

Geschäftsstelle

Kommission
Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe
K-Drs. 235

Kommission
Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe
gemäß § 3 Standortauswahlgesetz

Entwurf des Berichtsteils zu Teil B – Kapitel 8.8.8 (Verankerung des Atomausstiegs im Grundgesetz)

Vorlage der Vorsitzenden der AG 2 für die 28./29. Sitzung der Kommission am 23./24. Mai 2016

ERSTE LESUNG
BEARBEITUNGSSTAND: 20.05.2016

1 **8.8.8 Verankerung des Atomausstiegs im Grundgesetz**

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

10
11 Die Arbeitsgruppe 2 „Evaluierung“ der Kommission hat sich seitdem sehr intensiv mit dem
12 Thema beschäftigt.⁴ Auf ihren Vorschlag hin hat die Kommission die Einholung von zwei
13 Rechtsgutachten beschlossen, um die Frage einer Verankerung des Atomausstiegs im Grund-
14 gesetz näher zu untersuchen. Insbesondere sollten Anknüpfungspunkte für eine Änderung des
15 Grundgesetzes einschließlich konkreter Formulierungsvorschläge aufgezeigt und hinsichtlich
16 ihrer jeweiligen Vor- und Nachteile sowie ihrer Steuerungswirkung bewertet werden.

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

21
22 Grundsätzlich sehen beide Gutachter die Möglichkeit, die Beendigung der Kernenergienutzung
23 zur Elektrizitätserzeugung im Grundgesetz zu verankern. Dies sei unter den Voraussetzungen
24 des Artikels 79 Grundgesetz verfassungsrechtlich möglich. Künftigen verfassungsändernden
25 Gesetzgebern verbleibe nach Artikel 79 Absatz 2 des Grundgesetzes aber die Freiheit, sich für
26 einen Wiedereinstieg in die Kernkraft zu entscheiden. Der häufig artikuliert Wunsch, den
27 Atomausstieg „unumkehrbar“ zu machen, könne mithin verfassungsrechtlich nicht erfüllt
28 werden.⁷ Jedoch würde aus einer entsprechenden Änderung des Grundgesetzes nach Maßgabe
29 des Artikels 79 Absatz 2 eine verstärkte faktische Bindungswirkung resultieren. Das
30 Demokratieprinzip stehe dem nicht entgegen; ein Verbot des gegenwärtigen Gesetzgebers,
31 heute Entscheidungen mit Langzeitfolgen zu treffen, die künftige Legislativen und
32 Generationen faktisch binden, lasse sich dem Grundgesetz nicht entnehmen.

33
34 Über die Frage, ob eine Verankerung der Beendigung der Kernenergienutzung zur
35 Elektrizitätserzeugung im Grundgesetz anzustreben sei, bestehen bei den Gutachtern
36 unterschiedliche Auffassungen.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 Arbeitsgruppe „Evaluierung“ vom 21. September 2015 (TOP 8), Wortprotokoll, Seite 25-29 sowie 17. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ vom 9. Mai 2016 (TOP 9), Audiomitschnitt, Minute 4:53-5:40; kritisch äußert sich auch der Abgeordnete Kanitz in einem Schreiben an die AG 2-Vorsitzenden, vgl. K-Drs./AG2-22.

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

9
10 Andererseits sollte eine Verfassungsänderung aus demokratietheoretischer Sicht aber auch
11 nicht rein instrumentell zu einer demokratieinadäquaten Entpolitisierung eingesetzt werden.
12 Zudem würde sich der Gesetzgeber durch eine Konstitutionalisierung des
13 Kernenergieausstieges auch selbst die Reaktion auf unvorhergesehene Entwicklungen
14 erschweren und Minderheiten ohne sachlichen Grund eine Vetoposition im Bereich der
15 Energiepolitik einräumen.

16
17 Im Falle eines qualifizierten mehrheitlichen politischen Willens zur Verankerung der
18 Beendigung der Kernenergienutzung zur Elektrizitätserzeugung im Grundgesetz kämen
19 grundsätzlich verschiedene Anknüpfungspunkte in Betracht; mögliche Regelungstechniken
20 wurden gutachterlich erörtert und innerhalb der Arbeitsgruppe 2 diskutiert:

- 21
22 • Staatszielbestimmung des Artikel 20a Grundgesetz
23 • neue Staatszielbestimmung des Artikel 20b Grundgesetz
24 • Ergänzung zum Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit in einem neuen Satz
25 4 in Artikel 2 Absatz 2 Grundgesetz
26 • Änderung der Kompetenznorm des Artikel 73 Absatz 1 Nummer 14 Grundgesetz
27 • Ergänzung der Kompetenznorm des Artikel 87c Grundgesetz

28
29 Im Ergebnis ist nach Auffassung der Gutachter eine Verankerung des Kernenergieausstieges
30 grundsätzlich in allen fünf Varianten möglich und zulässig; eine Verankerung des Atomaus-
31 stieges in den Grundrechten, insbesondere in die allgemeine Handlungsfreiheit nach Artikel 2
32 des Grundgesetzes könnte aber als Fremdkörper im Rahmen dieser Vorschrift empfunden
33 werden. Ähnliche Bedenken könnten auch einer lediglich mittelbaren Verankerung des
34 Atomausstieges in den Kompetenznormen der Artikel 73 Absatz 1 Nummer 14 und 87c des
35 Grundgesetzes entgegenstehen.

36
37 Ein Verstoß gegen die jeweilige Verankerung könnte grundsätzlich auch vor dem Bundes-
38 verfassungsgericht geltend gemacht werden. Allerdings bestehen Unterschiede, wer diese
39 Überprüfung jeweils anstoßen kann. Auch hinsichtlich der Rechtswirkung unterscheiden sich
40 die genannten Alternativen teilweise erheblich. Bei der Festlegung einer geeigneten Staatsziel-
41 bestimmung wäre zudem zu berücksichtigen, dass eine Verknüpfung des Kernenergie-
42 ausstieges mit Aspekten des Klimaschutzes eine Vielzahl von weiteren Fragen aufwerfen würde
43 und der Klimaschutz zudem bereits vom geltenden Artikel 20a Grundgesetz mitumfasst wird.
44 Ähnliche Schwierigkeiten würde ein „Staatsziel Energiewende“ aufwerfen.

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

6
7 Im Ergebnis wäre eine rechtliche Verankerung des Atomausstiegs im Grundgesetz nach
8 Ansicht der Kommission mithin grundsätzlich möglich. Eine Verankerung im Grundgesetz
9 würde den Atomausstieg nicht unumkehrbar machen, aber eine starke faktische
10 Bindungswirkung erzeugen. Die letztendlich maßgebliche Abwägung zwischen der Nutzung
11 der Symbolwirkung einer Verfassungsänderung zur gesellschaftlichen Befriedung und den mit
12 einer Entpolitisierung des Themas verbundenen verfassungspolitischen Vorbehalten ist eine
13 höchst politische Entscheidung, die die Kommission – auch mit Blick auf ihren gesetzlichen
14 Auftrag – weder präjudizieren sollte noch möchte. Die Kommission beschränkt sich daher auf
15 die Empfehlung an den Gesetzgeber, die in beiden Gutachten angestellten Erwägungen
16 gegebenenfalls gründlich zu prüfen und in seine Entscheidung hinsichtlich etwaigen
17 Handlungsbedarfs einzubeziehen.

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