



VERFASSUNGSGERICHTSHOF  
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

Verkündet am 13. Februar 1987

Faber

Angestellte als Urkundsbeamtin  
der Geschäftsstelle

VerfGH 18/86

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren

wegen Ablehnung der Zulassung der Listenauslegung für ein Volksbegehren,

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NÖRRHEIN-WESTFALEN

auf die mündliche Verhandlung vom

18. Dezember 1986

durch die Verfassungsrichter

Präsident des Verfassungsgerichtshofs Dr. Bischoff

Präsident des Oberlandesgerichts Hamm Tiebing

Präsident des Oberlandesgerichts Düsseldorf Dr. Wiesen

Professor Dr. Brox

Professor Dr. Kriele

Rechtsanwältin Schwarz

Professor Dr. Stern

für Recht erkannt:

Die Beschwerde wird zurückgewiesen.

G r ü n d e :

I.

1. Die "Aktion Volksbegehren NRW gegen Atomanlagen" beantragte mit Schreiben vom 8. September 1986 beim Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen die Zulassung der Auslegung von Eintragungslisten für ein Volksbegehren, das auf den Erlaß eines Gesetzes folgenden Wortlauts gerichtet war:

§ 1 (Zweckbestimmung)

Zweck dieses Gesetzes ist es, dem Land den notwendigen Handlungsspielraum für eine sofortige Einstellung der Atomenergienutzung zu eröffnen und damit die Menschen vor den Gefahren weiterer radioaktiver Strahlung zu schützen. Stattdessen sind die Möglichkeiten der Energieeinsparung, der Nutzung erneuerbarer Energiequellen und der rationellen und umweltschonenden Verwendung fossiler Energieträger weiterzuentwickeln.

§ 2 (Überführung in Landeseigentum)

- (1) Mit Inkrafttreten dieses Gesetzes gehen nach Maßgabe des Art. 15 Grundgesetz in das Eigentum des Landes über:
  1. Das Kernkraftwerk Würgassen, einschließlich des Grundstücks und aller sich darauf befindlichen Anlagenteile (Gemarkung Würgassen, Flur 1, Kreis Höxter, auf dem rechten Weserufer im Bereich von Flußkilometer 48,2 bis 50,0).
  2. Das Kernkraftwerk Hamm-Uentrop bei Schmehausen, einschließlich des Grundstücks und aller sich darauf befindlichen Anlagenteile (Gemarkung Schmehausen in Hamm-Uentrop, am linken Ufer der Lippe, im Bereich zwischen Flußkilometer 39,4 und 40,3).
  3. Die Urananreicherungsanlage Gronau, einschließlich des Grundstücks und aller sich darauf befindlichen Anlagenteile (im Industrie- und Gewerbegebiet Ost der Stadt Gronau, Regierungsbezirk Münster).
- (2) Das Land leistet den jeweiligen bisherigen Eigentümern eine Entschädigung. Diese bemißt sich nach den mit 6 % zu diskontierenden Nettoerlösen, wie sie bei einer zu

erwartenden Restnutzungsdauer und unter Berücksichtigung des wahrscheinlichen Ausnutzungsgrades der jeweiligen Anlage anfallen würden.

Bei der Kalkulation der Kosten sind Aufwendungen während der Abklingzeit und für den Abriß der Anlagen, sowie für Konditionierung und Endlagerung der radioaktiven Abfälle einzubeziehen.

### § 3 (Grundsätze zur Energieforschungs- und -entwicklungspolitik)

- (1) Das Land macht seinen Einfluß auf Forschung und Entwicklung hinsichtlich der Energieversorgung dahingehend geltend, daß diese bezüglich der Atomenergienutzung eingestellt wird und bezüglich der Energieeinsparung, der Nutzung erneuerbarer Energiequellen und der rationellen und umweltschonenden Nutzung fossiler Energieträger verstärkt wird.
- (2) Das Land unterrichtet im Rahmen eines Energieberichts für das Land Nordrhein-Westfalen die Öffentlichkeit einmal jährlich über den Stand der Umsetzung oben genannter Grundsätze.

### § 4 (Arbeitsplätze)

Das Land bietet Arbeitnehmern, deren Beschäftigungsverhältnisse infolge der Übernahme der jeweiligen Anlagen enden, geeignete andere Arbeitsplätze an.

### § 5 (Inkrafttreten)

Das Gesetz tritt mit seiner Verkündung in Kraft.

In der Begründung zum Gesetzentwurf (GE) wurde unter anderem ausgeführt: Die Atomenergienutzung enthalte ein niemals auszuschließendes Risiko. Die Reaktorkatastrophe von Tschernobyl habe bewiesen, daß schwere Atomkraftwerksunfälle bis hin zum "Super-Gau" nur rechnerisch unwahrscheinlich, tatsächlich aber jederzeit möglich seien. Die unbeherrschbare Atomtechnik verursache nicht wiedergutzumachende Schäden an Mensch und Natur mit Auswirkungen auf viele folgende Generationen. Angesichts dessen sei jede Kalkulation mit Restrisiken unverantwortbar. Deshalb sollten die genannten Anlagen in das Eigentum des Landes übergehen. Als Eigentümerin stehe es

dem Land frei, die Anlagen weiter zu betreiben oder aber sie endgültig stillzulegen und einen risikoärmeren Weg der Energieversorgung einzuschlagen. Aus Gründen des Allgemeinwohls und zum Schutze der Bevölkerung stelle die Stilllegung der Atomanlagen aber den einzig vernünftigen Weg dar.

2. Der Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen teilte durch Schreiben vom 30. September 1986 der Vertrauensfrau der "Aktion Volksbegehren NRW gegen Atomanlagen" den Beschluß der Landesregierung mit, daß die beantragte Listenauslegung nicht zugelassen werde, und begründete dies wie folgt: Der Gesetzentwurf verstoße gegen Verfassungsrecht. Die Überführung in Gemeineigentum nach Art. 15 des Grundgesetzes (GG) setze voraus, daß der wirtschaftliche Betrieb unter einer anderen Zweckbestimmung - nämlich ohne Gewinnabsicht - weitergeführt werde. Aus dem Gesetzestext und der Begründung ergebe sich aber, daß die Überführung der Anlagen in Landeseigentum nur ein Zwischenschritt auf dem Wege zu dem ersichtlich eigentlichen Ziel des Gesetzentwurfs sei, die Anlagen stillzulegen. Außerdem sei das Volksbegehren nach Art. 68 Abs. 1 Satz 4 der Landesverfassung (LV) unzulässig, weil es sich über Finanzfragen verhalte; denn die nach der notwendigen Entschädigungsregelung zu leistenden Beträge würden wesentliche Auswirkungen auf den Haushalt des Landes haben.
3. Gegen diese Entscheidung hat die Vertrauensfrau der "Aktion Volksbegehren NRW gegen Atomanlagen" am 29. Oktober 1986 Beschwerde mit der Begründung eingelegt: Der Gesetzentwurf enthalte keine Bindung der Landesregierung an ein Gebot der Stilllegung. Die Zweckbestimmung des § 1 GE drücke lediglich den politischen Wunsch der Antragstellerin aus, das Land möge mit dem ihm zugewachsenen Eigentum verantwortungsvoll umgehen. Zudem müsse Art. 15 GG in der veränderten gesellschaftlichen Situation heute auch dahin verstanden werden, daß eine Vergesellschaftung zum Zwecke der Stilllegung erfolgen könne .

Der Gesetzentwurf betreffe auch keine Finanzfragen; denn die Entschädigungsregelung sei lediglich Annex und mittelbare Folge der Sozialisierung. Im übrigen seien die allenfalls zu zahlenden Summen so gering, daß sie nicht ins Gewicht fielen.

Die Beschwerdeführerin hat in der mündlichen Verhandlung ergänzend vorgetragen: Die Zuständigkeit des Landes zum Erlaß dieses Gesetzes folge aus Art. 75 Nr. 15 GG, so daß es auf die Kompetenzregelung des Art. 74 Nr. 11 a GG nicht ankomme. Es handele sich nicht um ein Gesetz über die Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken, sondern um ein Gesetz zum Zwecke der Überführung von Atomanlagen in Gemeineigentum. Das Atomgesetz treffe keine Regelungen über die Eigentumsverhältnisse an Atomanlagen. Der Landesgesetzgeber könne daher diese Anlagen nach Art. 15 GG in das Eigentum des Landes überführen und damit sozusagen im Wege der Innensteuerung den von den Atomanlagen ausgehenden Gefahren begegnen.

Die Beschwerdeführerin beantragt,

den Beschluß der Landesregierung vom 30. September 1986 zu ändern und die von der "Aktion Volksbegehren NRW gegen Atomanlagen" nach § 2 des Gesetzes über das Verfahren bei Volksbegehren und Volksentscheid - VBVEG - beantragte Listenauslegung zuzulassen.

Die Landesregierung beantragt,

die Beschwerde zurückzuweisen.

Sie hält die Beschwerde für unbegründet und vertieft die in dem ablehnenden Bescheid vom 30. September 1986 angeführten Gründe.

Wegen der Einzelheiten wird auf den Inhalt der Akte Bezug genommen.

## II.

Die Beschwerde ist zulässig (Art. 75 Nr. 4, Art. 68 Abs. 1 Satz 6 LV,

§ 13 Nr. 4 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen - VerfGHG -, § 5 Abs. 2 (VBVEG). Sie ist jedoch unbegründet. Die Landesregierung hat die Listenauslegung für das Volksbegehren zu Recht nicht zugelassen. Nach Art. 68 Abs. 1 Satz 3 LV ist ein Volksbegehren nur auf solchen Gebieten zulässig, die der Gesetzgebungsgewalt des Landes unterliegen. Ein Gesetz, das vom Landesgesetzgeber nicht erlassen werden darf, darf auch nicht im Wege des Volksbegehrens zur Entscheidung gestellt werden (vgl. Beschluß vom 4. März 1983 - VerfGH 13/82 -; Hess.StGH, DVBl 1982, 491, 492 f.; BVerfGE 60, 175, 204; StGH Bremen, DÖV 1986, 792, 793).

Das Land hat die Befugnis zur Gesetzgebung im vorliegenden Fall nicht, weil das geplante Gesetz zum Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung gehört und der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht durch das Atomgesetz einschließlich der dazu erlassenen Rechtsverordnungen abschließend Gebrauch gemacht hat (vgl. Art. 72 Abs. 1 GG). Die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich nach Art. 74 Nr. 11 a GG auf die Gebiete "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". Durch dieses "Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren" (Atomgesetz, BGBl 1985 S. 1565) hat der Bund in Einschätzung des für die Allgemeinheit entstehenden Risikos die Grundentscheidung für die friedliche Nutzung der Kernenergie getroffen und zugleich angesichts der Art und Schwere möglicher Gefahren die Grenzen der Nutzung bestimmt, indem er diese von vorherigen staatlichen Genehmigungen abhängig gemacht hat. Der Schutz des Lebens und der Gesundheit vor den Gefahren der Kernenergienutzung und der schädlichen Wirkung ionisierender Strahlen ist ausdrücklicher Zweck des Gesetzes (vgl. § 1 Nr. 2 Atomgesetz sowie die Begründung zum Entwurf eines Atomgesetzes, Bundestagsdrucksache III/759 S. 18). Die dazu getroffenen Bestimmungen stellen eine abschließende Regelung dar

(vgl. BVerfGE 53, 30, 57 f.; 49, 89, 129 f.); sie lassen keinen Raum für eine landesgesetzliche Regelung. Es ist deshalb auch allein Sache des Bundesgesetzgebers, neueren Erkenntnissen, veränderten Umständen oder einer anderen Einschätzung der Risiken einer Kernenergienutzung durch Änderung des Atomgesetzes Rechnung zu tragen.

Das geplante Landesgesetz soll nach seinem Sinn und Zweck die Allgemeinheit durch Stilllegung der genannten Atomanlagen vor den Gefahren schützen, die von der friedlichen Nutzung der Kernenergie ausgehen können. Damit soll es eine Materie regeln, die unter die Kompetenzbestimmung des Artikels 74 Nr. 11 a GG fällt.

Nach § 1 Satz 1 GE ist Zweckbestimmung des Gesetzes, "dem Land den notwendigen Handlungsspielraum für eine sofortige Einstellung der Atomenergienutzung zu eröffnen und damit die Menschen vor den Gefahren weiterer radioaktiver Strahlung zu schützen. Nach dem Wortlaut dieser Vorschrift und der Begründung des Gesetzentwurfs kann von einem "Handlungsspielraum" im Sinne einer Entscheidung auch für den Weiterbetrieb der Unternehmen durch das Land nicht ausgegangen werden. Ihre Fortführung wäre mit diesem Gesetzeszweck nicht vereinbar.

Auch aus der dem Gesetzentwurf beigefügten Begründung ergibt sich, daß der Handlungsspielraum des Landes auf eine Stilllegung der in § 2 GE genannten Werke und Anlagen reduziert werden soll. Nur so ist es zu verstehen, daß in der Begründung zum Gesetzentwurf ausgeführt wird: Der "Irrweg der Atomenergie" werde durch das geplante Gesetz verlassen; Ziel müsse die Stilllegung aller Atomanlagen sein; diese sei der "einzig vernünftige Weg" zum Schutze der Bevölkerung vor weiteren Strahlungen.

Auch der Regelung über Verhaltenspflichten des Landes bei Arbeitsplatzverlusten ist zu entnehmen, daß die Atomanlagen im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes und nicht erst aufgrund eines eigenständigen freien Beschlusses des neuen Eigentümers und nur möglicherweise stillgelegt werden sollen. Nach § 4 GE sind den Arbeitnehmern andere Arbeitsplätze anzubieten, deren Beschäftigungsverhältnisse infolge der Übernahme enden.

Soweit die Beschwerdeführerin und die Begründung zum Gesetzentwurf die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers auf Art. 74 Nr. 15 GG stützen, kann dem nicht gefolgt werden. Die Kompetenz des Landes aufgrund dieser Bestimmung könnte nur gegeben sein bei Regelungen, die nicht aus anderen verfassungsrechtlichen Gründen dem Bund zustehen. Da Ziel und Zweck des Gesetzes die Sicherung der Allgemeinheit vor den Gefahren ist, die von der friedlichen Nutzung der Kernenergie ausgehen können, bestimmt sich die Gesetzgebungsbefugnis allein nach Artikel 74 Nr. 11 a GG.

Dr. Bischoff

Tiebing

Dr. Wiesen

Dr. Brox

Dr. Kriele

Schwarz

Dr. Stern