

Juristische Herausforderungen an den vierten und womöglich letzten Akt des Dramas

VB verfassungsblog.de/atomausstieg-nein-danke/



Philipp Sauter

25 August 2022

Atomausstieg? – nein danke!

Täglich wird das Schreckensszenario an die Wand gemalt: Deutschland friert im Winter aufgrund mangelnden Gases. Gas wird nicht nur zum Heizen in der Hälfte aller Haushalte und für die Produktion in großen Industriebetrieben verwendet, sondern auch für die Stromerzeugung genutzt. Im ersten Halbjahr diesen Jahres stammte in etwa 15% des Stromes aus Gas. Während Gas aus Haushalten und Industrie kaum kurzfristig bis zum kommenden Winter ersetzt werden kann, ist man bei der Stromproduktion aufgrund vieler alternativen Erzeugungsquellen deutlich flexibler. Daher häufen sich in den letzten Wochen die Forderungen, die drei verbleibenden AKW nicht wie geplant mit Ablauf des Jahres abzuschalten und somit doch nicht den geplanten Ausstieg aus der Atomenergie zu vollziehen.

Der aktuelle Atomausstieg ist ein komplexes Konstrukt der vergangenen zwei Jahrzehnte. Der Weg zu dem heutigen Kompromiss führte aufgrund der Verletzung rechtsstaatlicher Grundsätze und von Art. 14 GG zu mehreren Fingerzeigen aus Karlsruhe. Nun droht durch eine überhastete Änderung des Atomgesetzes dieses fein austarierte Verhältnis zwischen Energiesicherheit, Umsetzung des Willens der Bevölkerung sowie der Grundrechtspositionen der AKW Betreiberfirmen ins Wanken zu geraten.

Die Varianten, die gerade diskutiert werden

Aktuell werden in diesem Kontext verschiedene Varianten diskutiert. Zum einen steht zur Debatte, im Rahmen eines so genannten Streckbetriebs im Sommer und Herbst auf den Betrieb von AKW zu verzichten und somit die Brennstäbe, die im Normalbetrieb bis Jahresende verbraucht wären, für den Winter aufzusparen. Demgegenüber stehen weiterreichende Forderungen, eine echte Laufzeitverlängerung zu unternehmen. Hier gibt es unterschiedliche Varianten; diese beginnen mit dem Fortbetrieb der drei noch laufenden AKW (Isar II, Emsland und Neckarwestheim II) über das Jahresende hinaus und enden mit der zusätzlichen Wiederinbetriebnahme der drei zum Jahresende 2021 abgeschalteten Reaktoren (Grohnde, Gundremmingen C und Brokdorf).

Die zentrale Norm: § 7 Abs. 1a AtG

Der bisher vollzogene Atomausstieg ist in § 7 Abs. 1a Atomgesetz (AtG) geregelt. Um diese Regelungstechnik nachvollziehen zu können, bedarf es eines historischen Überblickes.

Erster Akt: Unter der ersten Regierung Schröders wurde 2000 der Atomausstieg in seiner ursprünglichen Form beschlossen. Dieser sah kein festes Abschaltdatum für die Reaktoren vor, sondern legte Reststrommengen in § 7 Abs. 1a AtG und der Anlage 3 fest. Das bedeutete, dass jedem AKW eine gewisse Menge an Strom zugeordnet wurde, welche dieses im Leistungsbetrieb in das Stromnetz einspeisen konnte. Die Folge wäre gewesen, dass in der zweiten Hälfte der 2010er Jahre sämtliche AKW abgeschaltet worden wären.

Zweiter Akt: Die schwarz-gelbe Regierung unter Merkel stieg aus diesem ersten Atomausstieg im Jahre 2010 durch Laufzeitverlängerungen wieder aus. Dies wurde dadurch geregelt, dass den meisten AKW zusätzliche Reststrommengen zugesprochen wurden.

Dritter Akt: Nur ein Jahr später folgte kurz nach der Fukushima Katastrophe der Ausstieg vom Ausstieg vom Atomausstieg und § 7 Abs. 1a AtG in seiner heutigen Form wurde geschaffen. Seitdem ist vorgesehen, dass ein AKW abgeschaltet wird, wenn mindestens eins von zwei Kriterien erfüllt wird: Entweder werden die ursprünglich 2000 festgelegten Reststrommengen erreicht oder ein festes Abschaltdatum tritt ein.

Die Formulierung des Abschaltens ist an dieser Stelle aber etwas unpräzise. Technisch lässt sich ein derart komplexes Konstrukt wie ein AKW nämlich nicht einfach abschalten. Im juristischen Sinne handelt es sich hierbei vielmehr um das Erlöschen der Genehmigung zum Leistungsbetrieb. Konkret bedeutet das, dass lediglich ein Teil der Genehmigung, die zum Betrieb eines AKW nach § 7 Abs. 1 AtG erforderlich ist, erlischt. Der Betrieb eines AKW selbst unterteilt sich nämlich in den Leistungsbetrieb zur Elektrizitätsproduktion und in den Nachbetrieb nach dem Ende derselben. Das bedeutet also, dass nach bisheriger Rechtslage mit Ende diesen Jahres nicht die generelle Betriebsgenehmigung der verbleibenden AKW erlischt, sondern nur die Genehmigung zum Leistungsbetrieb. In der Nachbetriebsphase werden die Brennelemente aus dem Reaktor entfernt, in Lagerbehälter umgeladen und zwischengelagert. Erst im Anschluss daran erfolgt die eigentliche Stilllegung, die nach § 7 Abs. 2 AtG einer gesonderten Stilllegungsgenehmigung bedarf. Erst diese erlaubt es dem Betreiberunternehmen, das AKW endgültig stillzulegen und abzubauen.

Was kann nun also der Gesetzgeber tun, um den vierten Akt des Atomausstiegs umzusetzen? Unabhängig davon, ob es sich um einen Streckbetrieb oder eine echte Laufzeitverlängerung handelt, müsste der Gesetzgeber aktiv werden und zunächst § 7 AtG ändern. Möglich wäre es hier, die Ablaufdaten der Nrn. 5 und 6 zu ändern. Dies gilt sowohl für den Streckbetrieb als auch für eine echte Laufzeitverlängerung. Beschränkt man sich auf den Streckbetrieb, so wäre auch eine zusätzliche Regulierung mit Reststrommengen denkbar. Hierbei könnte ermittelt werden, für wie viel Stromproduktion die noch vorhandenen Brennelemente genügen. Anschließend könnte man diese Reststrommengen dann in der

Anlage 3 zum AtG für die drei verbleibenden Reaktoren festsetzen. Dies hätte den Effekt, dass man das Datum in § 7 Abs. 1a Nr. 6 AtG recht großzügig bemessen könnte, ohne gleichzeitig den Betreibern die Neuanschaffung von Brennstäben zu ermöglichen.

Das Problem der periodischen Sicherheitsüberprüfung

Allerdings genügt allein eine Änderung von § 7 Abs. 1a AtG aufgrund europarechtlicher und völkerrechtlicher Vorgaben nicht. Nach § 19a AtG sind die Betreiber verpflichtet, alle zehn Jahre eine sogenannte periodische Sicherheitsüberprüfung, kurz PSÜ, durchzuführen. Sinn und Zweck dieser Prüfung ist es, eine Prognoseentscheidung darüber zu treffen, ob das AKW für den Betrieb der nächsten zehn Jahre gerüstet ist. Die letzten PSÜ fanden im Jahre 2009 statt. Diese Überprüfung kann nach § 19a Abs. 2 Satz 3 AtG dann entfallen, wenn verbindlich zugesichert wird, dass innerhalb von drei Jahren nach angesetztem Überprüfungstermin der Leistungsbetrieb eingestellt wird. Allerdings führt diese Erklärung dazu, dass die Genehmigung zum Leistungsbetrieb mit dem dort genannten Datum erlischt. Eine solche wurde von allen Betreiberfirmen abgegeben. Somit endet die entsprechende Genehmigung also aufgrund der Erklärungen der Betreiberfirmen. Das bedeutet somit, dass lediglich eine Verlängerung der Fristen in § 7 Abs. 1a AtG nicht die Verlängerung der Laufzeiten ermöglicht. Vielmehr müssten auch die Vorgaben des § 19a AtG eingehalten werden. Hierfür gäbe es zwei Möglichkeiten: Entweder man führt die in § 19a Abs. 1 AtG geforderten PSÜ durch oder man ändert § 19a Abs. 2 Satz 1 AtG und verlängert dort die Frist. Die Durchführung dieser PSÜ hätte den Nachteil, dass diese einige Zeit benötigen. So sprechen das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz sowie das Bundesministerium für Umwelt, Verbraucherschutz und nukleare Sicherheit von einem „über Jahre währenden Prozess“. Eine Abschaffung oder eine Ausnahme von der PSÜ wäre wiederum schwierig mit europäischen und internationalen Verpflichtungen in Einklang zu bringen. So fordert Art. 8c der Richtlinie 2009/71/EURATOM eine PSÜ alle zehn Jahre, ebenfalls sind in Art. 14 des Übereinkommens über nukleare Sicherheit (einem Abkommen, das auf Betreiben der IAEA geschlossen wurde) regelmäßige Sicherheitsprüfungen vorgeschrieben. Die Verlängerung der Laufzeiten führt also somit zu Problemen mit europäischem und internationalem Recht.

Das Problem der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)

Ein weiterer Punkt ist, dass es zu Problemen mit dem UVPG, dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, kommen könnte. Dieses Gesetz dient der Umsetzung der UVP Richtlinie (RL 2011/92/EU) und fördert die Umsetzung des Auftrages zum Umweltschutz aus Art. 20a GG. Generell unterfallen demnach AKW der Pflicht zur Durchführung einer grenzüberschreitenden Umweltverträglichkeitsprüfung. Im Rahmen der Laufzeitverlängerung von zwei belgischen Reaktoren (Doel 1 und 2) entschied der EuGH, dass auch diese der Durchführung einer grenzüberschreitenden UVP bedürfen. Entscheidend war in diesem Urteil der Umstand, dass der Weiterbetrieb mit der Bedingung

massiver Investitionen in die Anlagen verknüpft war. Zwar sind solche Investitionen nach den aktuell diskutierten Varianten nicht vorgesehen, allerdings ist vor der Durchführung von PSÜ nicht absehbar, ob nicht ebenfalls Investitionen in deutsche AKW nötig werden.

Entscheidend war in Belgien weiterhin, dass es sich um Laufzeitverlängerungen von jeweils 10 Jahren handelte. Während ein Streckbetrieb über den Winter in das Frühjahr hinein wohl keiner grenzüberschreitenden UVP bedürfte, könnte dies unter Umständen bei echten Laufzeitverlängerungen nötig sein. Es kann also Art. 20a GG und erneut europäisches Recht dem Weiterbetrieb von AKW entgegenstehen.

Die vermeintlich abgeschlossenen Kapitel werden wieder geöffnet

Zuletzt stellt sich bei einer echten Laufzeitverlängerung das Problem, dass durch jahrelanges Ringen vermeintlich abgeschlossenen Fragen wieder neu aufgeworfen werden: Die Finanzierung der Endlagerung und die Entschädigung der AKW-Betreiberfirmen. Hier zeigt sich der Konflikt mit Art. 14 GG und Rechtssicherheit am deutlichsten. Zunächst zur Endlagerung: Finanziert wird die diese von einem Fonds, der aufgrund des EntsorgFondsG geschaffen wurde und in welchen die Betreiberunternehmer eingezahlt haben. Genügt das Fondsvermögen für die Endlagerung nicht, so trägt der Staat die Kosten. Klärungsbedürftig wäre somit, ob die Summen in dem Fonds angepasst werden müssten, beziehungsweise ob eine solche Anpassung überhaupt möglich wäre. Denn das Eigentum verpflichtet nach Art. 14 Abs. 2 Satz 1 GG auch weiterhin. Zum anderen zur Entschädigung: Nach jahrelangem Rechtsstreit und mehreren Urteilen des BVerfG einigten sich der Bund und die Betreiberfirmen erst vergangenes Jahr in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag auf Entschädigungen. Grund hierfür war, dass diese zwischen der Laufzeitverlängerung 2010 und dem endgültigen Ausstieg 2011 Investitionen tätigten, die aufgrund des Ausstieges wertlos wurden und somit nicht mit Art. 14 GG in Einklang zu bringen waren. Würden nun also AKW länger betrieben, wären Teile dieser Investitionen doch nicht mehr wertlos. Auch wenn der Vertrag die Entschädigungen abschließend regelt und sich an den Ansprüchen somit auch bei einer Laufzeitverlängerung nichts ändern würde, scheint es politisch schwierig zu vermitteln, den Unternehmen 2,4 Milliarden Euro zu zahlen, während diese ihre Kraftwerke weiter betreiben dürfen.

Alles doch nicht so ganz einfach...

Zusammenfassend zeigt sich also, dass sich jeglicher Weiterbetrieb von AKW nach dem 31.12.2022 sowie die Reaktivierung bereits abgeschalteter AKW aufgrund verfassungsrechtlicher, europarechtlicher und völkerrechtlicher Fragen juristisch komplex gestaltet. Dies erfordert nicht nur eine Änderung des § 7 Abs. 1a AtG, sondern führt aufgrund der Einbettung in europarechtliche und völkerrechtliche Regelungswerke zu Erfordernissen, denen nicht über eine einfache Änderung des AtG abgeholfen werden kann.

Auch die eigentlich geklärten Fragen der Finanzierung der Endlagerung sowie der Entschädigung würden erneut auf wacklige Beine gestellt werden und das Prinzip der Rechtssicherheit in Frage stellen.

References

↑**1** EuGH, Urteil vom 29. Juli 2019, Rechtssache C-411/17, ECLI:EU:C:2019:622.

↑**2** BVerfGE 143, 246-396; 155, 378-417.

References

LICENSED UNDER CC BY SA

EXPORT METADATA

Marc21 XMLMODSDublin CoreOAI PMH 2.0

SUGGESTED CITATION Sauter, Philipp: *Atomausstieg? – nein danke!: Juristische Herausforderungen an den vierten und womöglich letzten Akt des Dramas*, *VerfBlog*, 2022/8/25, <https://verfassungsblog.de/atomausstieg-nein-danke/>, DOI: [10.17176/20220825-181635-0](https://doi.org/10.17176/20220825-181635-0).

LICENSED UNDER CC BY SA