

II-2375 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen
des Nationalrates XVI. Gesetzgebungsperiode

A n t r a g

Präs.: 1985-03-06

No. 132/A

der Abgeordneten Dr. Heindl, Köck, Resch
und Genossen

zu einem Bundesverfassungsgesetz betreffend die Durchführung einer Volksabstimmung über die friedliche Nutzung der Kernenergie in Österreich (Inbetriebnahme des Kernkraftwerkes Zwentendorf)

I

Obwohl alle drei im Nationalrat vertretenen Parteien der friedlichen Nutzung der Kernenergie in Österreich Anfang der Siebziger-Jahre ausdrücklich positiv gegenüberstanden sind, kam es bekanntlich in der zweiten Hälfte der Siebziger-Jahre zu Kontroversen über die Fertigstellung und Inbetriebnahme des Kernkraftwerkes Zwentendorf. Schließlich fand am 5. November 1978 eine Volksabstimmung statt, in der sich 50,5 % der Stimmen gegen und 49,5 % der Stimmen für die Inbetriebnahme des Kraftwerkes Zwentendorf aussprachen.

Als Konsequenz dieser Volksabstimmung wurde vom Nationalrat am 15. Dezember 1978 ein Bundesgesetz über das Verbot der Nutzung der Kernspaltung für die Energieversorgung in Österreich (Atomsperrgesetz) beschlossen. Nachdem die ÖVP der SPÖ in weiterer Folge schriftlich vorgeschlagen hatte, das Atomsperrgesetz "umgehend in Verfassungsrang zu erheben", faßte der Nationalrat nach ausführlichen Verhandlungen zwischen allen drei Parlamentsparteien am 5. Dezember 1979 einstimmig eine EntschlieÙung, derzufolge "eine Änderung des Atomsperrgesetzes nach Auffassung des Nationalrates nicht ohne neuerliche Volksabstimmung in Betracht kommt, wobei der einer solchen Volksabstimmung zugrundezuliegende Gesetzesbeschluß mit einer Zweidrittelmehrheit beschlossen werden müÙte".

In weiterer Folge hat sich die SPÖ grundsätzlich für die friedliche Nutzung der Kernenergie und daher für die Inbetriebnahme des Kraftwerkes Zwentendorf ausgesprochen und ihre Bereitschaft erklärt, für eine Abstimmung hierüber den Klubzwang aufzuheben.

-2-

Die FPÖ hat sich in der auf die Volksabstimmung von 1978 folgenden Diskussion grundsätzlich gegen die friedliche Nutzung der Kernenergie ausgesprochen, aber gleichfalls auf eine Anwendung des sogenannten Klubzwanges verzichtet. Die Österreichische Volkspartei befürwortete hingegen grundsätzlich die friedliche Nutzung der Kernenergie, sprach sich aber unter der Voraussetzung, daß es im Bereich der Sicherheit und der Entsorgung des Kernkraftwerkes neue Fakten geben sollte, für die Inbetriebnahme von Zwentendorf aus.

II

Bei der Ausarbeitung des Energieberichtes und Energiekonzeptes 1984 hatte die Bundesregierung insbesondere von der bereits eingangs erwähnten EntschlieÙung des Nationalrates auszugehen. Darüber hinaus schien es aufgrund der Erfahrungen anläÙlich der Volksabstimmung vom November 1978 geboten, alles zu vermeiden, was zu einer parteipolitischen Polarisierung anstelle einer sachlichen Diskussion führen könnte.

Die Bundesregierung hat daher im Energiebericht nach sorgfältigen Berechnungen die Feststellung getroffen, daß "die Inbetriebnahme von Zwentendorf unter den vorstehend dargelegten Annahmen kostenmäÙig vorteilhaft wäre".

Darüber hinaus hat die Bundesregierung zur Frage der weiteren Vorgangsweise nach ausführlichen Beratungen einstimmig die folgenden Feststellungen beschlossen:

"Was die Kernenergie betrifft, hat der Nationalrat, wie schon erwähnt, mit einstimmiger EntschlieÙung vom 5. Dezember 1979 die Bundesregierung ersucht, in ihren energiepolitischen Planungen darauf Bedacht zu nehmen, daß eine Änderung des Atomsperrgesetzes vom 15. Dezember 1978 nach Auffassung des Nationalrates nicht ohne neuerliche Volksabstimmung in Betracht kommt, wobei der einer solchen Volksabstimmung zugrundezulegende Gesetzesbeschluß mit einer Zweidrittelmehrheit beschlossen werden müÙte. Die Bundesregierung regt daher an, die Ergebnisse der Optimierungsuntersuchungen zum Energiekonzept 1984, welche im Teil C dieses Energieberichtes dargelegt sind, im Hinblick auf die Kernenergie einer klärenden parlamentarischen Bewertung zu

-3-

unterziehen und über das Ergebnis der parlamentarischen Beratungen - insoweit diese auf eine Änderung der bestehenden Rechtslage hinauslaufen - eine Volksabstimmung besonderer Art abzuhalten, die es der österreichischen Bevölkerung ermöglicht, die Frage der Inbetriebnahme des Kernkraftwerkes Zwentendorf endgültig mit Ja oder Nein zu beantworten. Es ist der Bundesregierung bewußt, daß für eine solche Volksabstimmung eine besondere verfassungsrechtliche Grundlage erforderlich wäre.

Um im Hinblick auf das Kernkraftwerk Zwentendorf die Sinnhaftigkeit der Diskussion nicht zu beeinträchtigen, wird die Bundesregierung der Elektrizitätswirtschaft anheimstellen, ihre ursprünglich bis zum Ende des Jahres 1984 vorgesehene endgültige Entscheidung über die weitere Vorgangsweise betreffend diese Kraftwerksanlage bis 31. März 1985 aufzuschieben.

Sollte die parlamentarische Erörterung jedoch bis zum 31. März 1985 keine formelle Beschlußfassung erbracht haben, wird die Bundesregierung gegen die bestmögliche Verwertung der Kernkraftwerksanlage durch den Eigentümer, die Gemeinschaftskraftwerk Tullnerfeld Ges.m.b.H., keinen Einwand erheben."

III

Da die Bundesregierung somit zu Recht darauf verweisen kann, daß das Atomsperrgesetz von 1978 auf einen parlamentarischen Initiativantrag zurückgeht und daher auch eine Aufhebung oder Abänderung dieses Gesetzes vom Nationalrat initiiert werden sollte, legen die unterzeichneten Abgeordneten hiemit einen Initiativantrag vor, der unter sinngemäßer Anwendung der Artikel 43 und 44 des Bundesverfassungsgesetzes sowie unter sinngemäßer Anwendung des Volksabstimmungsgesetzes die Durchführung einer Volksabstimmung ermöglicht, ob Zwentendorf aufgrund der heute gegebenen Faktenlage in Betrieb gehen soll, oder ob die einzelnen Komponenten des Kraftwerkes - soweit dies überhaupt möglich ist - veräußert werden sollten.

-4-

IV

Im Hinblick auf die umfangreichen parlamentarischen Beratungen zu Fragen der friedlichen Nutzung der Kernenergie - es darf in diesem Zusammenhang auf jene des Handelsausschusses und eines seiner Unterausschüsse im Jahre 1978 verwiesen werden, weiters auf die Beratungen über das Volksbegehren zur Inbetriebnahme von Zwentendorf aus dem Jahr 1980 sowie auf die jüngsten Beratungen im Zusammenhang mit dem Energiebericht 1984 . Es sei insbesondere darauf verwiesen, daß der zur Beratung des Volksbegehrens von 1980 eingesetzte Unterausschuß des Nationalrates die Frage der Sicherheit des Kernkraftwerkes Zwentendorf eingehend analysiert und insgesamt sieben der sich in diesem Zusammenhang ergebenden acht Problem-bereiche als gelöst bezeichnet hat. Offen geblieben war damals lediglich die Frage der Entsorgung des nach mehreren Betriebsjahren anfallenden Atommülls. Diese muß jedoch in der Zwischenzeit ebenfalls als gelöst betrachtet werden, da der sowjetische Außenminister Bundeskanzler Dr. Sinowatz am 13. Februar 1985 ein "Memorandum über die Übernahme von ausgebranntem Kernbrennstoff aus der Republik Österreich durch die UdSSR" übermittelt hat. Es erscheint den unterzeichneten Abgeordneten daher nicht erforderlich, im einzelnen auf die ökonomischen, ökologischen, energiepolitischen, technologischen und außenwirtschaftlichen Vorteile einer friedlichen Nutzung der Kernenergie näher einzugehen.

Im Hinblick auf die besondere Bedeutung der Fragen der Sicherheit soll aber auch auf den jüngsten Bericht der Reaktorsicherheitskommission, der hervorragende international anerkannte Fachleute angehören und die bekanntlich unter dem Vorsitz des Präsidenten der Österreichischen Akademie der Wissenschaften steht, verwiesen werden, in dem festgestellt wird, daß das Kernkraftwerk Zwentendorf auch nach strengsten internationalen Sicherheitskriterien als sicher bezeichnet werden muß.

Schließlich ist noch festzustellen, daß die Abhaltung einer Volksabstimmung besonderer Art zur Frage der friedlichen Nutzung der Kernenergie in Österreich und damit der Inbetriebnahme des Kernkraftwerkes Zwentendorf keineswegs nur von den Antragstellern angeregt wurde. So hat beispielsweise der stellvertretende ÖVP-Klubobmann Abg. Graf in der Fernsehsendung "Pressestunde" am 8. Juli 1984 wörtlich erklärt:

-5-

"Die ÖVP wünscht das Bekenntnis der jetzigen Regierung, daß die Volksabstimmung, die Kreisky umfunktioniert hat, wiederholt werde mit einer einzigen Frage:
Bist Du Österreicher für die friedliche Nutzung der Kernenergie, ja oder nein?"

In Anbetracht all dieser Fakten und Tatsachen stellen daher die unterzeichneten Abgeordneten den nachstehenden

A n t r a g

Der Nationalrat wolle beschließen:

Bundesverfassungsgesetz vom betreffend die Durchführung einer Volksabstimmung über die friedliche Nutzung der Kernenergie in Österreich (Inbetriebnahme des Kernkraftwerkes Zwentendorf)

Der Nationalrat hat beschlossen:

Artikel I

Über die friedliche Nutzung der Kernenergie in Österreich (Inbetriebnahme des Kernkraftwerkes Zwentendorf) ist eine Volksabstimmung abzuhalten.

Artikel II

Dieser Volksabstimmung ist die in den amtlichen Stimmzetteln aufzunehmende Frage zugrunde zu legen:

-6-

"Stimmen Sie der friedlichen Nutzung der Kernenergie in Österreich (Inbetriebnahme des Kernkraftwerkes Zwentendorf) zu?"

Artikel III

Auf die Volksabstimmung gemäß Artikel I sind die für Volksabstimmungen gemäß Artikel 43 und 44 B-VG geltenden gesetzlichen Bestimmungen des Volksabstimmungsgesetzes sinngemäß anzuwenden.

Artikel IV

Wird die Frage der friedlichen Nutzung der Kernenergie in Österreich (Inbetriebnahme des Kernkraftwerkes Zwentendorf) in der Volksabstimmung gemäß Artikel I mehrheitlich bejaht, dann tritt das Bundesgesetz über das Verbot der Nutzung der Kernspaltung für die Energieversorgung in Österreich, BGBl. Nr. 676/1978, mit der Verlautbarung des Ergebnisses der Volksabstimmung außer Kraft.

Artikel V

Wird die Frage der friedlichen Nutzung der Kernenergie in Österreich (Inbetriebnahme des Kernkraftwerkes Zwentendorf) in einer Volksabstimmung gemäß Artikel I mehrheitlich verneint, dann gilt das Bundesgesetz über das Verbot der Nutzung der Kernspaltung für die Energieversorgung in Österreich, BGBl. Nr. 676/1978, ab der Verlautbarung des Ergebnisses der Volksabstimmung als Bundesverfassungsgesetz weiter; in diesem Fall ist das Kernkraftwerk Zwentendorf in der ökonomisch zweckmäßigsten Weise zu verwerten.

-7-

Artikel VI

Mit der Vollziehung dieses Bundesverfassungsgesetzes ist die Bundesregierung betraut.

In formeller Hinsicht wird beantragt, diesen Antrag dem Handelsausschuß zuzuweisen.

ERLÄUTERUNGEN

Durch das vorgeschlagene Bundesverfassungsgesetz soll die Rechtsgrundlage für eine Volksabstimmung besonderer Art über die Frage der friedlichen Nutzung der Kernenergie in Österreich und damit der Inbetriebnahme des Kernkraftwerkes Zwentendorf geschaffen werden. Diese Form der Volksabstimmung und damit das vorliegende Bundesverfassungsgesetz sind unerläßliche Voraussetzungen, um den Wähler in die Lage zu versetzen, in einer einzigen Abstimmung mit Gesetzeskraft darüber zu entscheiden, was bei einer Volksabstimmungs-Mehrheit sowohl für wie auch einer solchen gegen Zwentendorf zu geschehen hat. Jede andere Form der Abstimmung ergäbe hingegen nur entweder bei einer Mehrheit für oder gegen Zwentendorf eine solche gesetzlich bindende Antwort des Wählers. Dies trifft insbesondere auch auf eine Abstimmung über ein Bundesgesetz aufgrund eines Nationalratsbeschlusses gemäß Art. 43 B-VG zu. Bei einer solchen Abstimmung kann der Wähler nämlich nur über das Inkrafttreten eines Bundesgesetzes entscheiden. Mit der Annahme oder der Ablehnung des der Volksabstimmung unterworfenen Gesetzes ist aber die rechtliche Mitgestaltungsmöglichkeit der Wähler bei einer solchen Volksabstimmung erschöpft. Sie können zwar über die Inkraftsetzung eines Gesetzes, nicht aber, im Falle seiner Ablehnung, über eine andere Gestaltung des gegenständlichen Rechtsbereiches entscheiden.

Die Antragsteller haben sich daher zu einer Volksabstimmung besonderer Art entschlossen, die durch das vorgeschlagene Bundesverfassungsgesetz ermöglicht werden soll. Unabhängig vom positiven oder negativen Ausgang der Abstimmung über die friedliche Nutzung der Kernenergie in Österreich soll die Frage der Inbetriebnahme des Kernkraftwerkes Zwentendorf endgültig und mit Gesetzeskraft durch den Wähler selbst entschieden werden, ohne daß im nachhinein noch weitere Gesetze des Nationalrates oder eine neuerliche Volksabstimmung folgen muß. Jede andere Form der Abstimmung, insbesondere eine solche über ein Gesetz zur Aufhebung des Atomsperrgesetzes gemäß Art. 43 und 44 B-VG, würde jedoch - wie bereits dargelegt - dem Wähler lediglich die Möglichkeit geben, nur über eine der beiden in Wirklichkeit zu entscheidenden Fragen mit unmittelbar gesetzlicher Wirkung zu entscheiden. Käme nämlich bei einer solchen Abstimmung keine Mehrheit für eine Aufhebung des Atomsperrgesetzes zustande, wäre das Schicksal Zwentendorfs auch weiterhin rechtlich so ungeklärt wie heute bzw. die Rechtslage unverändert.

-9-

Der Antrag sieht daher vor, daß im Falle einer Mehrheit für die friedliche Nutzung der Kernenergie in Österreich und damit die Inbetriebnahme von Zwentendorf das Atomsperrgesetz mit dem Tag der Verlautbarung des Ergebnisses der Volksabstimmung automatisch außer Kraft tritt. Im Falle einer Mehrheit gegen die Inbetriebnahme Zwentendorfs würde der Verfassungsgesetzgeber jedoch vorsehen, daß dem Atomsperrgesetz die höchste in der österreichischen Verfassungsordnung für ein Gesetz mögliche Bestandsgarantie zukommen soll, - es würde ebenfalls mit dem Tag der Verlautbarung des Ergebnisses der Volksabstimmung in Verfassungsrang gehoben werden. Zusätzlich wird im Falle einer Mehrheit gegen Zwentendorf durch Verfassungsgesetz angeordnet, daß das Kernkraftwerk Zwentendorf in der ökonomisch zweckmäßigsten Weise zu verwerten ist.

Nur aufgrund einer solchen besonderen Volksabstimmung erhält der Wähler die unmittelbare Möglichkeit, sowohl bei der Abgabe seiner Stimme für wie auch gegen Zwentendorf endgültig und mit Gesetzeskraft zu entscheiden, was mit diesem Kernkraftwerk zu geschehen hat.

Das vorgeschlagene Bundesverfassungsgesetz sieht somit vor, daß es vom Ausgang der Volksabstimmung abhängig sein soll, ob das Atomsperrgesetz aufgehoben bzw. in den Verfassungsrang gehoben werden soll. Rechtstechnisch handelt es sich hiebei um Bestimmungen über das Inkrafttreten bzw. die Hebung eines Gesetzes im Stufenbau der Rechtsordnung, deren Wirksamwerden jeweils vom Eintritt einer zeitlich wie auch sachlich objektiv bestimmbar bedingung abhängig gemacht wird. Eine solche besondere Inkrafttretensklausel steht mit Art. 49 B-VG im Einklang und könnte nach Meinung maßgeblicher Verfassungsjuristen sogar in ein einfaches Bundesgesetz aufgenommen werden, umso weniger kann sie dem Verfassungsgesetzgeber verwehrt sein.

Auch die Erklärung eines einfachen Gesetzes zu einem Verfassungsgesetz bzw. seine Aufhebung ist verfassungsrechtlich unproblematisch. Der Text des vom Nationalrat 1978 beschlossenen Atomsperrgesetzes ist im Bundesgesetzblatt kundgemacht und somit hinlänglich bekannt. Es reicht daher völlig aus, wenn der Nationalrat als Bundesverfassungsgesetzgeber in einem späteren Verfassungsgesetz bestimmt, daß dieses Gesetz in Verfassungsrang gehoben wird. Dieser legislativen Technik hat sich sogar das Bundes-Verfassungsgesetz selbst in Art. 149 bedient, in

-10-

dem mehrere einfache Gesetze zu Verfassungsgesetzen erklärt werden. Unproblematisch ist auch die Aufhebung des Atomsperrgesetzes im Falle einer Mehrheit für die Inbetriebnahme von Zwentendorf, handelt es sich doch dabei um eine formelle Derogation.

Schließlich wäre noch auf die im gegenständlichen Zusammenhang aufgeworfene Frage einzugehen, ob es sich bei dem vorgeschlagenen Bundesverfassungsgesetz nicht um eine Gesamtänderung der Verfassung handelt und damit das vorgeschlagene Gesetz gemäß Art. 44 Abs. 3 B-VG nicht zwingend einer gesonderten Volksabstimmung zu unterziehen wäre. Eine solche Gesamtänderung der Verfassung liegt nach übereinstimmender Rechtsprechung und Lehre vor, wenn wichtige Bauelemente unserer Bundesverfassung in ihrem Wesen verändert werden. Zu diesen wichtigen Baugesetzen zählt zweifellos auch jenes der repräsentativen Demokratie. Diese wird jedoch nicht in Frage gestellt, wenn der Nationalrat in einem Verfassungsgesetz ausdrücklich feststellt, daß ein Volksabstimmungsergebnis bestimmte Auswirkungen auf die Gültigkeit bzw. den Rang eines Bundesgesetzes, nämlich das Atomsperrgesetz, haben soll. Das Wesen der repräsentativen Demokratie besteht ja darin, daß die Entscheidung über Gesetze in erster Linie dem Parlament zukommt. Daran ändert aber auch das vorgeschlagene Verfassungsgesetz nichts, da der Nationalrat selbst bestimmt, unter welchen Voraussetzungen das Atomsperrgesetz außer Kraft gesetzt bzw. in Verfassungsrang gehoben werden soll.

Aus all diesen Gründen kommen maßgebliche Verfassungsjuristen zu dem Ergebnis, daß das vorgeschlagene Bundesverfassungsgesetz verfassungsrechtlich unbedenklich erscheint. Prof. Dr. Mayer vom Institut für Staats- und Verwaltungsrecht der Universität Wien beschließt sein Gutachten mit der Zusammenfassung: "Ich komme zu dem Ergebnis, daß der vorliegende Entwurf keinen verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet.