

Geschäftsstelle

**Kommission
Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe
K-Drs. 235b**

Kommission
Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe
gemäß § 3 Standortauswahlgesetz

Entwurf des Berichtsteils zu Teil B – Kapitel 8.7.8 (Verankerung des Atomausstiegs im Grundgesetz)

Vorlage der Kommissionsmitglieder Hubert Steinkemper und Prof. Dr. Gerd Jäger
für die 32. Sitzung der Kommission am 20. Juni 2016

ZWEITE LESUNG

BEARBEITUNGSSTAND: 16.06.2016

8.7.8 Verankerung des Atomausstiegs im Grundgesetz

Die Frage einer Verankerung des Atomausstiegs unmittelbar im Grundgesetz wurde früh in der Kommission aufgeworfen:¹ Auch bei der am 3. November 2014 durchgeführten Expertenanhörung zum Thema „Evaluierung des Standortauswahlgesetzes“² wurde von einem Sachverständigen die Auffassung vertreten, die Suche nach einem Endlager für radioaktive Abfälle sollte mit dem definitiven Ende der Kernenergieerzeugung und der Produktion weiterer radioaktiver Abfälle verbunden werden; dies könne am besten durch eine entsprechende Festlegung im Grundgesetz sichergestellt werden.³

Die Arbeitsgruppe 2 „Evaluierung“ der Kommission hat sich seitdem sehr intensiv mit dem Thema beschäftigt.⁴ Auf ihren Vorschlag hin hat die Kommission, in der ebenfalls unterschiedliche Auffassungen vertreten wurden, die Einholung von zwei Rechtsgutachten beschlossen, um die Frage einer Verankerung des Atomausstiegs im Grundgesetz näher zu untersuchen. Insbesondere sollten Anknüpfungspunkte für eine Änderung des Grundgesetzes einschließlich konkreter Formulierungsvorschläge aufgezeigt und hinsichtlich ihrer jeweiligen Vor- und Nachteile sowie ihrer Steuerungswirkung bewertet werden.

Die von Herrn Prof. Dr. Klaus Ferdinand Gärditz (Universität Bonn) und Herrn Prof. Dr. Alexander Roßnagel (Universität Kassel) verfassten Gutachten⁵ lagen im April 2016 vor und wurden in der 17. Sitzung der Arbeitsgruppe 2 am 9. Mai 2016 beraten.⁶

Grundsätzlich sehen beide Gutachter die Möglichkeit, die Beendigung der Kernenergienutzung zur Elektrizitätserzeugung im Grundgesetz zu verankern. Dies sei unter den Voraussetzungen des Artikels 79 Grundgesetz verfassungsrechtlich möglich. Künftigen verfassungsändernden Gesetzgebern verbleibe nach Artikel 79 Absatz 2 des Grundgesetzes aber die Freiheit, sich für einen Wiedereinstieg in die Kernkraft zu entscheiden. Der häufig artikuliert Wunsch, den Atomausstieg „unumkehrbar“ zu machen, könne mithin verfassungsrechtlich nicht erfüllt werden.⁷ Jedoch würde aus einer entsprechenden Änderung des Grundgesetzes nach Maßgabe des Artikels 79 Absatz 2 eine verstärkte faktische Bindungswirkung resultieren. Das Demokratieprinzip stehe dem nicht entgegen; ein Verbot des gegenwärtigen Gesetzgebers, heute Entscheidungen mit Langzeitfolgen zu treffen, die künftige Legislativen und Generationen faktisch binden, lasse sich dem Grundgesetz nicht entnehmen.

Während das Gutachten von Herrn Prof. Dr. Roßnagel seinen Schwerpunkt auf konkrete Änderungsmöglichkeiten des Grundgesetzes legt, stellt das Gutachten von Herrn Prof. Dr. Gärditz ausführlich die aus seiner Sicht für und gegen eine Verankerung der Beendigung der Kernenergienutzung im Grundgesetz sprechenden Gesichtspunkte dar. Er kommt dabei zu der klaren Präferenz, das Grundgesetz unverändert zu lassen.⁸

¹ Vgl. K-Drs./AG2-4a, Seite 5.

² Vgl. Kommission zur Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe; 5. Sitzung der Kommission vom 3. November 2014, Wortprotokoll, TOP 3, Seite 16-99.

³ Vgl. K-Drs. 54, Seite 3.

⁴ Das Thema war Gegenstand auf der 10. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ vom 21. September 2015 (TOP 8) Wortprotokoll, Seite 25-29; 11. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 2. November 2015 (TOP 8), Wortprotokoll, Seite 71-78; 12. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 23. November 2015 (TOP 9), Wortprotokoll, Seite 49-52; 16. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 11. April 2016 (TOP 9), Audiomitschnitt, Minute 3:59-4:04 sowie der 17. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 9. Mai 2016 (TOP 9), Audiomitschnitt, Minute 4:53-5:40.

⁵ Vgl. das Gutachten Gärditz K-MAT 61; das Gutachten Roßnagel K-MAT 62.

⁶ Vgl. Kommission zur Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe; 17. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ vom 9. Mai 2016, Audiomitschnitt, TOP 9, Minute 4:53-5:40.

⁷ K-MAT 61, Seite 5, 19f.

⁸ Zu diesbezüglichen Ausführungen bzw. Abwägungen in den Gutachten vgl. K-MAT 61, Seite 24-49; K-MAT 62, Seite 11-25; zur Diskussion in der Arbeitsgruppe 2 vgl. Kommission zur Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe; 10. Sitzung der

Zur Frage des „ob“ sind danach insbesondere folgende Erwägungen festzuhalten:

Einerseits wäre es ein verfassungspolitisch plausibles Ziel, die Symbolwirkung des Grundgesetzes zu aktivieren, um zu verdeutlichen, dass der Atomausstieg eine Wertentscheidung von grundsätzlicher und gesamtgesellschaftlicher Bedeutung ist. Eine Verfassungsänderung könnte zudem verdeutlichen, dass die Kernenergie nach einer erfolgten Transformation der Erzeugungs- und Versorgungsinfrastruktur auch die verfassungsrechtliche Billigung verlieren soll. Dies könnte nach Auffassung einiger Kommissionsmitglieder auch mit Blick auf die Glaubwürdigkeit des Verfahrens eine vertrauensbildende Maßnahme mit deutlicher Wirkmacht sein.

Andererseits sollte eine Verfassungsänderung aus demokratietheoretischer Sicht aber auch nicht rein instrumentell zu einer demokratieinadäquaten Entpolitisierung eingesetzt werden. Zudem würde sich der Gesetzgeber durch eine Konstitutionalisierung des Kernenergieausstieges auch selbst die Reaktion auf unvorhergesehene Entwicklungen erschweren und Minderheiten ohne sachlichen Grund eine Vetoposition im Bereich der Energiepolitik einräumen.

Im Falle eines qualifizierten mehrheitlichen politischen Willens zur Verankerung der Beendigung der Kernenergienutzung zur Elektrizitätserzeugung im Grundgesetz kämen grundsätzlich verschiedene Anknüpfungspunkte in Betracht; mögliche Regelungstechniken wurden gutachterlich erörtert und innerhalb der Arbeitsgruppe 2 diskutiert:

- Staatszielbestimmung des Artikel 20a Grundgesetz
- neue Staatszielbestimmung des Artikel 20b Grundgesetz
- Ergänzung zum Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit in einem neuen Satz 4 in Artikel 2 Absatz 2 Grundgesetz
- Änderung der Kompetenznorm des Artikel 73 Absatz 1 Nummer 14 Grundgesetz
- Ergänzung der Kompetenznorm des Artikel 87c Grundgesetz

Im Ergebnis ist nach Auffassung der Gutachter eine Verankerung des Kernenergieausstieges grundsätzlich in allen fünf Varianten möglich und zulässig; eine Verankerung des Atomausstieges in den Grundrechten, insbesondere in die allgemeine Handlungsfreiheit nach Artikel 2 des Grundgesetzes könnte aber als Fremdkörper im Rahmen dieser Vorschrift empfunden werden. Ähnliche Bedenken könnten auch einer lediglich mittelbaren Verankerung des Atomausstieges in den Kompetenznormen der Artikel 73 Absatz 1 Nummer 14 und 87c des Grundgesetzes entgegenstehen.

Ein Verstoß gegen die jeweilige Verankerung könnte grundsätzlich auch vor dem Bundesverfassungsgericht geltend gemacht werden. Allerdings bestehen Unterschiede, wer diese Überprüfung jeweils anstoßen kann. Auch hinsichtlich der Rechtswirkung unterscheiden sich die genannten Alternativen teilweise erheblich. Bei der Festlegung einer geeigneten Staatszielbestimmung wäre zudem zu berücksichtigen, dass eine Verknüpfung des Kernenergieausstieges mit Aspekten des Klimaschutzes eine Vielzahl von weiteren Fragen aufwerfen würde

1 und der Klimaschutz zudem bereits vom geltenden Artikel 20a Grundgesetz mitumfasst wird.
2 Ähnliche Schwierigkeiten würde ein „Staatsziel Energiewende“ aufwerfen.

3
4 Mit Blick auf supranationale und völkerrechtliche Grenzen einer Verfassungsänderung ist nach
5 Einschätzung der Gutachter festzuhalten, dass das europäische Recht keine Vorgaben enthalte,
6 die einer Verankerung des Atomausstiegs im Grundgesetz entgegenstehen würden. Auch der
7 völkerrechtliche Eigentumsschutz nach der Europäischen Menschenrechtskonvention errichtet
8 keine Regelungsschranken, die eine Verfassungsänderung von vornherein entwerten würden.⁹

9
10 Im Ergebnis wäre eine rechtliche Verankerung des Atomausstiegs im Grundgesetz nach
11 Ansicht der Kommission mithin grundsätzlich möglich. Eine Verankerung im Grundgesetz
12 würde den Atomausstieg nicht unumkehrbar machen, aber eine starke faktische
13 Bindungswirkung erzeugen. Die letztendlich maßgebliche Abwägung zwischen der Nutzung
14 der Symbolwirkung einer Verfassungsänderung zur gesellschaftlichen Befriedung und den mit
15 einer Entpolitisierung des Themas verbundenen verfassungspolitischen Vorbehalten ist eine
16 höchst politische Entscheidung, die die Kommission – auch mit Blick auf ihren gesetzlichen
17 Auftrag – weder präjudizieren sollte noch möchte. Die Kommission empfiehlt daher dem
18 Gesetzgeber, die in beiden Gutachten angestellten Erwägungen gründlich zu prüfen und in seine
19 Entscheidung hinsichtlich etwaigen Handlungsbedarfs einzubeziehen.

⁹ Vgl. ausführlich K-MAT 61, Seite 72-85; K-MAT 62, Seite 55-58.