eingeschränkt. Sowohl im Hinblick auf eine Reduktion der Treibhausgasemissionen als auch im Hinblick auf den Aufbau einer nachhaltigen Energieversorgung haben die Träger der öffentlichen Gewalt einen großen Entscheidungsspielraum in Bezug auf die Erfüllung dieser Teilziele als auch in Bezug auf die Erfüllung des Hauptziels. Allein der Rückgriff auf eine Nutzung der Kernenergie zur Energieversorgung ist ausgeschlossen. Der Aufbau der nachhaltigen Energieversorgung sowie die Reduktion der Treibhausgasemissionen wirken somit als Zwischenziele, um einen angemessenen Beitrag zum Klimaschutz zu leisten.

Ob ein Beitrag angemessen ist, erfordert dabei eine Bewertung durch die Träger der öffentlichen Gewalt. Angemessen meint hierbei situationsangemessen. Dies bezieht sich zum einen auf die jeweilige Risikosituation, die je nachdem, welche

Reduktion angesichts der zu erwartenden Folgen des Klimawandels und der Dringlichkeit der Maßnahmen angemessen ist, von den Trägern der öffentlichen Gewalt differenziert einzuschätzen ist. Dies bezieht sich andererseits auf die jeweilige Situation, die die Leistungsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich zu anderen Staaten bestimmt. Die Bundesrepublik soll den ihr innerhalb der Weltgemeinschaft angemessenen Beitrag leisten. Damit wird auch die Solidarität innerhalb der Weltgemeinschaft angesprochen.

Die Neueinführung eines neuen Staatsziels in Art. 20b GG wäre wahrscheinlich ebenso wie die Einführung seiner Vorgänger in Art. 20a GG oder dessen vorgeschlagene Ergänzung umstritten. Hier würden sich grundsätzlich die gleichen Argumente für oder gegen eine Einführung stellen, wie sie bereits bei Art. 20a GG diskutiert wurden.

So stellt sich abschließend die Frage, welche Wirkung einem neuen Staatsziel in Art. 20b GG in Abgrenzung zu dem Staatsziel in Art. 20a GG oder dessen Ergänzung zugesprochen werden kann. Für die Verankerung des Ausstiegs aus der Kernenergie im Grundgesetz bedarf die Ausgestaltung als eigene Norm grundsätzlich keiner anderen Einschätzung als zu Art. 20a GG. Den verpflichteten Gewalten werden durch die Einführung eines Art. 20b GG ebenfalls große Entscheidungsspielräume bei der Erfüllung des Ziels zugestanden. Dies gilt unabhängig davon, ob „nur“ der Aufbau einer nachhaltigen Energieversorgung vorgegeben ist oder diese in ein größeres Ziel des „Klimaschutzes“ eingebunden wird. Dies gilt jedoch nicht für den klaren und präzisen Ausschluss eines von vielen Wegen. Die staatlichen Gewalten können auch bei einer eigenständigen Verankerung eines Staatszieles in Art. 20b GG viele Konzepte entwickeln, Strategien verfolgen und Instrumente einsetzen, um den Schutz des Klimas u.a. durch eine nachhaltige Energieversorgung zu erreichen – eines aber ist auch hier eindeutig festgehalten: Eine nachhaltige Energieversorgung dürfen sie nicht dadurch aufbauen, dass sie für diesen Zweck die Kernenergie nutzen. Allein diese Frage betreffend, ist der ansonsten mit dem Staatsziel verbundene weite Entscheidungsspielraum klar eingeschränkt.

Auch ein Art. 20b GG würde nicht an der „Ewigkeitsgarantie“ des Art. 79 Abs. 3 GG teilhaben. Seine Aufhebung oder Änderung wäre mit Zweidrittelmehrheit durch den verfassungsändernden Gesetzgeber grundsätzlich möglich, aber durch die Hürden einer Verfassungsänderung auch erschwert. Gegenüber Art. 20a GG würde eine neue Staatszielbestimmung in Art. 20b GG keinen Vorrang erhalten. Vielmehr würden beide gleichrangig nebeneinander stehen, Kollisionen müssten im Wege der praktischen Konkordanz aufgelöst werden. Auch Art. 20b GG könnte gegenüber Grundrechten eine verstärkende oder einschränkende Wirkung entfalten.

Mit einer selbständigen Verankerung des Klimaschutzes in einer eigenen Verfassungsnorm würde sich das Grundgesetz allerdings einer zentralen Aufgabe der

Gegenwart und der Zukunft⁷² annehmen und stellen und deren besondere Bedeutung hervorheben. Hiervon würde ein starkes Signal sowohl an die Bürger als auch an andere Staaten ausgehen.

3.4 Ergänzung eines Grundrechts

Die Ergänzung eines Grundrechts hat andere Rechtswirkungen als die Ergänzung oder Neuformulierung eines Staatsziels, in das ein Verbot der Nutzung der Kernenergie zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität integriert ist. Im Folgenden werden die beiden vorgeschlagenen alternativen Formulierungen zur Ergänzung des Art. 2 GG daraufhin überprüft, welchen Bedeutungsgehalt sie haben und wie sie sich unterscheiden (Kap. 3.4.1). Sodann wird untersucht, welches der geeignetere Ort für die gewünschte Verstärkung des Grundrechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit ist – eine Ergänzung durch einen zusätzlichen Satz in Abs. 2 oder ein neuer Abs. 3 (Kap. 3.4.2). Da ein Schutz der verfassungsrechtlichen Verankerung des Atomausstiegs vor einer Verfassungsänderung nur erreicht werden kann, wenn diese Verankerung zum „änderungsfesten Minimum“ der Verfassung gehört, wird geprüft, ob der Veränderungsschutz des Art. 79 Abs. 3 GG auf die Grundrechtsergänzung angewendet werden kann (Kap. 3.4.3). Im nächsten Schritt werden die spezifischen Rechtswirkungen analysiert, die dadurch entstehen, wenn die Beendigung der Kernenergienutzung in ein Grundrecht aufgenommen wird (Kap. 3.4.4). Schließlich wird die Frage beantwortet, ob bei einer Ergänzung eines Grundrechts die Beendigung der gewerblichen Nutzung der Kernenergie für Zwecke der Elektrizitätserzeugung vor Gericht einklagbar ist (Kap. 3.4.5).

3.4.1 Unterschiede in den Formulierungen

Im Gegensatz zu Staatszielbestimmungen binden die Grundrechte nach Art. 1 Abs. 3 GG Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht. Sie sind strikt und ausnahmslos zu beachten. Zwar ist ihr Schutzgut vielfach nur sehr abstrakt – oft nur durch ein Wort – beschrieben und daher konkretisierungsbedürftig.⁷³ Der Konkretisierungsspielraum, der dadurch für den Gesetzgeber, für Verwaltungsbehörden und Gerichte entsteht, hängt ab vom Grad der Abstraktion oder der Präzision der Formulierung des normativen Gehalts. Der neue Satz 4 des Art. 2 Abs. 2 GG ist jedoch in beiden Varianten sehr präzise formuliert. Dementsprechend ist der Konkretisierungsbedarf gering und sind die Konkretisierungsmöglichkeiten begrenzt.

Der an Art. 7 Abs. 6 GG angelegte Formulierungsvorschlag hat folgenden Wortlaut:

⁷² So die Einschätzung von *Kloepfer* 2011, § 12 Rn. 83 zur Aufnahme des Umweltschutzes als Staatsziel in die Verfassung.

⁷³ S. hierzu z.B. *Hornung* 2015, 355 ff. m.w.N.

„Die Zulässigkeit neuer Anlagen für die Nutzung der Kernenergie zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität bleibt aufgehoben.“

Diese Vorschrift bezieht sich auf ein bestehendes Verbot und sichert dieses verfassungsrechtlich ab. Ihre Präzision bezieht sie von dem bereits bestehenden Verbot. Über alle Fragen, welche Anlagen von diesem Verbot umfasst sind, gibt die bereits bestehende Regelung Auskunft. Diese Regelung in § 7 Abs. 1 Satz 2 AtG bestimmt, dass „für die Errichtung und den Betrieb von Anlagen zur Spaltung von Kernbrennstoffen zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität und von Anlagen zur Aufarbeitung bestrahlter Kernbrennstoffe ... keine Genehmigungen erteilt“ werden. Bezogen auf die noch betriebenen Kernkraftwerke wird sie ergänzt durch die jedes einzelne Kernkraftwerk gesondert adressierende Vorschrift in § 7 Abs. 1a Satz 1 AtG. Diese nennt für das Erlöschen der Berechtigungen zum Leistungsbetrieb jeweils präzise eine in Anlage 3 Spalte 2 des Atomgesetzes aufgeführte Elektrizitätsmenge oder ein Enddatum. Die neue Vorschrift versieht mit der Formulierung „bleibt aufgehoben“ diese beiden Regelungen mit einem Änderungsschutz, der nur durch eine Verfassungsänderung mit verfassungsändernden Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat wieder aufgehoben werden kann. Ohne vorherige Aufhebung des verfassungsrechtlichen Veränderungsschutzes darf weder die Regelung in § 7 Abs. 1a Satz 1 AtG dahin gehend verändert werden, dass der Leistungsbetrieb der dort genannten Kernkraftwerke verlängert werden kann, noch die Regelung in § 7 Abs. 1 Satz 2 AtG so verändert werden, dass die Errichtung und der Betrieb der dort genannten Anlagen wieder zugelassen werden können. Insofern sind sowohl der Veränderungsschutz als auch sein Umfang sehr klar und präzise beschrieben. Ebenso ist das ausgeschlossene Verhalten ausreichend genau bestimmt. Es ist zumindest so genau bestimmt wie die bisherige Genehmigungspflicht für atomtechnische Anlagen nach § 7 Abs. 1 Satz 1 AtG.⁷⁴

Der alternative, an dem Wortlaut des Art. 12 Abs. 3 GG orientierte Formulierungsvorschlag lautet:

„Die Nutzung der Kernenergie ist nur zu Zwecken der Forschung und Gesundheitsfürsorge zulässig.“

Dieser Vorschlag begründet im Gegensatz zum ersten unmittelbar ein Verbot und bezieht sich nicht auf ein schon bestehendes. Dieses wird zwar nur indirekt zum Ausdruck gebracht, weil nur die zulässigen Zwecke aufgeführt werden. Damit wird aber klar zum Ausdruck gebracht, dass die Nutzung der Kernenergie für alle anderen Zwecke unzulässig sein soll. Mit dieser Formulierung ist der Verbotsgegenstand zwar nicht so präzise bestimmt wie in § 7 Abs. 1 Satz 2 AtG. Da die zulässigen Zwecke aber so eindeutig formuliert werden können, dass die Nutzung der Kernenergie zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität nicht darunter fällt, ist auch diese Formulierung hinsichtlich des Ausschlusses dieser Form der Kern-

⁷⁴ S. z.B. *Ronellenfitsch* 1983, 134 ff.; *Fischerhof* 1978, § 7 AtG, Rn. 2 ff.; *Winters* 1978, 21f.; *Haedrich* 1986, § 7 AtG, Rn. 2 ff.

energienutzung ausreichend bestimmt. Weder können die in § 7 Abs. 1 Satz 2 AtG genannten „Anlagen zur Spaltung von Kernbrennstoffen“ noch die „Anlagen zur Aufarbeitung bestrahlter Kernbrennstoffe“ als Anlagen angesehen werden, die für Forschung und Gesundheitsfürsorge erforderlich sind, noch kann ihre Errichtung oder ihr Betrieb zu diesen Zwecken etwas beitragen. Aus diesen Gründen können trotz der nicht präzisen Beschreibung des Verbotsgegenstands keine Zweifel bestehen, dass die in § 7 Abs. 1 Satz 2 AtG genannten Anlagen auch nach der Grundrechtsergänzung nicht weiter zulässig sein sollen.

Unabhängig von der Formulierung, dass die „Zulässigkeit neuer Anlagen zur Kernenergienutzung ... aufgehoben“ bleibt oder „die Nutzung der Kernenergie ... nur zu Zwecken der Forschung und Gesundheitsfürsorge zulässig“ ist, bezwecken beide Alternativen, den Schutz des Grundrechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG in der Weise zu verstärken, dass dieser nicht mehr durch die Risiken der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität gefährdet werden kann.

3.4.2 Geeigneter Ort der Verankerung

Wenn der neue Art 2 Abs. 3 GG in Orientierung an dem Art. 12 Abs. 3 GG formuliert ist, ergibt sich kein Problem, ihn – wie sein Vorbild⁷⁵ – als negatorischen Abwehranspruch des einzelnen Bürgers zu verstehen. Vielmehr bestimmt Art. 1 Abs. 3 GG die unmittelbare Rechtsgeltung der Grundrechte. Aus ihm ist auch abzuleiten, dass die Grundrechte im Zweifel subjektive Grundrechtsberechtigungen begründen.⁷⁶

Ist die neue Regelung jedoch in Anlehnung an Art. 7 Abs. 6 GG formuliert, stellt sich die Frage, ob sie ein individuelles Abwehrrecht begründet. Die Regelung des Art. 7 Abs. 6 GG wird als Organisationsnorm angesehen, die im Allgemeininteresse den Zweck verfolgt, eine frühzeitige Separierung der Schüler zu verhindern und so für den sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft zu sorgen.⁷⁷ Aufgrund dieser Ausrichtung vermittelt diese Grundgesetzregelung keinen subjektiven Abwehranspruch des einzelnen Bürgers,⁷⁸ sondern stellt eine Verbotsnorm für den Gesetzgeber dar – ohne dass ein Bürger einen Verstoß gerichtlich geltend machen könnte. Wenn der neue Art. 2 Abs. 3 GG festlegt, dass „die Nutzung der Kernenergie ... nur zu Zwecken der Forschung und Gesundheitsfürsorge zulässig“ ist, bezieht er sich auf einen Wortlaut, den auch Art. 7 Abs. 6 GG nutzt. Er „erbt“ damit aber nicht automatisch den Charakter dieser Vorschrift als Organisationsnorm im Allgemeininteresse. Zu beachten ist vielmehr, dass er einen unmittelba-

⁷⁵ S. z.B. *Wieland*, in: Dreier 2013, Art. 12 GG, Rn. 55; *Mann*, in: Sachs 2014, Art. 12 GG, Rn. 189.

⁷⁶ S. z.B. *Sachs*, in: ders. 2014, Art. 79 GG, Rn. 56.

⁷⁷ s. z.B. *Brosius-Gersdorf*, in: Dreier 2013, Art. 7 GG, Rn. 136 m.w.N.

⁷⁸ S. z.B. *Sachs*, in: ders. 2014, Vor Art. 1 GG, Rn. 39f. und Art. 79 GG, Rn. 56.

ren Bezug zu dem Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG hat. Er soll die Risiken für dieses Grundrecht dadurch auf ein sozialverträgliches Maß reduzieren, dass die Nutzung der Kernenergie nicht mehr zu Zwecken der gewerblichen Erzeugung von Elektrizität zulässig ist, sondern nur noch zu Zwecken der Forschung und Gesundheitsfürsorge. Damit wird sie Teil der verfassungsrechtlichen Schutzgewährleistung für dieses Grundrecht.

Dieser Charakter der neuen Regelung kommt allerdings in unterschiedlicher Stärke zur Geltung, je nachdem, wo sie in Art. 2 GG eingeordnet wird. Ist diese Regelung in einem neuen Abs. 3 enthalten, hat sie systematisch keinen alleinigen Bezug zu Abs. 2, sondern ebenso auch zu Abs. 1. Da sie aber nur wenige inhaltliche Bezüge zum Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit in Abs. 1 aufweist, könnte leichter argumentiert werden, dass sie aufgrund ihres systematischen Orts sich nicht auf eines der drei Grundrechte des Art. 2 GG beziehe und dieses verstärken wolle, sondern dass sie – wie Art. 7 Abs. 6 GG – im Allgemeininteresse nur ein nicht einklagbares Verbot für den Gesetzgeber begründen wolle.

Diese Argumentation fiel erheblich schwerer, wenn die neue Vorschrift als Satz 4 in Abs. 2 stünde. Sie hätte dann keinen Bezug zu dem Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit in Abs. 1, sondern allenfalls auf die beiden Grundrechte in Absatz 2. Da der Gesetzesvorbehalt für Einschränkungen beider Grundrechte in Satz 3 zusammengefasst ist, kann die neue Regelung nicht näher an die Formulierung des Grundrechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit in Satz 1 herangeführt werden. Diese Reihenfolge wäre auch durch den Respekt vor der Würde des inzwischen 67 Jahre alten Textes des Art. 2 Abs. 2 GG begründet. Als Regelung in Satz 4 wäre die begrenzte Zulässigkeit der Kernenergienutzung als Spezifikation der Einschränkungsmöglichkeit des Grundrechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit in Satz 1 zu verstehen. Nach ihr könnte der Gesetzgeber auch durch ein formell korrektes Gesetz das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit nicht einer Gefährdung aussetzen, die durch eine Nutzung der Kernenergie zur gewerblichen Elektrizitätserzeugung in atomtechnischen Anlagen begründet wird. Damit ist diese Regelung auf das Grundrecht des einzelnen Bürgers bezogen und begründet für dieses eine Schutzgarantie, nicht diesen atomaren Risiken ausgesetzt zu sein. Damit würde Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG zusammen mit dem neuen Satz 4 einen Grundrechtsschutz begründen, dessen Verletzung einklagbar wäre. Dies spricht dafür, die neue Regelung in einem neuen Satz 4 des Art. 2 Abs. 2 GG aufzunehmen und nicht in einem neuen Abs. 3 des Art. 2 GG.

3.4.3 Schutz vor einer Verfassungsänderung?

Der besondere Vorteil einer Regelung in einem Grundrecht könnte darin gesehen werden, dass dadurch eine besonders starke Verankerung im Grundgesetz erreicht werden könnte. Dies wäre dann der Fall, wenn die neue Regelung in den von Art.

79 Abs. 3 GG erfassten Bereich fallen würde. Eine Erweiterung des durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Bereichs ist grundsätzlich möglich.⁷⁹ Dann könnte sie selbst mit der verfassungsändernden Mehrheit im Bundestag und im Bundesrat nicht wieder aufgehoben werden.⁸⁰ Dies käme allerdings nur dann in Betracht, wenn durch die neue Regelung die in Art. 1 GG „niedergelegten Grundsätze berührt werden“.

Die neue Regelung wäre jedoch nicht Teil des Art. 1 GG, sondern des Art. 2 GG. Art. 79 Abs. 3 GG wurde von der älteren verfassungsrechtlichen Literatur so verstanden, dass er nicht nur die Grundsätze des Art. 1 GG vor einer Verfassungsänderung schützt, sondern auch alle anderen Grundrechte, wenn durch die Änderung ihr „Menschenwürdekern“ berührt wird. Diese Schlussfolgerung ging von der Vorstellung aus, dass die Grundrechte in ihrem Kern als Ausprägung der Menschenwürde anzusehen sind.⁸¹ Diese Auffassung wird jedoch heute kaum noch vertreten.⁸² Vielmehr geht die verfassungsrechtliche Literatur mehrheitlich davon aus, dass bei einer Einschränkung oder Abschaffung eines Grundrechts die Bindung an die Menschenwürde nicht beseitigt wird.⁸³ Danach sind erst Recht Grundrechtsvorschriften veränderbar, deren Schutzwirkung über die des Art. 1 Abs. 1 GG hinausgeht.⁸⁴ Daraus wird die Schlussfolgerung gezogen, dass die Regelung der Art. 79 Abs. 3 GG nicht auf neue Grundrechte oder neue Konkretisierungen von Grundrechten durch die Rechtsprechung ausgeweitet werden kann.⁸⁵

Die neue Regelung in Art. 2 GG, die das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit vor den unbeherrschbaren Risiken der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität schützen soll, müsste danach zwingend von der Achtung der Menschenwürde gefordert sein, um unter den Schutz des Art. 79 Abs. 3 GG zu fallen. Das Bundesverfassungsgericht hat zwar mehrfach die Verfassungsmäßigkeit der Kernenergienutzung untersucht,⁸⁶ diese aber niemals an dem Maßstab der Menschenwürde des Art. 1 Abs. 1 GG gemessen, sondern immer nur an dem Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit. Im Ergebnis hat es die friedliche Nutzung der Kernenergie grundsätzlich als verfassungsgemäß angesehen. Daher ist auch davon auszugehen, dass bei einer Beru-

⁷⁹ S. hierzu *Sachs*, in: ders. 2014, Art. 79 GG, Rn. 40; *Dreier*, in: ders. 2015, Art. 79 III GG, Rn. 32.

⁸⁰ S. hierzu *Sachs*, in: ders. 2014, Art. 79 GG, Rn. 83; *Dreier*, in: ders. 2015, Art. 79 III GG, Rn. 14. *Hain*, in: von Mangoldt/Klein/Stark, 2010, Art. 73 Abs. 3 GG, Rn. 38.

⁸¹ S. z.B. *Dürig*, in: Maunz/Dürig 1958, Art. 1 GG, Rn. 81, 85.

⁸² S. zu ihr *Hain*, in: von Mangoldt/Klein/Stark 2010, Art. 79 Rn. 67 ff.; *Bryde*, in: von Münch/Kunig, Art. 79 GG, Rn. 37.

⁸³ S. z.B. *Sachs*, in: ders. 2014, Art. 79 GG, Rn. 51; *Dreier*, in: ders. 2015, Art. 79 III GG, Rn. 28; *Herdegen*, in: Maunz/Dürig, Art. 79 GG, Rn. 115; so auch *BVerfGE* 94, 49 (103f.) für eine Abschaffung des Asylrechts.

⁸⁴ S. z.B. *BVerfGE* 84, 90(121); 94, 49 (103); *Sachs*, in: ders. 2014, Art. 79 GG, Rn. 51. *Hain*, in: von Mangoldt/Klein/Stark, 2010, Art. 79 Abs. 3 GG, Rn. 69.

⁸⁵ S. z.B. *Dreier*, in: ders. 2015, Art. 79 III GG, Rn. 27.

⁸⁶ *BVerfGE* 49, 89 (141 ff.); 53, 31 (49 ff.); 104, 36 (54); s. auch *Windthorst*, in: *Sachs* 2014, Art. 87c GG, Rn. 4.

fung auf Art. 79 Abs. 3 GG, um eine Wiederabschaffung der neuen Regelung in Art. 2 GG zu verhindern, das Bundesverfassungsgericht diese Regelung nicht als einen in Art. 1 GG „niedergelegten Grundsatz“ ansehen würde.

Selbst wenn man für die neue Grundrechtsregelung anerkennen wollte, dass sie einen Grundsatz des Art. 1 Abs. 1 GG zum Ausdruck bringt, würde dies noch nicht dazu führen, dass die Sperrwirkung des Art. 79 Abs. 3 GG auf eine Änderung der neuen Regelung zur Anwendung käme. Das Bundesverfassungsgericht wendet die Regelung des Art. 79 Abs. 3 GG restriktiv an und lässt sogar „systemimmanente Modifikationen“ elementarer Verfassungsgrundsätze zu, wenn diesen „im allgemeinen Rechnung getragen wird und sie nur für eine Sonderlage entsprechend deren Eigenart aus evident sachgerechten Gründen modifiziert werden“.⁸⁷ Diese Rechtsprechung könnte in künftigen Jahren zur Grundlage dienen, mit einer – weit hergeholt, aber nicht auszuschließenden – Begründung die Aufhebung der neuen Regelung zu beschließen, um einen Wiedereinstieg in die Kernenergienutzung zu ermöglichen. Diese Argumentation könnten zum Beispiel anführen; dass die Kernenergienutzung notwendig sei, um eine klimaschützende Energieerzeugung zu ermöglichen, und die Grundrechtsträger nur in sehr begrenztem Umfang einem zusätzlichen und beherrschbaren Risiko aussetze.

Im Ergebnis würde also eine Verankerung der Beendigung der Kernenergienutzung für die gewerbliche Erzeugung von Elektrizität in einem Grundrecht – hier ergänzend zum Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit – in beiden untersuchten Formulierungen und unabhängig vom genauen Ort der Regelung nicht dazu führen, dass diese Verankerung dagegen geschützt wäre, durch eine verfassungsändernde Mehrheit wieder beseitigt zu werden.

3.4.4 Rechtswirkungen einer Grundrechtsänderung

Die Verankerung in einem Grundrecht hätte jedoch andere, rechtliche und politische Wirkungen, die mit den Funktionen eines Grundrechts verbunden sind. Unabhängig von der Formulierung, dass die „Zulässigkeit neuer Anlagen zur Kernenergienutzung ... aufgehoben“ bleibt oder „die Nutzung der Kernenergie ... nur zu Zwecken der Forschung und Gesundheitsfürsorge zulässig“ ist,⁸⁸ bezweckt die Regelung des neuen Art. 2 Abs. 2 Satz 4 GG, den Schutz des Grundrechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG zu verstärken. Sie würde die spezifische Gefährdung für dieses Grundrecht durch die Risiken der Kernenergie beenden und sicherstellen, dass sie nicht mehr durch Zulassungsentscheidungen der Bundesrepublik Deutschland für atomtechnische Anla-

⁸⁷ *BVerfGE* 30, 1 (24, 25); z.T. wiederholt in *BVerfGE* 84, 90 (121); 89, 155 (208f.); 94, 49 (102f.); 109, 279 (310); s. zu dieser restriktiven Interpretation auch *Dreier*, in: ders. 2015, Art. 79 III GG, Rn. 19 m.w.N.

⁸⁸ S. zu den Unterschieden Kap. 3.4.1.

gen entstehen kann. Dadurch entstehen jedem Bürger spezifische Rechte, die näher zu bestimmen sind.

Jedem Grundrecht können grundsätzlich zumindest vier Funktionen zukommen:⁸⁹ Es hat grundsätzlich eine Abwehrfunktion gegenüber dem Staat bezogen auf Eingriffe in das Schutzgut.⁹⁰ Zweitens kommt ihm in der Regel auch eine Schutzfunktion zu, die den Staat verpflichtet, sich gegenüber Eingriffen durch Dritte schützend und fördernd vor dieses Schutzgut zu stellen.⁹¹ Die dritte Funktion besteht darin, ein Recht auf Teilhabe an staatlichen Leistungen im weitesten Sinn zu vermitteln, wenn diese eine Voraussetzung sind, um das Grundrecht sinnvoll verwirklichen zu können.⁹² Schließlich ist jedes Grundrecht auch Teil der objektiven Ordnung und prägt diese durch seine normative Aussage.⁹³

Soweit die Abwehrfunktion des neuen Art. 2 Abs. 2 Satz 4 GG gefordert ist, gibt die Schutzverstärkung für das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit jedem Bürger das Recht, von allen staatlichen Stellen zu fordern, die Begründung atomtechnischer Risiken durch die Nutzung der Kernenergie zur gewerblichen Elektrizitätserzeugung zu unterlassen. Der staatliche Eingriff liegt hier in der Verpflichtung des Bürgers durch Gesetz, Verwaltungsakt oder Gerichtsentcheidung, die besonderen Risiken durch die Nutzung der Kernenergie zur gewerblichen Elektrizitätserzeugung zu dulden. Zu Abwehr dieses Eingriffs kann er vom Gesetzgeber verlangen, dass er keine Gesetze erlässt, die ermöglichen, atomtechnische Anlagen zuzulassen, die diesem Zweck dienen. Er kann von den zuständigen Verwaltungsbehörden fordern, dass sie das geltende Atomrecht so auslegen, dass es die Errichtung und den Betrieb atomtechnischer Anlagen zu diesem Zweck untersagt, und Anträge, die darauf gerichtet sind, ablehnen. Schließlich kann er von den Gerichten verlangen, dass sie das Atomrecht so interpretieren und anwenden, dass sie Zulassungsentscheidungen für atomtechnische Anlagen zur gewerblichen Elektrizitätserzeugung aufheben.

Die Schutzfunktion der Grundrechte fordert von allen staatlichen Organen, Eingriffe Dritter in das Schutzgut von Grundrechten zu verhindern. Der Eingriff in das neue Grundrecht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit Satz 4 GG besteht darin, dass die Betreiber atomtechnischer Anlagen zur gewerblichen Elektrizitätserzeugung das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit den besonderen Risiken dieser Techniknutzung aussetzen. Jeder Bürger hat daher einen Anspruch gegenüber dem Gesetzgeber, das dieser durch staatliche Regelun-

⁸⁹ S. hierzu grundsätzlich *Böckenförde*, NJW 1974, 1529 ff.; s. jüngst *Hornung* 2015, 45 ff.

⁹⁰ S. z.B. *BVerfGE* 7, 198 (204f.); 50, 290 (336f.); 68, 193 (205).

⁹¹ S. z.B. *BVerfGE* 39, 1 (42); 46, 160 (164); 53, 30 (65 ff.); 56, 54 (73); 85, 360 (384); 115, 25 (45); 121, 317 (356); bezogen auf die Kernenergie s. z.B. *Roßnagel*, ZRP 1992/56; *Roßnagel/Hentschel*, in *Führ* 2016, § 5 BImSchG, Rn. 87.

⁹² S. z.B. *BVerfGE* 33, 303 (329 ff.); 54, 173 (191); 85, 36 (53f.); 125, 175.

⁹³ S. z.B. *BVerfGE* 7, 198 (205 ff.); s. z.B. auch *BVerfGE* 21, 1 (6); s. auch *BVerfGE* 21, 1 (6); 32, 98 (108); 98, 169 (200); 110, 141, (163); 121, 317 (353); s. auch z.B. *Hornung* 2015, 240 ff.

gen verhindert, dass dieser Eingriff möglich ist.⁹⁴ Zwar hat der Gesetzgeber einen großen politischen Entscheidungsspielraum, wie er diesen Schutzauftrag umsetzt.⁹⁵ Er kann etwa wählen, ob er dies durch ein gesetzliches Verbot, eine gesetzliche Zweckbegrenzung, eine gesetzliche Festlegung zulässiger Stromerzeugung, durch planungsrechtliche, abgabenrechtliche oder sonstige Regelungen umsetzt. Notwendig ist, dass die Schutzregelungen geeignet sind, den Schutz zu verwirklichen. Einklagbar sind Schutzregelungen grundsätzlich nur dann, wenn die gesetzlichen Maßnahmen ein bestimmtes Untermaß an Schutz unterschreiten.⁹⁶ Dieses Mindestmaß an Schutz ist jedoch von der grundrechtlichen Festlegung des Schutzguts abhängig. Die Regelung des neuen Art. 2 Abs. 2 Satz 4 GG legt dieses Mindestmaß selbst fest: Der Schutz des Grundrechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG fordert, dass es keinen Gefährdungen durch die spezifischen Risiken der gewerblichen Nutzung der Kernenergie zur Elektrizitätserzeugung mehr ausgesetzt ist. Der neue Satz 4 präzisiert die Schutzaufgabe des Gesetzgebers so, dass dieser nur noch Risiken der Kernenergie zu anderen Zwecken zulassen kann und vor der Entstehung der ausgeschlossenen Risiken schützen muss. Der Ausschluss der Risiken der gewerblichen Nutzung der Kernenergie zur Elektrizitätserzeugung beschreibt damit auch das gebotene Mindestmaß des Schutzes durch den Gesetzgeber. Ebenso wie für den Gesetzgeber führt die Schutzpflicht für die Verwaltungsbehörden und die Gerichte zu vergleichbaren Ergebnissen wie die Abwehrfunktion des Grundrechts. Sie haben keinen so großen Entscheidungsspielraum wie der Gesetzgeber, sondern sind an die bestehenden Gesetze gebunden. Sie müssen diese aber verfassungskonform so auslegen und anwenden, dass sie den gebotenen Schutz gewährleisten können.

Die Regelung des neuen Art. 2 Abs. 2 Satz 4 GG ist für ihre Verwirklichung grundsätzlich nicht auf eine Teilhabe an staatlichen Leistungen im weitesten Sinn angewiesen. Für diese wäre eine Teilhabe an Genehmigungsverfahren und an Gerichtsverfahren nur dann erforderlich, wenn diese gerade auf die Zulassung atomtechnischer Anlagen zur gewerblichen Elektrizitätserzeugung gerichtet wäre. Die Berechtigung zur Beteiligung an diesen Verfahren ergibt sich aber bereits aus dem Abwehr und Schutzanspruch.⁹⁷ Ein eigenständiger Anspruch auf Teilhabe ist der Grundrechtsverstärkung des Art. 2 Abs. 2 Satz 4 GG nicht zu entnehmen.

Die Grundrechtsregelung des neuen Art. 2 Abs. 2 Satz 4 GG ist auch Teil der objektiven Rechtsordnung. Es bringt eine grundsätzliche verfassungsrechtliche Wertung zum Ausdruck, die überall in der Rechtsordnung zu beachten ist, wo das Recht auf solche Wertungen Bezug nimmt oder diese voraussetzt. Diese Wertung besagt, dass die gewerbliche Nutzung der Kernenergie zur Elektrizitätserzeugung

⁹⁴ S. z.B. *BVerfGE* 77, 170 (214); s. z.B. auch *Murswiek*, in: Sachs 2014, Art. 2 GG, Rn. 24.

⁹⁵ *BVerfGE* 56, 54 (81f.); 77, 170 (214f.).

⁹⁶ *BVerfGE* 88, 203 (254).

⁹⁷ S. z.B. *BVerfGE* 46, 325 (333ff.); 53, 30 (59 ff.); s. auch *Roßnagel/Hentschel*, in *Führ* 2016, § 10 BImSchG, Rn. 34 ff.

wegen ihrer Risiken für das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit nicht zu verantworten ist und deshalb von der Rechtsordnung nicht zugelassen wird. Diese Wertung ist im Zivilrecht vor allem im Rahmen von Generalklauseln und im öffentlichen Recht im Rahmen von Beurteilungs- und Ermessensspielräumen zu beachten.

3.4.5 Einklagbarkeit der Beendigung

Der normative Gehalt eines Grundrechts richtet sich nicht nur an die gesetzgebende, vollziehende und rechtsprechende Gewalt und setzt diesen inhaltliche Grenzen für ihre Entscheidungen und sonstigen Handlungen, sondern gibt ihren subjektive Rechte, Eingriffe in den Schutzbereich des Grundrechts abzuwehren, den Schutz der staatlichen Organe für dieses Grundrecht in Anspruch zu nehmen und die objektive Einhaltung der grundrechtlichen Vorgaben einzufordern. Diese grundrechtlichen Gehalte der neuen Regelung kann er gemäß Art. 19 Abs. 4 GG auch vor den Gerichten einfordern. Nach Art. 93 Nr. 4a GG kann er dies auch mit einer Verfassungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht geltend machen.

Der Verstoß gegen grundrechtliche Regelungen kann von den angesprochenen Staatsorganen mit einem abstrakten oder konkreten Normenkontrollverfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 oder 100 GG, einem Organstreitverfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG und einem Bund-Länder-Streitverfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG dem Bundesverfassungsgericht zur Überprüfung vorgelegt werden.

3.5 Klarstellung in den Gesetzgebungskompetenzen

Für die Wahl zwischen den verschiedenen Regelungsorten, um die Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität verfassungsrechtlich zu verankern, sind die direkten und indirekten Rechtswirkungen von besonderer Relevanz. Im Folgenden werden daher die inhaltlichen Wirkungen einer Verankerung in den Vorschriften zur Gesetzgebungskompetenz (Kap. 3.5.1) sowie die Möglichkeiten des Rechtsschutzes bei dieser Alternative der verfassungsrechtlichen Verankerung untersucht (Kap. 3.5.2).

3.5.1 Rechtswirkung einer Kompetenznorm

Welche Rechtswirkung diese Form der Verankerung hat, hängt davon ab, welche Wirkungen einer Regelung zur Gesetzgebungskompetenz im Grundgesetz allgemein und im besonderen Fall zugemessen wird. Jedenfalls regelt sie verbindlich, wem für welchen Sachbereich die Gesetzgebungskompetenz zusteht. Sofern ein deutscher Gesetzgeber einen bestimmten Sachbereich zum Gegenstand der Gesetzgebung machen möchte, geben die Art. 70 ff. GG vor, ob hierfür die Parla-

mente des Bundes oder der Länder zuständig sind.⁹⁸ Durch die Aufnahme des Sachbereichs der Kernenergienutzung in den Katalog der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes in Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG ist dieser der Gesetzgebungskompetenz der Länder entzogen und ausschließlich dem Bund zugewiesen.⁹⁹ Die Formulierung des Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG wird so interpretiert, dass damit alle Regelungsfragen, die mit der Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken zusammenhängen dem Bund überwiesen worden sind.¹⁰⁰

Wenn nun – wie vorgeschlagen – der Gesetzestext weitgehend beibehalten und nur in hinsichtlich der Zwecke in der Weise verändert wird, dass die Worte „zu friedlichen Zwecken“ gegen die Worte „zu Zwecken der Forschung und Gesundheitsfürsorge“ ausgetauscht werden, verändert dies nur die zulässigen Zwecke, nicht aber den umfassenden Charakter der Kompetenzzuweisung. Zwar fallen alle Sachbereiche, die weder von Art. 73 GG noch von Art. 74 GG oder einer anderen Kompetenznorm des Grundgesetzes erfasst sind, in den Kompetenzbereich der Länder.¹⁰¹ Dies gilt allerdings nur dann, wenn ein Sachbereich als solcher von der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes ausgenommen worden ist. Wenn jedoch der Sachbereich der gleiche geblieben ist und nur die Zwecke der geregelten Tätigkeit beschränkt worden sind, ohne die unzulässigen Zwecken den Ländern zu übertragen, so bleibt der gesamte Sachbereich weiterhin in der Regelungskompetenz des Bundes. Weder eine Auslegung der neuen Kompetenznorm, die an der Entstehungsgeschichte orientiert ist, noch ein Verständnis, das den Wortlaut zugrunde legt, noch eine Interpretation, die sich am System der Kompetenznormen ausrichtet, noch eine Auslegung nach dem Gesetzeszweck können die Neufassung der Vorschrift so verstehen, dass sie nur die Kompetenz des Bundesgesetzgebers einschränken, aber die für ihn unzulässigen Zwecke den Ländern zuweisen wollte. Vielmehr ist der Vorschrift und ihrer Entstehungsgeschichte klar zu entnehmen, dass die Nutzung der Kernenergie nur der Bundesgesetzgeber regeln darf, dass er aber keine Regelungen mehr treffen darf, die eine Nutzung der Kernenergie zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität ermöglicht.

Ob den Kompetenzregelungen des Art. 73 GG über die Zuständigkeitsregelung hinaus auch eine materielle Rechtswirkung zukommt, ist umstritten. Grundsätzlich sind die „Gesetzgebungskompetenzen weder Gesetzgebungsaufträge noch institutionelle Garantien der in ihnen in Bezug genommenen Rechtsfiguren und Einrichtungen, taugen nicht als Schrankenvorbehalte für Grundrechte und adeln erst Recht nicht ihre Gegenstände zu Rechtswerten von Verfassungsrang, die vorbehaltlosen Grundrechten im Wege der praktischen Konkordanz entgegengehalten

⁹⁸ Wittreck, in: Dreier 2015, Vorb. zu Art. 70-74 GG, Rn. 54.

⁹⁹ Heintzen, in: von Mangoldt/Klein/Stark, 2010, Art. 73 GG, Rn. 133.

¹⁰⁰ S. hierzu Degenhart, in: Sachs 2014, Art. 73 GG, Rn. 59; Wittreck, in: Dreier 2015, § 74 GG, Rn. 85: „Rundum-Kompetenz“; Heintzen, in: von Mangoldt/Klein/Stark, 2010, Art. 73 GG, Rn. 134, 136: „Generalklausel“.

¹⁰¹ Rozek, in: von Mangoldt/Klein/Stark, 2010, Art. 70 GG, Rn. 2.

werden können“.¹⁰² Dennoch hat das Bundesverfassungsgericht mehrfach in diesem Sinn auf die Kompetenzkataloge zugegriffen. Es geht davon aus, „dass auch aus Kompetenzvorschriften der Verfassung eine grundsätzliche Anerkennung und Billigung des darin behandelten Gegenstandes durch die Verfassung selbst folgt und dass dessen Verfassungsmäßigkeit nicht aufgrund anderer Verfassungsbestimmungen grundsätzlich in Frage gestellt werden könnte“.¹⁰³ Dies hat das Bundesverfassungsgericht insbesondere für die Kompetenznorm zur Regelung der Nutzung der Kernenergie festgestellt.¹⁰⁴ Dem hat die Rechtsprechung¹⁰⁵ und ein großer Teil der Literatur zugestimmt.¹⁰⁶

Mit dieser Rechtsprechung und Literatur muss die materielle Wirkung aber auch der vorgeschlagenen veränderten Fassung der Kompetenznorm zukommen. Diese materielle Anerkennungs- und Legitimationswirkung hängt nicht von der Zweckbestimmung einer erlaubten gesetzlichen Regelung ab, sondern von der Benennung des Sachbereichs, so wie er in der verfassungsrechtlichen Kompetenznorm beschrieben ist. Wenn das Grundgesetz nach einer Verfassungsänderung die Nutzung der Kernenergie nur noch für die Zwecke der Forschung und Gesundheitsfürsorge zulässt, dann kann dieser Beschränkung nicht mehr im Sinn der Verhältnismäßigkeitsdoktrin entgegengehalten werden, sie sei schlechthin unzulässig.¹⁰⁷ Der neuen Kompetenznorm ist vielmehr neben der Kompetenzzuweisung auch die materielle Wertung zu entnehmen, wie der Gesetzgeber dieses Sachgebiet regeln darf und wie nicht.

Insofern wäre die Verankerung der Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität in Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG eine verpflichtende verfassungsrechtliche Vorgabe für den Gesetzgeber, Regelungen für die Nutzung der Kernenergie nur noch für die Zwecke der Forschung und Gesundheitsfürsorge zuzulassen.

3.5.2 Möglichkeiten des Rechtsschutzes

Im Gegensatz zu einer Aufnahme der Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität in einer Regelung zu einem Grundrecht begründet eine Verankerung in einer Kompetenznorm unmittelbar weder ein subjektives Abwehrrecht noch eine Klagemöglichkeit eines einzelnen Bürgers. Die Regelungen zur Zuordnung von Gesetzgebungskompetenzen begründen allgemein

¹⁰² Wittreck, in: Dreier 2015, Vorb. zu Art. 70-74 GG, Rn. 54.

¹⁰³ BVerfGE 53, 30 (56) zum Kernkraftwerk Mülheim-Kärlich.

¹⁰⁴ S. BVerfGE 49,89 (127 ff.); 53, 30 (50, 56).

¹⁰⁵ BVerwGE 104, 36 (549):

¹⁰⁶ S. z.B. Degenhart, in: Sachs 2014, Art. 70 GG, Rn. 71 und Art. 73 GG, Rn. 59; Jarass/Pieroth 2016, Art. 73 GG, Rn. 39. Heintzen, in: von Mangoldt/Klein/Stark, 2010, Art. 73 GG, Rn. 140.

¹⁰⁷ S. Wittreck, in: Dreier 2015, Vorb. zu Art. 70-74 GG, Rn. 55.

objektives Recht und vermitteln keine subjektiven Rechte.¹⁰⁸ Ein Bürger kann sich also nicht unmittelbar auf sie berufen und ihre Verletzung geltend machen.

Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht seit dem Elfes-Urteil anerkannt, dass kein Bürger es hinnehmen muss, einem Gesetz zu unterliegen, das nicht verfassungsgemäß zustande gekommen ist.¹⁰⁹ Daher kann zumindest immer aus Art 2 Abs. 1 GG indirekt ein subjektives Recht für eine Klage und eine Verfassungsbeschwerde abgeleitet werden, Verstöße gegen diese Vorschriften zur Gesetzgebungskompetenz geltend zu machen.¹¹⁰ Art. 2 Abs. 1 GG umfasst nach dieser Rechtsprechung somit auch „das Grundrecht des Bürgers, nur aufgrund solcher Vorschriften mit einem Nachteil belastet zu werden, die formell und materiell der Verfassung gemäß sind“.¹¹¹

Für den konkreten Fall der Neufassung des Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG bedeutet dies, dass jeder Bürger eine Änderung des § 7 Abs. 1a AtG, durch die eine Zulassung oder Weiterführung von atomtechnischen Anlagen entgegen der bestehenden Regelung ermöglicht wird, von jedem Betroffenen vor Gericht gerügt werden kann. Er muss es nicht hinnehmen, dass er Rechtspflichten – hier die Duldung von zusätzlichen Risiken – aufgrund eines Gesetzes befolgen muss, das unter Verstoß gegen die Zweckbegrenzung des Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG zustande gekommen ist. Er kann also immer geltend machen, dass ein Gesetz die Nutzung der Kernenergie nicht nur zu Zwecken der Forschung und Gesundheitsfürsorge, sondern zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität zulässt.

Wie der Verstoß gegen Staatszielbestimmungen und Grundrechte kann auch ein Verstoß gegen die Anordnung von Gesetzgebungskompetenzen mit einem Normenkontrollverfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 und 100 GG, einem Organstreitverfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG und einem Bund-Länder-Streitverfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG angegriffen werden.

3.6 Klarstellung in den Verwaltungskompetenzen

Ähnlich wie eine Verankerung im Rahmen der Gesetzgebungskompetenzen in Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG ist eine Verankerung im Rahmen der Verwaltungskompetenzen in Art. 87c GG zu bewerten. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der formellen und materiellen Wirkungen einer Kompetenznorm.¹¹²

¹⁰⁸ Jarass/Pieroth 2016, Art. 70 GG, Rn. 22; Wittreck, in: Dreier 2015, Vorb. zu Art. 70-74 GG, Rn. 59.

¹⁰⁹ BVerfGE 6, 32 (41); s. hierzu auch Hornung 2015, 258 ff.

¹¹⁰ S. z.B. BVerfGE 110, 141 (170); 121, 317 (347); Dreier, in: ders. 2013, Art. 2 I GG, Rn. 42f.; Wittreck, in: Dreier 2015, Vorb. zu Art. 70-74 GG, Rn. 59.

¹¹¹ BVerfGE 113, 29 (45); s. auch BVerfGE 128, 193 (206).

¹¹² S. Kap. 3.5.1.

3.6.1 Rechtswirkung der ergänzenden Regelung

Der neue Satz 2 des Art. 87c GG unterscheidet sich von dem geltenden Satz 1. Dieser enthält eine kompetenzielle Regelung, die sich an den Bundesgesetzgeber richtet, dass er Gesetze mit atomrechtlichen Regelungen erlassen kann, die eine Bundeauftragsverwaltung vorsehen. Dagegen enthält der neue Satz 2 die inhaltliche Vorgabe, dass diese Gesetze „die Errichtung von Anlagen für die Nutzung der Kernenergie nur zulassen (dürfen), wenn diese der Forschung und der Gesundheitsfürsorge dienen“. Damit enthält er ein inhaltliches Verbot für die Gesetze, die auf der Kompetenzzuweisung des Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG beruhen. Damit macht er wie viele andere Vorschriften für die gesetzliche Regelung der Verwaltungskompetenz im VIII. Abschnitt des Grundgesetzes dem Bundesgesetzgeber Vorgaben, die er zu beachten hat. Der neue Satz 2 passt daher in den Regelungskontext des Abschnitts VIII und stellt keinen Fremdkörper dar.

Inhaltlich schließt der neue Satz 2 an das Verbot des § 7 Abs. 1 AtG und an die Beendigungsregel des § 7 Abs. 1a AtG an und sichert deren inhaltliche Vorgaben verfassungsrechtlich ab. Diese dürfen mit einfacher Mehrheit nur noch marginal, nicht aber in ihrem Kern abgeändert werden, die Kernenergienutzung für die gewerbliche Elektrizitätserzeugung zu beenden. Einfache gesetzliche Regelungen dürfen nur eine Nutzung der Kernenergie zulassen, wenn dieses den Zwecken der Forschung und der Gesundheitsfürsorge dient.

Hinsichtlich der sachlichen Reichweite des neuen Satzes 2 könnte vorgetragen werden, dass er nur insoweit gilt, als die auf Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG gestützten Gesetze bestimmen, dass sie von den Ländern im Auftrage des Bundes ausgeführt werden. Daraus könnte geschlossen werden, dass die Beschränkung der Zwecke in Satz 2 nur dann gilt, wenn für den Vollzug atomrechtlicher Regelungen ein Vollzug im Auftrag des Bundes angeordnet wird. Eine solche spitzfindige Interpretation würde jedoch dem Entstehungszusammenhang widersprechen und eine inhaltlich unsinnigen Regelungszusammenhang herstellen. Die Risiken der Kernenergienutzung werden nicht dadurch geringer und verantwortbar, dass die Länder das Atomgesetz in eigener Verantwortung nach Art. 83 und 84 GG statt nach Art. 85 GG vollziehen. Außerdem bezieht sich Satz 2 allein auf alle „Gesetze, die auf Grund des Artikels 73 Abs. 1 Nr. 14 ergehen“. Diese können nach Satz 1 eine Bundeauftragsverwaltung vorsehen und müssen nach Satz 2 die Beschränkung beachten, dass die Kernenergienutzung nur für die Zwecke der Forschung und der Gesundheitsfürsorge erfolgen darf.

3.6.2 Möglichkeiten des Rechtsschutzes

Wie auch für die Kompetenznorm des Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG vermittelt der neue Satz 2 in Art. 87c GG keine subjektiven Rechte. Dennoch kann sich ein Bürger, der sich gegen eine Regelung wenden will, die Anlagen für die Kernenergienutzung zur gewerblichen Elektrizitätserzeugung zulässt, mit der Begründung an ein Gericht wenden, dass er aufgrund seiner Grundrechte aus Art. 2 Abs. 1 und

Abs. 2 Satz 1 GG Regelungen nicht befolgen muss, die gegen den neuen Satz 2 des Art. 87c GG verstoßen.¹¹³

Außerdem können die jeweils angesprochenen Staatsorgane einen Verstoß gegen die Anordnung des Art. 87c Satz 2 GG mit einem Normenkontrollverfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 und 100 GG, einem Organstreitverfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG und einem Bund-Länder-Streitverfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG angreifen.

¹¹³ S. Kap. 3.5.2.

4. Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht

In diesem Kapitel ist zu prüfen, ob einer Verankerung des Atomausstiegs in der Verfassung europarechtliche Vorgaben entgegenstehen würden. Konkret sind Vorschriften des Vertrags zur Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und des Vertrags zur Gründung der europäischen Atomgemeinschaft (Euratom-Vertrag) zu untersuchen.

4.1 Verstoß gegen Art. 194 AEUV?

Aus dem Vertrag zur Arbeitsweise der Europäischen Union könnte allenfalls Art. 194 AEUV einer verfassungsrechtlichen Verankerung des Atomausstiegs im Weg stehen.

Nach Art. 194 Abs. 1 AEUV verfolgt die Energiepolitik der Europäischen Union unter anderen die Ziele, das Funktionieren des Energiemarkts sicherzustellen und die Energieversorgungssicherheit der Union zu gewährleisten. Eine Verankerung der Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Elektrizitätserzeugung könnte gegen diese beiden Zielsetzungen nur dann verstoßen, wenn sie es verhindern oder wesentlich erschweren würde, diese Ziele zu erreichen. Hierfür gibt es jedoch keine Hinweise. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Nutzung der Kernenergie in Leistungsreaktoren eine überholte, unsichere und zu teure Technologie ist, die wenig dazu beitragen kann, diese beiden Ziele zu erreichen.

Außerdem ist bei allen Maßnahmen der Union, um die Ziele des Art. 194 Abs. 1 AEUV zu erreichen, zu beachten, dass nach Art. 194 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV diese das Recht der Mitgliedstaaten, die Bedingungen für die Nutzung ihrer Energieresourcen, die Wahl zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur ihrer Energieversorgung selbst zu bestimmen, nicht berühren dürfen.¹¹⁴ Es ist daher das durch Art. 194 AEUV verbürgte Recht der Mitgliedstaaten, selbst darüber zu bestimmen, ob sie aus der Kernenergienutzung zur gewerblichen Elektrizitätserzeugung aussteigen und diesen Ausstieg verfassungsrechtlich absichern.¹¹⁵

4.2 Verstoß gegen den Euratom-Vertrag?

Der Euratom-Vertrag wurde 1957 von den sechs Gründerstaaten Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und den Niederlanden gegründet und

¹¹⁴ S. hierzu z.B. *Bings*, in: Streinz 2012, Art. 194 AEUV, Rn. 40.

¹¹⁵ S. *Hirsbrunner*, in: Schwarze 2012, Art. 194 AEUV, Rn. 29.

trat 1958 in Kraft.¹¹⁶ Seit dem ursprünglichen Vertragsschluss sind weitere Staaten Mitglied der Europäischen Atomgemeinschaft geworden: die Republik Bulgarien, die Tschechische Republik, das Königreich Dänemark, die Republik Estland, Irland, die Hellenische Republik, das Königreich Spanien, die Republik Zypern, die Republik Lettland, die Republik Litauen, die Republik Ungarn, die Republik Malta, die Republik Österreich, die Republik Polen, die Portugiesische Republik, Rumänien, die Republik Slowenien, die Slowakische Republik, die Republik Finnland, das Königreich Schweden und das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland.¹¹⁷

Der Euratom-Vertrag verfolgt das allgemeine Ziel, „zur Bildung und Entwicklung von Kernindustrien in Europa beizutragen, dafür zu sorgen, dass alle Mitgliedstaaten von der Entwicklung der Atomenergie profitieren, und Versorgungssicherheit zu gewährleisten. Gleichzeitig garantiert der Vertrag der Bevölkerung ein hohes Maß an technischer Sicherheit und verhindert eine Abzweigung von für zivile Zwecke bestimmtem Kernmaterial für andere, insbesondere militärische Zwecke.“¹¹⁸ Dementsprechend heißt es in Präambel:¹¹⁹

„In dem Bewusstsein, dass die Kernenergie eine unentbehrliche Hilfsquelle für die Entwicklung und Belebung der Wirtschaft und für den friedlichen Fortschritt darstellt, ...

entschlossen, die Voraussetzungen für die Entwicklung einer mächtigen Kernindustrie zu schaffen, welche die Energieerzeugung erweitert, die Technik modernisiert und auf zahlreichen anderen Gebieten zum Wohlstand ihrer Völker beiträgt,

in dem Bestreben, die Sicherheiten zu schaffen, die erforderlich sind, um alle Gefahren für das Leben und die Gesundheit ihrer Völker auszuschließen,

in dem Wunsch, andere Länder an ihrem Werk zu beteiligen und mit den zwischenstaatlichen Einrichtungen zusammenzuarbeiten, die sich mit der friedlichen Entwicklung der Kernenergie befassen ...“.

Von denjenigen, die die Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Elektrizitätserzeugung für verfassungswidrig hielten, wurde meist auch vorgetragen, dass diese Beendigung gegen den Euratom-Vertrag verstoße,¹²⁰ den die Bundesrepublik Deutschland als Vertragsstaat nach Art. 24 GG einzuhalten verpflichtet ist.¹²¹ Zwar liege kein Verstoß gegen eine bestimmte Vertragsbestimmung vor, jedoch verstoße die Bundesrepublik Deutschland gegen den Sinn und Zweck des

¹¹⁶ BGBl. 1957 II, 753, 1014, 1678.

¹¹⁷ S. Fn. 1 des Euratom-Vertrags.

¹¹⁸ Informationsblatt der Euratom-Gemeinschaft, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=URISERV:xy0024&from=DE>.

¹¹⁹ S. auch die Aufgaben der Euratom-Gemeinschaft in Art. 2 des Vertrags.

¹²⁰ So z.B. *Di Fabio* 1999, 45 ff.; *Leidinger/Paschke*, ZNER, 2000, 177; s. zur Diskussion allerdings auch *Scheuing*, EuR 2000, 1 ff.; *Roßnagel/Gündling* 1990, 63 ff.; *Wahl/Hermes* 1995; *Grunwald* 2003, 194; *Wegener* 2007, 13 ff.

¹²¹ S. z.B. *Sante* 1990, 116 ff.

Vertrags. Denn dieser enthalte implizit eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur wirtschaftlichen Betätigung auf dem Gebiet der friedlichen Nutzung der Atomenergie.¹²²

Dem Euratom-Vertrag ist allerdings weder eine ausdrückliche noch eine stillschweigende Verpflichtung zu entnehmen, Kernkraftwerke zu betreiben.¹²³ Vielmehr zielt er nach Art. 1 Abs. 2 Euratom-Vertrag allein darauf ab, geeignete Voraussetzungen für eine freiwillige Nutzung der Kernenergie in den Mitgliedstaaten herzustellen.¹²⁴ Eine solche Nutzung soll nicht rechtlich erzwungen, sondern nur erleichtert und gegebenenfalls überwacht werden. Damit liefert der Vertrag einen wichtigen Förder- und Kontrollrahmen, soweit sich die Mitgliedstaaten von sich aus für eine wirtschaftliche Nutzung der Kernenergie entscheiden.¹²⁵

Wäre dem Euratom-Vertrag eine Verpflichtung zur Nutzung der Kernenergie zu entnehmen, würde etwa die Hälfte der Mitgliedstaaten gegen den Vertrag verstoßen. Denn die Mitgliedstaaten Dänemark, Griechenland, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Österreich, Portugal und Zypern betreiben keine Kernkraftwerke. Auch hätte die Europäische Kommission gegen die Staaten, die wie Österreich, Italien, Deutschland, Schweden und Belgien gesetzliche Regelungen getroffen haben, um aus der Nutzung der Kernenergie zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität auszusteigen, Vertragsverletzungsverfahren durchführen müssen.¹²⁶ Richtig ist vielmehr, dass der Euratom-Vertrag dazu beitragen will, die Nutzung der Kernenergie zu fördern, die verantwortliche Entscheidung, ob, für welche Zwecke und in welcher Form Kernenergie genutzt wird, aber jedem Mitgliedstaat selbst überlässt.¹²⁷

Diese Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Entscheidung für oder gegen die Nutzung der Kernenergie haben die Mitgliedstaaten in einer „Gemeinsamen Erklärung“ zur Anwendung des Euratom-Vertrags wie folgt bekräftigt:¹²⁸

„Unter Verweis darauf, dass die die Europäische Union begründenden Verträge unbeschadet der Regeln für den Binnenmarkt ohne Diskriminierung für alle Mitgliedstaaten gelten, erkennen die Vertragsparteien an, dass die Mitgliedstaaten als Vertragsparteien des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft die Entscheidung über die Erzeugung von Kernenergie entsprechend ihren eigenen politischen Ausrichtungen treffen. Was die Entsorgung beim Kernbrennstoff-

¹²² S. *Sante* 1990, 119f.

¹²³ S. hierzu ausführlich *Borgmann* 1994, 403 ff.; *Roller* 1994, 315.

¹²⁴ S. hierzu auch *Wahl/Hermes* 1995, 203f.; *Pelzer* 1998, 348f.; *Scheuing* 2000, 123.

¹²⁵ *Scheuing* 2000, 123.

¹²⁶ S. zur Relativierung der rechtlichen Tragweite der Bestimmungen des Euratom-Vertrags, die die Kernenergie fördern sollen, *Wegener* 2007, 9 ff.

¹²⁷ S. z.B. *Hermes* 2015, Rn. 54; *Scheuing* 2000, 123 ff.

¹²⁸ S. hierzu auch *Scheuing* 2000, 125.

kreislauf betrifft, so ist jeder Mitgliedstaat für die Festlegung seiner eigenen Politik verantwortlich.“¹²⁹

Eine Beendigung der Kernenergienutzung verstößt somit nicht gegen den Euratom-Vertrag.¹³⁰ Weder das 10. Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes von 2002 noch das 12. Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes von 2011 verletzt den Euratom-Vertrag. Ebenso wenig kann eine verfassungsrechtliche Verankerung dieser gesetzgeberischen Entscheidung zur Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Elektrizitätserzeugung gegen den Euratom-Vertrag verstoßen.

¹²⁹ Gemeinsame Erklärung zur Anwendung des Euratom-Vertrags in: Dokumente betreffend den Beitritt der Republik Österreich, der Republik Finnland und des Königreichs Schweden zur Europäischen Union, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.), 1995, Band II.

¹³⁰ S. *Roßnagel* 1998, 22f.

5. Vergleich zu deutschsprachigen Nachbarstaaten

Im Folgenden soll ein Vergleich zwischen den erörterten Möglichkeiten, die Beendigung der Kernenergienutzung für die gewerbliche Elektrizitätserzeugung in der Verfassung zu verankern, und den entsprechenden Entscheidungen in Österreich und in der Schweiz, die dort beschlossen worden sind oder diskutiert werden, erfolgen. Hierfür wird jeweils ein kurzer Überblick zur Rechtslage in Österreich und in der Schweiz gegeben. Danach werden die Ergebnisse aus beiden Staaten mit den bisher gewonnenen Erkenntnissen verglichen und Rückschlüsse für die deutsche Rechtslage gezogen.

5.1 Österreich

Österreich hat seit 1978 ein „Bundesgesetz über das Verbot der Nutzung der Kernspaltung für die Energieversorgung in Österreich“ und seit 1999 ein „Bundesverfassungsgesetz für ein atomfreies Österreich“.

5.1.1 Die Verfassung Österreichs

Die Verfassung der Republik Österreich besteht nicht aus einem einheitlichen zusammenhängenden Gesetzestext, sondern aus mehreren Verfassungsgesetzen. Als Bundesverfassung Österreichs gilt die Gesamtheit aller Verfassungsgesetze und Verfassungsbestimmungen des Bundesrechts.¹³¹ Die zentralen Bestimmungen des österreichischen Verfassungsrechts sind im Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG)¹³² als sogenannte „Stammurkunde“ enthalten.¹³³ Daneben bestehen jedoch noch zahlreiche andere Gesetze („Bundesverfassungsgesetze“) und Gesetzesbestimmungen („Verfassungsbestimmungen“), die auch in einfachen Gesetzen enthalten sein können.¹³⁴

Was zur Verfassung zählt, wird in Österreich in erster Linie nach formalen Kriterien bestimmt: Um als Verfassungsrecht anerkannt zu werden, muss eine Regelung nach Art. 44 Abs. 1 Satz 1 B-VG bei der Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder des Nationalrats (Präsenzquorum) die Zustimmung von mindestens zwei Dritteln der Abgeordneten (Konsensquorum) erlangen und muss außerdem nach Art. 44 Abs. 1 Satz 2 B-VG ausdrücklich als „Verfassungsgesetz“

¹³¹ Grabenwarter/Holoubek 2014, Rn. 49; s. für eine detaillierte Einführung in die österreichische Verfassung Hrnčir/Urbanek, 1999, 7f.; Pöschl, 1f.

¹³² S. Grabenwarter/Holoubek 2014, Rn. 50.

¹³³ Pöschl, 2.

¹³⁴ S. Grabenwarter/Holoubek 2014, Rn. 51; Hrnčir/Urbanek, 1999, 7.

oder als „Verfassungsbestimmung“ bezeichnet sein.¹³⁵ Zudem stehen einzelne Staatsverträge im Verfassungsrang.¹³⁶

Jedes Gesetz, das diese Voraussetzungen erfüllt, zählt zum Verfassungsrecht. Seine Änderung ist zwar nur durch neues Verfassungsrecht möglich. Davon abgesehen kennt die österreichische Rechtsordnung aber kein Gebot, Normen nur wegen ihres Inhalts als Verfassungsgesetze zu beschließen. Ebenso wenig existiert ein Verbot, Regelungen bestimmten Inhalts im Verfassungsrang zu erlassen; „verfassungsunwürdige“ Regelungsgegenstände gibt es daher nicht.¹³⁷

5.1.2 Verankerung des Atomausstiegs in der Verfassung

Mit dem „Bundesverfassungsgesetz für ein atomfreies Österreich“ aus dem August 1999¹³⁸ verfügt die Republik Österreich über ein Bundesverfassungsgesetz, das sowohl in § 1 die Herstellung, Lagerung, den Transport, den Test oder die Verwendung von Atomwaffen als auch in § 2 die Errichtung und die Inbetriebnahme von Anlagen, die dem Zweck der Energiegewinnung durch Kernspaltung dienen, verbietet. Auch die Beförderung von spaltbarem Material ist – außer in Ausnahmefällen – nach § 3 untersagt. Das Bundesverfassungsgesetz enthält in § 4 zudem Regelungen über eine wirksame Schadensvorsorge.

Das Bundesverfassungsgesetz für ein atomfreies Österreich lautet:

„Der Nationalrat hat beschlossen:

§ 1

In Österreich dürfen Atomwaffen nicht hergestellt, gelagert, transportiert, getestet oder verwendet werden. Einrichtungen für die Stationierung von Atomwaffen dürfen nicht geschaffen werden.

§ 2

Anlagen, die dem Zweck der Energiegewinnung durch Kernspaltung dienen, dürfen in Österreich nicht errichtet werden. Sofern derartige bereits bestehen, dürfen sie nicht in Betrieb genommen werden.

§ 3

Die Beförderung von spaltbarem Material auf österreichischem Staatsgebiet ist untersagt, sofern dem völkerrechtliche Verpflichtungen nicht entgegenstehen. Von diesem Verbot ausgenommen ist der Transport für Zwecke der ausschließlich friedlichen Nutzung, nicht jedoch für Zwecke der Energiegewinnung durch Kernspaltung und de-

¹³⁵ Pöschl, 1; *Grabenwarter/Holoubek* 2014, Rn. 49, 52; *Hrncir/Urbanek*, 1999, 7.

¹³⁶ *Grabenwarter/Holoubek* 2014, Rn. 53.

¹³⁷ *Pöschl*, 1.

¹³⁸ S. das Bundesverfassungsgesetz für ein atomfreies Österreich, BGBl. Österreich, 1999, 1161.

ren Entsorgung. Darüber hinaus sind keine Ausnahmegenehmigungen zu erteilen.

§ 4

Durch Gesetz ist sicherzustellen, dass Schäden, die in Österreich auf Grund eines nuklearen Unfalles eintreten, angemessen ausgeglichen werden und dieser Schadenersatz möglichst auch gegenüber ausländischen Schädigern durchgesetzt werden kann.

§ 5

Die Vollziehung dieses Bundesverfassungsgesetzes obliegt der Bundesregierung.“

Mit § 2 des Bundesverfassungsgesetzes für ein atomfreies Österreich verfügt die Republik Österreich somit über eine verfassungsrechtliche Verankerung in Form eines Verbots, die Kernenergie zu gewerblichen Zwecken der Energieerzeugung zu nutzen. Dieses Verbot ist zwar nicht in den zentralen Bestimmungen des Bundes-Verfassungsgesetzes selbst geregelt. Durch das mit verfassungsändernder Mehrheit zustande gekommene Bundesverfassungsgesetz ist das Verbot aber ein fester Bestandteil der österreichischen Bundesverfassung. Es steht damit in einer Reihe und auf einer Stufe mit Verfassungsbestimmungen über den umfassenden Umweltschutz,¹³⁹ den Schutz der persönlichen Freiheit,¹⁴⁰ über grundlegende Finanzfragen,¹⁴¹ die Neutralität Österreichs¹⁴² und schließlich den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union.¹⁴³ Dieses verfassungsrechtliche Verbot kann nur mit der verfassungsändernden Mehrheit des Art. 44 Abs. 1 Satz 1 B-VG wieder aufgehoben werden.

Vor dem Bundesverfassungsgesetz über ein atomfreies Österreich als verfassungsrechtliche Normierung des Mehrheitswillens der österreichischen Bevölkerung bestand das – auch Atomsperrgesetz¹⁴⁴ genannte – Bundesgesetz über das Verbot der Nutzung der Kernspaltung für die Energieversorgung in Österreich vom 15. Dezember 1978¹⁴⁵ mit dem folgenden Wortlaut:

„Der Nationalrat hat beschlossen:

¹³⁹ S. das Bundesverfassungsgesetz über den umfassenden Umweltschutz, BGBl. Österreich, 1984, 2421.

¹⁴⁰ S. das Bundesverfassungsgesetz über den Schutz der persönlichen Freiheit, BGBl. Österreich, 1988, 4493.

¹⁴¹ S. das Bundesverfassungsgesetz über die Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen dem Bund und den übrigen Gebietskörperschaften, BGBl. Österreich, 1948, 267.

¹⁴² S. das Bundesverfassungsgesetz über die Neutralität Österreichs, BGBl. Österreich, 1955, 1151.

¹⁴³ S. das Bundesverfassungsgesetz über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union, BGBl. Österreich, 1994, 5805.

¹⁴⁴ *Kloepfer/Mast*, 1995, 68; *Marquardt* 2003, 558 ff.

¹⁴⁵ Bundesgesetz über das Verbot der Nutzung der Kernspaltung für die Energieversorgung in Österreich, BGBl 1978, 676.

§ 1.

Anlagen, mit denen zum Zwecke der Energieversorgung elektrische Energie durch Kernspaltung erzeugt werden soll, dürfen in Österreich nicht errichtet werden. Sofern jedoch derartige Anlagen bereits bestehen, dürfen sie nicht in Betrieb genommen werden.

§ 2.

Die Vollziehung dieses Bundesgesetzes obliegt der Bundesregierung.“

Mit diesem Gesetz wurde gut einen Monat nach der Volksabstimmung vom 5. November 1978, die die Inbetriebnahme des Kernkraftwerks Zwentendorf ablehnte, die zuvor heftig umstrittene Nutzung der Kernenergie zum Zweck der Elektrizitätserzeugung in Österreich beendet.¹⁴⁶ Danach wurde in Österreich kein Leistungsreaktor mehr errichtet oder in Betrieb genommen.

5.1.3 Vergleich mit der Rechtslage in Deutschland

Mit dem schlichten Verbot in § 2 des Bundesverfassungsgesetzes für ein atomfreies Österreich, „Anlagen, die dem Zweck der Energiegewinnung durch Kernspaltung dienen“, zu errichten oder zu betreiben, hat der Verfassungsgesetzgeber in Österreich eine klare und eindeutige Regelung getroffen. Sie ist weder eine Staatszielbestimmung noch Bestandteil eines Grundrechts, sondern einfach ein Verbot, das als „Verfassungsgesetz“ mit verfassungsändernder Mehrheit zustande gekommen ist. Im Vergleich zu den für das Grundgesetz diskutierten Vorschlägen entspricht es am ehesten den Vorschlägen für eine Änderung des Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 und 87c GG.

Dieses gesetzliche Verbot erreicht seinen Zweck, die Beendigung der Kernenergienutzung für die gewerbliche Elektrizitätserzeugung verfassungsrechtlich zu verankern, auf einfache und klare Weise. Dies fällt in Österreich etwas leichter, weil die sprachlichen und kontextbezogenen Anforderungen an eine Regelung im Verfassungstext geringer sind, als dies in Deutschland überwiegend gefordert wird. Wenn allerdings die empirischen Ergebnisse der Textanalyse beachtet und die Vielzahl auch im Text des Grundgesetzes zu findenden Verbote berücksichtigt werden,¹⁴⁷ zeigt sich, dass der bisweilen hochgehaltene Anspruch in dem real existierenden Verfassungstext schon lange nicht mehr zu finden ist.

5.2 Schweiz

Der Schweizer Bundesrat und das Parlament haben am 25. Mai 2011 nach dem Reaktorunfall in Fukushima Daiichi einen Grundsatzentscheid gefasst, aus der

¹⁴⁶ S. auch *Kloepfer/Mast* 1995, 68.

¹⁴⁷ S. Kap. 2.2.

Nutzung der Kernenergie zu gewerblichen Zwecken der Stromerzeugung schrittweise aussteigen.¹⁴⁸ Die bestehenden fünf Schweizer Kernkraftwerke sollen am Ende ihrer sicherheitstechnischen Betriebsdauer stillgelegt und nicht durch neue Kernkraftwerke ersetzt werden. Ein konkretes Ausstiegsdatum sieht der Beschluss nicht vor. Der schrittweise Ausstieg aus der Kernenergie erfordert einen Umbau der Schweizer Energieversorgung, der mit der Energiestrategie 2050 umgesetzt werden soll.¹⁴⁹ Die am 4. September 2013 veröffentlichte Botschaft zum Ersten Maßnahmenpaket der Energiestrategie 2050 schlägt selbst keine Aufnahme des Ausstiegs der Kernenergienutzung in die Schweizer Verfassung vor, beschäftigt sich allerdings mit der zwischenzeitlich eingereichten Volksinitiative „Für den geordneten Ausstieg aus der Atomenergie (Atomausstiegsinitiative)“, die genau eine solche Aufnahme fordert.¹⁵⁰

5.2.1. Atomausstiegsinitiative

Die Volksinitiative „Für den geordneten Ausstieg aus der Atomenergie (Atomausstiegsinitiative)“ will den Betrieb von Kernkraftwerken in der Schweiz verbieten und die Energiewende beschleunigen.¹⁵¹ Sie wurde am 3. Mai 2011 von der Bundeskanzlei vorgeprüft¹⁵² und am 16. November 2012 mit den benötigten Unterschriften eingereicht. Die Bundeskanzlei stellte mit Verfügung vom 15. Januar 2013 fest, dass die Initiative mit 107.533 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist.¹⁵³

Die Volksinitiative fordert ein Verbot neuer Kernkraftwerke, maximale Laufzeiten für die bestehenden Kernkraftwerke und eine Energiewende basierend auf weniger Verbrauch, mehr Effizienz und erneuerbaren Energien. Das Verbot neuer Kernkraftwerke soll in der Schweizer Verfassung verankert werden.

Die Atomausstiegsinitiative hat den folgenden Wortlaut:

„I

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 90 Kernenergie

¹ Der Betrieb von Kernkraftwerken zur Erzeugung von Strom oder Wärme ist verboten.

¹⁴⁸ <http://www.bfe.admin.ch/energie/00588/00589/00644/index.html?lang=de&msg-id=39337>; s. auch BBl 2013, 7592.

¹⁴⁹ <https://www.uvek.admin.ch/uvek/de/home/energie/energiestrategie-2050.html>.

¹⁵⁰ 13.074 Botschaft zum ersten Maßnahmenpaket der Energiestrategie 2050 (Revision des Energierechts) und zur Volksinitiative „Für den geordneten Ausstieg aus der Atomenergie (Atomausstiegsinitiative)“, BBl 2013, 7561.

¹⁵¹ Lanciert von der Grünen Partei.

¹⁵² BBl 2011, 3981.

¹⁵³ BBl 2013, 615.

² Die Ausführungsgesetzgebung orientiert sich an Artikel 89 Absätze 2 und 3; sie legt den Schwerpunkt auf Energiesparmassnahmen, effiziente Nutzung von Energie und Erzeugung erneuerbarer Energien.

II

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt ergänzt:

Art. 197 Ziff. 9

9. Übergangsbestimmung zu Art. 90 (Kernenergie)

¹ Die bestehenden Kernkraftwerke sind wie folgt endgültig ausser Betrieb zu nehmen:

- a. Beznau I: ein Jahr nach Annahme von Artikel 90 durch Volk und Stände;
- b. Mühleberg, Beznau II, Gösgen und Leibstadt: fünfundvierzig Jahre nach deren Inbetriebnahme.

² Die vorzeitige Ausserbetriebnahme zur Wahrung der nuklearen Sicherheit bleibt vorbehalten.“

Bereits in der Botschaft zum Ersten Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050 empfiehlt der Bundesrat die Ablehnung dieser Initiative. Dabei wendet er sich in erster Linie gegen die geforderte fixe Laufzeitbeschränkung und weniger gegen die Verankerung in der Verfassung selbst. Mit der Botschaft zum Ersten Massnahmenpaket greift er die Stoßrichtung des Atomausstiegs auf, möchte diesen allerdings allein im Kernenergiegesetz¹⁵⁴ verankern.¹⁵⁵ Am 18. März 2016 beschloss die Bundesversammlung, die Atomausstiegsinitiative dem Volk und den Ständen zu unterbreiten. Sie sprach gleichzeitig die Empfehlung aus, die Initiative abzulehnen.¹⁵⁶ Mit Annahme des Bundesbeschlusses durch den Nationalrat und den Ständerat am 18. März 2016 sind die Beratungen zur Volksinitiative abgeschlossen und diese endgültig abgelehnt.¹⁵⁷

5.2.2 Diskussion um eine verfassungsrechtliche Verankerung

Neben dieser konkreten Volksinitiative wird auch in der Wissenschaft diskutiert, ob der Ausstieg aus der Nutzung der Kernenergienutzung in der Bundesverfassung verankert werden muss.¹⁵⁸ Dabei geht die Diskussion allerdings nicht darum, ob eine Verankerung des Atomausstiegs in der Bundesverfassung diesen stärker

¹⁵⁴ Kernenergiegesetz vom (KEG) vom 21.3.2003, SR 732.1 (Stand: 1.1.2009).

¹⁵⁵ BBl 2013, 7606 f.

¹⁵⁶ BBl 2016, 1937.

¹⁵⁷ S. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20130074>.

¹⁵⁸ Müller, Verfassungsrechtliche Aspekte eines Ausstiegs aus der Kernenergie, ZBl 114/2013, 635 ff.

absichern könnte, sondern darum, ob eine Verfassungsänderung vielmehr notwendig ist, um diesen überhaupt zu ermöglichen.

Art. 90 der Bundesverfassung lautet: „Die Gesetzgebung auf dem Gebiet der Kernenergie ist Sache des Bundes.“ Ausgehend von einer historischen Auslegung, die an die Entstehungsgeschichte der Norm anknüpft, wird für eine Änderung dieser Bestimmung angeführt, dass die Kompetenz des Bundes in Art. 90 BV seinerzeit in die Bundesverfassung aufgenommen wurde, um die Nutzung der Kernenergie zu gewerblichen Zwecken zu ermöglichen. Der Verfassungsgeber habe mit der Ermöglichung der Nutzung nicht zugleich auch über die Kompetenz zur Beendigung entschieden.¹⁵⁹ Vielmehr sei Art. 24^{quinquies} BV 1874 davon ausgegangen, dass „die Nutzung der Atomenergie innerhalb bestimmter Schranken möglich ist. Ein Verbot würde daher eine Verfassungsänderung bedingen.“¹⁶⁰ Zudem wird darauf verwiesen, dass Volk und Stände wiederholt den Ausstieg aus der Kernenergie abgelehnt hätten.¹⁶¹ Schließlich wird zur Unterstützung der Argumentation auf Art. 89 Abs. 1 BV zurückgegriffen. Hiernach setzen sich Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine ausreichende, breit gefächerte, sichere, wirtschaftliche und umweltverträgliche Energieversorgung sowie für einen sparsamen und rationellen Energieverbrauch ein. Problematisiert wird der Ausstieg aus der Nutzung der Kernenergie zu Zwecken der Stromerzeugung vor allem anhand der Kriterien „breit gefächert“ und „wirtschaftlich“. Ein Verbot der Nutzung der Kernenergie stünde im Widerspruch zu diesen verfassungsmäßig verankerten energiepolitischen Zielvorgaben.¹⁶² Trotz der Offenheit des Normtextes müsse aufgrund einer historischen und systematischen Auslegung ein mittelfristiger Verzicht auf die Nutzung der Kernenergie ebenfalls auf verfassungsrechtlicher Ebene geregelt werden.

Demgegenüber hält ein Gutachten des Bundesamtes für Justiz für die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates vom 8. August 2011 eine solche Verfassungsänderung, um den Ausstieg aus der Nutzung der Kernenergie zu Zwecken der Stromerzeugung zu ermöglichen, nach geltungszeitlicher und teleologische Auslegung für nicht notwendig. Eine Verfassungsänderung schein „nicht absolut zwingend für eine gesetzliche Regelung des Verzichts auf die nukleare Stromerzeugung“.¹⁶³ Art. 90 BV oder seine Vorgängerregelung in Art. 24^{quinquies} Abs. 1a BV 1874 sei eine umfassende Gesetzgebungskompetenz „ohne spezifische inhaltliche Richtschnur“ und lasse dem Gesetzgeber einen weiten Spielraum bei der Ausgestaltung der Bestimmungen; er enthalte weder Zielvorgaben noch inhaltliche Festlegungen.¹⁶⁴

Einzuräumen sei allerdings, dass die historische Auslegung des Art. 90 BV einen anderen Schluss nahelege und es politisch Sinn machen könne, den Ausstieg durch eine Verfassungsänderung vorzusehen. Unbestreitbar sei der Entscheid, aus

¹⁵⁹ Müller, ZBl. 114/2013, 635 (658 ff).

¹⁶⁰ Jagmetti, in: Aubert u.a., Art. 24^{quinquies} (1995) BV 1874, Rz. 2.

¹⁶¹ Müller, ZBl. 114/2013, 635 (660).

¹⁶² Müller, ZBl. 114/2013, 635 (657).

¹⁶³ Bundesamt für Justiz 2011, 9.

¹⁶⁴ Bundesamt für Justiz 2011, 9.

der Nutzung der Kernenergie für Zwecke der Stromerzeugung auszusteigen, von sehr großer Tragweite, und sollte die Verfassung zur Abstützung einer neuen Energiepolitik unter Umständen ohnehin geändert werden müssen, wäre es plausibel, die entsprechenden Verfassungsänderungen mit einer Änderung in Bezug auf den Ausstieg aus der Kernenergie zu verknüpfen. Unter rechtspolitischen Erwägungen könne es sinnvoll sein, den Ausstieg mit Blick auf die große Tragweite durch eine Verfassungsrevision vorzusehen.¹⁶⁵ Diesem Vorschlag ist der Bundesrat jedoch in seiner Botschaft zum „Ersten Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050“ nicht gefolgt.

5.2.3 Vergleich mit der Rechtslage in Deutschland

Mit Ablehnung der Volksinitiative „Für den geordneten Ausstieg aus der Atomenergie (Atomausstiegsinitiative)“ wird derzeit auf politischer Ebene nicht mehr über eine Änderung der Bundesverfassung in Bezug auf eine Verankerung des Ausstiegs aus der Kernenergienutzung zur Elektrizitätserzeugung diskutiert. Der Vorschlag zur Neufassung des Art 90 BV strebte eine Absicherung des Atomausstiegs in der Bundesverfassung an, die der hier untersuchten Möglichkeit einer Verankerung im Grundgesetz sehr ähnlich war, auch wenn dies in den Debatten um und der Begründung zur Volksinitiative nicht ausdrücklich so formuliert wurde. Der Vorschlag zur Neufassung war ausdrücklich als Verbot formuliert und hätte damit eine klare und verbindliche Vorgabe an den Schweizer Gesetzgeber enthalten.

Die in der Wissenschaft geführte Diskussion betrifft nicht die Absicherung eines Ausstiegs aus der Kernenergie, sondern wird über dessen Ermöglichung geführt. Diese Diskussion ist nicht auf die deutsche Situation übertragbar. Würde der Argumentation zur historischen Auslegung gefolgt oder die Empfehlung des Bundesamtes der Justiz aufgegriffen, aus rechtspolitischen Erwägungen eine Verfassungsänderung vorzunehmen, würde damit gleichzeitig aber auch eine Absicherung des Atomausstiegs in der Verfassung erreicht, auch wenn dies nicht – jedenfalls nach Ansicht der Literaturmeinung – das vorrangige Ziel wäre. Dass ein solcher Vorstoß jedoch unternommen wird, ist nicht ersichtlich.

¹⁶⁵ Bundesamt für Justiz 2011, 10.

6. Empfehlung

Abschließend werden die vorgeschlagenen und erörterten Möglichkeiten, die Beendigung der Kernenergienutzung zur Elektrizitätserzeugung verglichen und es wird aus diesem Vergleich heraus eine Empfehlung formuliert.

Das wichtigste Ergebnis ist, dass alle untersuchten Möglichkeiten, den Atomausstieg verfassungsrechtlich zu verankern, möglich und zulässig sind. Sie unterscheiden sich nicht wesentlich. In allen vorgeschlagenen Verankerungen kann die Beendigung der Kernenergienutzung zur Elektrizitätserzeugung klar, präzise und ausreichend bestimmt als Gebot oder Verbot beschrieben werden, obwohl unterschiedliche Formulierungen verwendet werden. Diese sind weitgehend untereinander austauschbar und können dem Sprachduktus des jeweiligen Regelungskontexts angepasst werden. Ein Verstoß gegen diese Ausstiegs-Regelungen kann grundsätzlich auch vor dem Bundesverfassungsgericht geltend gemacht werden. Allerdings bestehen Unterschiede, wer diese Überprüfung durch das Bundesverfassungsgericht anstoßen kann.

Die Verankerung der Beendigung der Kernenergienutzung zur Elektrizitätserzeugung verfassungsrechtlich in einer Staatszielbestimmung einzubetten, hätte den Vorteil, dass sie damit den besten programmatischen Platz innerhalb des Grundgesetzes findet. Die Verknüpfung mit dem Ziel des Klimaschutzes oder der nachhaltigen Energieversorgung würde auch einen wichtigen inhaltlichen Bezug herstellen. Diese Lösung hätte jedoch zwei zu beachtende Nachteile. Zum einen würde diese Verankerung mit der Einführung eines neuen Staatsziels verknüpft und wäre daher im Gesetzgebungsprozess von der politischen Diskussion um dieses neue Staatsziel abhängig. Allein nur als Verbot würde die Beendigung der Kernenergienutzung zur Elektrizitätserzeugung nicht als Staatsziel taugen. Der zweite Nachteil könnte darin gesehen werden, dass ein Verstoß gegen das Staatsziel nur von anderen Staatsorganen, nicht aber von Bürgern geltend gemacht werden kann.

Die verfassungsrechtliche Verankerung der Beendigung der Kernenergienutzung zur Elektrizitätserzeugung im Text einer Grundrechtsvorschrift wäre für das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit möglich. Es würde den Schutz dieses Grundrechts verstärken und seine Gefährdung durch die Risiken der Kernenergienutzung ausschließen. Die Verankerung in Art. 2 GG wäre ebenfalls prominent und würde die Bedeutung dieser Entscheidung für die Menschen in der Bundesrepublik Deutschland herausstellen. Sie würde die Verankerung mit den Wirkungen von Grundrechtsvorschriften verbinden und zu einem umfassenden Rechtsschutz gegen Verstöße gegen die Vorschrift führen. Eine solche negative Qualifizierung der gesetzlichen Eingriffsmöglichkeiten in das Grundrecht ist nicht ungewöhnlich, wie die entsprechenden Regelungen in Art. 13 und 16 GG zeigen. Es entspricht dennoch nicht den traditionellen Vorstellungen über die verfassungsrechtliche Formulierung eines Grundrechts und würde den Charakter des

Art. 2 GG verändern. Gegen diese Form der verfassungsrechtlichen Verankerung könnte sich daher stärkerer Widerstand einstellen als bei einer Verankerung an anderer Stelle des Grundgesetzes.

Die verfassungsrechtliche Verankerung der Beendigung der Kernenergienutzung zur Elektrizitätserzeugung im Text der Kompetenzvorschriften wäre dagegen weniger prominent, von den Rechtswirkungen jedoch mit der Regelung in Art. 2 Abs. 2 GG vergleichbar. Die vorgeschlagenen Regelungen in Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG und in Art. 87c GG würden, ohne dies explizit zu formulieren, die Nutzung der Kernenergie zur Elektrizitätserzeugung verbieten. Ein Verstoß gegen dieses Verbot könnte sowohl von den jeweils angesprochenen Staatsorganen als auch von jedem Menschen in Deutschland von dem Bundesverfassungsgericht angefochten werden. Da in beiden Vorschriften die Gesetzgebung zur Kernenergienutzung ohnehin geregelt wird, würde sich eine Einschränkung der zulässigen Zwecke für eine Nutzung der Kernenergie harmonisch einpassen, ohne als Fremdkörper zu wirken.

Im Verhältnis beider Kompetenznormen erscheint eine Regelung in Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG geeigneter als eine Ergänzung in Art. 87c GG. Die Vorschrift zur Gesetzgebungskompetenz in Art. 73 GG ist die umfassendere Regelung und überträgt dem Bundesgesetzgeber die vollständige Kompetenz, alle materiellen und formellen Fragen der Kernenergienutzung abschließend zu regeln. Dagegen enthält Art. 87c GG eigentlich nur die Kompetenz, für den Vollzug durch die Länder die Auftragsverwaltung anzuordnen.

Soll die Beendigung der Kernenergienutzung zur Elektrizitätserzeugung im Grundgesetz verankert werden, wird im Ergebnis empfohlen, Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG in der Weise zu ändern, dass dieser den Wortlaut erhält:

„Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über ...

14. die Erzeugung und Nutzung der Kernenergie zu Zwecken der Forschung und Gesundheitsfürsorge,¹⁶⁶ 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.“



(Prof. Dr. Alexander Roßnagel)

¹⁶⁶ Die genannten Zwecke stehen als Stellvertreter für wünschenswerte Zwecke, die keine unvermeidbaren Risiken für Leben und körperliche Unversehrtheit verursachen – s. Kap. 2.5.

Literatur

Aubert, J.-F. u.a. (Hrsg.): Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Loseblatt, Basel, Zürich, Bern 1996.

Bauer, H.: Die Verfassungsentwicklung des wiedervereinten Deutschlands, in: Isensee, J./Kirchhof, P. (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band I, 3. Aufl. München 2003, § 14.

Bundesamt für Justiz: Verfassungsfragen zum Ausstieg aus der Kernenergie, Gutachten für die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates vom 8. August 2011.

Beaucamp, G.: Sollten Kultur- und Sportförderung als Staatsziele in das Grundgesetz aufgenommen werden?, NordÖR 2009, 492.

BMI/MBJ (Hrsg.): Bericht der Sachverständigenkommission Staatszielbestimmungen Gesetzgebungsaufträge, Bonn 1983.

Böckenförde, E.-W.: Grundrechtstheorie und Grundrechtsinterpretation, NJW 1974, 1529.

Borgmann, K.: Rechtliche Möglichkeiten und Möglichkeiten des Ausstiegs aus der Kernenergie, Berlin 1994.

Caspar, J./Geissen, M.: Das neue Staatsziel „Tierschutz“ in Art. 20a GG, NVwZ 2002, 913.

Cornils, M.: Artikel 23 Abs. 1 GG: Abwägungsposten oder Kollisionsregelung, AöR 2004, 336.

Dreier, H. (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Band I, 3. Aufl. Tübingen 2013,

Dreier, H. (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Band II, 3. Aufl. Tübingen 2015.

Ehlers, D. (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 3. Aufl., Berlin 2009.

Enquete-Kommission des Bundestags „Kultur in Deutschland“: Kultur als Staatsziel, 1.6.2005, BT-Drs. 15/5560.

Epping, V./Hillgruber, C., Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, Edition 27, Stand 1.12.2015, München 2015.

Di Fabio, U.: Der neue Artikel 23 des Grundgesetzes, Der Staat 1993, 191.

Di Fabio, U.: Die Gleichberechtigung von Mann und Frau, AöR 1997, 404.

Di Fabio, U.: Der Ausstieg aus der wirtschaftlichen Nutzung der Kernenergie – Europarechtliche und verfassungsrechtliche Vorgaben, Köln 1999.

Fischerhof, H.: Deutsches Atomgesetz und Strahlenschutzrecht, 2. Aufl. Baden-Baden 1978.

- Frenz, W.*, Handbuch Europarecht, Band 4: Europäische Grundrechte, Heidelberg 2009.
- Führ, M.* (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschutzgesetz, Köln 2016.
- Grabenwarter, C./Holoubek, M.*: Verfassungsrecht – Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl. Wien 2014.
- Groß, T.*: Klimaschutzgesetze im europäischen Vergleich, ZUR 2011, 171.
- Grunwald, J.*: Das Energierecht der Europäischen Gemeinschaften, Berlin 2003.
- Haedrich, H.*: Atomgesetz, Baden-Baden 1986.
- Hermes, G.*: Energierecht, in: Schulze, R./Zuleeg, M./Kadelbach, S. (Hrsg.), Europarecht, 3. Aufl. 2015, § 35, 2153.
- Hömig, D.*: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 10. Aufl. München 2013.
- Hoffmann-Riem, W.*: Vom Staatsziel Umweltschutz zum Gesellschaftsziel Umweltschutz, Die Verwaltung 1995, 425.
- Hornung, G.*: Grundrechtsinnovationen, Tübingen 2015.
- Hrncir, M./Urbanek, S.*: Der demokratische Rechtsstaat Österreich, in: Forum Politische Bildung (Hrsg.), Justiz – Recht – Staat, Wien 1999, 7.
- Huster, S.*: Frauenförderung zwischen individueller Gerechtigkeit und Gruppenparität, AöR 1993, 109.
- Isensee, J.*: Staatsaufgaben, in: Isensee, J./Kirchhof, P. (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band IV, 3. Aufl. 2006, § 73.
- Jarass, H. D./Pieroth, B.*: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 14. Aufl. München 2016.
- Kloepfer, M.*: Umweltschutz als Verfassungsrecht: Zum neuen Art. 20a GG, DVBl. 1996, 73.
- Kloepfer, M./Mast, E.*: Das Umweltrecht des Auslandes, Berlin 1995.
- Kloepfer, M.*: Verfassungsrecht, Band I, München 2011.
- Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe*: Wortprotokoll der 10. Sitzung der Arbeitsgruppe 2 „Evaluierung“ vom 21.9.2015.
- Leidinger, T./Paschke, M.*: Der EURATOM-Vertrag als Maßstab und Grenze eines nationalstaatlichen Kernenergie-Ausstiegsgesetzes, ZNER 2000, 177.
- Leisner, W.*: Grundgesetzliche Staatszielbestimmungen – Wege aus der normativen Verfassung?, in: Rill, B. (Hrsg.), Fünfzig Jahre freiheitlich-demokratischer Rechtsstaat, Baden-Baden 1999, 65.

von Mangoldt, H./Klein, F./Starck, C.(Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz, Band I, II und III, 6. Aufl. München 2010.

Marquardt, B.: Umwelt und Recht in Mitteleuropa, Zürich 2003.

Maunz, T./Dürig, G. (Begr.): Grundgesetz-Kommentar, Loseblatt, Stand: August 2012, München 2012.

Maunz, T./Dürig, G. (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar, Loseblatt, Stand: 1958, München 1958.

Merten, D.: Über Staatsziele, DÖV 1993, 368.

Müller, R.: Verfassungsrechtliche Aspekte eines Ausstiegs aus der Kernenergie, ZBl 114/2013, 660.

von Münch, I./Kunig, P.: Grundgesetzkommentar, Band I, 6. Aufl. München 2012.

Murswiek, D.: Staatsziel Umweltschutz (Art. 20a GG), NVwZ 1996, 222.

Pelzer, N.: Grundlagen und Entwicklung der Europäischen Atomgemeinschaft, in: Rengeling, H.-W. (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Band 2, Köln 1998, § 59, 335.

Pieroth, B./Schlink, B.: Grundrechte, Staatsrecht II, 28. Aufl., Heidelberg 2012.

Pöschl, M.: Die Verfassung und ihre Funktionen, https://www.uibk.ac.at/zivilrecht/buch/aufsaeetze/kapitel1/auf_verfassung_poeschl.pdf.

Reimer, F.: Verfassungsprinzipien, Ein Normtyp im Grundgesetz, Berlin 2001.

Roller, G.: Genehmigungsaufhebung und Entschädigung im Atomrecht, Baden-Baden 1994.

Ronellenfitsch, M.: Das atomrechtliche Genehmigungsverfahren, Berlin 1983.

Roßnagel, A.: Die Änderungen des Grundgesetzes – Eine Untersuchung der politischen Funktion von Verfassungsänderungen, Frankfurt 1981.

Roßnagel, A.: Die parlamentarische Verantwortung für den technischen Fortschritt. ZRP 1992, 55.

Roßnagel, A.: Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines Gesetzes zur Beendigung der Kernenergienutzung, in: Roßnagel, A./Roller, G. (Hrsg.), Die Beendigung der Kernenergienutzung durch Gesetz, Baden-Baden 1998, 9.

Roßnagel, A.: Demokratische Politik und Vertrauensschutz, in: Koch, H.-J./Roßnagel, A. (Hrsg.), 10. Deutsches Atomrechtssymposium, Baden-Baden 2000, 105.

Roßnagel, A./Gündling, L.: Die Wiederaufarbeitung im Ausland und das deutsche Atomrecht, Baden-Baden 1991.

- Sachs, M.* (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 7. Aufl. München 2014.
- Sante, U.A.*: Verfassungsrechtliche Aspekte eines vom Gesetzgeber angeordneten Ausstiegs aus der friedlichen Nutzung der Atomenergie, Frankfurt 1990.
- Scheuing, D. H.*: Europarechtliche Aspekte einer Beendigung der Kernenergienutzung in der Bundesrepublik Deutschland, EuR 2000, 1.
- Scheuing, D. H.*: Europarechtliche Aspekte einer Beendigung der Kernenergienutzung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Koch, H.-J./Roßnagel, A.(Hrsg.), 10. Deutsches Atomrechtssymposium, Baden-Baden 2000, 121.
- Scheuner, U.*: Staatszielbestimmungen, in: Schnur, R. (Hrsg.), Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag, 2. Aufl. München 1974, 325.
- Schmidt-Bleibtreu, B./Hofmann, H./Hopfauf, A.*(Hrsg.): GG – Kommentar zum Grundgesetz, 11. Aufl., Köln, München 2008.
- Schwarze, J.* (Hrsg.): EU-Kommentar, 3.Aufl., Baden-Baden 2012.
- Sommermann, K.-P.*: Staatsziel „Europäische Union“ – zur normativen Reichweite des Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG n.F., DÖV 1994, 596.
- Sommermann, K.-P.*: Staatsziele und Staatszielbestimmungen, Tübingen 1997.
- SPD-Bundestagsfraktion*: Entwurf eines Gesetzes zur Aufnahme von Kultur und Sport in das Grundgesetz, 11.9.2012, BT-Drs. 17/10644.
- SPD-Bundestagsfraktion*: Friede mit der Natur – Für eine umweltverträgliche Industriegesellschaft, 8.2.1984, BT-Drs. 10/974.
- Stein, E.*: Die Staatszielbestimmungen der Hessischen Verfassung, in: ##, 183.
- Streinz, R.* (Hrsg.), EUV/AEUV, 2. Aufl. München 2012.
- Wahl, R./Hermes, G.*: Nationale Kernenergiepolitik und Gemeinschaftsrecht – Die Bindungen des Euratom- und des EG-Vertrages für einen Verzicht auf die Wiederaufarbeitung und einen Ausstieg aus der wirtschaftlichen Nutzung der Kernenergie, Düsseldorf 1995.
- Wegener, B. W.*: Die Kündigung des Vertrages zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM) – Europa-, völker- und verfassungsrechtliche Optionen der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 2007.
- Winters, K.-P.*: Atom- und Strahlenschutzrecht, München 1978.