



Sachstand

Rechtliche Einzelfragen zum Weiterbetrieb der AKWs Isar 2, Emsland und Neckarwestheim 2

Rechtliche Einzelfragen zum Weiterbetrieb der AKWs Isar 2, Emsland und Neckarwestheim 2

Aktenzeichen: WD 8 - 3000 - 077/22

Abschluss der Arbeit: 7. November 2022

Fachbereich: WD 8: Umwelt, Naturschutz, Reaktorsicherheit, Bildung und Forschung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzugeben und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Gesetze, Vorschriften und Erlaubnisse	4
2.1.	Anpassung des Atomgesetzes	4
2.1.1.	Berechtigung für den Leistungsbetrieb	4
2.1.2.	Periodische Sicherheitsüberprüfung	5
2.1.3.	Sonstige Anpassungen	5
2.1.4.	Vorgesehene Anpassungen im Gesetzesentwurf zum 19. AtGÄndG	5
2.2.	Kein Anpassungsbedarf bei den Betriebsgenehmigungen	6
3.	Grenzüberschreitende Umweltverträglichkeitsprüfung	8
4.	Verzögerungen aufgrund von Rechtsstreitigkeiten	10
4.1.	Streckbetrieb bis zum 15. April 2023	10
4.1.1.	Überprüfung des 19. AtGÄndG vor dem Bundesverfassungsgericht	10
4.1.2.	Auflagen und Anordnungen der Aufsichtsbehörde	12
4.2.	Weiterbetrieb nach dem 15. April 2023	13

1. Einleitung

Nach geltender Rechtslage erlischt die Berechtigung zum Leistungsbetrieb der Atomkraftwerke (AKWs) Isar 2, Emsland und Neckarwestheim 2 mit Ablauf des 31. Dezember 2022. Vor dem Hintergrund des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine, der Abhängigkeit Deutschlands von Erdgaslieferungen aus Russland, sowie der volatilen Lage auf dem europäischen Gas- und Strommarkt ist der Weiterbetrieb der AKWs Isar 2, Emsland und Neckarwestheim 2 Gegenstand eines aktuellen Gesetzgebungsverfahrens. Mit dem **Neunzehnten Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes (19. AtGÄndG)**¹ sollen die Rahmenbedingungen für einen bis zum 15. April 2023 befristeten Weiterbetrieb der AKWs Isar 2, Emsland und Neckarwestheim 2 geschaffen werden.²

Dieser Sachstand beleuchtet rechtliche Einzelfragen eines Weiterbetriebs.

2. Gesetze, Vorschriften und Erlaubnisse

Ein Weiterbetrieb der AKWs Isar 2, Emsland und Neckarwestheim 2 über den 31. Dezember 2022 hinaus - sowohl im sog. Streckbetrieb³ als auch unter Einsatz neuer Brennelemente - setzt gesetzliche Anpassungen voraus (dazu Ziffer 2.1.). Eine Änderung oder Verlängerung der Betriebsgenehmigungen dieser drei AKWs dürfte hingegen nicht erforderlich sein (dazu Ziffer 2.2.).

2.1. Anpassung des Atomgesetzes

2.1.1. Berechtigung für den Leistungsbetrieb

Als Reaktion auf das Erdbeben in Japan im Jahre 2011 und die dadurch hervorgerufene nukleare Katastrophe im japanischen Kernkraftwerk Fukushima erfolgte mit dem 13. Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes (AtG)⁴ vom 31. Juli 2011⁵ das zeitlich gestaffelte **Erlöschen der Berechtigungen für den Leistungsbetrieb** einzelner Kernkraftwerke - längstens mit Ablauf des 31. Dezember 2022.⁶

1 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Neunzehnten Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes (19. AtGÄndG), Drucksache 20/4217, <https://dsr.bundestag.de/btd/20/042/2004217.pdf>. Gesetzgebungsverfahren abrufbar unter: <https://dip.bundestag.de/vorgang/neunzehntes-gesetz-zur-%C3%A4nderung-des-atomgesetzes-19-atg%C3%A4ndg/292652?f.wahlperiode=20&rows=25&pos=3>.

2 Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Sachstandes war das Gesetzgebungsverfahren noch nicht abgeschlossen.

3 Beim sog. Streckbetrieb wird ein Reaktor über das natürliche Ende seines Brennelemente-Zyklus hinaus betrieben. Vgl. Gesellschaft für Anlagen- und Reaktorsicherheit (GRS) gGmbH, Streckbetrieb, <https://www.grs.de/de/glossar/streckbetrieb>.

4 Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz - AtG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15.7.1985 (BGBl. I S. 1565), das zuletzt durch die Bekanntmachung vom 3.1.2022 (BGBl. I S. 14) geändert worden ist, <https://www.gesetze-im-internet.de/atg/AtG.pdf>.

5 BGBl. I 2011, S. 1704. Siehe auch Gesetzesbegründung in Drs. 17/6070.

6 Erbs/Kohlhaas/Steindorf/Häberle, 239. EL Dezember 2021, AtG § 7 Rn. 2e.

Ein Weiterbetrieb der AKWs Isar 2, Emsland und Neckarwestheim 2 über den 31. Dezember 2022 hinaus würde eine **Änderung des Atomgesetzes** erfordern, mit der die **kalendermäßigen Befristungen in § 7 Abs. 1a AtG** entfallen bzw. angepasst werden müssten. Darüber bedürfte es einer Entscheidung hinsichtlich der nach geltender Rechtslage bestehenden Verknüpfung zwischen der Berechtigung zum Leistungsbetrieb und der in **Anlage 3 Spalte 2** zum AtG für die entsprechende Anlage aufgeführten **Elektrizitätsmenge**. Eine solche Entscheidung könnte in der Zuteilung neuer Elektrizitätsmengen bzw. im Verzicht auf die Festlegung von Reststrommengen und der Auflösung der Verknüpfung von Leistungsberechtigung und Elektrizitätsmengenkontingent bestehen.

2.1.2. Periodische Sicherheitsüberprüfung

§ 19a AtG enthält Vorgaben zur Überprüfung, Bewertung und kontinuierlichen Verbesserung kerntechnischer Anlagen. Gemäß **§ 19a Abs. 1 AtG i.V.m. der Anlage 4** zum AtG waren die AKWs Isar 2, Emsland und Neckarwestheim 2 **zuletzt zum 31. Dezember 2009** einer Sicherheitsüberprüfung (sog. Periodische Sicherheitsüberprüfung - PSÜ) zu unterziehen. Grundsätzlich sind die Ergebnisse einer erneuten Sicherheitsüberprüfung und Bewertung jeweils **alle zehn Jahre** vorzulegen.

Gemäß **§ 19a Abs. 2 AtG** entfällt die Verpflichtung zur PSÜ, wenn der Genehmigungsgeber gegenüber der Aufsichtsbehörde und der Genehmigungsbehörde verbindlich erklärt, dass er den Leistungsbetrieb der Anlage spätestens drei Jahre nach einem Stichtag zur Sicherheitsüberprüfung endgültig einstellen wird. In Ansehung des Erlöschens der Berechtigung zum Leistungsbetrieb der AKWs Isar 2, Emsland und Neckarwestheim 2 qua Gesetzes mit Ablauf des 31. Dezember 2022 wurde von einer Sicherheitsüberprüfung im Jahr 2019 abgesehen.

Im Falle einer Laufzeitverlängerung der AKWs Isar 2, Emsland und Neckarwestheim 2 über den 31. Dezember 2022 hinaus dürfte die für das Jahr 2019 ausgesetzte PSÜ nach geltendem Recht unmittelbar nachzuholen sein. Für eine **nochmalige Verschiebung des Stichtages** der PSÜ oder einen **Verzicht auf die PSÜ** für den Zeitraum eines Weiterbetriebs wäre die gesetzliche Regelung des § 19a AtG erneut anzupassen und z.B. ihre Anwendbarkeit zu beschränken. Eine solche Entscheidung berührt Gesichtspunkte des **Risikomanagements für die Hochrisikotechnologie Atomkraft** und dürfte daher eine **sorgfältige Abwägung** erfordern.

2.1.3. Sonstige Anpassungen

Weitergehende Anpassungen im AtG könnten erforderlich sein, wenn ein in zeitlicher Hinsicht erheblicher Weiterbetrieb politisch angestrebt werden sollte. In geltender Fassung gibt der Gesetzeszweck des **§ 1 Nr. 1 AtG** vor, die Nutzung der Kernenergie zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität geordnet zu beenden. Bei längerfristigem Festhalten an der Kernenergie müsste ggf. eine Neuformulierung des § 1 Nr. 1 AtG erwogen werden.

2.1.4. Vorgesehene Anpassungen im Gesetzesentwurf zum 19. AtGÄndG

Der Gesetzesentwurf zum 19. AtGÄndG sieht vor, dass **§ 7 Abs. 1e AtG** wie folgt gefasst wird:

„(1e) Abweichend von Absatz 1a Satz 1 erlöschen die Berechtigungen zum Leistungsbetrieb für die Kernkraftwerke Isar 2, Emsland und Neckarwestheim 2 mit Ablauf des 15. April 2023.“

Dies gilt unabhängig davon, ob die in Anlage 3 Spalte 2 für die Kernkraftwerke Isar 2, Emsland und Neckarwestheim 2 jeweils aufgeführte Elektrizitätsmenge oder die sich auf Grund von Übertragungen nach Absatz 1b für diese Anlagen ergebende Elektrizitätsmenge erzeugt worden ist. Für den weiteren Leistungsbetrieb nach Satz 1 sind nur die in der jeweiligen Anlage noch vorhandenen Brennelemente zu nutzen. Auf die in Satz 1 genannten Kernkraftwerke ist § 19a Absatz 1⁷ nicht anzuwenden. Im Übrigen bleiben die Vorschriften dieses Gesetzes, insbesondere die Befugnisse der zuständigen atomrechtlichen Genehmigungs- und Aufsichtsbehörden nach den §§ 17 und 19 unberührt.“⁸

Damit finden sich die unter Ziffer 2.1.1. und Ziffer 2.1.2. aufgezeigten Anpassungen des AtG im Gesetzesentwurf wieder. Der Gesetzesentwurf enthält keine Ausführungen zum Themenkomplex Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP). Insbesondere verhält er sich nicht zu der Frage, wann eine AKW-Laufzeitverlängerung durch Gesetz einer UVP im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens bedarf (siehe dazu unter Ziffer 3 dieses Sachstandes).

2.2. Kein Anpassungsbedarf bei den Betriebsgenehmigungen

Es lassen sich folgende relevante Betriebszustände bzw. Ereignisse im Leben eines AKWs unterscheiden: Leistungsbetrieb zur Stromerzeugung, Abschaltung bzw. Erlöschen der Berechtigung zum Leistungsbetrieb, Nachbetrieb, Restbetrieb, Rückbau. Für die genehmigungsrechtliche Einordnung des Anlagenstatus differenziert das AtG zwischen der **Errichtungs- bzw. Betriebsgenehmigung** nach § 7 Abs. 1 S. 1 AtG und der **Stilllegungsgenehmigung** gemäß § 7 Abs. 3 S. 1 AtG. Die einzelnen technischen Phasen (Leistungs-, Nach- und Restbetrieb) unterfallen unterschiedlichen genehmigungsrechtlichen Regimen. Während Leistungs- und Nachbetrieb von der Betriebsgenehmigung umfasst sind, leitet die Stilllegungsgenehmigung in den Restbetrieb über und ermöglicht sodann die einzelnen Schritte des Rückbaus.⁹

Die in § 7 Abs. 1a AtG gesetzten Fristen betreffen nicht die Genehmigung von Anlagen gemäß § 7 AtG im Ganzen, sondern allein die Berechtigung zum Leistungsbetrieb als Ausschnitt aus dieser Genehmigung.¹⁰ Das Erlöschen der Berechtigung zum Leistungsbetrieb nach § 7 Abs. 1a AtG steht auch in keinem sachlichen oder rechtlichen Zusammenhang mit der Stilllegung bzw. dem Rückbau.¹¹ Der gesetzliche Regelungsgehalt des § 7 Abs. 1a AtG beschränkt sich darauf, dass die AKWs Isar 2, Emsland und Neckarwestheim 2 ab dem 31. Dezember 2022 keine Elektrizität mehr

7 Betrifft die Periodische Sicherheitsüberprüfung (PSÜ). Fußnote nicht im Original.

8 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Neunzehnten Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes (19. AtGÄndG), Drucksache 20/4217, <https://dsrerver.bundestag.de/btd/20/042/2004217.pdf>, S. 7.

9 Zum Ganzen: Bender, Ein Blick zurück in die Zukunft? Rechtliche Voraussetzungen eines Wiedereinstiegs in die Nutzung der Kernenergie zur Elektrizitätserzeugung aus klimaschutzpolitischen Gründen, EurUP 1/2022, 73 (83).

10 Posser, in: Hennenhöfer/Mann/Pelzer/Sellner, AtG/PÜ, Kommentar 2021, § 7 AtG Rn. 23. Ebenso Bender (Fn. 5), S. 83.

11 Bender (Fn. 5), S. 85.

produzieren dürfen. Nach dem 31. Dezember 2022 entsteht somit ein Anlagenbetrieb wie bei einer Revision - die Anlage befindet sich im Nichtleistungsbetrieb.¹² Andere Regelungsinhalte der atomrechtlichen Genehmigung(en) als die zum Leistungsbetrieb notwendigen bleiben dagegen bestehen.¹³ Eine Rücknahme der gesetzgeberischen Entscheidung über den Wegfall der Berechtigung zum Leistungsbetrieb würde für die AKWs Isar 2, Emsland und Neckarwestheim 2 grundsätzlich die **Fortführung eines bereits genehmigten Betriebes** ermöglichen, sodass es hierzu keiner erneuten behördlichen Genehmigung bedürfte.¹⁴

Unterlagen zu den Betriebsgenehmigungen der AKWs Isar 2, Emsland und Neckarwestheim 2 lagen den Wissenschaftlichen Diensten im Rahmen der Erstellung dieses Sachstandes nicht vor. Es ist aber davon auszugehen, dass es sich dabei um **unbefristete Genehmigungen** handelt. § 17 Abs. 1 S. 4 AtG schließt die (behördliche)¹⁵ Befristung für nach § 7 AtG erteilte Genehmigungen aus. Dieser Ausschluss beruht auf der Erwägung des historischen Gesetzgebers, dass derartige Anlagen sehr große Investitionen erfordern, die ein Betreiber in der Regel nur bei Erteilung einer unbefristeten Genehmigung zu tätigen bereit sein wird.¹⁶

Wird ein Betrieb der AKWs Isar 2, Emsland und Neckarwestheim 2 über den 31. Dezember 2022 hinaus angestrebt, so wäre unter Berücksichtigung der aufgezeigten atomgesetzlichen Genehmigungslage zu verhindern, dass diese AKWs durch landesbehördliche Erteilung von Stilllegungsgenehmigungen nach § 7 Abs. 3 AtG in die Phasen des Restbetriebs und Abbaus eintreten.¹⁷ Bereits gestellte Stilllegungsanträge könnten von den Genehmigungsinhabern bis zum Zeitpunkt der Bescheidung zurückgezogen werden.¹⁸

12 Posser, in: Hennenhöfer/Mann/Pelzer/Sellner, AtG/PÜ, Kommentar 2021, § 7 AtG Rn. 23.

13 Posser, in: Hennenhöfer/Mann/Pelzer/Sellner, AtG/PÜ, Kommentar 2021, § 7 AtG Rn. 24.

14 Siehe auch Wissenschaftliche Dienste, Kurzinformation „Zum Weiterbetrieb der noch betriebenen Atomkraftwerke in Deutschland“ (WD 3 - 3000 - 041/22), <https://www.bundestag.de/resource/blob/899868/cd5fe3ed8f3a8eda2853bb25c54996ca/WD-3-041-22-pdf-data.pdf>.

15 § 17 Abs. 1 S. 4 AtG ist im Zuge des 13. Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes vom 31.7.2011 und des mit ihm einhergehenden zeitlich gestaffelten Erlöschens der Berechtigungen für den Leistungsbetrieb einzelner Kernkraftwerke nicht angepasst worden. Es dürfte davon auszugehen sein, dass § 7 Abs. 1a AtG dieser Regelung als lex specialis und lex posterior vorgehen soll. Auch könnte argumentiert werden, dass sich § 17 Abs. 1 S. 4 AtG seinem inneren Normzusammenhang entsprechend nur auf behördliche Verfügungen bezieht und deshalb Beschränkungen durch Gesetz nicht erfasst. So Posser, in: Hennenhöfer/Mann/Pelzer/Sellner, AtG/PÜ, Kommentar 2021, § 7 AtG Rn. 25.

16 Ewer, in: Hennenhöfer/Mann/Pelzer/Sellner, AtG/PÜ, Kommentar 2021, § 17 AtG Rn. 10.

17 Bender (Fn. 5), S. 88.

18 Bender (Fn. 5), S. 85.

3. Grenzüberschreitende Umweltverträglichkeitsprüfung

Gegenstand der **UVP-Richtlinie der Europäischen Union** (UVP-RL)¹⁹ ist die Umweltverträglichkeitsprüfung bei öffentlichen und privaten Projekten, die möglicherweise erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben (Art. 1 Abs. 1 UVP-RL). Als „Projekt“ definiert Art. 1 Abs. 2 a) der UVP-RL „die Errichtung von baulichen oder sonstigen Anlagen“ sowie „sonstige Eingriffe in Natur und Landschaft einschließlich derjenigen zum Abbau von Bodenschätzen“. Projekte des Anhangs I der UVP-RL werden grundsätzlich einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen (Art. 4 Abs. 1 UVP-RL). „Kernkraftwerke und andere Kernreaktoren einschließlich der Demontage oder Stilllegung solcher Kraftwerke oder Reaktoren“ unterfallen dem Anhang I der UVP-RL (Anhang I, Ziff. 2.b). Auch für jede Änderung oder Erweiterung von Projekten, die im Anhang I aufgeführt sind, ist eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen (Anhang I, Ziff. 24).

Hinsichtlich der Verpflichtung zur (grenzüberschreitenden) Umweltverträglichkeitsprüfung im Falle der **Verlängerung von AKW-Laufzeiten** bestehen rechtliche Unsicherheiten. In der politischen Diskussion ist teilweise umstritten, ob eine reine Laufzeitverlängerung den Projektbegriff der UVP-RL erfüllt.²⁰

Diese Unsicherheiten dürften auch durch eine jüngere **Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs** (EuGH) nicht vollends beseitigt worden sein. Der EuGH hatte sich in einem Vorabentscheidungsverfahren zum ersten Mal mit der Frage der UVP-Pflicht für Laufzeitverlängerungen zu befassen. In seinem Urteil vom 29. Juli 2019²¹ stellte der EuGH fest, dass die gesetzlich festgelegte Laufzeitverlängerung der beiden belgischen Kernkraftwerke **Doel-1 und Doel-2** nach der UVP-Richtlinie einer grenzüberschreitenden Umweltverträglichkeitsprüfung bedurfte. Der zugrundeliegende Rechtsstreit betraf ein Gesetz, welches die Wiederaufnahme der industriellen Stromerzeugung des abgeschalteten AKWs Doel-1 für die Dauer von fast zehn Jahren sowie das Aufschieben der Außerbetriebnahme des in Betrieb befindlichen AKWs Doel-2 um zehn Jahre - jeweils nach umfangreicher Modernisierung - vorsah.

Diese EuGH-Entscheidung zugrunde gelegt, dürften sowohl die Dauer der Laufzeitverlängerung - auch hinsichtlich der zusätzlichen Menge an radioaktivem Abfall - als auch der Umfang etwaig erforderlicher Modernisierungsarbeiten für die Anwendbarkeit der UVP-Richtlinie eine Rolle

19 Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.12.2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (Abl. L 26 vom 28.1.2012, S. 1), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:02011L0092-20140515&from=EN>.

20 Verneinend etwa Beckmann, Grenzüberschreitende Umweltverträglichkeitsprüfungen für Laufzeitverlängerungen ausländischer Kernkraftwerke und deutscher Zwischenlager?, UPR 2019, 121 (122 f.). Bejahend etwa BMWK/BMUV (2022), Prüfung des Weiterbetriebs von Atomkraftwerken aufgrund des Ukraine-Kriegs (Prüfvermerk), <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/P-R/pruefvermerk-laufzeitverlaengerung-atomkraftwerke.pdf?blob=publicationFile&v=6>.

21 EuGH, Urteil vom 29.7.2019, Rechtssache C-411/17, Inter-Environnement Wallonie und Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=5EA8204DED3D93BBE7B4434E6EF16A66?text=&docid=216539&pageIndex=0&clang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=538701>.

spielen. Jedenfalls bei einem nicht nur geringfügigen Weiterbetrieb sowie bei wesentlichen technischen Änderungen (Umbau, Brennelementwechsel, zusätzlicher radioaktiver Abfall²²) dürfte es angesichts der Hochrisikotechnologie Atomkraft gut vertretbar sein, eine UVP-Pflicht anzunehmen. Bei einem sog. Streckbetrieb um wenige weitere Monate ohne technische Änderungen und ohne zusätzliche radioaktive Abfälle dürften gute Gründe dafür sprechen, dass es einer UVP nicht bedarf.

Im Falle eines über den 15. April 2023 hinausgehenden Weiterbetriebs der AKWs Isar 2, Emsland und Neckarwestheim 2 unter Verwendung neuer Brennelemente dürfte ein **Verzicht auf eine Umweltverträglichkeitsprüfung** nur mit dem **Erhalt der Versorgungssicherheit** begründet werden können. Nach Auffassung der Europäischen Kommission ist Art. 2 Abs. 4 der UVP-RL, wonach Mitgliedstaaten in Ausnahmefällen ein bestimmtes Projekt von den Bestimmungen der UVP-RL ausnehmen können, eng auszulegen. Damit von einem **Ausnahmefall** die Rede sein könne, müsse der Mitgliedstaat nachweisen, dass die betreffende Gefahr (z.B. für die Stromversorgungssicherheit) bei vernünftiger Betrachtung wahrscheinlich und das geplante Projekt hinreichend dringlich sei.²³ Hierfür müsste eine vergleichbare Stresssituation für die Stromversorgungssicherheit in Deutschland nachgewiesen werden, wie dies durch die vier deutschen Übertragungsnetzbetreiber in ihrem „Abschlussbericht Sonderanalysen Winter 2022/2023“ (sog. 2. Stresstest) erfolgte.²⁴ Nur unter dieser Voraussetzung ließe sich die Annahme rechtfertigen, dass der Weiterbetrieb der AKWs Isar 2, Emsland und Neckarwestheim 2 - für sich genommen und unter Außerachtlassung weiterer energiepolitischer Maßnahmen - für die Abwendung einer konkreten Gefahr für die Stromversorgungssicherheit dringend geboten sei.

Eine Ausnahme von der Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung würde jedenfalls Art. 7 der UVP-RL unberührt lassen, welcher Informations- und Beteiligungspflichten im Falle grenzüberschreitender Umweltauswirkungen enthält. Auch bei Annahme eines Ausnahmefalles wäre damit sicherzustellen, dass die Verpflichtungen der UVP-RL zur **grenzüberschreitenden Konsultation** erfüllt werden.²⁵ Diese Verpflichtung müsste dann während eines wiederum notwendigen Gesetzgebungsverfahrens erfüllt werden.

22 Auf die „zusätzliche Hypothek für die Entsorgungsfrage“ hinweisend: BASE, Stellungnahme des BASE-Präsidenten: Eine Frage der Sicherheit, <https://www.base.bund.de/SharedDocs/Stellungnahmen/BASE/DE/2022/base-stellungnahme-koenig-sicherheit-laufzeitverlaengerung.html>.

23 Europäische Kommission (2019), Leitfaden zur Anwendung der Ausnahmen im Rahmen der Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung (Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates in ihrer durch die Richtlinie 2014/52/EU geänderten Fassung) - Artikel 1 Absatz 3, Artikel 2 Absätze 4 und 5, ABl. C 386/12, https://www.umwelt-online.de/regelwerk/eu/19a/19a_c386_05_leitf.pdf.

24 50Hertz/Amprion/TenneT/TransnetBW (2022), Abschlussbericht Sonderanalysen Winter 2022/2023, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Energie/20220914-stresstest-strom-ergebnisse-langfassung.pdf?blob=publicationFile&v=18>, S. 61.

25 Siehe auch Espoo-Konvention (Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, <https://unece.org/environment-policy/environmental-assessment/text-convention>), der eine Ausnahme von der Pflicht zur Durchführung einer grenzüberschreitenden Umweltverträglichkeitsprüfung aufgrund einer Gefahr z.B. für die Stromversorgungssicherheit nicht zu entnehmen ist.

4. Verzögerungen aufgrund von Rechtsstreitigkeiten

Für den Weiterbetrieb der AKWs Isar 2, Emsland und Neckarwestheim 2 über den 31. Dezember 2022 hinaus bedarf es **keiner neuen behördlichen Genehmigung** (siehe dazu Ziffer 2.2.), die gerichtlich im Wege einer Anfechtungsklage vor einem Verwaltungsgericht angegriffen werden könnte. Einzelne Aspekte möglicher Rechtsbehelfe mit Bezug auf den Weiterbetrieb der AKWs Isar 2, Emsland und Neckarwestheim 2 werden im Folgenden überblicksartig dargestellt.

4.1. Streckbetrieb bis zum 15. April 2023

4.1.1. Überprüfung des 19. AtGÄndG vor dem Bundesverfassungsgericht

Das **Neunzehnte Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes (19. AtGÄndG)**²⁶, mit dem die Rahmenbedingungen für einen bis zum 15. April 2023 befristeten Weiterbetrieb der AKWs Isar 2, Emsland und Neckarwestheim 2 geschaffen werden sollen²⁷, könnte Gegenstand einer **Verfassungsbeschwerde** vor dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in Karlsruhe sein.

Im Hinblick auf den im 19. AtGÄndG vorgesehenen Weiterbetrieb (kurzfristig, beginnend am 1. Januar 2023) bedürfte es eines Antrages auf Eilrechtsschutz gemäß § 32 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes (BVerfGG).²⁸ Danach kann das BVerfG im Streitfall einen Zustand durch **einstweilige Anordnung** vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinsen Wohl dringend geboten ist (§ 32 Abs. 1 BVerfGG). Einer sich dem vorläufigen Rechtsschutzverfahren in der Hauptsache anschließende **Verfassungsbeschwerde** kommt **kein Suspensiveffekt** zu. Sie beseitigt daher nicht die Fortgeltung der angegriffenen Rechtsnorm, hier des Art. 1 des 19. AtGÄndG. Die einstweilige Anordnung bleibt daher das einzige rechtliche Mittel, um der Verfassungsbeschwerde aufschiebende Wirkung zu verschaffen.²⁹

26 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Neunzehnten Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes (19. AtGÄndG), Drucksache 20/4217, <https://dserv.bundestag.de/btd/20/042/2004217.pdf>. Gesetzgebungsverfahren abrufbar unter: <https://dip.bundestag.de/vorgang/neunzehntes-gesetz-zur-%C3%A4nderung-des-atomgesetzes-19-atg%C3%A4ndg/292652?f.wahlperiode=20&rows=25&pos=3>.

27 Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Sachstandes war das Gesetzgebungsverfahren noch nicht abgeschlossen.

28 Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (Bundesverfassungsgerichtsgesetz - BVerfGG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 11.8.1993 (BGBl. I S. 1473), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 20.11.2019 (BGBl. I S. 1724) geändert worden ist, <https://www.gesetze-im-internet.de/bverfgg/BJNR002430951.html>.

29 Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge/Bethge, 61. EL Juli 2021, BVerfGG § 13 Nr. 8a Rn. 44. Zuck/Eisele, Das Recht der Verfassungsbeschwerde, 6. Auflage 2022, 1. Kapitel Rn. 12.

Auf Ebene der Begründetheit eines solchen Eilantrages prüft das BVerfG zunächst, ob sich die Verfassungsbeschwerde als offensichtlich unzulässig oder offensichtlich unbegründet erweist.³⁰ Sodann nimmt das BVerfG eine **Folgenabwägung anhand einer Doppelhypothese** vor: Es werden die Nachteile, welche einträten, wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, die Verfassungsbeschwerde aber Erfolg hätte, mit den Nachteilen abgewogen, welche entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, die Verfassungsbeschwerde aber erfolglos bliebe.³¹ Für die Vornahme der Folgenabwägung legt das BVerfG einen strengen Prüfungsmaßstab an, welchen es zu einem **besonders strengen Maßstab** ausweitet, wenn es um die **vorläufige Außerkraftsetzung eines Gesetzes** geht.³²

„Wird die Aussetzung des Vollzugs eines Gesetzes begehrt, gelten dafür besonders hohe Hürden [...]. Das Bundesverfassungsgericht darf von seiner Befugnis, den Vollzug eines Gesetzes auszusetzen, nur mit größter Zurückhaltung Gebrauch machen, weil dies einen erheblichen Eingriff in die originäre Zuständigkeit des Gesetzgebers darstellt [...]. Müssen die für eine vorläufige Regelung sprechenden Gründe schon im Regelfall so schwer wiegen, dass sie den Erlass einer einstweiligen Anordnung unabdingbar machen, so müssen sie, wenn beantragt ist, den Vollzug eines Gesetzes auszusetzen, darüber hinaus ganz besonderes Gewicht haben und in Ausmaß und Schwere deutlich die Nachteile überwiegen, die im Falle der vorläufigen Außerkraftsetzung eines sich als verfassungsgemäß erweisenden Gesetzes einträten [...]. Insoweit ist von entscheidender Bedeutung, ob die Nachteile irreversibel oder auch nur sehr erschwert revidierbar sind, um das Aussetzungsinteresse durchschlagen zu lassen. In die Folgenabwägung sind auch die Auswirkungen auf alle von dem Gesetz Betroffenen einzubeziehen und nicht nur diejenigen für die Beschwerdeführenden selbst. Stehen die jeweiligen Nachteile der abzuwägenden Folgenkonstellationen einander in etwa gleichgewichtig gegenüber, verbietet es die mit Blick auf die Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) notwendige Zurückhaltung des Bundesverfassungsgerichts, das angegriffene Gesetz auszusetzen, bevor geklärt ist, ob es mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Das Bundesverfassungsgericht setzt ein Gesetz also nur dann nach § 32 BVerfGG vorläufig außer Vollzug, wenn die Gründe für den Erlass der einstweiligen Anordnung deutlich überwiegen [...].“³³

Ein Streckbetrieb der AKWs Isar 2, Emsland und Neckarwestheim 2 würde dazu führen, dass die Bürgerinnen und Bürger den sich aus der Hochrisikotechnologie Atomkraft ergebenen Unfallgefahren dreieinhalb Monate länger ausgesetzt wären als nach geltender Rechtslage vorgesehen.

30 Auf die Darstellung der einzelnen Voraussetzungen für die Zulässigkeit und Begründetheit eines Antrages auf Eilrechtsschutz bzw. einer Verfassungsbeschwerde wird im Rahmen dieses Sachstandes verzichtet. Für weiterführende Informationen vgl. z.B. Hoof, Eilrechtsschutz durch das Bundesverfassungsgericht, https://publshup.uni-potsdam.de/opus4-ubp/frontdoor/deliver/index/docId/6596/file/proceedings_schulze_S81_91.pdf, sowie Merkblatt über die Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht, <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/DE/merkblatt.pdf?blob=publicationFile&v=20>.

31 BeckOK BVerfGG/Walter, 13. Ed. 1.6.2022, BVerfGG § 32 Rn. 42 ff.

32 BeckOK BVerfGG/Walter, 13. Ed. 1.6.2022, BVerfGG § 32 Rn. 50 f.

33 Vgl. z.B. den erfolglosen Eilantrag zur Außervollzugsetzung der "einrichtungs- und unternehmensbezogenen Nachweispflicht" (Immunitätsnachweis gegen COVID-19) nach § 20a IfSG. BVerfG, Ablehnung einstweilige Anordnung vom 10.2.2022, 1 BvR 2649/21, zitiert nach juris - Rn. 11.

Dies würde Art. 2 Abs. 2 GG (**Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit**) sowie Art. 20a GG (**Verantwortung für die künftigen Generationen**) tangieren. Mit einer vorläufigen Außerkraftsetzung des 19. AtGÄndG ginge demgegenüber der Verzicht auf den Beitrag der AKWs Isar 2, Emsland und Neckarwestheim 2 zur angespannten **Leistungsbilanz und Netzsicherheit** einher. Diese Nachteile betreffen die **Energieversorgung** als öffentliche Aufgabe von überragender Bedeutung, derer es zur Sicherung einer menschenwürdigen Existenz unumgänglich bedarf.³⁴ Vor diesem Hintergrund erscheint es unwahrscheinlich, dass das BVerfG im Rahmen einer Folgenabwägung die Gründe für eine vorläufige Außerkraftsetzung des 19. AtGÄndG als deutlich überwiegend ansehen würde.

4.1.2. Auflagen und Anordnungen der Aufsichtsbehörde

Der Gesetzesentwurf zum 19. AtGÄndG sieht vor, dass insbesondere die Befugnisse der zuständigen atomrechtlichen Genehmigungs- und Aufsichtsbehörden nach den §§ 17 und 19 AtG unberührt bleiben. Aus Rechtsschutzsicht denkbar wären daher auch ein Antrag/eine Klage auf Erlass nachträglicher Auflagen (§ 17 Abs. 1 S. 3 AtG) oder ein Antrag/eine Klage auf aufsichtsrechtliches Einschreiten der zuständigen Landesbehörde (§ 19 Abs. 3 AtG).

Gemäß § 17 Abs. 1 S. 3 AtG sind **nachträgliche Auflagen** zulässig, soweit dies zur Erreichung der in § 1 Nr. 2 und 3 AtG bezeichneten Zwecke erforderlich ist. § 1 Nr. 2 AtG bestimmt es als einen Zweck des AtG, Leben, Gesundheit und Sachgüter vor den Gefahren der Kernenergie und der schädlichen Wirkung ionisierender Strahlen zu schützen. Der Erlass nachträglicher Auflagen setzt voraus, dass die Antragstellerin oder der Antragsteller bzw. die Klägerin oder der Kläger einen Verstoß gegen eine drittschützende Vorschrift geltend machen kann. Maßnahmen zur Risikovermeidung könnten in Ansehung der juristischen Literatur nicht auf § 17 Abs. 1 S. 3 AtG gestützt werden. Denkbar wäre dagegen ein Berufen auf § 17 Abs. 1 S. 3 AtG, wenn aufgrund neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse und des Fortschritts der Technik nachträgliche Maßnahmen zum Schutz vor drohenden erheblichen Gefährdungen für Dritte erforderlich seien.³⁵

§ 19 Abs. 3 AtG lautet:

„Die Aufsichtsbehörde kann anordnen, dass ein Zustand beseitigt wird, der den Vorschriften dieses Gesetzes oder der auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen, den Bestimmungen des Bescheids über die Genehmigung oder allgemeine Zulassung oder einer nachträglich angeordneten Auflage widerspricht oder aus dem sich durch die Wirkung ionisierender Strahlen Gefahren für Leben, Gesundheit oder Sachgüter ergeben können. Sie kann insbesondere anordnen,

1. dass und welche Schutzmaßnahmen zu treffen sind,
2. dass radioaktive Stoffe bei einer von ihr bestimmten Stelle aufbewahrt oder verwahrt werden,

34 So bereits BVerfG, Beschluss vom 20.3.1984, 1 BvL 28/82, zitiert nach juris - Rn. 37.

35 Zum Ganzen: Ewer, in: Hennenhöfer/Mann/Pelzer/Sellner, AtG/PÜ, Kommentar 2021, § 17 AtG Rn. 52. Ebenso Sellner, Nachträgliche Auflagen und Widerruf der Genehmigung bei Kernenergieanlagen - Zu den Eingriffstatbeständen des § 17 AtG, In: Bürger - Richter - Staat: Festschrift für Horst Sendler, 1991, 339 (351).

3. dass der Umgang mit radioaktiven Stoffen, die Errichtung und der Betrieb von Anlagen der in § 7 bezeichneten Art einstweilen oder, wenn eine erforderliche Genehmigung nicht erteilt oder rechtskräftig widerrufen ist, endgültig eingestellt wird.“

Sofern Dritt betroffene die zuständige **Atomaufsichtsbehörde** zu einem **Einschreiten durch Erlass einer Anordnung** veranlassen wollen, müssen sie sich auf eine drittschützende Rechtsvorschrift berufen können, welche einen Anspruch auf ein solches aufsichtsbehördliches Einschreiten begründet. Nach der Rechtsprechung und juristischen Kommentierung genügt die allgemeine Behauptung, dass von der Anlage eine Gesundheitsgefahr ausgehe, nicht, um einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung zum Erfolg zu verhelfen. Vielmehr müsse die Antragstellerin oder der Antragsteller dar tun und glaubhaft machen, dass von der Anlage eine Strahlenbelastung ausgehe, welche die Dosisgrenzwerte des Strahlenschutzrechtes übersteige. Ein darüber hinausgehender Minimierungsanpruch bestehe nicht.³⁶

4.2. Weiterbetrieb nach dem 15. April 2023

Auch eine gesetzgeberische Entscheidung für einen Weiterbetrieb der AKWs Isar 2, Emsland und Neckarwestheim 2 nach dem 15. April 2023 könnte Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde oder eines einstweiligen Anordnungsverfahrens vor dem BVerfG sein. Insbesondere aufgrund des ggf. längeren Zeitraumes eines Weiterbetriebs, des Einsatzes neuer Brennelemente und des Anfalls zusätzlicher Mengen hochradioaktiver Abfälle dürfte der Risikoerhöhung und Gefahrenlage mit Blick auf Art. 2 Abs. 2 GG sowie Art. 20a GG im Vergleich zum Streckbetrieb ein höheres Gewicht zuzumessen sein. Im Falle einer unterbliebenen UVP dürfte auch der Aspekt des fehlenden **Grundrechtsschutzes durch Verfahren** in die Folgenabwägung des BVerfG einzubeziehen sein.³⁷ Der Ausgang einer vom BVerfG vorzunehmenden Folgenabwägung dürfte insbesondere auch von der Energieversorgungslage in Deutschland nach dem 15. April 2023 abhängen und lässt sich daher zum jetzigen Zeitpunkt nicht absehen.

Auch ein Antrag oder einer Klage, die darauf abzielt, die zuständige Behörde zum **Nachholen einer unterbliebenen Umweltverträglichkeitsprüfung** zu veranlassen, könnte auf § 19 Abs. 3 AtG gestützt werden.³⁸ Im Falle eines Weiterbetriebs der AKWs Isar 2, Emsland und Neckarwestheim 2 nach dem 15. April 2023 - unter Einsatzes neuer Brennelemente und mit dem damit einhergehenden Anfall zusätzlicher Mengen hochradioaktiver Abfälle - dürfte vieles dafür sprechen, eine UVP-Pflicht anzunehmen (siehe zuvor unter Ziffer 3).

36 Zum Ganzen: Ewer, in: Hennenhöfer/Mann/Pelzer/Sellner, AtG/PÜ, Kommentar 2021, § 19 AtG Rn. 103, 109. Siehe auch Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 23.7.1985, 8 TG 111/85, zitiert nach juris - Leitsatz. BVerwG, Urteil vom 10.4.2008, 7 C 39/07, zitiert nach juris - Rn. 20.

37 Grundrechtsschutz durch Verfahren spielt dort eine besondere Rolle, wo hochkomplexe technische Anlagen (z.B. Atomkraftwerke) errichtet oder Fachplanungsentscheidungen mit komplexen Umweltauswirkungen getroffen werden sollen. Die Genehmigungs- bzw. Planfeststellungsbedürftigkeit solcher Vorhaben hat nicht nur eine Grundlage im jeweiligen Fachgesetz, sondern eine derartige präventive Kontrolle der möglichen Auswirkungen des Projekts ist auch aus Gründen des Lebens- und Gesundheitsschutzes verfassungsrechtlich geboten, weil nur auf diese Weise mit hinreichender Sicherheit die Schädigung dieser Rechtsgüter vermieden werden kann. Vgl. Sachs/Rixen, 9. Aufl. 2021, GG Art. 2 Rn. 192.

38 Ewer, in: Hennenhöfer/Mann/Pelzer/Sellner, ebenda, Rn. 107.

Insgesamt dürfte ein Weiterbetrieb nach dem 15. April 2023 mit wesentlich mehr rechtlichen Unwagbarkeiten verbunden sein, als ein Streckbetrieb bis zum 15. April 2023.

* * *