

Professor Dr. Dörte Fouquet, BBH

Kurze Stellungnahme als Sachverständige zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz am 9. November 2022 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Neunzehnten Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes (19. AtG ÄndG), BR-Drs. 529/22 und zum Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU eines Neunzehnten Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes (1 19. AtG ÄndG), BT-Drs. 20/3488

Anlass für diese kurze Stellungnahme als Sachverständige vor dem Umweltausschuss des Deutschen Bundestages ist der Regierungsentwurf eines Neunzehnten Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes sowie der Gesetzentwurf der Unionsfraktionen zur Änderung des Atomgesetzes.

TEIL I: der Gesetzentwurf der Bundesregierung

Übersicht

Mit diesem Gesetz werden nun zusätzlich zu verschiedenen Notfallmaßnahmen in der derzeitigen Krise die Rahmenbedingungen für einen bis zum 15. April 2023 befristeten Weiterbetrieb der Kernkraftwerke Emsland, Isar 2 und Neckarwestheim 2 geschaffen. § 7 Abs. 1 e des AtG i.d.F. vom 15. 7. 1985, zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 3. 1. 2022 wird neu gefasst. Die Berechtigungen zum Leistungsbetrieb für die o.g. drei Kernkraftwerke erlöschen mit Ablauf des 15. 4. 2023.

Anlass für die Gesetzesnovelle ist es, kurzfristig Erzeugungskapazitäten im deutschen Stromnetz zu halten und einen positiven Beitrag zur Energieversorgungssicherheit insgesamt, zur Leistungsbilanz und zur Netzsicherheit zu leisten.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung nennt die Ursachen für den gestreckten und temporären Weiterbetrieb der drei Atomkraftwerke, insbesondere die Aggression Russlands gegen die Ukraine und die damit verbundenen Gefährdungen der Energieversorgungssicherheit in der Europäischen Union.

Der befristete Weiterbetrieb der Kernkraftwerke Emsland, Isar 2 und Neckarwestheim 2 wurde in einer Sonderanalyse der vier regelzonenverantwortlichen Übertragungsnetzbetreiber für die Stromversorgung für den Winter 2022/23 („Stresstest“) als ein weiterer Baustein zur Lösung der oben aufgeführten Problematik identifiziert. Dieser zweite Stresstest zur Versorgungssicherheit wurde von den vier Übertragungsnetzbetreibern 50Hertz, Amprion, Tennet und TransnetBW, erstellt und der Bericht im September 2022 der Regierung übermittelt.

Der gestreckte Einsatz der drei Kernkraftwerke im Winter 2022/23 dient auch dazu, das Stromnetz im europäischen Ausland bei drohenden Leistungsdefiziten, insbesondere vor dem Hintergrund der seit Monaten andauernden gravierenden Unterversorgung in Frankreich wegen des Ausfalls von seit Anfang 2022 teilweise mehr als der Hälfte der französischen Reaktoren, zu unterstützen.

Die Stromkrise in Frankreich

Im Mai 2022 prognostizierte EDF, der alleinige Eigentümer und Betreiber von Frankreichs 56 Kernreaktoren (61 GW), einen deutlichen Rückgang der Stromerzeugung aus Kernenergie auf 280-300 TWh im Jahr 2022 und einen nur leichten Anstieg auf 300-330 TWh im Jahr 2023. Beide Prognosen

liegen deutlich unter dem Höchststand der Stromerzeugung aus Nuklearenergie von 430 TWh im Jahr 2005 - etwa -33 % bzw. -27 %.¹ Aufgrund dieser unzureichenden Leistungen sowie der Schließung fast aller Kohle- und Ölkraftwerke in Frankreich - die keineswegs durch erneuerbare Energien in auch nur annähernd ausreichendem Umfang ersetzt wurden – ist die Stromversorgungskapazität des Landes knapp geworden. Daher ist es nun auf teure Importe angewiesen. So erreichten bereits im April 2022 Frankreichs Stromimporte einen neuen Rekord von fast 14 GW, davon kamen mehr als die Hälfte aus Deutschland. Ein rasches Ende dieser Umkehr zu einem Importland ist nicht abzusehen. Deutschland muss auch darum Vorkehrungen treffen, um die Energieversorgungssicherheit des Landes, aber auch der Nachbarn in den kommenden Monaten zu gewährleisten.²

Der vorgeschlagenen kurzfristigen Streckbetrieb als geringster Eingriff

Die Bundesregierung beschränkt in ihrem Gesetzentwurf den Weiterbetrieb als sogenanntem Streckbetrieb pro benanntem Atomkraftwerk genau und auf das zeitlich eng begrenzte notwendige Maß. Die Bundesregierung begründet, dass dieser Streckbetrieb eine Notfallmaßnahme im Konzert der vielfältigen Energieversorgungssicherheitsregelungen für die kommenden Woche und Monate darstellt und lediglich über den knappen Zeitraum für den Winter 2022/2023 erforderlich ist.

Die Beschränkung auf ein striktes Limit des Streckbetriebes per Kraftwerk nach sorgfältiger Abwägung sichert, dass weder der Fahrplan zum Atomausstieg der Bundesrepublik gefährdet wird, noch insbesondere das umfangreiche Programm des Rückbaus und der späteren Endlagerung des Atommülls nennenswert aufgehoben oder in Frage gestellt wird.

Die 19. Novelle des AtG fügt sich ein in die Maßnahmen insbesondere unter dem auf der EU SOS-Verordnung beruhenden Notfallplans Gas und seinen drei Krisenstufen mit unterschiedlichen, hoheitlichen Instrumenten. Sie beruhen auf der Verordnung (EU) 2017/1938 über Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Gasversorgung (SOS Verordnung). Rechtliche Grundlagen für hoheitliche Maßnahmen sind das Energiesicherungsgesetz (EnSiG) und die auf Grundlage des EnSiG erlassene Verordnung zur Sicherung der Gasversorgung in einer Versorgungskrise (GasSV). Die AtG Novelle fügt sich in diese Notfallplanung ein.

Die Betreiber der Kraftwerke werden in ihren Plänen zur Stilllegung und zum Rückbau der drei Atomkraftwerke nicht ernsthaft behindert, da der zeitliche Rahmen scharf beschränkt wurde.

¹ EDF, Update on the stress corrosion phenomenon and adjustment of 2022 French nuclear output estimate - May 19, 2022

² Diese negativen Prognosen sind auf fünf Faktoren zurückzuführen, die sich derzeit auf die Leistung der französischen Kernenergie auswirken. Erstens schränkt das "Grand Carénage", ein Programm zur Verbesserung der Sicherheit und zur Verlängerung der Lebensdauer der Reaktoren, das von 2014 bis 2025 läuft und alle bestehenden Reaktoren (Durchschnittsalter der Flotte: 37 Jahre) betrifft, die Verfügbarkeit der Kernreaktoren ein.² Zweitens hat die COVID-19-Pandemie die Wartung der Reaktoren, die normalerweise wie ein Uhrwerk eingestellt ist, aus dem Takt gebracht. Drittens hat die Entdeckung von Rissen in Rohrleitungen infolge von Spannungskorrosion zur vorübergehenden Abschaltung von 12 Reaktoren der jüngsten Reaktoren für Inspektionen geführt. Viertens erschweren ungünstige trockene und warme Wetterbedingungen die Kühlung der Reaktoren, die entweder ihre Leistung reduzieren oder vorübergehend abgeschaltet werden müssen. Und fünftens führen die endlosen Verzögerungen bei der Inbetriebnahme von Flamanville-3, das sich seit 2007 im Bau befindet (die Fertigstellung war ursprünglich für 2012 geplant und wird nun frühestens für 2023 erwartet), zu einem Mangel an 1.630 MW. Siehe auch: Romain Zissler. France's Nuclear Power Current Difficulties, New Policies, and 100% Renationalization, Renewable Energy Institute, 23. August 2022, <https://www.renewable-ei.org/en/activities/column/REupdate/20220823.php>

Die Betreiber haben deutlich gemacht, dass sie über den Steck-Zeitraum hinaus keinen Weiterbetrieb in ihrer Regie befürworten würden, sondern würden in einem solchen Fall den Staat bitten, die Betreiberfunktion zu erfüllen.

Die enge Begrenzung auf den Streckbetrieb gewährleistet auch, dass weder eine Umweltverträglichkeitsprüfung noch eine grenzüberschreitende entsprechende Beteiligung noch eine Notifizierung des Streckbetriebes an die Kommission nach Art. 37 Euratom Vertrag (EA) erforderlich ist.

Die Bundesregierung beschreibt in der Gesetzesbegründung deutlich, dass insbesondere keine neuen Brennelemente bezogen werden, sondern alle drei Kraftwerke mit den eingesetzten Brennstäben weitergefahren werden können, über den Winter. Dies garantiert, dass sich keine weiteren radioaktiven Abfälle ansammeln werden. Damit wird weder der Zeitplan des StandAGs gefährdet, noch wären entsprechend neuer Pläne der EU-Kommission nach Art. 37 EA zu notifizieren.

Nach Art. 37 EA ist jeder Mitgliedstaat verpflichtet, der EU-Kommission über jeden Plan zur Ableitung radioaktiver Stoffe aller Art die allgemeinen Angaben zu übermitteln, aufgrund derer festgestellt werden kann, ob die Durchführung dieses Plans eine radioaktive Verseuchung des Wassers, des Bodens oder des Luftraums eines anderen Mitgliedstaats verursachen kann. Die EU-Kommission gibt nach Anhörung der in Art. 31 EA genannten Sachverständigengruppe innerhalb einer Frist von sechs Monaten ihre Stellungnahme ab. Mit Art. 37 EA soll EU-weit ein möglichst wirksamer und lückenloser Gesundheitsschutz vor den Gefahren ionisierender Strahlung gewährleistet werden.³ Nach Auffassung des EuGH kommen unter Berücksichtigung dieses Zwecks des Art. 37 EURATOM den Empfehlungen sehr große Bedeutung zu, insbesondere deshalb, weil nur die EU-Kommission einen Gesamtüberblick über die Entwicklungen der Aktivitäten des nuklearen Bereichs im gesamten Unionsgebiet habe. Für die Abwendung der Gefahr einer radioaktiven Verseuchung sei es daher unerlässlich, dass die Stellungnahme der EU-Kommission, insbesondere, wenn darin eine Änderung des Plans oder der Erlass von Sicherheitsmaßnahmen in Zusammenarbeit zwischen zwei oder mehreren Mitgliedstaaten angeregt wird, von dem betroffenen Mitgliedstaat gründlich geprüft und berücksichtigt werden kann.⁴ Wie dargestellt und in der Gesetzesbegründung ausgeführt, liegt aber gerade keine derartige Planänderung in diesem Sinne durch die 19. AtG Novelle vor.

Der Gesetzesentwurf beeinträchtigt ausdrücklich auch nicht das nukleare Aufsichtsrecht des jeweiligen Bundeslandes.

Es wird gleichwohl angeregt und diesseits davon ausgegangen, dass die Bundesregierung neben der 19. Novelle organisiert, dass die aufgrund bilateraler Nuklear- Abkommen eingesetzten gemeinsamen Kommissionen für Fragen der Sicherheit kerntechnischer Einrichtungen eng informiert werden. Dies betrifft aufgrund der Lage der drei Reaktoren vor allem Österreich, die tschechische Republik, die Schweiz, aber auch Frankreich.

³ Siehe auch Schärf, Wolf Georg, Europäisches Nuklearrecht (2008), S. 257 ff.

⁴ EuGH C-187/87, Rn. 13, 14 und 16.

Teil II: Der Gesetzentwurf der Opposition

Übersicht

Mit Drucksache 20/3488 hat die Fraktion der CDU/CSU einen eigenen Gesetzentwurf für ein Neunzehntes Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes vorgelegt.

Im Unterschied zur Regierungsvorlage verlängert dieser Entwurf den Leistungsbetrieb der drei besagten Atomkraftwerke mit Inkrafttreten bis zum 31. 12. 2024, also um mehr als ein Jahr. Er sieht die Möglichkeit einer weiteren Verlängerung über dieses Datum hinaus vor und ergänzt im AtG bislang nicht eingeführte Rechtfertigungsgründe für eine Verlängerung.

Frage der Zustimmungsbefähigung

Der Entwurf und seine Begründung gehen nicht auf die Frage ein, ob es sich hier nicht um eine zustimmungsbefähigte Gesetzesnovelle handelt.

Nach Artikel 87c des Grundgesetzes (GG), der auf Artikel 73 Abs.1 Nr. 14 GG und die friedliche Nutzung der Kernenergie verweist, wird ein Gesetz zustimmungsbefähigt, wenn ihm die Novelle eine wesentlich andere Tragweite und Bedeutung verleiht.

Mit der Verlängerung könnte eine Änderung des im Atomgesetz niedergelegten Atomausstiegs zumindest für die drei Atomkraftwerke einhergehen.

Dies berührt dann auch die Regelungen zur Bundesauftragsverwaltung und es ist wahrscheinlich, dass durch die Verlängerung diesen eine andere Tragweite zugeteilt wird.

Ausstiegskarakter des AtG und bundesdeutsches Endlagersuchkonzept gefährdet

Durch Einführung weitgefasster Rechtfertigungsgründe für den Weiterbetrieb der drei Kraftwerke auch über Dezember 2024 hinaus, ändert der Legislativvorschlag den Zweck des AtG. Aus dem durch das Dreizehnte Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes vom 31. 7. 2011 in § 1 Abs. 1 AtG festgelegten beschleunigten Beendigungsgebots für die Nutzung der Kernenergie wird ein Gesetz zur Laufzeitverlängerung, zumindest der drei verbleibenden Kraftwerke, ohne dies durch Änderung des § 1 Abs.1 darzulegen. Die 13. Novelle führte zeitlich gestaffelte Endtermine für die Berechtigung des Leistungsbetriebs der im Jahre /August 2011 noch in Betrieb befindlichen Kernkraftwerke und die Streichung der zuvor vereinbarten Zusatzstrommengen, mit der Einführung fester Abschalttermine in § 7 Abs. 1a AtG.

Eine Verlängerung der Laufzeiten und eine Abkehr von § 7 1 Abs.1 AtG führt zu der Problematik, dass hierin eigentlich eine neue Genehmigung für einen neuen Leistungsbetrieb der drei Kraftwerke zu sehen wäre. Eine solche ist im AtG gerade nicht vorgesehen.

Unabhängig von der fehlenden Rechtsgrundlage im Gesetzentwurf der CDU/CSU wäre eine solche Genehmigung nur nach Prüfung der Regeln zum Stand der Technik zur Zeit der „fiktiven“ Beantragung

eines neuen Leistungsbetriebes möglich. Hier stellen sich die Fragen der aufsichtsrechtlichen Bewertung durch die zuständigen Genehmigungsbehörden. Es gibt keine verlässlichen vorhandenen Grundlagen für eine derartige Bewertung im Rahmen der regelmäßigen Aufsicht. Vielmehr wäre zunächst eine seit 2009 nicht mehr durchgeführte „Periodische Sicherheitsprüfung“ (PSÜ) notwendig. Auch muss bei einer derartigen Verlängerung alter Anlagen unter Beachtung der Verhältnismäßigkeit eine konkrete Prüfung entsprechend den Sicherheitsanforderungen an Kernkraftwerke vom 22. 11. 2012 durchgeführt werden.⁵ Nach dem AtG sind diese Überprüfungen alle 10 Jahre durchzuführen.

Eine derartige umfangreiche Prüfung, die erfahrungsgemäß dann auch mit einem Maßnahme- Katalog und Verbesserungsvorschlägen verbunden sein wird, ist vor dem Weiterbetrieb der Kraftwerke durchzuführen. Artikel 8 c Buchstabe b der Richtlinie (Euratom) 2009/71 des Rates für die nukleare Sicherheit kerntechnischer Anlagen schreibt die Überprüfungspflicht ausdrücklich vor. Die Bundesregierung hatte dann auch bereits Anfang März 2022 geprüft, ob eine Verlängerung der Laufzeiten der noch im Betrieb befindlichen drei Atomkraftwerke in Deutschland umsetzbar wäre und inwiefern diese Verlängerung zur Energiesicherheit beitragen könnte. Im Ergebnis einer Abwägung von Nutzen und Risiken hat die Bundesregierung dann eine Laufzeitverlängerung auch angesichts der aktuellen Gaskrise abgelehnt.⁶ Auch wurde im Juli 2022 ein ausführliches Gutachten zu Risiken einer Laufzeitverlängerung wissenschaftlich erarbeitet.⁷

Grenzüberschreitende Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich

Da angesichts des Alters und bereits vorhandener Störungen mit hoher Wahrscheinlichkeit Maßnahmen vor der Verlängerung für die Sicherheit durchzuführen sind, muss auf jeden Fall vor der Genehmigung und der gesetzlichen ausführlichen Regelung eine grenzüberschreitende UVP durchgeführt werden. Dies hat der EuGH klar in einem Urteil in der Rechtssache C-411/17 Inter-Environnement Wallonie ASBL und Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen ASBL / Conseil des ministres (Vorlageverfahren) und der in Belgien gesetzlich geregelte Laufzeitverlängerung für die dortigen Atomkraftwerke Doel 1 und Doel 2. Der Gerichtshof war der Ansicht, dass der belgische Gesetzgeber von der Art und der technischen und finanziellen Machbarkeit der Arbeiten sowie den Investitionen, die die Verlängerung der Dauer der industriellen Stromerzeugung erfordern, Kenntnis gehabt haben musste. Nach Auffassung des Gerichtshofs sind diese Maßnahmen und die Modernisierungsarbeiten, die mit ihnen untrennbar verbunden sind, zusammen und vorbehaltlich der Tatsachenwürdigung durch den belgischen Verfassungsgerichtshof Bestandteil ein und desselben „Projekts“ im Sinne der UVP-Richtlinie. Was sodann die Gefahr erheblicher Auswirkungen auf die Umwelt betrifft, muss dieses Projekt nach Auffassung des Gerichtshofs so angesehen werden, dass es hinsichtlich der Gefahren für die Umwelt ein Ausmaß hat, das dem der Erstinbetriebnahme dieser Kraftwerke vergleichbar ist. Folglich muss ein solches Projekt zwingend einer Prüfung in Bezug auf seine Auswirkungen auf die

⁵ Siehe Base, https://www.base.bund.de/SharedDocs/Downloads/BASE/DE/rsh/3-bmub/3_0_1.html

⁶ Prüfung des Weiterbetriebs von Atomkraftwerken aufgrund des Ukraine-Kriegs, 7. März 2022;

https://www.bmuv.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Nukleare_Sicherheit/laufzeitverlaengerung_akw_bf.pdf

⁷ Dipl.-Phys. Oda Becker, Risiken einer Laufzeitverlängerung, Aktuelle Probleme und Gefahren bei deutschen Atomkraftwerken, Juli 2022;

https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/atomkraft/atomkraft_atomstudie_laufzeit_verlaengerung_2022.pdf

Umwelt gemäß der UVP-Richtlinie unterzogen werden. Da zudem die Kraftwerke Doel 1 und Doel 2 in der Nähe der belgisch-niederländischen Grenze gelegen sind, muss ein solches Projekt auch einem grenzüberschreitenden Prüfungsverfahren nach dieser Richtlinie unterzogen werden. Diese Prüfung musste vor dem Erlass des Gesetzes, mit dem die Laufzeit der betreffenden Kraftwerke verlängert wird, stattfinden: Insoweit spielt es auch keine Rolle, dass für die Wiederinbetriebnahme eines der Kraftwerke die Erteilung einer Genehmigung durch die Verwaltung erforderlich sei.

Die Bundesländer Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen sowie die Bundesregierung haben sich intensiv gegen die Laufzeitverlängerung in Belgien sowohl in Bezug auf die Kraftwerke in Doel aber auch das AKW in Tihange ohne vorherige UVP gewehrt. Selbstverständlich wird Deutschland nun seinerseits eine UVP für Vorhaben mit grenzüberschreitendem Charakter durchführen müssen, um den EU rechtlichen sowie den Vorgaben unter der ESPOO- und der Aarhus Konvention Genüge zu tragen. Auf die Ausnahme der Zulässigkeit einer nachträglichen UVP zur Abwehr einer tatsächlichen und schwerwiegenden Gefahr der Stromversorgung wie sie in dem o.g. EuGH-Urteil dargelegt wird, kann sich Deutschland hier nicht berufen. ES ist ausreichend, den milderen Weg des Entwurfs der Bundesregierung mit einem Streckbetrieb unter Einsatz der vorhandenen und eingebauten Brennstäbe über den Winter durchzuführen und so kurzfristig und im o.g. „Konzert“ mit etlichen weiteren Maßnahmen eine Notsituation zu überbrücken.

Notifizierungspflicht nach Artikel 37 EA

Im Gegensatz zum Entwurf der Bundesregierung ist für diesen Gesetzentwurf eine Notifizierung an die Europäische Kommission nach den o.g. Regeln erforderlich. Damit wäre eine Verzögerung von bis zu 6 Monaten einzurechnen.

Fehlen eines Betreibers pro Kraftwerk

In dem o.g. Prüfvermerk der Ministerien wird veröffentlicht, dass die derzeitigen Betreiber keine Verantwortung für einen Weiterbetrieb über Laufzeitverlängerung aufgrund der damit nicht auszuschließenden Risiken übernehmen möchten. Sie erklärten gegenüber der Regierung, dass dann „idealerweise die Bundesregierung eine „Eigner“-Rolle übernehmen“ müsse.

Dies ist aber aufgrund der Notwendigkeit der Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden vom Betrieb einer Anlage bereits nach dem Europäischen Recht ausgeschlossen. Es besteht das Risiko, dass ein Gesetz aufgrund dieses Entwurfs eine leere Hülle bleibt, ohne, dass ein Plus an Versorgungssicherheit in einer Notfallmaßnahme erwirkt wird.

Hamburg, 8.11.2022