



Daniel Enzensperger, Konstanz

Gehört der Atomausstieg in das Grundgesetz?*

Der Beitrag behandelt die Verfassungsmäßigkeit und rechtspolitische Notwendigkeit einer Verankerung des Atomausstiegs im Grundgesetz. Dazu werden die bisher in den Bundestag eingebrachten Gesetzentwürfe vorgestellt und die vorgeschlagenen materiellen Regelungen im Lichte des Rechts- und Sozialstaatsprinzips sowie der Menschenwürde auf ihre Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz untersucht. Der Verfasser gelangt dabei zum Ergebnis, dass eine verfassungsrechtliche Positivierung des Atomausstiegs nur mit einer entsprechenden Übergangsregelung im verfassungsändernden Gesetz möglich ist. Schließlich wird im Rahmen einer rechtspolitischen Analyse die Notwendigkeit einer Verankerung des Atomausstiegs im Grundgesetz abgelehnt.

S. 30

- HFR 4/2013 S. 1 -

¹ Immer öfter haben Bundestag und Bundesrat Gesetzentwürfe zu beraten, die auf die verfassungsrechtliche Positivierung tagespolitischer Fragen gerichtet sind. Der Antragsteller bezweckt damit meistens, eine politische Richtung bei besonders umstrittenen Themenkomplexen – auch für künftige Rechtsentwicklungen – vorzugeben, und diese so vor wechselnden Regierungsmehrheiten zu schützen. Dabei wird jedoch verkannt, dass die Verfassung als Rahmenordnung nicht Gegenstand, sondern nur Grundlage und Grenze der Tagespolitik sein darf. Zunehmend besteht deshalb die Gefahr, dass das Grundgesetz als Spielball der Politik missbraucht wird.

2 I. Einleitung

Nach der Reaktorkatastrophe von Fukushima¹ schien es nahezu einhellige Auffassung zu sein, dass die Kernkraft in der Bundesrepublik so schnell wie möglich zu einem wirtschaftlich verträglichen Ende geführt werden muss. Es verwunderte daher kaum, dass zusätzlich zur Ausstiegsbeschleunigung² recht bald auch noch die Forderung aufkam, den Atomausstieg im Grundgesetz festzuschreiben und so einem Wiedereinstieg endgültig einen Riegel vorzuschieben.³ Das Bestreben, aus der Verfassung ein Verbot für die Nutzung der Kernkraft zu entwickeln, ist allerdings nicht neu. Bereits 1978 hatte sich das Bundesverfassungsgericht in seiner Kalkar I – Entscheidung mit der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der friedlichen Nutzung der Kernenergie zu befassen.⁴ Einen Verstoß gegen das Grundgesetz nahm das Gericht damals nicht an.⁵ Diese Rechtsprechung bestätigte es ein Jahr später in der Mühlheim-Kärlich-Entscheidung.⁶ Aus dem derzeit geltenden Verfassungsrecht lässt sich somit kein Hindernis für die friedliche Nutzung der Kernkraft konstruieren. Es bedürfte schon einer ausdrücklichen Verankerung des Atomausstiegs im Grundgesetz und damit einer Verfassungsänderung. Gesetzentwürfe sind dazu bereits in den Bundestag eingebracht

* Der Verfasser ist wissenschaftliche Hilfskraft am Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Medienrecht, Kunst- und Kulturrecht (Frau Prof. Dr. Sophie-Charlotte Lenski) an der Universität Konstanz. Frau Prof. Dr. Sophie-Charlotte Lenski gilt ein herzlicher Dank für die kritische Durchsicht.

¹ Ausführlich Kuczera, atw 2011, 2 ff.

² Vgl. das dreizehnte Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes, BGBl. I 2011, S. 1704.

³ Siehe die Gesetzentwürfe der Fraktionen Die Linke (BT-Drs. 17/5474) und Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drs. 17/6302).

⁴ BVerfGE 49, 89 – Kalkar I.

⁵ BVerfGE 49, 89, 91.

⁶ BVerfGE 53, 30 – Mühlheim – Kärlich.

worden (II.). Die verfassungsrechtliche Verankerung des Atomausstiegs ist allerdings nur bei gleichzeitiger Schaffung einer Übergangsregelung mit dem Rechtsstaatsprinzip vereinbar (III.). Selbst dann bleibt aber die rechtspolitische Notwendigkeit einer solchen Verankerung im Grundgesetz zweifelhaft (IV.).

S. 31

- HFR 4/2013 S. 2 -

3 II. Bisherige Konzepte zur Verankerung des Atomausstiegs im Grundgesetz

1. Gesetzentwurf der Fraktion Die Linke

Bereits am 12. April 2011, einen Monat nach dem Reaktorunfall von Fukushima, legte die Fraktion Die Linke dem Deutschen Bundestag einen Gesetzentwurf für eine Verfassungsänderung zur Normierung des Ausstiegs aus der Kernenergie im Grundgesetz vor.⁷ Laut Begründung der Gesetzesvorlage sollte damit unterbunden werden, dass der Atomausstieg durch zukünftige kernenergiefreundliche Regierungen erneut verzögert oder sogar verhindert wird.⁸ Im Gesetzentwurf wird deshalb beantragt, einen Art. 20b GG mit folgendem Inhalt einzufügen: „(1) Die Nutzung der Kernenergie zur Erzeugung von Elektrizität und die Aufarbeitung bestrahlter Kernbrennstoffe sind verfassungswidrig. (2) Der Betrieb bestehender Anlagen zur Erzeugung von Elektrizität ist unverzüglich, sicher und geordnet zu beenden. Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt. (3) Die Planung, Errichtung und der Betrieb neuer kerntechnischer Anlagen zur Erzeugung von Elektrizität und neuer kerntechnischer Anlagen zur Aufarbeitung bestrahlter Kernbrennstoffe sind verboten. Verstöße sind unter Strafe zu stellen.“⁹ Der Gesetzentwurf erhielt am 30. Juni 2011 ausschließlich die Stimmen der Fraktion Die Linke, damit nicht die erforderliche Mehrheit und ist erwartungsgemäß¹⁰ in zweiter Beratung gescheitert.¹¹

4 2. Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

Zwei Monate später reichte die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen einen ähnlichen Gesetzentwurf ein.¹² Dieser bezweckt einerseits, den Art. 20a GG um einen zweiten Absatz „Die Nutzung der Kernenergie zur Stromerzeugung ist untersagt“¹³ zu ergänzen, andererseits, eine Übergangsvorschrift in einem neuen Art. 143e GG mit folgendem Wortlaut einzufügen: „Abweichend von Art. 20a Absatz 2 ist die Nutzung der Kernenergie zur Stromerzeugung im Rahmen einer geordneten Beendigung längstens bis zum 31. Dezember 2022 zulässig“¹⁴. Der Gesetzentwurf wurde am 30. Juni 2011 an die zuständigen Ausschüsse verwiesen¹⁵ und befindet sich seither noch in Beratung.¹⁶ Falls der Gesetzgeber bis zum Ende der Legislaturperiode des 17. Deutschen Bundestages, also bis zur Konstituierung des am 22. September 2013 neu zu wählenden Parlaments, keine Entscheidung zum Gesetzentwurf getroffen haben sollte, gilt dieser nach § 125 der Geschäftsordnung des Bundestages sowie dem verfassungsgewohnheitsrechtlich anerkannten Grundsatz der Diskontinuität als erledigt.¹⁷

S. 32

- HFR 4/2013 S. 3 -

5 III. Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz

⁷ BT-Drs. 17/5474.

⁸ BT-Drs. 17/5474, S. 2.

⁹ BT-Drs. 17/5474, S. 4.

¹⁰ Siehe Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses, BT-Drs. 17/6349.

¹¹ BT-Plenprot. 17/117, S. 13418 ff.

¹² BT-Drs. 17/6302.

¹³ BT-Drs. 17/6302, S. 3.

¹⁴ BT-Drs. 17/6302, S. 3.

¹⁵ Innenausschuss, Rechtsausschuss und Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

¹⁶ BT-Plenprot. 17/117, S. 13409.

¹⁷ Vgl. dazu *Leisner*, in: Sodan (Hrsg.), GG, 2. Aufl. 2011, Art. 39 Rn. 3; *Magiera*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2011, Art. 39 Rn. 15; *Maurer*, Staatsrecht I, 6. Aufl. 2010, § 13 Rn. 53 ff.; *Sannwald*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau (Hrsg.), GG, 12. Aufl. 2011, Art. 76 Rn. 26.

Eine Verankerung des Atomausstiegs kann als Verfassungsänderung gem. Art. 79 Abs. 3 GG nur erfolgen, soweit dabei weder die föderale Struktur der Bundesrepublik und die daraus folgende Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung noch die Verfassungsgrundsätze der Art. 1 und 20 GG berührt werden. Ein Verstoß gegen diese Regelung führt zur Nichtigkeit des verfassungsändernden Gesetzes.¹⁸ Indem Art. 79 Abs. 3 GG dabei auf die Grundsätze der Art. 1 und 20 GG verweist, stellt er umfassend auf den normativen Gehalt der Vorschriften in Form der verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen ab.¹⁹

6 1. Vereinbarkeit mit den Verfassungsprinzipien des Art. 20 GG

Der normative Gehalt von Art. 20 GG liegt in den verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen für die Demokratie, die Republik, für den Sozialstaat, den Bundesstaat und den Rechtsstaat.²⁰ Anhand dieser Verfassungsprinzipien ist eine Verankerung des Atomausstiegs im Grundgesetz zu beurteilen. Freilich berührt der Gesetzentwurf das Demokratie-, Republik- und Bundesstaatsprinzip nicht, deshalb können sich die folgenden Ausführungen auf das Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) und das Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG)²¹ beschränken.

S. 33

- HFR 4/2013 S. 4 -

7 a) Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG)

Im Hinblick auf das Sozialstaatsprinzip steht die Frage im Vordergrund, ob aus diesem eine Pflicht zur Nutzung der Kernenergie abgeleitet werden muss. Anerkannt ist jedenfalls, dass sich aus dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG) und der Verantwortung zum gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht (Art. 109 Abs. 2 GG) eine objektive Pflicht zur Sicherung der Energieversorgung ergibt.²² Daraus lässt sich jedoch auf Grund des weiten Gestaltungsspielraumes bei der Ausgestaltung des Sozialstaatsprinzips²³ keine Verdichtung zur verpflichtenden Nutzung der Kernenergie herleiten. Dem Gesetzgeber steht es daher frei, welche Energiegewinnungsmethode er für seine Pflichterfüllung nutzt. Insoweit ist das Sozialstaatsprinzip energiepolitisch neutral. Allerdings wollen Stimmen in der Literatur aus dem Sozialstaatsprinzip auch den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen ableiten.²⁴ Als Ausgangspunkt des

¹⁸ BVerfGE 30, 1, 33 (Sondervotum); *Bryde*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Bd. 2, 6. Aufl. 2012, Art. 79 Rn. 27; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), GG, 11. Aufl. 2011, Art. 79 Rn. 6; *Rubel*, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), GG, Bd. II, 2002, Art. 79 Rn. 30; *Sannwald*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau (Hrsg.), 12. Aufl. 2011, Art. 79 Rn. 38.

¹⁹ Ebenso *Haratsch*, in: Sodan (Hrsg.), GG, 2. Aufl. 2011, Art. 79 Rn. 31; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), GG, 11. Aufl. 2011, Art. 79 Rn. 7 u. 10. Anders hingegen BVerfGE 30, 1, 24 f.; *Hain*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 79 Rn. 48; *Herdegen*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, Stand: Mai 2008, Art. 79 Rn. 108, die nur auf den wesentlichen Gehalt bzw. den Kerngehalt abstellen.

²⁰ Vgl. auch *Haratsch*, in: Sodan (Hrsg.), GG, 2. Aufl. 2011, Art. 79 Rn. 33 ff. Ähnlich *Sachs*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2011, Art. 79 Rn. 59 ff.; *Sannwald*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau (Hrsg.), GG, 12. Aufl. 2011, Art. 79 Rn. 51, die allerdings nicht das komplette Rechtsstaatsprinzip als von Art. 79 Abs. 3 GG erfasst sehen wollen.

²¹ Es ist umstritten, auf welcher Grundlage das Rechtsstaatsprinzip beruht. Wie hier BVerfGE 92, 365, 409; 95, 64, 82. Ähnlich *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, Stand: November 2006, Art. 20 (VII.) Rn. 32 ff.; *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau (Hrsg.), 12. Aufl. 2011, Art. 20 Rn. 57, die auf Art. 20 GG insgesamt abstellen. Anders dagegen BVerfGE 2, 380, 403; *Maurer*, Staatsrecht I, 6. Aufl. 2010, § 8 Rn.4; *Schnapp*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 20 Rn. 34; *Sommerrmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 20 Rn. 227, die das Rechtsstaatsprinzip aus einer Verbindung mehrerer Vorschriften herleiten.

²² BVerfGE 13, 97, 107; 25, 1, 16; 66, 248, 257 f.; *Di Fabio*, Der Ausstieg aus der wirtschaftlichen Nutzung der Kernenergie, 1999, S. 79; *Maurer*, Staatsrecht I, 6. Aufl. 2010, § 8 Rn. 74; *Papier*, Der verfassungsrechtliche Rahmen der friedlichen Kernenergienutzung, in: Pelzer (Hrsg.), Kernenergierecht zwischen Ausstiegsforderung und europäischem Binnenmarkt, 1991, S. 42.

²³ BVerfGE 59, 231, 263; *Denninger*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. V, 2. Aufl. 2000, § 113 Rn. 43; *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau (Hrsg.), GG, 12. Aufl. 2011, Art. 20 Rn. 29; *Sommerrmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 20 Rn. 103.

²⁴ *Bullinger*, Rechtsfragen des Verursacherprinzips beim Umweltschutz, in: Bullinger/Rincke/Oberhauser/Schmidt (Hrsg.), Das Verursacherprinzip und seine Instrumente: eine

Überlebens jeder Gesellschaft ist der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen unabdingbare Voraussetzung für ein geordnetes Sozialwesen. Deshalb folgt aus dem Sozialstaatsprinzip zumindest ein Minimum an Schutz für die Natur. Dieser Schutzgehalt hat inzwischen durch Art. 20a GG auch eine ausdrückliche Verankerung gefunden, die jedoch nicht über den Schutzgehalt des Sozialstaatsprinzips hinausgeht.²⁵ Unklar ist nun, ob der aus dem Sozialstaatsprinzip folgende Mindestschutzgehalt für die Natur die friedliche Nutzung der Atomkraft gebietet oder verbietet. Da bei einer Nutzungspflicht der gesetzgeberische Gestaltungsspielraum zu stark eingeschränkt würde, ließe sich auch zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, vorausgesetzt es wäre eine Möglichkeit um diesem Ziel nachzukommen, aus dem Sozialstaatsprinzip keine Pflicht zur Nutzung der Atomkraft begründen. Ein Nutzungsgebot der Kernkraft besteht also nicht. Ein verfassungsrechtliches Verbot wäre daher zumindest zulässig. Das Sozialstaatsprinzip steht einer Verankerung des Atomausstiegs im Grundgesetz folglich nicht entgegen.

S. 34

- HFR 4/2013 S. 5 -

8 b) Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG)

Ein Atomausstieg wirft im Hinblick auf bereits erteilte Genehmigungen für den Betrieb atomarer Anlagen Fragen zum allgemeinen Vertrauensschutz und damit einer Vereinbarkeit mit dem Rechtsstaatsprinzip auf.²⁶ Eigentlich stehen hierbei Problemkomplexe der zum Eigentum gehörenden öffentlich-rechtlichen Genehmigung²⁷ und dem daraus folgenden Vertrauensschutz nach Art. 14 GG im Fokus, da aber eine Vereinbarkeit mit dem Eigentumsgrundrecht im Rahmen von Art. 79 Abs. 3 GG nicht gefordert wird, greift die Spezialität des im Eigentumsschutz wurzelnden Vertrauensschutzes nach Art. 14 GG²⁸ nicht ein. Mithin ist auf das allgemeine Rechtsstaatsprinzip abzustellen. Die Betreiber von Kernkraftwerken mussten bei Aufnahme ihrer gewerblichen Tätigkeit nicht damit rechnen, dass der Gesetzgeber das friedliche Erzeugen von Kernenergie unterbindet. Eine zeitliche Befristung der Genehmigungen war ursprünglich nicht vorgesehen.²⁹ Inzwischen hat der Gesetzgeber jedoch schon zum zweiten Mal die Laufzeiten der Kernkraftwerke und damit den Genehmigungszeitraum eingeschränkt. Erstmals führte der Gesetzgeber mit dem „Gesetz zur geordneten Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität“³⁰ (9. Atomgesetz-Novelle) vom 22. April 2002 eine Restlaufzeit und damit eine Befristung der Genehmigung ein.³¹ Diese verschärfte er schließlich mit der Festlegung absoluter Abschalttermine durch ein „Dreizehntes Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes“³² (13. Atomgesetz-Novelle) vom 30. Juni 2011.³³ Somit konnten die Betreiber von Kernkraftwerken zwischenzeitlich nicht mehr auf die uneingeschränkte Fortgeltung ihrer atomrechtlichen Genehmigungen vertrauen. Nach dem von der Fraktion Die Linke vorgeschlagenen Art. 20b Abs. 2 S. 2 soll sogar noch eine weitergehende und unverzügliche Beendigung der Kernenergieerzeugung

interdisziplinäre Untersuchung, 1974, S. 78; vgl. auch *Rehbinder*, ZRP 1970, 250, 252; *Weber*, DVBl. 1971, 806.

²⁵ Insoweit ist der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen durch Art. 20a GG überflüssig.

²⁶ Zum Vertrauensschutz als Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips siehe nur BVerfGE 13, 261, 271; *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth* (Hrsg.), GG, 11. Aufl. 2011, Art. 20 Rn. 67 ff.; *Leisner*, in: *Sodan* (Hrsg.), GG, 2. Aufl. 2011, Art. 20. Rn. 58; *Maurer*, Staatsrecht I, 6. Aufl. 2010, § 8 Rn. 49 ff.; *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl. 1984, S. 831 ff.

²⁷ So auch *Dolde*, NVwZ 1986, 873, 874; *Friauf*, WiVerw 1986, 87, 103; *Roller*, Genehmigungsaufhebung und Entschädigung im Atomrecht, 1994, S. 31 ff.; *Schmidt-Preuß*, NJW 2000, 1524. Anders dagegen *Wallrabenstein*, HFR 2011, 109, 115. Das BVerfG lässt die Frage in *BVerfG*, NVwZ 2010, 771 offen.

²⁸ BVerfGE 31, 275, 293; 36, 281, 293; 95, 64, 82; *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth* (Hrsg.), GG, 11. Aufl. 2011, Art. 20 Rn. 75; *Kersten/Ingold*, ZG 2011, 350, 369.

²⁹ Vgl. dazu das AtomG in seinen Fassungen vor 2002.

³⁰ BGBl. I 2002, S. 1351.

³¹ Vgl. dazu Art. 1 Abs. 6 b) der 9. Atomgesetz-Novelle.

³² BGBl. I 2011, S. 1704.

³³ Vgl. dazu Art. 1 Abs. 1 der 13. Atomgesetz-Novelle bzw. § 7 Abs. 1a AtomG.

herbeigeführt werden. Die Kernkraftwerke müssten dazu ohne schuldhaftes Zögern³⁴ abgeschaltet werden, womit die Kernkraftwerksbetreiber verpflichtet wären, so schnell wie es nur technisch ohne Verursachung von Gefahren möglich ist, ihre Kraftwerke herunterzufahren. Letztlich liegt darin die denkbar stärkste Einschränkung der Betriebsgenehmigungen durch eine auf die frühere Genehmigung rückwirkende nachträgliche Befristung. Die derartige Verfassungsänderung würde demnach zu einer weitergehenden gesetzlichen Rückwirkung führen, als die bisherigen Laufzeitverkürzungen dies vorgesehen haben. Der erste Senat des BVerfG differenziert bei rückwirkenden Gesetzen zwischen echter und unechter Rückwirkung:³⁵ „Eine unechte Rückwirkung liegt vor, wenn eine Norm auf gegenwärtige, noch nicht abgeschlossene Sachverhalte und Rechtsbeziehungen für die Zukunft einwirkt und damit zugleich die betroffene Rechtsposition nachträglich entwertet. Sie ist verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässig (...) Eine echte Rückwirkung ist dagegen verfassungsrechtlich grundsätzlich unzulässig. Sie liegt vor, wenn ein Gesetz nachträglich ändernd in abgewickelte, der Vergangenheit angehörende Tatbestände eingreift.“³⁶ Die atomrechtliche Genehmigung – wenn auch inzwischen durch absolute Abschalttermine befristet – ist eine noch andauernde, also nicht abgeschlossene Rechtsbeziehung, welche durch die Pflicht zur unverzüglichen Beendigung des Kraftwerksbetriebes nachträglich ihren Wert verlieren würde. Sie entfaltet also nur eine unechte Rückwirkung, der – wie bereits geschildert – grundsätzlich keine Hindernisse entgegenstehen. Trotz möglicher Ausnahmen von der grundsätzlichen Zulässigkeit der unechten Rückwirkung³⁷, kann jedenfalls das Vertrauen, dass Gesetzesvorschriften fortbestehen, mit Blick auf die Reformbedürftigkeit eines demokratischen Rechtsstaates, nicht schutzwürdig sein.³⁸ Ist aber das Vertrauen auf Gesetzesvorschriften nicht schutzwürdig, so muss dies erst Recht für die daraus abgeleiteten Rechtspositionen, wie zum Beispiel öffentlich-rechtliche Genehmigungen, gelten. Insoweit wäre die Rückwirkung, die durch die Verfassungsänderung ausgelöst würde, mit dem Rechtsstaatsprinzip vereinbar. Allerdings folgt aus dem ebenfalls im Rechtsstaatsprinzip verankerten allgemeinen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit³⁹ die Pflicht des Gesetzgebers, eine angemessene Übergangsregelung zu treffen.⁴⁰ Berücksichtigt werden kann dabei, dass das Ausmaß des Vertrauens in die Betriebsgenehmigung, also insbesondere die Investitionstätigkeit in den bestehenden Kraftwerksbetrieb, auf Grund der sukzessiven gesetzlichen Einschränkungen über die Jahre hinweg stark abgenommen haben muss. Insofern sind an die Übergangsregelung keine allzu strengen Anforderungen mehr zu stellen. Die zentrale Frage ist dabei nur, ob es ausreichend ist, wenn sich die Übergangsregelung aus einem den verfassungsrechtlichen Atomausstieg näher konkretisierenden Bundesgesetz ergibt⁴¹ oder ob sie bereits gleichzeitig im verfassungsändernden Gesetz festgeschrieben

³⁴ Vgl. die Legaldefinition von „unverzüglich“ in § 121 Abs. 1 BGB, der nach den allgemeinen Regeln vgl. Maurer, Allg. VerwR, 18. Aufl. 2011, § 3 Rn. 41 ff. auch im öffentlichen Recht herangezogen werden darf.

³⁵ BVerfGE 30, 392, 402; 95, 64, 86. Der zweite Senat verwendet in BVerfGE 72, 200, 242; 105, 17, 37 eine andere Terminologie, meint aber letztlich dasselbe.

³⁶ BVerfGE 95, 64, 86.

³⁷ Dazu Hofmann, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau (Hrsg.), GG, 12. Aufl. 2011, Art. 20 Rn. 80; Leisner, in: Sodan (Hrsg.), GG, 2. Aufl. 2011, Art. 20 Rn. 62; Sachs, in: Sachs (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2011, Art. 20 Rn. 137; Sommermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 20 Rn. 296.

³⁸ BVerfGE 38, 61, 83; 68, 193, 221; Jarass, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), GG, 11. Aufl. 2011, Art. 20 Rn. 73; Maurer, Staatsrecht I, 6. Aufl. 2010, § 17 Rn. 122.

³⁹ Zum allgemeinen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als Ausprägung des Rechtsstaatsprinzip siehe nur BVerfGE 19, 342, 348; 43, 242, 288; 76, 256, 359; 111, 54, 82; Grzeszick, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, Stand: November 2006, Art. 20 (VII.) Rn. 108; Hofmann, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau (Hrsg.), GG, 12. Aufl. 2011, Art. 20 Rn. 73; Maurer, Staatsrecht I, 6. Aufl. 2010, § 8 Rn. 55; Reuter, JURA 2009, 511, 512; Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl. 1984, S. 861 ff. BVerfGE 19, 342, 349; 76, 1, 50 f.; Schnapp, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 20 Rn. 44 m.w.N. leiten den Grundsatz zudem aus den Grundrechten ab.

⁴⁰ BVerfGE 21, 173, 183; 43, 242, 288; 58, 300, 351; 67, 1, 15; 76, 256, 359; Maurer, Staatsrecht I, 6. Aufl. 2010, § 17 Rn. 124; Sommermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 20 Rn. 297.

⁴¹ Vgl. die Regelung in Art. 20b Abs. 2 S. 2 des Gesetzesentwurfs der Fraktion Die Linke.

⁴² BVerfGE 43, 242, 288; 67, 1, 15; 76, 256, 359 f.

werden muss. Das *BVerfG* weist dem Gesetzgeber bei Übergangsregelungen einen weiten Gestaltungsspielraum zu⁴², trifft jedoch keine Aussage darüber, in welcher zeitlichen und gegenständlichen Dimension die Regelung zu erfolgen hat. Man wird aber davon ausgehen müssen, dass diese zur Vermeidung unverhältnismäßiger vollendeter Tatsachen nicht einem späteren Gesetz bzw. Gesetzgeber überlassen werden kann. Sobald die gesetzliche Rückwirkung in Kraft tritt, verwirklicht sie alle damit verbundenen Folgen. Eine Übergangsregelung durch ein erst später ergehendes Ausführungsgesetz würde also die angestrebte Kompensation vereiteln. Im Übrigen kann ein einfaches Bundesgesetz, allein schon wegen der Normenhierarchie, nicht die Wirksamkeitsvoraussetzungen eines mit verfassungsändernder Mehrheit beschlossenen Gesetzes bestimmen. Andernfalls stünde die Verfassungsänderung zur freien Disposition des einfachen Gesetzgebers.

S. 35

- HFR 4/2013 S. 6 -

9 2. Vereinbarkeit mit Art. 1 GG

Im Rahmen des Art. 1 GG ist vor allem die Menschenwürde in Absatz 1 von Bedeutung. Aus der Menschenwürde lässt sich dabei ein Recht auf menschengerechte Lebensgrundlagen ableiten⁴³, was ein „ökologisches Existenzminimum“ miteinschließt.⁴⁴ Eine Beeinträchtigung soll aber erst dann vorliegen, wenn eine unverzichtbare Lebensgrundlage für das menschliche Leben in ihrer Existenz gefährdet ist.⁴⁵ Davon ist bei der friedlichen Nutzung der Kernenergie (noch) nicht auszugehen. Insofern besteht nach Art. 1 GG jedenfalls keine Pflicht zur Beendigung der friedlichen Nutzung der Kernenergie. Das erlaubt allerdings nicht den Schluss, dass aus Art. 1 GG deshalb eine Pflicht zur Nutzung folge. Zwar kann man auch aus dem Recht auf ein menschenwürdiges Leben die Pflicht zur Gewährleistung einer Energieversorgung als elementare Lebensgrundlage des einzelnen in einer modernen Gesellschaft ableiten, schließlich ist in der heutigen Zeit ein Wohnen ohne die auf Energie angewiesene Licht-, Wasser- und Wärmeversorgung kaum denkbar, aber auf welche Art und Weise diesen Energiebedürfnissen nachgekommen wird, ist hingegen nicht Regelungsgegenstand der Menschenwürde. Die Menschenwürde ist ebenso wie auch das Sozialstaatsprinzip energiepolitisch neutral. Konsequenter lässt sich deshalb aus Art. 1 GG auch keine Pflicht zur Nutzung der Kernenergie ableiten. Es kann deshalb ausgeschlossen werden, dass Art. 1 GG durch eine Verankerung des Atomausstiegs im Grundgesetz angetastet würde.

S. 36

- HFR 4/2013 S. 7 -

10 IV. Rechtspolitische Notwendigkeit

Unabhängig von der Verfassungsmäßigkeit einer verfassungsrechtlichen Positivierung des Atomausstiegs – gleichgültig nach welchem Gesetzentwurf – stellt sich die Frage, ob es überhaupt notwendig und angebracht ist, den Atomausstieg im Grundgesetz zu verankern. Argumente lassen sich dabei für beide Positionen finden. Für eine Verankerung lässt sich anführen, dass ein erneuter Wiedereinstieg in die Kernkraft nahezu unmöglich wäre. Die für eine Verfassungsänderung notwendige Zwei-Drittel-Mehrheit ist beim derzeitigen Politik- und Parteienspektrum kaum denkbar. Inzwischen befürworten fast alle Parteien in der Bundesrepublik den Ausstieg. Eine entsprechende Mehrheit in Bundestag und Bundesrat ist – realpolitisch gesehen – also eher

⁴³ *BVerfGE* 82, 60, 85; *Herdegen*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, Stand: Mai 2009, Art. 1 Abs. 1 Rn. 121; *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf (Hrsg.), GG, 12. Aufl. 2011, Art. 1 Rn. 42.

⁴⁴ *Starck*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Bd. 1, 6. Aufl. 2010, Art. 1 Rn. 93. Ebenso noch in der Voraufgabe *Höfling*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 5. Aufl. 2009, Art. 1 Rn. 31. Vgl. zudem *Rehbinder*, ZRP 1970, 250, 252; *Rupp*, JZ 1971, 401, 402; *Stadler*, Naturschutz und Erholung: Rechtsprobleme im Spannungsfeld zwischen Naturschutz und Erholung unter besonderer Berücksichtigung der bayrischen Rechtslage, 1996, S. 88; *Weber*, DVBl. 1971, 806. Ablehnend dagegen *Stern*, Das Staatsrecht für die Bundesrepublik Deutschland, Bd. III/1, 1988, S. 12.

⁴⁵ *Murswiek*, NVwZ 1996, 222, 228. Ebenso noch in der Voraufgabe *Höfling*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 5. Aufl. 2009, Art. 1 Rn. 31.

ausgeschlossen. Insoweit wird aber deutlich, dass es faktisch, schon wegen der mangelnden Akzeptanz in der Bevölkerung, die sich erwartungsgemäß in der Parteipolitik widerspiegelt, gar keine ernstzunehmenden Tendenzen in der parteipolitischen Diskussion zu einem Kernkraftwiedereinstieg oder einer Laufzeitverlängerung mehr gibt. Schon allein deshalb laufen die Gesetzentwürfe, die einen Atomausstieg in das Grundgesetz schreiben wollen Gefahr, die eigentlich höchst abstrakt formulierte Verfassung für tagespolitische Fragen zu missbrauchen.⁴⁶ Die Aufgabe der Verfassung ist es, einen rechtlichen Rahmen für das gesellschaftliche Zusammenleben vorzugeben⁴⁷, dem Bürger über die Normierung von Grundrechten einen Mindeststandard an Schutz zu verleihen⁴⁸ und selbstverständlich die Staatsorganisation zu regeln⁴⁹. Politische Entscheidungen, die das Zusammenleben nur ausgestalten, gehören hingegen nicht in die Verfassung. Die Entscheidung, in welchen Formen die für die Entwicklung und das Überleben einer Gesellschaft zwingend notwendige Energieversorgung erfolgt, also das Für oder Wider die Kernkraft, ist eine solche politische Entscheidung. Gerade die Aktualität solcher tagespolitischer Fragen erfordert eine gewisse Flexibilität, welche die Verfassung nicht bieten kann, aber auch nicht bieten darf.⁵⁰ Das Grundgesetz hat bereits durch eine Vielzahl von Änderungen an Übersichtlichkeit und dogmatischer Klarheit verloren. Es ist daher nicht erstrebenswert, diese Entwicklung durch die für das Grundgesetz unübliche Festschreibung eines konkreten Verbotstatbestandes, der nicht dem Schutz der Verfassung und ihrer tragenden Grundentscheidungen selbst zu dienen bestimmt ist⁵¹, zu fördern. Der Atomausstieg darf keinesfalls zu einem verfassungsrechtlichen Dogma erhoben werden und gehört deshalb nicht in das Grundgesetz.⁵²

S. 37

- HFR 4/2013 S. 8 -

11 V. Zusammenfassung

Es lässt sich zusammenfassend festhalten, dass eine Verankerung des Atomausstiegs im Grundgesetz nur bei gleichzeitiger und mit verfassungsändernder Mehrheit beschlossener Übergangsregelung den rechtsstaatlichen Anforderungen gerecht werden kann. Ein dementsprechender Verbotstatbestand im Grundgesetz ist allerdings aus rechtspolitischen und dogmatischen Gründen abzulehnen. Dem Gesetzgeber kann somit nur empfohlen werden, von einer verfassungsrechtlichen Positivierung des Atomausstiegs abzusehen.

Zitierempfehlung: Daniel Enzensperger, HFR 2013, S. 30 ff.

⁴⁶ So auch *Kloepfer*, UPR 2012, 41, 49.

⁴⁷ Ebenso *Hesse*, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Teil 1, 2. Aufl. 1995, § 1 Rn. 9 ff.; *Maurer*, Staatsrecht I, 6. Aufl. 2010, § 22 Rn. 4; *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl. 1984, S. 83 f.

⁴⁸ *Isensee*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, 3. Aufl. 2004, § 15 Rn. 185; *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl. 1984, S. 94 f.

⁴⁹ *Hesse*, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Teil 1, 2. Aufl. 1995, § 1 Rn. 7; *Schneider*, in: Grimm (Hrsg.), Einführung in das öffentliche Recht, 1985, S. 23; *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl. 1984, S. 95 ff.

⁵⁰ Ähnlich *Kloepfer*, UPR 2012, 41, 49.

⁵¹ So aber die Verbotstatbestände in Art. 9 Abs. 2 und Art. 21 Abs. 2 GG.

⁵² Im Ergebnis ebenso *Kloepfer*, DVBl. 2007, 1189, 1195.