

Entwürfe eines Neunzehnten Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes

- der Bundesregierung, BR-Drs. 529/22
- der Fraktion der CDU/CSU, BT-Drs. 20/3488

Stellungnahme anlässlich der öffentlichen Anhörung des Bundestagsausschusses für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz am 9. November 2022

Kurzfassung

Eine Verlängerung der Laufzeiten der drei noch betriebenen Kernkraftwerke, wie sie in beiden Entwürfen vorgesehen ist, verstößt nicht gegen Grundrechte, insbesondere nicht gegen das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG). Der Gesetzgeber ist von Verfassungs wegen frei, die Nutzung der Kernenergie zu verlängern. Er ist auch frei hinsichtlich des Zeitraums einer Verlängerung, für den sich aus dem Grundgesetz keine Begrenzung ableiten lässt. Anders als in der Begründung zum Regierungsentwurf zum Ausdruck gebracht wird, ist die dortige Laufzeitverlängerung lediglich um einen Streckbetrieb von wenigen Monaten daher nicht das, was verfassungsrechtlich gerade noch möglich erscheint; auch die vom CDU/CSU-Entwurf vorgesehene Verlängerung um zunächst zwei Jahre mit der Option einer weiteren Verlängerung ist verfassungsrechtlich ohne weiteres zulässig. Diese Bewertung ändert sich nicht dadurch, dass dabei neue Brennelemente verbraucht werden; der Anfall abgebrannter Brennelemente ist Bestandteil der vom Grundgesetz gebilligten Kernenergienutzung.

Die mit Verfassungsrang ausgestatteten Gemeinwohlbelange der sicheren, bezahlbaren und umweltverträglichen Stromversorgung sowie des Klimaschutzes werden durch den CDU/CSU-Entwurf besser berücksichtigt als im Regierungsentwurf. Der Regierungsentwurf befasst sich lediglich mit der Bedarfssituation im Winter 2022/23; mit seiner Festlegung auf den unzutreffenden rechtlichen Ansatz, eine Laufzeitverlängerung sei lediglich für wenige

Monate und ohne Einsatz neuer Brennelemente zulässig, gelangt er nicht zu einer über diesen Zeitraum hinausgehenden Betrachtung der Auswirkungen einer Kernenergienutzung für die genannten Gemeinwohlbelange, wie sie der CDU/CSU-Entwurf anstellt. Das erscheint wenig sachgerecht, führt aber dennoch wohl nicht zu einer Verfassungswidrigkeit des Regierungsentwurfs, da insoweit ein sehr weiter Spielraum des Gesetzgebers besteht.

Die Umsetzung der jeweils vorgesehenen Laufzeitverlängerung ist in beiden Entwürfen rechtlich korrekt geregelt. Besondere Anforderungen an das Gesetzgebungsverfahren, einschließlich einer Pflicht zur Durchführung einer UVP, bestehen nicht.

Mit Bezug auf den CDU/CSU-Entwurf wird angeregt, das dort für August/September 2024 vorgesehene Verfahren zur Entscheidung über eine weitere Laufzeitverlängerung – falls diese zur Bewältigung einer sich fortsetzenden Energiekrise notwendig sein sollte – stattdessen für Ende 2023 vorzusehen, da ansonsten neue Brennelemente nicht rechtzeitig bestellt werden könnten und das gesetzgeberische Ziel, die Versorgungssicherheit auch unter diesen Umständen über 2024 hinaus zu gewährleisten, verfehlt würde.

* * *

I. Einführung

Diese Stellungnahme hat eine rechtliche Beurteilung der beiden Gesetzentwürfe einer 19. Novelle zum Atomgesetz (AtG) zum Gegenstand, insbesondere die Frage, ob sie verfassungsgemäß sind. Erwägungen zu faktischen Auswirkungen einer Laufzeitverlängerung etwa auf die Energieversorgung in Deutschland werden nur insoweit thematisiert, als sie die rechtliche Bewertung beeinflussen.

Die beiden vorliegenden Gesetzentwürfe stehen in einem Konkurrenzverhältnis zueinander. Beide beruhen auf der Grundsatzentscheidung zur Verlängerung der Laufzeiten der drei Kernkraftwerke Isar 2, Emsland und Neckarwestheim 2 über das bislang nach dem AtG maßgebliche Datum 31.12.2022 hinaus, was eine Änderung des AtG – eben eine 19. AtG-Novelle – bedingt. In beiden Entwürfen wird ausgeführt, dass eine Laufzeitverlängerung aufgrund der aktuellen, durch den Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine herbeigeführten Energieversorgungskrise notwendig sei.

Der Hauptunterschied liegt darin, dass die zusätzliche Laufzeit im Regierungsentwurf auf den 15. April 2023 befristet ist und im sog. Streckbetrieb erfolgen soll, also ohne den Einsatz frischer Brennelemente, der ausdrücklich ausgeschlossen wird. Im CDU/CSU-Entwurf wird die Laufzeitverlängerung zunächst bis Ende 2024 gewährt und mit einer Option auf eine weitere Verlängerung versehen; faktisch setzt die Verlängerung den Einsatz frischer Brennelemente voraus. Unterschiede ergeben sich auch in den Rechtsauffassungen und Bewertungen zur Nutzung der Kernenergie, die in den Begründungen beider Entwürfe jeweils zum Ausdruck kommen.

II. Verfassungsmäßigkeit beider Entwürfe

1. Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG

Die Verfassungsmäßigkeit beider Entwürfe ist zunächst mit Blick auf das in Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG festgeschriebene Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit zu bewerten. Der Aspekt der Grundrechte der Betreiber ist dagegen bei dieser Verschiebung des endgültigen Ausstiegsdatums, die für die Betreiber eine zusätzliche Option schafft, nicht relevant.

a) Weiterbetrieb der Kernkraftwerke

Zur Vereinbarkeit der Nutzung der Kernenergie mit dem Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit und damit zur Verfassungsmäßigkeit der Kernenergienutzung gibt es eine klare Linie in der Rechtsprechung des BVerfG. Solange der Gesetzgeber für den Betrieb von Kernkraftwerken den in § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG aufgerichteten, denkbar hoch angesiedelten Maßstab der „nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderlichen Vorsorge gegen Schäden“ vorschreibt, ist das dann noch verbleibende Restrisiko – Schäden, die zwar unter Umständen theoretisch vorstellbar, aber nach dem Maßstab praktischer Vernunft ausgeschlossen sind – als sozialadäquat von der Gesellschaft zu tragen. Dies hat das BVerfG im grundlegenden Kalkar-Beschluss von 1978¹ ausgeführt. Einen absoluten Ausschluss von Grundrechtsgefährdungen durch technische Anlagen zu verlangen – so das Gericht –, würde jede staatliche Zulassung von Technik unmöglich machen. Im Mülheim-Kärlich-Beschluss von 1979² hat das BVerfG ergänzend aus der Kompetenzvorschrift des heutigen Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG, die dem Bund die ausschließliche Gesetzgebung über die Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken zuweist, die grundsätzliche Anerkennung und Billigung der Kernenergie durch die Verfassung abgeleitet.

Das bedeutet: der Gesetzgeber ist von Verfassungs wegen frei, sich für die Nutzung der Kernenergie zu entscheiden, solange der Schadensvorsorgemaßstab gewährleistet wird. Die Entscheidung für oder gegen die Kernenergie und damit auch für oder gegen eine Laufzeitverlängerung oder für oder gegen eine bestimmte Dauer der Laufzeitverlängerung ist politisch, nicht juristisch determiniert.

Von dieser Grundposition ist das BVerfG auch im Urteil von 2016 zur Ausstiegsgesetzgebung von 2011 (der 13. AtG-Novelle)³ nicht abgewichen. Das Gericht hat die Entscheidung des Gesetzgebers zur Begrenzung der Laufzeiten im Wesentlichen gebilligt, nachdem es diese Entscheidung am Maßstab der Grundrechte der Betreiber geprüft hatte. Es hat den Gesetzgeber aber umgekehrt an keiner Stelle *verpflichtet* gesehen, die Nutzung der Kernenergie zu beenden. Auch der vom BVerfG im Urteil verwendete Begriff der „Hochrisikotechnologie“, der in der Begründung des Regierungsentwurfs mehrfach aufgegriffen wird und dem dort offenbar

¹ BVerfG, Beschl. v. 08.08.1978 – 2 BvL 8/77, BVerfGE 49, 89 (143).

² BVerfG, Beschl. v. 20.12.1979 – 1 BvR 385/77, BVerfGE 53, 30 (56 f.).

³ BVerfG, Urte. v. 06.12.2016 – 1 BvR 2821/11 u.a., BVerfGE 143, 246.

eine tragende Funktion zgedacht ist, ändert daran nichts; letztlich ist es ein bloßes Schlagwort, mit dem das Gericht die *Befugnis* des Gesetzgebers unterstrichen hat, aus der Kernenergie auszusteigen, wenn er denn will.

Erst jüngst, im Beschluss zum Bremischen Hafengesetz vom 7. Dezember 2021⁴, hat das Gericht erneut auf die aus dem Grundgesetz abgeleitete materiell-rechtliche Legitimation der Kernenergie verwiesen, ohne andererseits den Gesetzgeber für verpflichtet zu halten, die Kerntechnik zuzulassen oder aufrechtzuerhalten, und insofern die grundsätzliche Freiheit des Gesetzgebers bestätigt.

Deshalb ist die der Begründung des Regierungsentwurfs offenkundig zugrundeliegende Auffassung zurückzuweisen, die (weitere) Kernenergienutzung sei ein „eigentlich“ unzulässiger Eingriff in das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG und allenfalls in der gegenwärtigen Energiemotlage für einen sehr kurzen Zeitraum überhaupt zu rechtfertigen. Es bedarf *verfassungsrechtlich* keiner besonderen Rechtfertigung der Kernenergie. Eine Abwägung des mit der Kernenergienutzung verbundenen Restrisikos mit für die Kernenergie sprechenden Aspekten ist naturgemäß Bestandteil gesetzgeberischer Erwägungen, ist aber nicht zum Schutz des Grundrechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit geboten. Eine Laufzeitverlängerung ist von Verfassungs wegen nicht lediglich als *ultima ratio* in einer Notlage zulässig.

Auch der CDU/CSU-Entwurf beruht auf der (politischen) Entscheidung, dass die Kernenergie nur noch so lange eingesetzt werden soll, wie dies zur Bewältigung der Energiekrise notwendig ist; er sieht diese Notwendigkeit aber noch für einen längeren Zeitraum – mindestens zwei Jahre, mit Verlängerungsoption – gegeben. Diese Laufzeitverlängerung bleibt hinter dem verfassungsrechtlich Möglichen zurück, ist aber jedenfalls verfassungsrechtlich zulässig.

b) Entstehung weiterer hochradioaktiver Abfälle

Auch der notwendig mit einer Umsetzung des CDU/CSU-Entwurfs verbundene Anfall weiterer abgebrannter Brennelemente begegnet – anders als in der Begründung des Regierungsentwurfs suggeriert – keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Oben ist dargestellt worden, dass die Nutzung der Kernenergie zur Stromerzeugung nach der ständigen Rechtsprechung des BVerfG verfassungskonform ist; das schließt naturgemäß das zur Stromerzeugung proportionale Anfallen abgebrannter Brennelemente mit ein. Das BVerfG hat zum Endlager Schacht Konrad ausgeführt, die Erforderlichkeit der Beseitigung radioaktiver Abfälle mit vernachlässigbarer Wärmeentwicklung im Wege der Endlagerung ergebe sich notwendig aus dem Umgang mit radioaktiven Stoffen in Kernkraftwerken, Forschung, Industrie und Medizin, den das Grundgesetz im Grundsatz als zulässig gebilligt habe;⁵ diese Logik gilt notwendig ebenso für abgebrannte Brennelemente, die infolge der verfassungsrechtlich zulässigen Kernenergienutzung anfallen. Das Atomrecht etabliert ein System der entsprechend sicheren Beseitigung radioaktiver Abfälle. § 9a Abs. 3 AtG weist dem Bund die Aufgabe zu, Endlager zu errichten. Das Standortauswahlgesetz (StandAG) zeichnet detailliert den Weg zur Ermittlung des Standortes

⁴ BVerfG, Beschl. v. 07.12.2021 – 2 BvL 2/15, NVwZ 2022, 704.

⁵ BVerfG, Beschl. v. 10.11.2009 – 1 BvR 1178/07, Rn. 34.

für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle – also insbesondere für abgebrannte Brennelemente – vor.

Der Bund hat das oder die Endlager so zu dimensionieren, dass alle in Deutschland anfallenden hochradioaktiven Abfälle dort sicher eingelagert werden können. Auch Endlager sind – in nicht von vornherein begrenzter Größe – ebenso wie Kernkraftwerke verfassungsrechtlich zulässig, sofern sie den Schadensvorsorgemaßstab einhalten.⁶ Es gibt keinerlei Anhaltspunkt dafür, dass eine Vermehrung der abgebrannten Brennelemente ab der Überschreitung einer bestimmten Menge zu einem unlösbaren Problem wird (geschweige denn, dass eine solche Menge gerade mit den vorhandenen Brennelementen erreicht wäre). So wie die Kernkraftwerke – unabhängig von ihrer Anzahl und von ihrer Laufzeit – sicher betrieben werden müssen, müssen die Abfälle – unabhängig von ihrer Menge – sicher beseitigt werden. Dass beides möglich ist, davon gehen die bestehenden Regelungen des AtG, des StandAG und der sonstigen einschlägigen Rechtsnormen zu Recht aus.

Insgesamt sind beide Entwürfe daher mit Blick auf das der Kernenergienutzung innewohnende Restrisiko mit dem Grundgesetz vereinbar. Die der Begründung des Regierungsentwurfs zugrundeliegende Auffassung, nur die dort vorgesehene sehr restriktive Laufzeitverlängerung sei – vereinfacht formuliert – „gerade noch verfassungsgemäß“, trifft nicht zu.

2. Energieversorgung

Wie das BVerfG in anderem Zusammenhang grundlegend ausgeführt hat, ist die Stromversorgung von Wirtschaft und Bevölkerung eine Gemeinwohlaufgabe.⁷ Der Staat hat für die Versorgung mit Strom in verlässlicher, bezahlbarer und umweltschonender Weise zu sorgen. Hierbei hat er einen weiten Gestaltungsspielraum; das Grundgesetz streitet nicht unmittelbar für oder gegen eine bestimmte Form der Energieerzeugung.

Die beiden Entwürfe füllen diesen politischen Gestaltungsspielraum in unterschiedlicher Weise, bedingt durch unterschiedliche Auffassungen zur Kernenergienutzung, aus. Der Regierungsentwurf schränkt das seiner Abwägung zugrundeliegende Tatsachenmaterial jedoch unnötig ein. Er fokussiert auf den Bedarf im Winter 2022/23 und schneidet eine weitergehende Betrachtung mit der Festlegung auf die – unzutreffende, siehe oben – Auffassung ab, eine Laufzeitverlängerung sei verfassungsrechtlich nur für diesen Zeitraum überhaupt noch zulässig. Wie aus anderen Äußerungen der Bundesregierung bekannt ist⁸, geht sie im Übrigen davon aus, dass im Winter 2023/24 andere Energiequellen wie etwa LNG-Terminals ausreichend zur Verfügung stehen und weitere Maßnahmen, etwa zur Verbrauchsreduktion, in ausreichendem Maße greifen. Mit Blick auf den Gemeinwohlbelang der sicheren Energieversorgung wäre dazu anzumerken, dass die Bundesregierung hier „alles auf eine Karte setzt“. Denn wenn sich trotz allem später eine krisenhafte Bedarfssituation für den Winter 2023/24 herausstellen sollte, wird es mangels neuer Brennelemente definitiv nicht mehr möglich sein, die Kernkraftwerke rechtzeitig wieder in Betrieb zu nehmen. Trotz des Defizits, nicht alle verfassungsgemäß

⁶ Ebenda, Rn. 21 ff.

⁷ BVerfG, Beschl. v. 11.10.1994 – 2 BvR 633/86, BVerfGE 91, 186 (206) – Kohlepennig.

⁸ Siehe etwa BT-Drs. 20/4209, S. 13.

möglichen Energiequellen in die Abwägung eingestellt zu haben, wird man den Regierungsentwurf jedoch nicht als verfassungswidrig einordnen können – der Gesetzgeber hat hier einfach einen weiten Spielraum.

Der CDU/CSU-Gesetzentwurf führt aus, dass der längere Weiterbetrieb für ein höheres Stromangebot sorgt; damit sind voraussehbar günstige Auswirkungen auf die Sicherheit der Stromversorgung und preisdämpfende Effekte verbunden (sowie eine bessere Klimabilanz, dazu im folgenden Abschnitt). Aus der so vorgenommenen Bewertung leitet er die Entscheidung ab, diese positiven Auswirkungen, die die verfassungsrechtlich gebotene Stromversorgung absichern helfen, planbar auf längere Zeit, mindestens bis Ende 2024, zu gewährleisten. Dieses Vorgehen bei der Willensbildung ist sachgerecht und gut nachvollziehbar.

Folgerichtig ist dann auch das im CDU/CSU-Gesetzentwurf für 2024 vorgesehene Verfahren mit Bericht der Bundesregierung und anschließender Entscheidung des Bundestages, wonach auch die Möglichkeit einer weiteren Verlängerung der Laufzeiten besteht, sofern die Energiekrise anhält und Aspekte der Versorgungssicherheit, der Preisentwicklung und des Klimaschutzes dies nahelegen. An dieser Stelle ist nur der Zeitpunkt dieser Neubewertung in Frage zu stellen, die für August/September 2024 vorgesehen ist. Das wäre zu spät, um rechtzeitig für einen Weiterbetrieb neue Brennelemente zu bestellen; man hätte dann für den Winter 2024/25 lediglich wieder – wie für diesen Winter – den Streckbetrieb als Notlösung. Um das legitime Ziel des Gesetzgebers, im Bedarfsfall eine ununterbrochene Versorgungssicherheit über das Jahr 2024 hinaus zu gewährleisten, in geeigneter Weise zu erreichen, müsste man daher die Entscheidung vorziehen und am besten für Ende 2023 vorsehen.

3. Klimaschutz

Das BVerfG hat in seinem Klimabeschluss von 2021⁹ die aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG folgende Schutzpflicht des Staates – also dieselbe Schutzpflicht, die auch im Kalkar-Beschluss im Zentrum stand – in dezidierte Weise auch auf die Verpflichtung erstreckt, Leben und Gesundheit vor den Gefahren des Klimawandels zu schützen. Die Verpflichtung, bei der gesetzgeberischen Entscheidung die Aspekte des Klimaschutzes maßgeblich zu berücksichtigen, folgt hiernach – neben der Schutzwirkung der Grundrechte – auch aus Art. 20a GG (Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen). Das Klimaschutzziel (Begrenzung des Anstiegs der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 Grad Celsius und möglichst auf 1,5 Grad Celsius gegenüber dem vorindustriellen Niveau) ist in verfassungsrechtlich maßgeblicher Weise in § 1 Satz 3 Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) konkretisiert.

Diesem Klimaschutzziel trägt der CDU/CSU-Entwurf mit seiner längeren Nutzung der CO₂-armen Kernenergie ersichtlich besser Rechnung als der Regierungsentwurf. Es liegt auf der Hand, dass man – wenn denn überhaupt der Spielraum vorhanden ist, auf bestimmte Stromerzeugungsarten zu verzichten – unter Klimaschutzgesichtspunkten zunächst möglichst den vermehrten Einsatz fossiler Brennstoffe in Kohle- und Mineralölkraftwerken vermeiden sollte.

⁹ BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 148.

Der Regierungsentwurf ist an dieser Stelle nicht nur aufgrund seiner unnötig verkürzten verfassungsrechtlichen Sichtweise zur Möglichkeit der Kernenergienutzung (siehe oben) zu kritisieren, sondern auch insoweit, als in seiner rechtlichen Begründung Art. 20a GG nur im Sinne eines gegen die Risiken der Kernenergie zu gewichtenden Verfassungsbelangs genannt wird, seine Wirkung im Sinne einer vorrangigen Berücksichtigung CO₂-armer Stromerzeugungsarten dagegen übersehen oder ausgeblendet wird.

Allerdings lässt sich aus dem mit Verfassungsrang ausgestatteten Klimaschutzgebot nach bisheriger Lesart keine konkrete Verpflichtung des Gesetzgebers ableiten, bestimmte CO₂-arme Stromerzeugungsarten wie die Kernenergie (weiterhin) zu ermöglichen. Insofern ist, auch wenn die Vorteile des CDU/CSU-Entwurfs hier auf der Hand liegen, der Regierungsentwurf wohl nicht als verfassungswidrig einzustufen.

III. Schadensvorsorge

1. Grundsätzliches

Wie oben dargestellt wurde, ist der Gesetzgeber frei, die Laufzeiten der Kernkraftwerke um einen beliebigen Zeitraum zu verlängern, solange die erforderliche Vorsorge gegen Schäden gesetzlich vorgeschrieben bleibt. Es gibt auch keine Anhaltspunkte dafür, dass dieser Maßstab bei einer Laufzeitverlängerung nicht eingehalten werden könnte.

Ausgangspunkt jeder Überlegung ist, dass die noch laufenden Kernkraftwerke bis heute und absehbar noch bis Ende 2022 den vom AtG aufgerichteten und vom BVerfG für entscheidend maßgeblich erklärten Schadensvorsorgemaßstab erfüllen, auch nach Auffassung der Genehmigungs- und Aufsichtsbehörden und der Bundesregierung sowie der Verwaltungsgerichte; sonst wäre ihr Betrieb schon in der Vergangenheit zu unterbinden gewesen. Auch der Ausstieg aus der Kernenergienutzung beruhte rechtlich nicht auf Zweifeln an der Schadensvorsorge. Die Ausstiegsgesetze von 2002 und 2011 haben die Gewährleistung der Schadensvorsorge durch die bestehenden Anlagen nicht in Frage gestellt, sondern waren Ausdruck einer politischen Entscheidung, dass das mit der Kernenergienutzung verbundene Restrisiko nur noch eine begrenzte Zeit hingenommen werden sollte.

Die Begründungen beider Gesetzentwürfe gehen zu Recht davon aus, dass die Schadensvorsorge auch beim Weiterbetrieb der drei Kernkraftwerke für den jeweils in den Blick genommenen Zeitraum gewährleistet ist. Beim Regierungsentwurf liegt dies schon aufgrund der geringen Zeitdauer der Verlängerung auf der Hand. Aber auch bei der im CDU/CSU-Entwurf vorgesehenen Verlängerung um zunächst zwei Jahre mit Verlängerungsoption ist dies gegeben. Wie in der dortigen Begründung zu Recht ausgeführt wird, verfügen alle drei Anlagen über eine robuste und international führende Sicherheitsarchitektur. Ihre Sicherheit wurde in den letzten zehn Jahren durch den umfangreichen „Stresstest“ nach dem Fukushima-Unfall sowie durch Untersuchungen der Reaktorsicherheitskommission (RSK) bestätigt.

Alle drei Anlagen sind für eine technische Laufzeit von mindestens 40 Jahren ausgelegt. Sie haben 1988 (Isar 2 und Emsland) bzw. 1989 (Neckarwestheim 2) ihren Leistungsbetrieb aufgenommen. Es geht also hier nicht um eine Verlängerung der technischen Lebensdauer mit entsprechenden Fragestellungen, sondern um eine Verlängerung der in den Ausstiegsgesetzen von 2002 und 2011 festgelegten politischen Laufzeitbegrenzung.

Im Übrigen ist und bleibt es Aufgabe der Genehmigungs- und Aufsichtsbehörden, also der zuständigen Ministerien der drei betroffenen Bundesländer, die Einhaltung des gesetzlich geforderten Schadensvorsorgemaßstabes zu überwachen; dieser Aspekt wird zu Recht in beiden Entwürfen betont. Sollten sich aufgrund oder anlässlich der Laufzeitverlängerung bei den drei Kernkraftwerken konkrete Sicherheitsprobleme auftun, die die Schadensvorsorge kompromittieren, so wäre dem mit dem vorhandenen rechtlichen Instrumentarium (§§ 17 und 19 AtG) zu begegnen, gegebenenfalls bis hin zur Betriebseinstellung.

2. Periodische Sicherheitsüberprüfung (PSÜ)

Nach § 19a AtG und nach Euratom-Recht (Art. 8c lit. b der Richtlinie 2009/71/Euratom) muss alle zehn Jahre eine Periodische Sicherheitsüberprüfung (PSÜ) durchgeführt werden, mit der Verbesserungspotentiale für die Zukunft aufgezeigt und umgesetzt werden sollen. Für alle drei Anlagen fand die letzte PSÜ 2009 statt; der folgende Termin 2019 entfiel, da nach § 19a Abs. 2 AtG eine PSÜ nicht mehr notwendig ist, wenn das Kernkraftwerk innerhalb der nächsten drei Jahre stillgelegt wird. Grund für diese seit 2002 bestehende gesetzliche Regelung war, dass in einem solchen Fall die Ergebnisse der PSÜ nicht mehr in sinnvoller Weise bewertet und umgesetzt werden könnten.

Beide Gesetzentwürfe gehen zunächst davon aus, dass der Weiterbetrieb der drei Anlagen ab dem 1. Januar 2023 rechtlich nicht daran scheitert, dass auch diese zusätzliche Dreijahresfrist abgelaufen ist; denn eine PSÜ ist bis zum Jahreswechsel faktisch nicht zu leisten. Der Regierungsentwurf setzt für die drei Anlagen § 19a Abs. 1 AtG außer Kraft und argumentiert in der Begründung angesichts der Unmöglichkeit, innerhalb der nur wenige Monate umfassenden Laufzeitverlängerung eine PSÜ durchzuführen und etwaige Ergebnisse zu implementieren, mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip; dem ist zuzustimmen.

Im CDU/CSU-Entwurf wird angesichts der dort vorgesehenen Laufzeitverlängerung um zunächst zwei Jahre eine Ausnahmeregelung getroffen, die den Betreibern der drei Anlagen die Vorlage einer Sicherheitsüberprüfung und Bewertung bis Ende 2023, also unter nochmaliger Gewährung einer Zusatzfrist von einem Jahr, vorgibt. Damit wird der besonderen Situation der Anlagen aufgrund der Änderung der Rechtslage hinsichtlich der Berechtigung zum Leistungsbetrieb in zulässiger Weise Rechnung getragen; die Frist von einem Jahr erscheint angesichts des Umfangs einer PSÜ erforderlich und angemessen. Unberührt bleibt die grundsätzlich weiterbestehende Verpflichtung zur regelmäßigen Vorlage einer Sicherheitsüberprüfung und Bewertung. Die Gesamtregelung zur PSÜ ist daher weiterhin, wie schon die bestehende Dreijahresregelung, konform mit der Euratom-Richtlinie.

Auch verfassungsrechtlich ist dies unbedenklich, denn der Ablauf der Zehn- bzw. der zusätzlichen Dreijahresperiode ohne Vorlage einer PSÜ begründet als solcher nicht ohne Weiteres Zweifel an der Gewährleistung der Schadensvorsorge. Der ordnungsgemäße Zustand von Systemen und Komponenten wird nicht in der PSÜ, sondern in kürzeren Abständen und sogar laufend im Rahmen der Anlagenaufsicht und -überwachung durch Betreiber, Gutachter und Aufsichtsbehörde gewährleistet. Zusätzliche gesamthafte Bewertungen der Anlagensicherheit sind anlässlich der bereits erwähnten Untersuchungen im Rahmen des „Stresstests“ nach Fukushima und weiterer RSK-Stellungnahmen in den letzten Jahren vorgenommen worden; ein grundlegender Nachrüstungsbedarf wurde dabei nicht festgestellt.

3. Schutz gegen Terrorangriffe

Das zur Schadensvorsorge Gesagte gilt auch für den Schutz der Kernkraftwerke gegen Terrorangriffe oder – wie das AtG formuliert – „Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter“ (§ 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG). Ebenso wie bei der technischen Schadensvorsorge kann auch bei der Sicherung von Kernkraftwerken das bisherige bewährte System weiterlaufen. Anforderungen an die Sicherung sind in Regelwerken enthalten, die dem Geheimschutz unterliegen und regelmäßig von den berufenen Stellen mit Blick auf neue Bedrohungen aktualisiert werden. Sollten neue Erkenntnisse ergeben, dass Kernkraftwerke von Gefahren betroffen sind, gegen die erforderliche Schutzmaßnahmen nicht oder nicht rechtzeitig getroffen werden können, so wäre im Einzelfall eine Betriebsuntersagung denkbar. Der hergebrachte rechtliche Rahmen des AtG – der in dieser Hinsicht erst jüngst, mit der 17. AtG-Novelle von 2021 und der damit verbundenen Einführung der §§ 41 bis 44 AtG, eine neue gesetzliche Formulierung erfuhr – ist dafür ausreichend und braucht nicht geändert zu werden.

IV. Umsetzung der Laufzeitverlängerung in den Gesetzentwürfen

Die gegenwärtige Ausstiegsregelung in § 7 Abs. 1a Atomgesetz (AtG) ordnet die Beendigung des Leistungsbetriebs an, wenn für jedes Kernkraftwerk entweder eine zugeteilte Strommenge produziert worden ist oder ein festes Enddatum (für die hier gegenständlichen Kernkraftwerke: der 31.12.2022) erreicht wird. Für die Laufzeitverlängerung stellen beide Gesetzentwürfe das Enddatum für die drei Kernkraftwerke entsprechend ihrer jeweiligen Zielsetzung um. Gleichzeitig wird der bisherige Bezug auf Reststrommengen abgeschafft. Diese Regelungen sind in beiden Entwürfen sachgerecht. Wie die Begründungen jeweils zutreffend ausführen, wird u.a. durch die Entkopplung von Reststrommengen sichergestellt, dass die in der Vergangenheit getroffenen Ausgleichsregelungen mit den Kernkraftwerksbetreibern zum Ausgleich eventuell nicht genutzter Strommengen von der Neuregelung nicht berührt werden.

Die Verlegung des Datums hat zur Folge, dass die unbefristeten Betriebsgenehmigungen für die drei Kernkraftwerke über den 31. Dezember 2022 hinaus vollständig weitergelten. Es bedarf also keines Genehmigungsverfahrens infolge der gesetzlichen Laufzeitverlängerung.

Die im CDU/CSU-Entwurf vorgesehene Ermächtigung zum Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags mit den Betreibern der drei Kernkraftwerke erscheint sachgerecht, um Rechte und Pflichten festzulegen, die sich aus der Laufzeitverlängerung ergeben.

Der Regierungsentwurf stellt in der Begründung fest, dass für zusätzlich entstehende radioaktive Abfälle – dabei geht es gemäß der Zielsetzung des Entwurfs nur um schwachradioaktive Betriebsabfälle – ein uneingeschränkter Abgabeanspruch besteht; gemeint ist die Abgabe der Abfälle an die bundeseigene BGZ Gesellschaft für Zwischenlagerung gemäß § 2 Entsorgungsübergangsgesetz. Das ist richtig und trifft im Übrigen ebenso auf abgebrannte Brennelemente zu, wie sie bei Umsetzung des CDU/CSU-Entwurfs anfallen würden. Das Entsorgungsübergangsgesetz enthält keine Beschränkung auf eine bestimmte Menge oder einen bestimmten Zeitpunkt des Anfalls von radioaktiven Abfällen und erfasst ohne Weiteres auch Abfälle, die im Zusammenhang mit der Laufzeitverlängerung entstehen. Inwieweit bei Umsetzung des CDU/CSU-Entwurfs hinsichtlich zusätzlicher abgebrannter Brennelemente finanzielle Zusatzregelungen zu treffen wären, könnte im Rahmen der Verhandlungen zum öffentlich-rechtlichen Vertrag geklärt werden.

V. Erforderlichkeit einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)

Die gesetzliche Laufzeitverlängerung bedarf keiner Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP). Im Regierungsentwurf wird dies nicht weiter erwähnt oder ausgeführt, aber vorausgesetzt. Im CDU/CSU-Gesetzesentwurf wird zu Recht festgestellt, dass das Gesetz keine behördliche Zulassungsentscheidung und kein Plan oder Programm im Sinne von § 2 Abs. 6 und 7 UVP-Gesetz darstellt und dass auch die UVP-Richtlinie (Richtlinie 2011/92/EU) die Durchführung einer UVP nicht gebietet. Eine Parallele zu dem vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) 2019 entschiedenen Fall der beiden belgischen Reaktoren Doel 1 und 2 – der EuGH hatte das laufzeitverlängernde Gesetz für UVP-pflichtig erklärt –, liegt hier nicht vor. Die Blöcke in Doel hatten das Ende ihrer vorgesehenen technischen Lebensdauer von 40 Jahren erreicht und sollten nunmehr noch zehn Jahre länger laufen; die Laufzeitverlängerung bedingte umfangreiche Nachrüstungen in einer Größenordnung von 700 Mio. Euro. Der EuGH hatte die Laufzeitverlängerung (im Sinne einer Verlängerung der technischen Lebensdauer) und die Baumaßnahmen insgesamt als „Bestandteil ein- und desselben Projekts“ gesehen und auf dieser Grundlage eine UVP-Pflicht angenommen. Alle diese Aspekte treffen auf die drei hier gegenständlichen Kernkraftwerke nicht zu, deren Weiterbetrieb in den nächsten Jahren innerhalb ihrer technisch veranschlagten Nutzungsdauer bliebe und keine bauliche Nachrüstung erforderte.