



**DR. CHRISTIAN  
RAETZKE  
RECHTSANWALT**

Beethovenstraße 19  
04107 Leipzig

+49 (0)341 9999 1444  
christian.raetzke@conlar.de  
rechtsanwalt-raetzke.de

## **Laufzeitverlängerung für Kernkraftwerke – rechtliche Aspekte**

Gutachten

erstellt von  
Rechtsanwalt Dr. Christian Raetzke

im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums  
für Umwelt und Verbraucherschutz

6. April 2022

## Zusammenfassung der Ergebnisse

Das Atomgesetz kann zur Laufzeitverlängerung der Kernkraftwerke Isar 2 und Gundremmingen Block C im Einklang mit dem Grundgesetz geändert werden. Wenn der Gesetzgeber die Berechtigung zum Leistungsbetrieb verlängert bzw. wiederherstellt, müssen die vorhandenen Genehmigungen beider Anlagen nicht geändert oder neu erteilt werden. Die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung ist nicht erforderlich.

### I. Ausgangspunkt

Dieses Rechtsgutachten untersucht die Zulässigkeit einer Verlängerung der Laufzeit der Kernkraftwerke Isar 2 (KKI 2) und Gundremmingen Block C (KRB C).

Es geht von folgenden Prämissen als Tatsachenbasis aus:

Als Folge des von Russland gegen die Ukraine geführten Angriffskriegs ist die Versorgungssicherheit Deutschlands, insb. Bayerns, mit Energie gefährdet. Lieferungen von Gas, Kohle und Mineralöl aus Russland sind für die Zukunft nicht gesichert und könnten ganz entfallen.

Zur Abwendung eines solchen Versorgungsnotstandes müssten in Bayern das KKI 2, das nach derzeitiger Gesetzeslage noch bis 31.12.2022 läuft, und das KRB C, das zum 31.12.2021 abgeschaltet wurde, für weitere ca. drei Jahre am Netz bleiben bzw. wieder ans Netz gehen.

Ein Weiterbetrieb des KKI 2 ist (sicherheits-)technisch und personell möglich. Dasselbe gilt für eine Wiederinbetriebnahme des KRB C.

### II. Wie müsste die Laufzeitverlängerung umgesetzt werden?

1. Die gegenwärtige Ausstiegsregelung in § 7 Abs. 1a Atomgesetz (AtG) ordnet die Beendigung des Leistungsbetriebs an, wenn entweder eine zugeteilte Strommenge produziert worden ist oder ein festes Enddatum erreicht wird. Für die Laufzeitverlängerung müsste der Gesetzgeber das Enddatum für KKI 2 und KRB C entsprechend umstellen. Die Reststrommengen wären entweder aufzustocken oder ganz abzuschaffen.

Bei § 19a AtG, der die Periodische Sicherheitsüberprüfung regelt, wäre ggf. ebenfalls eine Anpassung nötig (unten IV.3.). Weitere Änderungen des AtG wären nicht erforderlich.

2. Die Betriebsgenehmigung für KKI 2 würde nach einer solchen AtG-Änderung einfach weitergelten. Auch die Betriebsgenehmigung für KRB C ist noch vorhanden. Zum 31.12.2021 ist kraft Gesetzes nur die „Berechtigung zum Leistungsbetrieb“ erloschen. Damit ist keine einzige konkrete Regelung der Betriebsgenehmigung aufgehoben worden; sie hat nur für den Leistungsbetrieb zur Stromerzeugung ihre Gestattungswirkung verloren. Wird die Gestattungswirkung per Gesetz wiederhergestellt, ist die Genehmigung wieder vollständig gültig.

3. Es bedarf also keines Genehmigungsverfahrens. Auch der Gesetzgeber muss keine Elemente eines Genehmigungsverfahrens (z. B. Ermittlung, ob Genehmigungsvoraussetzungen erfüllt sind) einbeziehen. Er kann die Laufzeiten in einem normalen Gesetzgebungsverfahren verlängern.

### III. Lässt das Grundgesetz eine Laufzeitverlängerung zu?

1. Aus Sicht des Verfassungsrechts ist der Gesetzgeber grundsätzlich frei, sich aufgrund einer politischen Abwägung für oder gegen die Nutzung der Kernenergie zu entscheiden. Entscheidet er sich dafür, hat er den Schutz von Leben und Gesundheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) zu gewährleisten (Kalkar-Entscheidung des BVerfG von 1978).
2. Mit Bezug auf die Risiken der Kernenergie gewährleistet die von § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG geforderte „nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Vorsorge gegen Schäden“ den Schutz von Leben und Gesundheit. Dieser Maßstab gilt weiterhin.
3. Der Schutz von Leben und Gesundheit verpflichtet den Staat auch zum Klimaschutz, ebenso wie das Umweltschutz-Staatsziel in Art. 20a GG (Klimabeschluss des BVerfG von 2021). Die Tatsache, dass bei der Kernspaltung kein CO<sub>2</sub> freigesetzt wird, ist bei der Abwägung des Gesetzgebers daher mit zu berücksichtigen. Auch die Versorgungssicherheit fällt zugunsten der Kernenergie in die Waagschale.
4. Insgesamt besteht für eine Laufzeitverlängerung kein verfassungsrechtliches Hindernis.

### IV. Ist die Schadensvorsorge weiterhin gewährleistet?

1. KKI 2 und KRB C gewährleisten die Schadensvorsorge nach dem heutigen Stand von Wissenschaft und Technik für bestehende Anlagen. Dass man heute eine Neuanlage teilweise anders und „noch sicherer“ bauen würde, ändert nichts an dieser Feststellung.
2. Beide Anlagen sind für eine technische Laufzeit von mindestens 40 Jahren ausgelegt. Sie haben 1985 (KRB C) und 1988 (KKI 2) ihren Leistungsbetrieb aufgenommen. Es geht also nicht um eine Verlängerung der technischen Lebensdauer.
3. Nach § 19a AtG und nach Euratom-Recht muss alle zehn Jahre eine Periodische Sicherheitsüberprüfung (PSÜ) durchgeführt werden, mit der Verbesserungspotentiale für die Zukunft aufgezeigt und umgesetzt werden sollen. Für KRB C wurde 2017 eine PSÜ durchgeführt. Für KKI 2 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 KKW innerhalb der nächsten drei Jahre stillgelegt wird und die Ergebnisse der PSÜ daher gar nicht mehr umgesetzt werden könnten.

Für KKI 2 wäre zu entscheiden, ob eine PSÜ baldmöglichst nachgeholt wird oder ob man erneut – aus denselben Gründen wie 2019 – darauf verzichtet. Wird die Prüfung nachgeholt, wäre das Format der für zehn Jahre gedachten PSÜ an die begrenzte Laufzeitverlängerung anzupassen. Im Falle eines Verzichts wird die Schadensvorsorge durch die Überschreitung der Zehnjahresfrist nicht in Frage gestellt, weil das KKI 2 laufend überwacht

und geprüft wird. Je nach Entscheidung wäre § 19a AtG zu ändern und ggf. eine Klärung mit der EU-Kommission zu suchen.

4. Im Fall eines Weiterbetriebs bzw. Wiederauffahrens sind die geltenden Vorschriften und Regelungen der Genehmigungen – etwa betreffend die Personalsituation oder die Verfügbarkeit von Ersatzteilen – wie bisher einzuhalten, was der behördlichen Aufsicht unterliegt. Die Schadensvorsorge wird nicht in Frage gestellt.
5. Die Anforderungen an die Deckungsvorsorge („Haftpflcht“) bleiben bei Kernkraftwerken auch nach Abschaltung noch einige Zeit unverändert. Bei beiden Anlagen ist die Deckungsvorsorge daher noch in vollem Umfang für die nächsten Jahre vorhanden.

#### V. Ist eine UVP erforderlich?

1. Die gesetzliche Laufzeitverlängerung bedarf keiner Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP). 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. All dies trifft auf die beiden bayerischen Anlagen nicht zu, die aus sicherheitstechnischer Sicht einfach ein paar Jahre weiterlaufen könnten.
2. Die Bundesregierung hat sich bei Laufzeitverlängerungen von Kernkraftwerken in Europa bisher immer für eine UVP ausgesprochen. Alle diese Laufzeitverlängerungen waren aber, wie in Doel, mit einer Verlängerung der technischen Lebensdauer und fast immer mit umfangreichen Nachrüstungen verbunden. Der Fall, dass ein Land Reaktorlaufzeiten aus politischen Erwägungen heraus erst verkürzt hat und diese verkürzte Laufzeit nun wieder etwas verlängern möchte, dabei aber innerhalb der technischen Lebensdauer bleibt, wäre dagegen einmalig. Die Bundesregierung würde sich also mit der Feststellung, hier sei keine UVP erforderlich, nicht in Widerspruch zu ihrer bisherigen Haltung gegenüber anderen Staaten setzen.

# Inhaltsverzeichnis

|  |    |
|--|----|
| I. Sachverhalt und Fragestellung .....   | 1  |
| 1. Sachverhalt .....   | 1  |
| 2. Gutachtensfrage .....   | 1  |
| II. Atomrechtlicher Regelungsbedarf für eine Laufzeitverlängerung .....                | 2  |
| 1. Anpassungsbedarf beim AtG .....   | 2  |
| a) Die heutige Gesetzeslage und ihre Ursprünge .....                                   | 2  |
| b) Änderungsgesetz zur Laufzeitverlängerung .....                                      | 3  |
| 2. Keine Neu- oder Änderungsgenehmigung erforderlich .....                             | 4  |
| a) KKI 2 .....   | 4  |
| b) KRB C .....   | 5  |
| 3. Laufzeitverlängerung als „Legalgenehmigung“? .....                                  | 7  |
| III. Verfassungsmäßigkeit einer Laufzeitverlängerung .....                             | 10 |
| 1. Weiter Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers .....                                  | 10 |
| 2. Schutz vor den Gefahren der Kernenergie .....                                       | 12 |
| a) Beibehaltung des Schadensvorsorgekonzepts .....                                     | 12 |
| b) Anfallen weiterer Mengen radioaktiver Abfälle .....                                 | 13 |
| c) Aspekte der Sicherung gegen Sabotage und kriegerische Angriffe .....                | 14 |
| 3. Klimaschutz und sonstige Umweltbelange .....  | 15 |
| 4. Energieversorgung .....   | 17 |
| IV. Gewährleistung der Schadensvorsorge durch die weiterlaufenden Anlagen .....        | 18 |
| 1. Aktueller Stand von Wissenschaft und Technik und „EPR-Standard“ .....               | 18 |
| 2. Technische Laufzeit .....   | 20 |
| 3. Periodische Sicherheitsüberprüfungen .....  | 21 |
| 4. Sicherheitstechnische Probleme eines kurzfristig entschiedenen Weiterbetriebs ..... | 23 |
| 5. Deckungsvorsorge .....  | 24 |
| V. Keine Pflicht zur Durchführung einer UVP .....                                      | 25 |
| 1. Rechtliche Bewertung .....  | 25 |
| 2. Berücksichtigung außenpolitischer Erwägungen .....                                  | 28 |

# I. Sachverhalt und Fragestellung

Auf Basis des nachstehenden Sachverhaltes (1.) bittet das Bayerische Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (StMUV) um die Begutachtung von Rechtsfragen im Zusammenhang mit einer allfälligen gesetzlichen Laufzeitverlängerung von Kernkraftwerken (2.)

## 1. Sachverhalt

Als Folge des von Russland gegen die Ukraine geführten Angriffskriegs ist die Versorgungssicherheit Deutschlands, insbesondere Bayerns, mit Energie gefährdet. Neben einem Import-Boycott seitens der EU kann auch Russland Gas-, Kohle- und Mineralölexporte nach Deutschland jederzeit drosseln oder ganz einstellen.

Zur Abwendung eines solchen Versorgungsnotstandes müssten in Bayern das Kernkraftwerk (KKW) Isar 2 (KKI 2), das nach derzeitiger Gesetzeslage noch bis Ende 2022 läuft, und das KKW Gundremmingen Block C (KRB C), das erst mit Ablauf des Jahres 2021 seine Berechtigung zum Leistungsbetrieb verlor, am Netz bleiben bzw. wieder ans Netz gehen.

Ein Weiterbetrieb des KKI 2 über das derzeit im Atomgesetz (AtG) festgelegte Abschaltdatum mit Ablauf des 31.12.2022 hinaus ist (sicherheits-)technisch und personell möglich.

Das mit Ablauf des 31.12.2021 abgeschaltete KRB C befindet sich seither im dauerhaften Nichtleistungsbetrieb. KRB C ist Teil der aus den zwei Reaktorblöcken B und C bestehenden Gesamtanlage Gundremmingen. Zur Stilllegung und zum Abbau der Gesamtanlage Gundremmingen wurden bereits die Erste Genehmigung vom 19.03.2019 (1. SAG) und die Zweite Genehmigung vom 26.05.2021 (2. SAG) erteilt, wovon aber bisher noch nicht in einer Weise Gebrauch gemacht worden ist, die einem ansonsten (sicherheits-)technisch und personell möglichen Wiederanfahren von KRB C entgegenstünde.

In den standortnahen Zwischenlagern für KKI 2 und KRB C für abgebrannte Brennelemente stehen ausreichend Zwischenlagerkapazitäten für mehrere Jahre zusätzlichen Betriebs zur Verfügung.

## 2. Gutachtensfrage

Welche Änderungen des AtG sind für einen Weiterbetrieb von KKI 2 und KRB C jeweils für einen Zeitraum von zumindest drei Jahren notwendig und sind diese Änderungen verfassungsrechtlich und mit Blick auf das EU- und Euratom-Recht sowie auf völkerrechtliche Verpflichtungen Deutschlands zulässig? Bedarf es einer Anpassung der Genehmigungen? Dabei sind die rechtlichen Ausführungen im Prüfvermerk der Bundesministerien für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) und für Umwelt und Verbraucherschutz (BMUV) vom 7. März 2022<sup>1</sup> zu behandeln.

---

<sup>1</sup> BMWK/BMUV, Prüfung des Weiterbetriebs von Atomkraftwerken aufgrund des Ukraine-Kriegs, 7. März 2022, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/P-R/pruefvermerk-laufzeitverlaengerung-atomkraftwerke.html>.

## II. Atomrechtlicher Regelungsbedarf für eine Laufzeitverlängerung

### 1. Anpassungsbedarf beim AtG

#### a) Die heutige Gesetzeslage und ihre Ursprünge

Das Verständnis der heutigen Gesetzeslage und des durch eine Laufzeitverlängerung ausgelösten Anpassungsbedarfs erfordert einen einleitenden Blick auf die Entwicklung, die zu diesem Stand geführt hat.

Nach dem ursprünglichen AtG von 1959 war die Laufzeit von Kernkraftwerken gesetzlich nicht befristet; das AtG enthält bis heute in § 17 Abs. 1 S. 4 sogar ein Verbot der Befristung für die Genehmigungen von Kernkraftwerken. Dementsprechend sind die Genehmigungen für Errichtung und Betrieb der Kernkraftwerke nach § 7 AtG unbefristet erteilt worden – auch diejenigen für das KRB C und für das KKI 2.<sup>2</sup>

Mit der Ausstiegsnovelle von 2002<sup>3</sup> wurde § 7 Abs. 1a AtG eingefügt mit dem Ziel, die Laufzeiten zu begrenzen. Die Regelung war (und ist auch heute noch) so gestaltet, dass „die Berechtigung zum Leistungsbetrieb einer Anlage zur Spaltung von Kernbrennstoffen zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität erlischt“, wenn bestimmte Strommengen, die in Anlage 3 zum AtG jedem Kernkraftwerk (in TWh) zugeteilt sind, erzeugt wurden. Diese Strommengen wurden kalkuliert auf der Grundlage einer politisch festgelegten Regellaufzeit von 32 Kalenderjahren.<sup>4</sup> Strommengen können unter bestimmten Randbedingungen übertragen werden. Der tatsächliche Endzeitpunkt pro Anlage und für die Kernenergienutzung in Deutschland insgesamt ließ sich mit dieser Regelung nicht vorhersagen, sondern war abhängig von der tatsächlichen Intensität der Nutzung und damit „Verstromung“ der Reststrommengen durch die jeweiligen Anlagen sowie davon, auf welche Weise die Übertragungsmöglichkeiten genutzt wurden.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Betriebsgenehmigungen: KRB C: 11. Teilgenehmigung vom 18.10.1984 – 9209-7/8-49516 –; KKI 2: 4. Teilgenehmigung vom 11.01.1988 – 9212-72-36011 –.

<sup>3</sup> BGBl. I 1351.

<sup>4</sup> BT-Drs. 14/6890, S. 15 f. Nähere Details zur Berechnungsmethode, die u.a. auf Annahmen zu Referenz-Jahresproduktionen beruhte, können der Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Energieversorgungsunternehmen vom 11.06.2001, Ziff. II, entnommen werden (abgedruckt in *Posser/Schmans/Müller-Dehn*, Atomgesetz, Kommentar zur Novelle 2002, 2003, S. 285 ff.).

<sup>5</sup> Ursprünglich hatte die von SPD und Bündnis 90/Die Grünen getragene Bundesregierung feste Enddaten geplant; als Ergebnis der Verhandlungen mit den Betreibern wurden diese dann durch die Strommengen ersetzt. Die aml. Begründung (BT-Drs. 14/6890, S. 16 I. Sp.) betont, dadurch werde die Verhältnismäßigkeit gewahrt, da durch die Übertragungsmöglichkeit die jeweils betriebs- und volkswirtschaftlich günstigsten Restlaufzeiten für die einzelnen Kernkraftwerke erreicht werden könnten; eine starre kalendermäßige Festlegung sei nicht erforderlich. Zu dieser Flexibilität auch *Böhm*, Festlegung der Strommengen, Übertragungsmöglichkeit und Restlaufzeit, in: 11. Deutsches Atomrechtssymposium, 2002, S. 43 (44). Auch war die Überlegung maßgebend, dass die Betreiber anderenfalls das Risiko für über die normalen Revisionen hinausgehende Stillstandszeiten getragen hätten; diese wären bei einer Befristung mit „unerbittlich tickender Uhr“ zu Lasten der Stromproduktion gegangen und hätten insofern die angestrebte Amortisationsdauer von 32 Betriebsjahren verringert. Vor allem Stillstände aufgrund behördlicher Entscheidungen sollten nicht „belohnt“ werden, sondern zu einer entsprechenden zeitlichen Verlängerung der Laufzeit führen (*Hennenhöfer* in *Posser/Schmans/Müller-Dehn* (Fn. 4), Einführung, S. 12).

Mit der 11. AtG-Novelle vom Dezember 2010<sup>6</sup> wurden die Laufzeiten für die nunmehr als „Brückentechnologie“ angesehenen Kernkraftwerke verlängert. Der Gesetzgeber beließ es beim Ausstieg an sich und bei der Konstruktion der Laufzeitbegrenzung mittels Reststrommengen; er fügte aber in Anlage 3 zum AtG eine neue Spalte mit zusätzlichen Strommengen ein, die mit Blick auf eine Verlängerung der Laufzeit um durchschnittlich zwölf Jahre (acht Jahre für ältere bzw. 14 Jahre für jüngere Anlagen) kalkuliert waren.

Nach dem Reaktorunfall von Fukushima im März 2011 brachte die 13. AtG-Novelle vom 31. Juli 2011<sup>7</sup> dann die heute maßgebliche Regelung. Die Reststrommengen in Anlage 3 zum AtG wurden durch Streichung der 2010 eingeführten Spalte mit Zusatzmengen wieder auf den Stand von 2002 zurückgedreht; zusätzlich wurden in § 7 Abs. 1a AtG feste Enddaten für die Abschaltung der 2011 noch betriebenen 17 Kernkraftwerke eingefügt, davon für acht Anlagen mit sofortiger Wirkung. Für die dann noch verbleibenden neun Anlagen war und ist entscheidend, welches Kriterium zuerst eintritt: die Erzeugung der Reststrommenge oder das Kalenderdatum. Insgesamt wurde der Ausstieg damit selbst im Vergleich mit 2002 noch einmal verschärft.

Für die beiden hier behandelten Anlagen sind die in § 7 Abs. 1a Satz 1 Nr. 5 AtG (für KRB C: 31.12.2021) und Nr. 6 (für KKI 2: 31.12.2022) festgeschriebenen Daten maßgeblich. Das KRB C wurde dementsprechend Ende 2021 abgeschaltet, das KKI 2 würde bei unveränderter Gesetzeslage voraussichtlich bis Ende 2022 laufen.

Die 13. AtG-Novelle ist 2016 vom BVerfG<sup>8</sup> im Wesentlichen – in den hier maßgeblichen Aspekten – für verfassungsgemäß erklärt worden.<sup>9</sup>

## b) Änderungsgesetz zur Laufzeitverlängerung

Der Ansatzpunkt einer gesetzlichen Laufzeitverlängerung ist nach dem oben Gesagten klar: der Gesetzgeber müsste sowohl bei den Kalenderdaten (§ 7 Abs. 1a Satz 1 AtG) als auch bei den Reststrommengen (§ 7 Abs. 1a Satz 1 i. V. m. Anlage 3 AtG) für die Anlagen, auf die sich die Laufzeitverlängerung beziehen soll, Änderungen einführen. Die Kalenderdaten wären auf den neuen gewünschten Stand (z. B. 31. Dezember 2025) zu ändern. Die Reststrommengen für beide Kernkraftwerke in Anlage 3 zum AtG wären zumindest um einen Betrag an TWh aufzustocken, der der zusätzlichen Laufzeit entspricht. Da das Konzept der Reststrommengen sich

---

<sup>6</sup> BGBl. I 1814.

<sup>7</sup> BGBl. I 1704.

<sup>8</sup> BVerfG, Urt. v. 06.12.2016 – 1 BvR 2821/11 u.a., BVerfGE 143, 246.

<sup>9</sup> Das BVerfG sah die 13. AtG-Novelle als eine im Wesentlichen verfassungsgemäße Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums an den Kernkraftwerken i. S. d. Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG an. Für verfassungswidrig hielt es das Gesetz allerdings insoweit, als die neu eingeführten Enddaten für zwei Unternehmen keine vollständige konzerninterne Verstromung der 2002 zugewiesenen Elektrizitätsmengen erlaubten und als die Regelung keinen Ausgleich für Investitionen vorsah, die im berechtigten Vertrauen auf die im Jahr 2010 zusätzlich gewährten Strommengen vorgenommen wurden, aber letztlich nicht genutzt werden konnten. Das BVerfG verpflichtete den Gesetzgeber insofern zur Nachbesserung. Die komplizierte Geschichte der auf finanzielle Entschädigung gerichteten Nachbesserungsbemühungen braucht hier nicht dargestellt zu werden; sie fand ein Ende mit einer Einigung zwischen Bundesregierung und Energieversorgern vom März 2021 und der 18. AtG-Novelle vom 10. August 2021 (BGBl. I 3530).

jedoch im Prinzip überlebt hat<sup>10</sup> und das Nebeneinander von Enddaten und Reststrommengen keiner einheitlichen Logik folgt, sondern historisch entstanden ist (siehe oben), wäre es nahelegend, die Regelung zu den Reststrommengen ganz zu streichen; neben dem Enddatum würde für die gewünschte zeitliche Begrenzung des Weiterbetriebs keine zweite „Stellschraube“ mehr gebraucht.

Ergänzend wäre ggf. eine Änderung des AtG im spezifischen Kontext der Sicherheitsüberprüfung (§ 19a AtG) erforderlich (unten S. 22 f.).

Sonstiger Anpassungen des AtG bedürfte es nicht. Angesichts einer Laufzeitverlängerung um nur wenige Jahre ist insbesondere eine Anpassung des Gesetzeszwecks in § 1 Nr. 1 AtG, die Nutzung der Kernenergie geordnet zu beenden und bis dahin den geordneten Betrieb sicherzustellen, nicht erforderlich; er wird durch eine bloße Verschiebung des Enddatums nicht in Frage gestellt.

Die für eine Laufzeitverlängerung erforderlichen Änderungen am AtG blieben insgesamt minimalinvasiv.<sup>11</sup>

Aufgrund der zusätzlich anfallenden radioaktiven Abfälle wären ggf. Anpassungen im Entsorgungsfondsgesetz und im Entsorgungsübergangsgesetz erforderlich. Hier ginge es allenfalls um eine quantitative Nachjustierung, die Bestandteil einer Vereinbarung mit den Betreibern werden könnte und über die an dieser Stelle nichts Weiteres gesagt werden kann. Jedenfalls liegt hierin kein rechtliches Hindernis für eine Laufzeitverlängerung.

## 2. Keine Neu- oder Änderungsgenehmigung erforderlich

Fraglich ist, ob auch auf behördlicher Ebene, ergänzend und flankierend zur oben skizzierten Gesetzesänderung, Änderungen der bestehenden Genehmigungen notwendig wären.

### a) KKI 2

Beim KKI 2 ist die Sache klar. Die Betreiberin verfügt über eine unbefristete Betriebsgenehmigung, die gegenwärtig in vollem Umfang genutzt wird. Würde das Erlöschen der Berechtigung zum Leistungsbetrieb durch die oben dargestellte Gesetzesänderung nach hinten verschoben, könnte der Betrieb unter der bestehenden Genehmigung einfach über den 31. Dezember 2022 hinaus fortgesetzt werden. Das StMUV als Genehmigungsbehörde müsste nicht tätig werden. Die Genehmigung wäre zu keinem Zeitpunkt tangiert worden.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Zur ursprünglichen Sinngebung der Reststrommengen siehe Fn. 5. – Man wird davon ausgehen können (ohne dass dies hier einer Vertiefung bedarf), dass alle Streitfragen rund um die Reststrommengen und die erforderliche Entschädigung durch die 18. AtG-Novelle (vorige Fn.) abschließend geklärt sind.

<sup>11</sup> Ob das AtG-Änderungsgesetz ein Einspruchsgesetz wäre – wofür gewichtige Argumente sprechen – oder ob es der Zustimmung des Bundesrates bedürfte, soll hier nicht vertieft werden; angesichts des drohenden Versorgungsnotstandes dürfte diese Frage – anders als bei der 11. AtG-Novelle (dazu siehe Fn. 28) – eine untergeordnete Rolle spielen.

<sup>12</sup> So zum Fortfall der gesetzlichen Befristung eines Verwaltungsakts vor Erreichen der Frist *Weiß* in Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 2. Aufl. 2019, § 36 Rn. 47; *Stelkens* in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 36 Rn. 33.

Für das KKI 2 ist am 1. Juli 2019 ein Antrag auf Erteilung einer 1. Stilllegungs- und Abbaugenehmigung gestellt worden. Dies berührt jedoch nicht die Betriebsgenehmigung; in der Antragstellung für eine Stilllegungsgenehmigung liegt kein Verzicht auf den Genehmigungsbestand.<sup>13</sup>

## b) KRB C

Die genehmigungsrechtliche Situation des KRB C unterscheidet sich insofern von derjenigen des KKI 2, als kraft gesetzlicher Regelung in § 7 Abs. 1a Satz 1 Nr. 5 AtG die Berechtigung zum Leistungsbetrieb mit Ablauf des 31. Dezember 2021 erloschen ist (aa); zudem existiert für das KRB C bereits eine Stilllegungs- und Abbaugenehmigung (bb). Die Betriebsgenehmigung für das KRB C stellt jedoch trotz dieser beiden Umstände nach einer entsprechenden Änderung des AtG eine wirksame Grundlage für eine Fortführung des Leistungsbetriebs zur Stromerzeugung dar, ohne dass weitere Genehmigungen seitens des StMUV zu erteilen wären.

### *aa) Erlöschen der Berechtigung zum Leistungsbetrieb zum 31.12.2021*

Mit Blick auf die am 31. Dezember 2021 abgeschalteten Anlagen spricht der Prüfvermerk (Ziff. 8, 1. Anstrich) von einer „erloschenen Betriebserlaubnis“. Das trifft nicht zu: erloschen ist nach § 7 Abs. 1a Satz 1 AtG die „Berechtigung zum Leistungsbetrieb“. Das ist ein sprachlich geringer, inhaltlich jedoch entscheidender Unterschied.

Der Ausstiegsgesetzgeber von 2002 hat bewusst nicht die Genehmigungen insgesamt befristet, sondern in § 7 Abs. 1a Satz 1 AtG angeordnet, dass „die Berechtigung zum Leistungsbetrieb ... erlischt“. In der aml. Begründung ist ausgeführt:

„Das Erlöschen betrifft in diesen Fällen nur die Berechtigung zum Leistungsbetrieb, d. h. von dem bestimmten Zeitpunkt an darf keine Elektrizität mehr produziert werden. (...) Andere Regelungen und insbesondere Gestattungen, wie etwa das Stillstandsbetriebsregime, bleiben unberührt und daher wirksam.“<sup>14</sup>

Auch nach Entfall der Berechtigung zur Stromerzeugung im Leistungsbetrieb bedürfen Kernkraftwerke einer Genehmigung. Die Schutzziele des AtG, wie etwa die Verhinderung ungewollter Kritikalität des auf der Anlage noch vorhandenen Kernbrennstoffs, die Abfuhr der von den Brennelementen nach wie vor ausgehenden Wärme (Nachzerfallswärme), der sichere Einschluss der in der Anlage vorhandenen radioaktiven Stoffe und die Begrenzung der Strahlenexposition erfordern ebenso wie während des Leistungsbetriebs die regulatorische Kontrolle. Sogar wenn in einer späteren Phase eine Genehmigung nach § 7 Abs. 3 AtG für die Stilllegung und den Abbau erteilt worden ist, finden die in diesem Rahmen geplanten Maßnahmen ihre Legalisierung auch im Gestattungsumfang der bestandkräftigen (Betriebs)Genehmigungen (§ 7 Abs. 3 Satz 3 AtG).<sup>15</sup> Insofern war es konsequent und richtig, dass der Gesetzgeber von 2002 den Genehmigungsbestand nicht bei Fristablauf beseitigte. Das Erlöschen der Berechtigung zum Leistungsbetrieb kraft Gesetzes lässt wesentliche Regelungen der unbefristeten

<sup>13</sup> BVerwG, Urt. v. 21.01.2021 – 7 C 4.19 – Isar 1, UA Rn. 16.

<sup>14</sup> BT-Drs. 14/6890, S. 21.

<sup>15</sup> BVerwG (Fn. 13), UA Rn. 13 f., 17.

(§ 17 Abs. 1 Satz 4 AtG) Betriebsgenehmigungen, insbesondere solche, die der kerntechnischen Sicherheit dienen, unberührt.<sup>16</sup>

Der Gesetzgeber hat das Erlöschen der Berechtigung zum Leistungsbetrieb – wie oben zitiert – so charakterisiert, dass „von dem bestimmten Zeitpunkt an ... keine Elektrizität mehr produziert werden“ darf. Es handelt sich also inhaltlich um ein Verbot der Stromerzeugung. Dieser Bezugspunkt genügt für die Erreichung des gesetzgeberischen Ziels, da der ausschließliche Zweck der deutschen Kernkraftwerke in der Stromerzeugung liegt. Ein Erlöschen konkreter Bestandteile der Betriebsgenehmigungen, die sich auf den Leistungsbetrieb beziehen,<sup>17</sup> hat der Gesetzgeber nicht angeordnet. Anders als etwa in § 59 Kohleverstromungsbeendigungsgesetz (KVVG) war auch von vornherein kein zusätzliches Eingreifen der Behörden in die Betriebsgenehmigungen vorgesehen.

Überdies hat die Genehmigung nach § 7 AtG weder die Stromproduktion als solche noch sonstige wirtschaftliche Zwecke des Anlagenbetriebs zum Gegenstand; sie gestattet Errichtung und Betrieb einer Anlage zur Spaltung von Kernbrennstoffen und nicht die Erzeugung von Elektrizität.<sup>18</sup> Für die Zwecke der atomrechtlichen Genehmigung ist es unerheblich, zu welchem Zweck die Anlage betrieben wird.<sup>19</sup> Die Funktion der Genehmigung, das durch den Genehmigungsvorbehalt des § 7 AtG begründete präventive Verbot zu überwinden, wird durch das Erlöschen der „Berechtigung zum Leistungsbetrieb“ zwar mit Bezug auf diesen Leistungsbetrieb außer Kraft gesetzt, jedoch ohne dass an der – bestandskräftigen – Genehmigung selbst etwas zu ändern wäre.<sup>20</sup> Dementsprechend blieb die Betriebsgenehmigung für KRB C trotz des Erlöschens der Berechtigung zur Stromerzeugung im Wortlaut unverändert.

Das bestätigt auch die amtl. Begründung zur 13. AtG-Novelle. Dort heißt es, die bestehenden unbefristeten Genehmigungen seien „durch die gesetzliche Festschreibung von Elektrizitätsgenerierungsrechten ... *faktisch* [Hervorhebung diesseits] eingeschränkt“ worden.<sup>21</sup> Auch das BVerfG hat das Erlöschen der Berechtigung zum Leistungsbetrieb so eingeordnet, dass damit das aus den Grundstücken und Anlagen fließende Nutzungsrecht der Stromerzeugung aus Kernkraft entfalle.<sup>22</sup>

Wenn der Gesetzgeber nunmehr die Berechtigung zum Leistungsbetrieb – also die Berechtigung zur Stromerzeugung – wiederherstellen will, dann findet er genehmigungsrechtlich keine

<sup>16</sup> Posser in Hennenhöfer/Mann/Pelzer/Sellner, AtG/PÜ, 2021, § 7 AtG Rn. 24; Leidinger in Frenz, Atomrecht, 2019, § 7 AtG Rn. 82.

<sup>17</sup> Es gibt nur vereinzelte Regelungen in Betriebsgenehmigungen, die so ausschließlich auf den Leistungsbetrieb bezogen sind, dass sie nach endgültiger Abschaltung gestrichen werden könnten, z. B. Nullleistungsprüfungen und Leistungsbetrieb bis zur gestatteten thermischen Gesamtleistung; Nachladung des Reaktorkerns mit unbestrahlten Brennelementen; Umgang mit Neutronenflussmesslanzen zur Neutronenflussinstrumentierung.

<sup>18</sup> *Rebentisch*, Zweifelsfragen der gesetzlichen Vorgaben und Optionen, 11. Deutsches Atomrechtssymposium, 2002, 61 (63). Posser (Fn. 16), § 7 AtG Rn. 23, stimmt dem im Prinzip zu, relativiert aber die daraus abgeleiteten Folgen mit dem Hinweis, in § 7 Abs. 1a Satz 1 AtG beziehe sich das Attribut „zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität“ auf die „Anlage“ und nicht auf die „Berechtigung zum Leistungsbetrieb“. Das ist richtig; eine Verknüpfung auch der „Berechtigung zum Leistungsbetrieb“ mit der Elektrizitätserzeugung ergibt sich jedoch eindeutig aus der amtlichen Begründung.

<sup>19</sup> BVerfG, Urt. v. 07.06.1991 – 7 C 43.90, BVerfGE 88, 286 (297) – Obrigheim.

<sup>20</sup> Vgl. BVerfG (Fn. 13), UA Rn. 27: die Anlage verfüge „über eine insoweit weiterhin – freilich mit der Ausnahme des eigentlichen Leistungsbetriebs (§ 7 Abs. 1a AtG) – bestandskräftige Betriebsgenehmigung“.

<sup>21</sup> BT-Drs. 17/6070, S. 6 l. Sp.

<sup>22</sup> BVerfG, Urt. v. 06.12.2016 – 1 BvR 2821/11 u.a., BVerfGE 143, 246 (326, Rn. 222) – 13. AtG-Novelle.

„weiße Landkarte“ für einen weiteren Leistungsbetrieb vor; die Betriebsgenehmigung ist weiterhin vorhanden. Die (abstrakte) „Berechtigung zum Leistungsbetrieb“ kann der Gesetzgeber mit der im vorigen Abschnitt skizzierten Änderung des AtG wiederherstellen. Die Betriebsgenehmigung kann dann das präventive Verbot des Leistungsbetriebs wieder vollständig überwinden.

Die Wiederaufnahme des Leistungsbetriebes wäre auf Basis des aktuellen, inhaltlich vollständigen, zusammen mit der Gesetzesänderung jetzt auch wieder zum Leistungsbetrieb berechtigenden Genehmigungsbestandes zulässig – eines Genehmigungsbestandes, der bis zum 31. Dezember 2021 sämtliche atomrechtlichen Genehmigungsanforderungen erfüllt hatte und sie nach Einschätzung des StMUV auch heute, wenige Monate später, weiter erfüllt. Die laufende Verifizierung der Einhaltung der Anforderungen aus Rechtsvorschriften und Genehmigungsbestand (z. B. das Vorhandensein von Personalkapazität) unterliegt – wie auch jetzt schon – dem Aufsichtsverfahren (§ 19 AtG). So wäre für das Wiederanfahren des KRB C z. B. auch eine Wiederanfahrzustimmung der Aufsichtsbehörde erforderlich (wie bisher auch nach jedem Brennelementwechsel).

### *bb) Vorliegen der Stilllegungs- und Abbaugenehmigungen*

Für die Doppelblockanlage KRB II mit den Blöcken B und C liegen zwei bestandskräftige Stilllegungs- und Abbaugenehmigungen (SAG) vor. Die 1. SAG vom 19.03.2019<sup>23</sup> tangiert das KRB C nur im weiten Rahmen der insgesamt für den Abbau der Gesamtanlage KRB II geplanten Maßnahmen, lässt aber den Leistungsbetrieb, solange die Berechtigung zur Stromerzeugung besteht, unberührt. Mit Bezug auf KRB C ist im Tenor der 1. SAG (Ziff. 2.1) lediglich die Feststellung enthalten, dass der Betreiber berechtigt ist, die Gesamtanlage KRB II „zum Zwecke des Leistungsbetriebs des Blocks C bis 31.12.2021“ innezuhaben und zu betreiben. Diese nicht konstitutive Feststellung wäre von der Behörde an die gesetzliche Laufzeitverlängerung anzupassen.

Erstmals die 2. SAG vom 26.05.2021<sup>24</sup> gestattet als Teil der insgesamt geplanten Maßnahmen den Abbau bestimmter Systeme und Anlagenteile von KRB C. Allerdings sind an der Anlage KRB C noch keine Änderungen vorgenommen worden, die einem Leistungsbetrieb auf Grundlage des zum Ablauf des 31. Dezember 2021 vorhandenen Genehmigungsbestands faktisch entgegenstünden.

### **3. Laufzeitverlängerung als „Legalgenehmigung“?**

Der Prüfvermerk (S. 1) behauptet, eine gesetzliche Laufzeitverlängerung komme zumindest für die bereits abgeschalteten Anlagen einer Neugenehmigung gleich. Ein derartiges Gesetz sei „nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts inhaltlich und verfahrensrechtlich weitgehend wie eine entsprechende behördliche Entscheidung zu behandeln“. Anders

<sup>23</sup>Abrufbar unter: [https://www.stmuv.bayern.de/themen/reaktorsicherheit/stilllegung\\_abbau/doc/gundremmingen\\_blockb\\_stilllegungsgenehmigung.pdf](https://www.stmuv.bayern.de/themen/reaktorsicherheit/stilllegung_abbau/doc/gundremmingen_blockb_stilllegungsgenehmigung.pdf).

<sup>24</sup>Abrufbar unter: [https://www.stmuv.bayern.de/themen/reaktorsicherheit/genehmigung/doc/grundremmingen/zweite\\_genehmigung.pdf](https://www.stmuv.bayern.de/themen/reaktorsicherheit/genehmigung/doc/grundremmingen/zweite_genehmigung.pdf).

ausgedrückt: das Gesetzgebungsverfahren wäre mit Vorgaben belastet, die eine zügige Umsetzung der Laufzeitverlängerung erschweren oder ganz unmöglich machen würden.

Die suggerierte Verschränkung von Gesetzes- und Verwaltungsebene liegt hier indes nicht vor. Die im Prüfvermerk angesprochene „Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts“ meint offensichtlich den Stendal-Beschluss des BVerfG von 1996. Im dortigen Fall war eine Eisenbahnstrecke (die Südumfahrung Stendal der Schnellfahrstrecke Hannover-Berlin) unmittelbar durch Gesetz statt im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens zugelassen worden. Das BVerfG hat eine solche Legalplanung am Maßstab des Gewaltenteilungsprinzips gemessen für zulässig erachtet, sofern hierfür im Einzelfall gute Gründe bestehen;<sup>25</sup> aufgrund der enteignungsrechtlichen Vorwirkung der Legalplanung mit Blick auf die betroffenen Grundstückseigentümer hat es zudem geprüft, ob der Gesetzgeber den für die beabsichtigte Planung erheblichen Sachverhalt zutreffend und vollständig ermittelt hatte.<sup>26</sup>

Beide prägenden Aspekte der Stendal-Entscheidung liegen hier nicht vor. Eine enteignungsrechtliche Vorwirkung steht bei einer Laufzeitverlängerung nicht in Rede. Mit einer Laufzeitverlängerung würde der Gesetzgeber zudem nicht etwa eine Aufgabe der Genehmigungsbehörde an sich ziehen, sondern seiner ureigenen Aufgabe nachkommen. Die Laufzeitbegrenzung von 2002 ist ebenso wie die Verlängerung 2010 und die verschärfte Verkürzung 2011 selbstverständlich per Gesetz eingeführt worden.

Der Gesetzgeber muss bei der Laufzeitverlängerung eine Abwägung treffen (dazu unten S. 10 ff.), er muss aber kein Quasi-Genehmigungsverfahren durchführen. Das BVerfG hat im Urteil zur 13. AtG-Novelle ausdrücklich festgestellt:

„Der mit der 13. AtG-Novelle erfolgten Beschleunigung des Atomausstiegs liegt keine Sonderkonstellation zugrunde, die von Verfassungen wegen der Notwendigkeit selbständiger Sachaufklärungspflichten im Gesetzgebungsverfahren begründen könnte. Mit der von den Beschwerdeführerinnen für die Charakterisierung der 13. AtG-Novelle herangezogenen Figur eines "Verwaltungsaktsgesetzes" verkennen sie, dass es sich hier ungeachtet des überschaubaren Kreises Betroffener um eine generelle Regelung für die beschleunigte Beendigung der friedlichen Nutzung der Kernenergie handelte. Einer fachplanerischen Entscheidung mit ihren spezifischen Abwägungsanforderungen (vgl. BVerfGE 95, 1 <23 f.>) [der Stendal-Beschluss, Anm. des Verf.] vergleichbar ist sie ebenfalls nicht. Die Lage des Gesetzgebers bei Erlass der 13. AtG-Novelle unterscheidet sich nicht strukturell vom Regelfall anderer Gesetzgebungsvorhaben, bei denen der Gesetzgeber künftige Entwicklungen prognostizieren und Wertungen auf unsicherer Tatsachengrundlage treffen muss. Entscheidend ist danach stets, ob sich das Gesetz im Ergebnis als verfassungsgemäß erweist.“

Das muss auch für den *actus contrarius* einer Laufzeitverlängerung gelten.

<sup>25</sup> BVerfG, Beschl. v. 17.07.1996 – 2 BvF 2/93, E 95, 1 (17) – Stendal.

<sup>26</sup> Ebenda, S. 23. Das Gericht bejahte dies im vorliegenden Fall.

Auch für die Laufzeitverlängerung einer bereits abgeschalteten Anlage wie KRB C unterliegt der Gesetzgeber nicht den fachspezifischen Anforderungen an eine Neugenehmigungsentcheidung (z. B. umfangreiche Sachverhaltsermittlung). Denn die bloße Wiederherstellung der abstrakten „Berechtigung zum Leistungsbetrieb“, die das präventive Verbot des Leistungsbetriebs wieder aufhebt und eine in ihren konkreten Regelungen noch vollständig vorhandene Genehmigung hierfür wieder nutzbar macht, ist nicht einer „Neugenehmigung“ gleichzustellen. Selbst wenn man darin einen vom Gesetzgeber vorgenommenen Gestattungsakt sieht, basiert dieser nicht auf einer inhaltlich neu vorzunehmenden Bewertung der Schadensvorsorge. Der Gesetzgeber muss hier keine Genehmigungsvoraussetzungen prüfen. Er muss sich – bildlich gesprochen – nicht über Karten, Pläne und Konstruktionszeichnungen beugen. Trifft er die politische Entscheidung über eine Laufzeitverlängerung, knüpft er an einen Genehmigungsbestand an, der die erforderliche Schadensvorsorge bis zum 31. Dezember 2021 vollauf gewährleistet hat und dies weiterhin tut. Die erneute Berechtigung zur Stromerzeugung bedingt weder eine Änderung der Genehmigungen (dazu oben S. 4 ff.) noch eine Änderung der Kernkraftwerke selbst.

Ein Gesetz, das durch Änderungen an den im AtG festgeschriebenen Kalenderdaten die Laufzeit einiger Kernkraftwerke verlängert, ist also auch mit Blick auf die Ende 2021 abgeschalteten Anlagen kein „Verwaltungsaktsgesetz“ und keine „Legalgenehmigung“. Ein solches Gesetz bedarf keiner spezifischen formalen Genehmigungsverfahrenselemente, sondern kommt auf der Grundlage einer „normalen“ Abwägung des Gesetzgebers zustande. Die Anforderung an diese Abwägung besteht, wie vom BVerfG im obigen Zitat ausgeführt, darin, dass ein materiell verfassungsgemäßes Gesetz daraus hervorgehen muss. Ob eine Laufzeitverlängerung diese Anforderung erfüllt, soll im folgenden Abschnitt untersucht werden.

### III. Verfassungsmäßigkeit einer Laufzeitverlängerung

Der Prüfvermerk (S. 5, 3. Anstrich) betont die Pflicht des Gesetzgebers zu einer „neuen, umfassenden Risiko- und Güterabwägung“, für die er hauptsächlich negativ ins Gewicht fallende Aspekte aufzählt; insbesondere bestünden „mit Blick auf die Risiken der Kernenergienutzung und den Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit hohe Hürden“. Das gilt es genauer zu beleuchten.

#### 1. Weiter Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers

Die Entscheidung des Gesetzgebers, die Laufzeiten des KKI 2, des KRB C und ggf. weiterer Kernkraftwerke zu verlängern oder davon Abstand zu nehmen und untätig zu bleiben, ist – wie die Entscheidung über die Nutzung der Kernenergie überhaupt – zuvörderst eine politische Entscheidung.<sup>27</sup> Der Gesetzgeber wird die aus seiner Sicht für und gegen die jeweiligen Optionen sprechenden Gesichtspunkte abwägen und so zu einer Entscheidung gelangen.

In diesem Gutachten geht es nicht darum, die Entscheidung vorwegzunehmen. Von Bedeutung ist hier vielmehr die Frage, inwieweit die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers bei der Entscheidung über ein Gesetz zur Verlängerung der Laufzeiten durch das Verfassungsrecht eingeschränkt wird; ob also *der Gesetzgeber von Verfassungs wegen frei ist*, eine Verlängerung der Laufzeiten bestimmter Anlagen um wenige Jahre vorzunehmen.

Hierzu ist es sinnvoll, den Blick zunächst einmal – bevor es um Details geht – gesamthaft auf die Wegmarken des AtG zu richten, die im einleitenden Abschnitt skizziert worden sind. Von der Grundsatzentscheidung des AtG von 1959 zugunsten des unbefristeten Einstiegs in die Kernenergie über den Ausstieg 2002 und die Laufzeitverlängerung 2010 bis zum verschärften Ausstieg 2011 gab es vier jeweils wechselnde Richtungsentscheidungen. Die beiden Entscheidungen des Gesetzgebers zugunsten der Kernenergie bzw. einer Laufzeitverlängerung warfen vor allem Fragen der Wahrung des Grundrechts auf Schutz von Leben und Gesundheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) auf; die beiden Ausstiegsentscheidungen waren verfassungsrechtlich vor al-

---

<sup>27</sup> So bereits BVerfG, Beschl. v. 08.08.1978 – 2 BvL 8/77, BVerfGE 49, 89 (131) – Kalkar, zur Entscheidung über die Einführung der Technik des Schnellen Brütters: „In dieser, notwendigerweise mit Ungewißheit belasteten Situation liegt es zuvorderst in der politischen Verantwortung des Gesetzgebers und der Regierung, im Rahmen ihrer jeweiligen Kompetenzen die von ihnen für zweckmäßig erachteten Entscheidungen zu treffen“; ebenso BVerfG, Beschl. v. 20.12.1979 – 1 BvR 385/77, BVerfGE 53, 30 (56) – Mülheim-Kärlich, unter zusätzlichem Hinweis darauf, dass die Verfassung selbst die Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken durch die Kompetenzvorschrift des (heutigen) Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG im Grundsatz als zulässig gebilligt habe. Ähnlich BVerfG (Fn. 22), S. 355 (Rn. 307): „Ob und unter welchen Bedingungen er eine Hochrisikotechnologie wie die friedliche Nutzung der Kernenergie zulässt, ist bei hinreichender Kenntnis der bestehenden Risiken zuerst eine politische Entscheidung, ...“. Jüngst hat das BVerfG im Beschluss zum Bremischen Hafenerbetriebsgesetz (Beschl. v. 07.12.2021 – 2 BvL 2/15, UA Rn. 79) bekräftigt, dass Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG einerseits eine materiellrechtliche Legitimation der Kernenergie bedeute, andererseits aber auch keinen verpflichtenden Rechtsetzungsauftrag an den Gesetzgeber enthalte, die Kerntechnik zuzulassen, zu fördern oder aufrechtzuerhalten. Siehe zur grundsätzlichen Freiheit des Gesetzgebers in dieser Hinsicht auch *Degenhart*, Grundlagen und Direktiven legislativer Abwägungsentscheidungen – Verfassungsfragen der 13. AtG-Novelle, DVBl. 2013, 207 (208), sowie *Moench*, Verfassungs- und europarechtliche Rahmenbedingungen des Kernenergieausstiegs, in: Ludwigs (Hrsg.), Der Atomausstieg und seine Folgen, 2016, S. 13 (15).

lem als Eingriffe in die von den Betreibern auf der Grundlage des AtG 1959 bzw. der Laufzeitverlängerung 2010 geschaffenen Grundrechtspositionen zu bewerten. Das BVerfG hat sich in grundlegender Weise zur ersten Etappe von 1959 und zur vierten Etappe von 2011 geäußert – und damit zu zwei Gesetzen, die die beiden Gegenpole verkörpern.<sup>28</sup>

Im Kalkar-Beschluss von 1978<sup>29</sup> stand zwar nicht das gesamte AtG zur Prüfung, wohl aber die zentrale Genehmigungsnorm des § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG. Das BVerfG hat keine *Verpflichtung* des Gesetzgebers angenommen, sich zugunsten der Kernenergie zu entscheiden. Es hat die *Befugnis* des Gesetzgebers anerkannt, nach politischer Abwägung zu der Entscheidung eines unbefristeten Einstiegs in die Kernenergie zu gelangen,<sup>30</sup> und sich darauf konzentriert, herauszuarbeiten, dass dies nur zulässig ist, wenn Genehmigungen für Kernkraftwerke zum Schutz des Grundrechts aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG nur unter denkbar höchsten Sicherheitsanforderungen erteilt werden dürfen. Im § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG mit der „nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderlichen Vorsorge gegen Schäden“ hat es eine angemessene Befolgung dieses Gebots durch den Gesetzgeber verwirklicht gesehen, indem bei Anwendung dieser Norm Schäden nach dem Maßstab praktischer Vernunft ausgeschlossen sind und nur ein – als sozialadäquat hinzunehmendes – Restrisiko verbleibt.<sup>31</sup>

Mit dem Urteil von 2016 hat das BVerfG die in Gegenrichtung erfolgte Entscheidung des Gesetzgebers zugunsten eines verschärften Ausstiegs ebenso anerkannt. Es hat auch in diesem Falle – trotz der verbalen Kennzeichnung der Kernenergie als „Hochrisikotechnologie“ – nicht festgestellt, dass der Gesetzgeber zu dieser Entscheidung *verpflichtet* war; aufgrund seines weiten Spielraums *durfte* er sie treffen.<sup>32</sup> Von seinem Kalkar-Beschluss ist das Gericht weder ausdrücklich noch inhaltlich abgewichen; beide Entscheidungen sind völlig konsistent. Lediglich die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit war in der Konstellation der 13. AtG-Novelle nicht anhand der sich aus der objektiven Bedeutung des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG ergebenden Schutzpflicht des Staates, sondern am Maßstab der Grundrechte der Betreiber vorzunehmen, in die eingegriffen wurde.

Bei einer Laufzeitverlängerung, wie sie hier in Rede steht, sind die Grundrechte der Betreiber nicht tangiert; ihnen wird vielmehr eine zusätzliche Option eröffnet.<sup>33</sup> Hinsichtlich der Schutz-

---

<sup>28</sup> Das Ausstiegsgesetz von 2002 beruhte auf einer Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Energieversorgungsunternehmen vom 11.06.2001, in die die gegenseitigen Rechtspositionen bereits eingeflossen waren, und wurde daher von den letzteren nicht beklagt. Die 11. AtG-Novelle von 2010 war heftig umstritten, wobei der Fokus der Auseinandersetzung eher auf dem Aspekt lag, ob das Gesetz der Zustimmung durch den Bundesrat bedurft hätte; dazu *Sellner* in Hennenhöfer/Mann/Pelzer/Sellner, AtG/PÜ, 2021, Einführung Rn. 36 m.w.N. zur umfangreichen Literatur. Aufgrund der Aufhebung der Laufzeitverlängerung bereits im Folgejahr kam es nicht mehr zu einer Entscheidung.

<sup>29</sup> BVerfG, Beschl. v. 08.08.1978 – 2 BvL 8/77, BVerfGE 49, 89 – Kalkar.

<sup>30</sup> Ebenda, S. 131; siehe bereits Fn. 27.

<sup>31</sup> Ebenda, S. 143.

<sup>32</sup> BVerfG, Urt. v. 06.12.2016 – 1 BvR 2821/11 u.a., BVerfGE 143, 246 (Rn. 307) – 13. AtG-Novelle. Dazu, dass sich aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG kein verfassungsrechtliches Ausstiegsgebot ergibt, siehe auch *Moench*, Verfassungs- und europarechtliche Rahmenbedingungen des Kernenergieausstiegs, in: Ludwigs (Hrsg.), Der Atomausstieg und seine Folgen, 2016, S. 13 (30).

<sup>33</sup> Der Fall, dass zur tatsächlichen Durchsetzung einer Laufzeitverlängerung Betreiber mit Instrumenten des Energiewirtschaftsrechts zum Weiterbetrieb verpflichtet werden und dadurch in ihre Grundrechte eingegriffen wird, liegt außerhalb des Betrachtungsrahmens dieses Gutachtens.

pflichten aus dem Grundrecht nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG ist die Verlängerung der Kernenergienutzung ebenso zulässig wie es ihre Einführung war. Denn der Weiterbetrieb der Kernkraftwerke erfolgt weiterhin aufgrund der im AtG festgeschriebenen Zulassungsvoraussetzungen, die die Maßstäbe des Kalkar-Beschlusses umsetzen.

Eine Entscheidung für eine Laufzeitverlängerung um wenige Jahre wäre, bei Lichte betrachtet, noch nicht einmal ein Paradigmenwechsel gegenüber 2011. Damals hatte der Gesetzgeber dargelegt, der vollständige Ausstieg aus der Nutzung der Kernenergie sei aus Gründen des Klimaschutzes und der Versorgungssicherheit vor 2022 nicht möglich.<sup>34</sup> Wenn nun angesichts der sich verschärfenden Klimakrise und der durch den beispiellosen Ukrainekrieg eingetretenen Gefährdung der Versorgungssicherheit dieses Ende für wenige Anlagen um wenige Jahre verschoben würde, wäre das eine gut begründete Nachjustierung, keine Richtungsänderung.

Die Legitimation wird verstärkt durch einen weiteren verfassungsrechtlichen Aspekt. Nach heutiger Erkenntnis – die insofern anders ist als noch 1978 – streitet die Schutzwirkung des Grundrechts aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG unter bestimmten Aspekten auch für die Nutzung der Kernenergie, insbesondere (gemeinsam mit dem Klimaschutzgebot des Art. 20a GG) mit Blick auf die Gefahren für Leben und Gesundheit, die vom Klimawandel ausgehen. Insofern ist die Betrachtung anhand dieses Grundrechts nicht mehr – wie noch in der Kalkar-Entscheidung – nur als Gegengewicht zur Kernenergienutzung vorzunehmen; sein Gewicht fällt, bildlich gesprochen, in beide Waagschalen (siehe unten S. 15 f.).

Schon aus dieser grundlegenden Betrachtung folgt: eine Verlängerung der Laufzeiten der letzten drei oder sechs Kernkraftwerke wird als solche nicht am BVerfG scheitern. Sie liegt innerhalb der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers.

## 2. Schutz vor den Gefahren der Kernenergie

### a) Beibehaltung des Schadensvorsorgekonzepts

Der Gesetzgeber hat mit dem seit 1959 bis heute unveränderten § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG nach dem oben bereits zitierten Kalkar-Beschluss des BVerfG mit der „nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderlichen Vorsorge gegen Schäden“ einen Maßstab aufgerichtet, der Genehmigungen nur zulässt, wenn es praktisch ausgeschlossen ist, dass Schäden an Leben, Gesundheit und Sachgütern eintreten, und damit den erforderlichen Schutz des Grundrechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit gewährleistet. Diese Aussage ist auch heute noch gültig. Das liegt auch daran, dass es sich um einen Maßstab handelt, der neuere Entwicklungen aufzunehmen vermag; gerade die offene Fassung des unbestimmten Rechtsbegriffs dient einem dynamischen Grundrechtsschutz und hilft, den Schutzzweck des § 1 Nr. 2 AtG jeweils bestmöglich zu verwirklichen.<sup>35</sup> Daraus erklärt sich auch die Langlebigkeit dieses bis heute gültigen Konzepts bei aller Fortentwicklung der Sicherheitsanforderungen.

Auch der Ausstiegsgesetzgeber von 2002 und von 2011 hat diese grundsätzliche Bewertung der Zulässigkeit der Kernenergienutzung im Lichte des Schutzes des Grundrechts auf Leben

<sup>34</sup> BT-Drs. 17/6070, S. 5 I. Sp. und S. 7 I. Sp.

<sup>35</sup> BVerfG (Fn. 29), S. 137.

und körperliche Unversehrtheit inhaltlich nicht geändert. Er hat die Maßstäbe der Kalkar-Entscheidung und das damit gleichsam errichtete Koordinatensystem unangetastet gelassen und lediglich bei der Einschätzung des Restrisikos die Akzente der politischen Einschätzung verschoben. In der Begründung zum Gesetz von 2002 hat er ausgeführt:

„Im Hinblick auf das bei einem Unfall mögliche Schadensausmaß hält die Bundesregierung das bisher vom Gesetzgeber als sozialadäquat hingegenommene ‚Restrisiko‘ der gewerblichen Nutzung der Kernenergie nur noch für einen begrenzten Zeitraum für tolerabel.“<sup>36</sup>

Die Begründung der AtG-Novelle von 2011 knüpft ihrerseits ausdrücklich an diese Einschätzung an.<sup>37</sup> Auch nach Auffassung des BVerfG im Urteil von 2016 war es „das Ziel des Gesetzgebers, das mit der Kernenergienutzung unvermeidbar in Kauf zu nehmende *Restrisiko* [Hervorhebung diesseits] möglichst schnell und möglichst weitgehend zu beseitigen“.<sup>38</sup> Dass das tatsächliche Betriebsrisiko der deutschen Kernkraftwerke mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine vertretbare Nutzung der Kerntechnologie am Maßstab der erforderlichen Schadensvorsorge in Einklang stand, hat das Gericht nicht bezweifelt.<sup>39</sup>

Insofern würde eine Entscheidung des Gesetzgebers zugunsten einer Laufzeitverlängerung ebensowenig wie die früheren Entscheidungen von 2002 und 2011 eine Änderung der grundlegenden Einschätzung darüber bedeuten, dass die durch das AtG verlangte erforderliche Schadensvorsorge den gebotenen Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit gewährleistet. Unverändert bliebe auch die grundsätzliche Bewertung, dass die bestehenden Anlagen die erforderliche Schadensvorsorge gewährleisten, indem sie die Anforderungen des kerntechnischen Regelwerks erfüllen.

#### b) Anfallen weiterer Mengen radioaktiver Abfälle

Die hier diskutierte Laufzeitverlängerung würde die Menge der aus dem Betrieb deutscher Kernkraftwerke anfallenden abgebrannten Brennelemente und sonstiger radioaktiver Abfälle in einem geringen Maße vergrößern. Dadurch wird der Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit jedoch nicht in Frage gestellt.

In den standortnahen Zwischenlagern für KKI 2 und KRB C für abgebrannte Brennelemente stehen ausreichend Zwischenlagerkapazitäten für mehrere Jahre zusätzlichen Betriebs zur Verfügung, so dass in dieser Hinsicht die geordnete Beseitigung nach § 9a Abs. 1b AtG gewährleistet wäre. Ähnlich dürfte sich die Situation für die anderen für eine Laufzeitverlängerung in Betracht kommenden Kernkraftwerke darstellen.

Das Atomrecht etabliert – im Einklang mit der Euratom-Abfallrichtlinie 2011/70<sup>40</sup> – ein System des sicheren Umgangs mit radioaktiven Abfällen, das nicht an eine feststehende Menge ge-

<sup>36</sup> BT-Drs. 14/6890, S. 14 I. Sp.

<sup>37</sup> BT-Drs. 17/6070, S. 5 f.

<sup>38</sup> BVerfG (Fn. 32), S. 347 (Rn. 283).

<sup>39</sup> Ebenda, S. 354 (Rn. 304).

<sup>40</sup> Richtlinie 2011/70/Euratom des Rates vom 19. Juli 2011 über einen Gemeinschaftsrahmen für die verantwortungsvolle und sichere Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle, ABl. L 199/48. Nach

bunden ist. § 9a Abs. 3 AtG weist dem Bund die Aufgabe zu, Endlager zu errichten. Das Standortauswahlgesetz (StandAG) zeichnet detailliert den Weg zur Ermittlung des Standortes für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle vor. Die Zusatzmengen wären bei den Planungen zu berücksichtigen; innerhalb dieses Systems bedeutet eine quantitative Vermehrung der Abfälle jedoch keine Beeinträchtigung der erforderlichen Vorsorge gegen Schäden.

### c) Aspekte der Sicherung gegen Sabotage und kriegerische Angriffe

Der Prüfvermerk (S. 1 f.) betont, im Lichte des Ukrainekrieges seien Risiken durch gezielte Einwirkungen von außen neu zu bewerten; dies müsse in die Risikoabwägung des Gesetzgebers einfließen.

Hierzu ist das Gleiche zu sagen wie für die nukleare Sicherheit. § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG verlangt, dass der erforderliche Schutz gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter gewährleistet ist; dies geschieht im Rahmen eines integrierten Sicherungs- und Schutzkonzepts, das Sicherungsmaßnahmen der Betreiber und Schutzmaßnahmen des Staates umfasst (§ 41 AtG). Das BVerwG hat in seiner Rechtsprechung die Parallelität von § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG und der Schadensvorsorgeanforderung in Nr. 3 betont: der Schutz aus Nr. 5 sei ebenso wie in Nr. 3 ein „vorsorgender“ Schutz, der nach dem Maßstab des Standes von Wissenschaft und Technik zu bestimmen sei; Schäden müssten auch hier praktisch ausgeschlossen sein.<sup>41</sup> Damit erfüllt § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG in gleicher Weise wie Nr. 3 die im Kalkar-Beschluss grundlegend entfaltete Anforderung an den Gesetzgeber, den Schutz des Grundrechts aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG zu gewährleisten.

Das untergesetzliche Regelwerk im Bereich des Schutzes gegen Einwirkungen Dritter (Lastannahmen und SEWD-Richtlinien, siehe § 44 Abs. 1 und 2 AtG) muss sich an der jeweils aktuellen Bedrohungslage orientieren; zu diesem Zweck wird es in regelmäßigen Abständen und bei Bedarf angepasst. Sollten Erkenntnisse aus der gegenwärtigen Sicherheitslage in Europa hier zu neuen Bewertungen führen, wäre dies entsprechend umzusetzen. Zu einem verfassungsrechtlichen Hindernis für die Laufzeitverlängerung würde dies erst, wenn feststünde, dass die Schadensvorsorge in dieser Hinsicht nicht gewährleistet werden könnte. Das ist nicht ersichtlich und wird auch im Prüfvermerk nicht behauptet.

Das Prinzip der Gewährleistung der Schadensvorsorge anhand der Vorgaben des AtG gilt allerdings nicht für kriegerische Einwirkungen, die der Prüfvermerk am Beispiel des Beschusses des ukrainischen KKW Saporischschja erwähnt. Die deutschen Kernkraftwerke weisen zwar aufgrund ihrer robusten Auslegung gegen Einwirkungen von außen wie Flugzeugabsturz und Erdbeben<sup>42</sup> eine gewisse Resilienz auch gegen einen kriegerischen Angriff auf; solche Szenarien gehören jedoch nicht zu der Schadensvorsorge, die der Betreiber gem. § 7 Abs. 2 Nr. 5

---

ihrem Art. 1 Abs. 2 gewährleistet die RL, dass die Mitgliedstaaten geeignete innerstaatliche Vorkehrungen für ein hohes Sicherheitsniveau bei der Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle treffen, um die Arbeitskräfte und die Bevölkerung vor den Gefahren ionisierender Strahlung zu schützen.

<sup>41</sup> BVerwG, Urt. v. 19.01.1989 – 7 C 31.87, BVerwGE 81, 185 (191 f.) – Werkschutz Neckarwestheim; BVerwG, Urt. v. 10.04.2008 – 7 C 39.07, BVerwG 131, 129 (137 f.) – Standort-Zwischenlager Brunsbüttel.

<sup>42</sup> Siehe dazu unten S. 18 f. mit Fn. 60 und 61.

AtG zu gewährleisten hat,<sup>43</sup> und sind daher auch im Regelwerk nicht abgebildet. Im Kriegsfall verbietet das Völkerrecht einen Angriff auf Kernkraftwerke, der zu schweren Verlusten unter der Zivilbevölkerung durch Freisetzung von Radioaktivität führen kann.<sup>44</sup> Wenn ein solcher Angriff dennoch erfolgt, erfordert der wirksame Schutz solcher Anlagen Gegenmaßnahmen, über die nur der Staat kraft seines Gewaltmonopols und seines Verteidigungsauftrags verfügt (Art. 87a Abs. 1 GG). Es ist genuine Staatsaufgabe, die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht nur nach innen, sondern auch nach außen im Wege einer wirksamen militärischen Landesverteidigung als verfassungsrechtlicher Grundentscheidung zu gewährleisten.<sup>45</sup>

Der Gesetzgeber kann diesen Aspekt der Kernenergienutzung durchaus in seine politische Abwägung einfließen lassen. Es ist jedoch nicht ersichtlich, dass seine Entscheidung dadurch verfassungsrechtlich im Sinne eines Verzichts auf eine Laufzeitverlängerung determiniert ist.

### 3. Klimaschutz und sonstige Umweltbelange

Der Umstand, dass bei der Kernspaltung physikalisch kein CO<sub>2</sub> erzeugt wird, spricht unter dem Aspekt des Klimaschutzes grundlegend für die Kernenergie. Schon der Gesetzgeber von 2002 hat mit Blick auf den Klimaschutz einen gewissen Rechtfertigungsbedarf für den geplanten Ausstieg empfunden; er hat in der aml. Begründung ausgeführt, dass „die Klimaschutzziele der Bundesregierung auch bei einem schrittweisen Ausstieg aus der Kernenergie erreicht“ würden.<sup>46</sup> Für den Gesetzgeber der 13. AtG-Novelle von 2011 stand der Klimaschutz zwar dem verschärften Ausstieg nicht entgegen; er war jedoch, gemeinsam mit den Aspekten der Versorgungssicherheit und der preiswürdigen Energieversorgung, der Grund dafür, dass der Gesetzgeber es nicht für möglich hielt, vor 2022 gänzlich auf die Nutzung der Kernenergie zu verzichten.<sup>47</sup>

Das BVerfG hat in seinem Klimabeschluss von 2021 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 dezidierter Weise auch auf die Verpflichtung erstreckt, Leben und Gesundheit vor den Gefahren des Klimawandels zu schützen.<sup>48</sup> Daraus folgt ein gesteigertes Gewicht des Klimaschutzes auch bei der gesetzgeberischen Abwägung über eine Verlängerung der Kernenergienutzung. Die Schutzwirkung des Grundrechts aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG bezieht sich

---

<sup>43</sup> Vorwerk in Hennenhöfer/Mann/Pelzer/Sellner, AtG/PÜ, 2021, § 7 AtG Rn. 58; Leidinger in Frenz, Atomrecht, 2019, § 7 AtG Rn. 200; Fischerhof, Deutsches Atomgesetz und Strahlenschutzrecht, 2. Aufl. 1978, § 7 AtG Rn. 19 S. 304 f.; offengelassen von BVerwG, Urt. v. 10.04.2008 – 7 C 39.07, BVerwGE 131, 129 (135), Rn. 17 – Standort-Zwischenlager Brunsbüttel.

<sup>44</sup> Nach Art. 56 des Zusatzprotokolls I zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (BGBl. 1990 II 1550) dürfen „Anlagen oder Einrichtungen, die gefährliche Kräfte enthalten, nämlich Staudämme, Deiche und Kernkraftwerke, ... nicht angegriffen werden ..., sofern ein solcher Angriff gefährliche Kräfte freisetzen und dadurch schwere Verluste unter der Zivilbevölkerung verursachen kann“. Es handelt sich um ein Kriegsverbrechen, siehe Art. 85 Abs. 3 lit. c, Abs. 5 des Zusatzprotokolls I.

<sup>45</sup> Siehe nur BVerfG, Urt. v. 24.04.1985 – 2 BvF 2, 3, 4/83 und 2/84, BVerfGE 69, 1 (21) – Kriegsdienstverweigerung II; Depenheuer, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 95. EL Juli 2021, Art. 87a GG Rn. 8.

<sup>46</sup> BT-Drs. 14/6890, S. 15 I. Sp.

<sup>47</sup> BT-Drs. 17/6070, S. 5 I. Sp.

<sup>48</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 148 – Klimaschutzgesetz.

auf Schädigungen gleich von woher sie drohen;<sup>49</sup> das bedeutet, dass der Gesetzgeber, falls erforderlich, auch einander entgegenwirkende Funktionen ein und derselben Betätigung in den Blick nehmen muss, etwa dann, wenn diese Betätigung selber eine potentielle Gefährdung, zugleich aber auch einen potentiellen Schutz vor einer anderen Gefährdung darstellt. Plastisch ausgedrückt, ist der Nachbar eines Kernkraftwerks einerseits dem – verfassungsrechtlich zulässigen – Restrisiko ausgesetzt, durch ionisierende Strahlung in seiner Gesundheit geschädigt zu werden; andererseits leistet dasselbe Kernkraftwerk einen potentiellen Beitrag, die Erderwärmung zu begrenzen und damit ebendiesen Nachbarn vor erheblichen Gesundheitsfolgen des Klimawandels zu schützen.

Die Verpflichtung, bei der gesetzgeberischen Entscheidung die Aspekte des Klimaschutzes maßgeblich zu berücksichtigen, folgt – neben der Schutzwirkung der Grundrechte – auch aus Art. 20a GG. Art. 20a GG verpflichtet den Staat zum Klimaschutz.<sup>50</sup> 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.<sup>51</sup>

Richtet man den Blick auf sonstige Belange des Umweltschutzes, so sind hier Vorteile der Kernenergie ebenso wie Nachteile zu berücksichtigen. Letztere liegen vor allem im verbleibenden Restrisiko einer Freisetzung radioaktiver Stoffe im verlängerten Betrieb der Kernkraftwerke. Wie oben ausgeführt, ist dieses Restrisiko jedoch verfassungsrechtlich zulässig. Die Risiken werden durch die im AtG festgelegten Anforderungen auf ein hinnehmbares Maß – den praktischen Ausschluss von Schäden – beschränkt. Der Aspekt des vermehrten Anfalls radioaktiver Abfälle ist bereits oben (S. 13) beleuchtet worden.

Auch im Verfahren der Aufnahme der Kernenergie in die EU-Taxonomie<sup>52</sup> wurde geprüft, ob die Kernenergienutzung neben ihrem wesentlichen Beitrag zum Klimaschutz möglicherweise eine erhebliche Beeinträchtigung der anderen in Art. 9 der Taxonomie-Verordnung<sup>53</sup> aufgeführten Umweltziele bewirkt (u.a. Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung sowie Schutz und Wiederherstellung der Biodiversität und der Ökosysteme); nach Art. 3 lit. b der Taxonomie-Verordnung (dem „*Do No Significant Harm*“-Kriterium) hätte in diesem Falle eine Aufnahme nicht erfolgen können. Eine erhebliche Beeinträchtigung dieser Umweltziele wurde jedoch nicht festgestellt.<sup>54</sup>

Aus alledem ergibt sich: Der Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) und der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen (Art. 20a GG) muss bei der Entscheidung des Gesetzgebers über das „Ob“ und das „Wie“ der Kernenergienutzung nicht mehr

<sup>49</sup> Ebenda, Rn. 147.

<sup>50</sup> Ebenda, Rn. 198.

<sup>51</sup> Ebenda, Rn. 197, 208-213.

<sup>52</sup> Die Kommission hat am 02.02./09.03.2022 eine Delegierte Verordnung zur Änderung der Delegierten Verordnung (EU) 2021/2139 in Bezug auf Wirtschaftstätigkeiten in bestimmten Energiesektoren und der Delegierten Verordnung (EU) 2021/2178 in Bezug auf besondere Offenlegungspflichten für diese Wirtschaftstätigkeiten beschlossen (C(2022) 631 final; noch nicht im ABl. veröffentlicht), mit der die Kernenergie unter bestimmten Randbedingungen in die Taxonomie – siehe Verordnung (EU) 2020/852 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18 Juni 2020 über die Einrichtung eines Rahmens zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen und zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/2088 (ABl. L 198 vom 22.6.2020, S. 13) – aufgenommen werden soll.

<sup>53</sup> Verordnung (EU) 2020/852; siehe vorige Fn.

<sup>54</sup> Delegierte Verordnung (Fn. 52), Begründung, S. 4 f.

nur, wie bisher, zu Lasten der Kernenergienutzung, sondern auch zu ihren Gunsten berücksichtigt werden. Im Rahmen der Prüfung nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 und Art. 20a GG ist der positive Beitrag einer Laufzeitverlängerung zum Klimaschutz durch Vermeidung von CO<sub>2</sub>-Emissionen entsprechend zu gewichten; er dürfte die Nachteile mit Blick auf sonstige Umweltbelange ohne Weiteres überwiegen.

#### 4. Energieversorgung

Bei der gesetzgeberischen Abwägung muss auch die Rolle einer Laufzeitverlängerung mit Blick auf die Energieversorgung bewertet werden. Die Stromversorgung ist eine Gemeinwohlaufgabe;<sup>55</sup> eine gesicherte, umwelt- und insbesondere klimaschonende sowie bezahlbare Energieversorgung gehört zu den grundlegenden Existenzbedingungen eines Gemeinwesens und ist bei der Abwägung ein Belang mit Verfassungsrang.<sup>56</sup>

Die Versorgungssicherheit angesichts aktuell dringender Probleme bei der Bereitstellung von Primärenergieressourcen ist gerade der Grund für die Idee einer Laufzeitverlängerung; dies bedarf keiner näheren Erörterung. Was die Wirtschaftlichkeit angeht, so ist die Beurteilung bei Kernenergie-Neubauprogrammen kontrovers; der Weiterbetrieb bestehender, aktuellen Anforderungen entsprechender Reaktoren begegnet aber in dieser Hinsicht keinen grundsätzlichen Bedenken; vielmehr wird der Gedanke einer Laufzeitverlängerung auch von der Erwartung einer dadurch bewirkten Preisdämpfung getragen. Im Prüfvermerk wird die Wirtschaftlichkeit eines durch eine Laufzeitverlängerung ermöglichten Weiterbetriebs allerdings mit dem Hinweis auf erforderliche umfangreiche Nachrüstungen und auf ungeklärte Versicherungsprämien in Frage gestellt. Wie im nächsten Abschnitt gezeigt werden soll, sind diese Annahmen jedoch unbegründet, da weder Nachrüstungen anstehen (unten S. 19) noch die Notwendigkeit einer neuen Versicherungslösung vorgezeichnet ist (unten S. 24).

---

<sup>55</sup> BVerfG, Beschl. v. 11.10.1994 – 2 BvR 633/86, BVerfGE 91, 186 (206) – Kohlepfennig.

<sup>56</sup> *Degenhart* Grundlagen und Direktiven legislativer Abwägungsentscheidungen – Verfassungsfragen der 13. AtG-Novelle, DVBl. 2013, 207 (209).

## IV. Gewährleistung der Schadensvorsorge durch die weiterlaufenden Anlagen

Im vorigen Abschnitt ist herausgearbeitet worden, dass eine Laufzeitverlängerung keinen verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet, weil der bestehende Schadensvorsorgemaßstab des AtG den erforderlichen Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit gewährleistet. Der Prüfvermerk weist auf generelle Aspekte einer Laufzeitverlängerung hin, die Zweifel begründen sollen, ob die erforderliche Vorsorge gegen Schäden bei den weiter zu betreibenden Anlagen tatsächlich noch gewährleistet ist. Das soll nunmehr näher untersucht werden.

### 1. Aktueller Stand von Wissenschaft und Technik und „EPR-Standard“

Der Prüfvermerk erwähnt (auf S. 1 und nochmals S. 2) einen heute gültigen „EPR-Standard“ und charakterisiert ihn mit der Aussage, es müsse „nachgewiesen werden, dass die Auswirkungen von Kernschmelzunfällen auf das Anlagengelände begrenzt werden können“. Dieser Standard sei bei den bestehenden Anlagen durch Nachrüstungen nicht zu erreichen. Damit wird suggeriert, die hier in Rede stehenden Kernkraftwerke blieben generell hinter der erforderlichen Schadensvorsorge zurück.

Das trifft nicht zu. Der „EPR-Standard“ bezieht sich offenkundig auf den durch die 7. AtG-Novelle von 1994<sup>57</sup> eingefügten und 2002 wieder aufgehobenen § 7 Abs. 2a AtG. Satz 1 dieser Regelung verlangte für *neu zu bauende* Kernkraftwerke – KKI 2 und KRB C waren damals schon in Betrieb –, dass auch auslegungsüberschreitende Ereignisse (wie etwa der Eintritt einer Kernschmelze) „einschneidende Maßnahmen zum Schutz vor der schädlichen Wirkung ionisierender Strahlen außerhalb des abgeschlossenen Geländes der Anlage nicht erforderlich machen würden.“ Hintergrund der gesetzlichen Regelung waren die damals im Rahmen einer deutsch-französischen Zusammenarbeit laufenden Planungs- und Entwicklungsarbeiten zum „European Pressurized Water Reactor“ (EPR).<sup>58</sup> Der EPR – der in der Folge in Frankreich, Finnland und China gebaut wurde – verfügt über Sicherheitsvorkehrungen wie z. B. eine Kernschmelzausbreitungsfläche („Corecatcher“), die auch bei auslegungsüberschreitenden Szenarien eine relevante Freisetzung radioaktiver Stoffe verhindern sollen.<sup>59</sup>

Die bestehenden deutschen Anlagen erfüllen aufgrund von Nachrüstungen einen sehr hohen Standard über die erforderliche Schadensvorsorge (§ 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG) hinaus, wie die Reaktor-Sicherheitskommission (RSK) im Rahmen ihrer durch den Reaktorunfall von Fukushima

---

<sup>57</sup> Art. 4 des Gesetzes zur Sicherung des Einsatzes von Steinkohle in der Verstromung und zur Änderung des Atomgesetzes und des Stromeinspeisungsgesetzes vom 19. Juli 1994, BGBl. I 1618 (1622).

<sup>58</sup> *Büdenbender/Heintschel von Heinegg/Rosin*, Energierecht I, Recht der Energieanlagen, 1999, Rn. 855 und – speziell zum EPR – Rn. 1372.

<sup>59</sup> Zu diesen Elementen des EPR-Designs siehe *Fabian/Teichel*, Der Europäische Druckwasserreaktor (EPR) – Stand und Ausblick, atw 1999, 95 (97).

veranlassten Analysen zur Robustheit des Sicherheitskonzepts der Kernkraftwerke in Deutschland festgestellt hat.<sup>60</sup> KKI 2 und KRB C sind auch gegen den Absturz eines großen Verkehrsflugzeugs geschützt<sup>61</sup>. Eine vollständige Anpassung bereits errichteter Anlagen an einen „EPR-Standard“ (inkl. „Corecatcher“) ist jedoch nicht möglich.

Eine solche Anpassung ist aber auch nicht erforderlich. Die gesetzliche Anforderung von 1994 galt nur für Neuanlagen. Konsequenterweise wurde sie mit der Ausstiegsnovelle 2002, die das Neubauverbot in § 7 Abs. 1 S. 2 AtG einführt, wieder gestrichen. Die entsprechenden Anforderungen werden im deutschen Regelwerk, das zuletzt 2012 grundlegend überarbeitet wurde<sup>62</sup> und sich auf einem sehr hohen Stand befindet, insoweit nur beschränkt abgebildet, als das Regelwerk sich angesichts des Neubauverbots in § 7 Abs. 1 Satz 2 AtG nur auf bestehende Anlagen bezieht.

Die Geltung unterschiedlicher Regelwerksanforderungen für bestehende Kernkraftwerke und für Neuanlagen ist seit jeher üblich und ist auch rechtlich unbedenklich. Mit der Schadensvorsorge des § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG ist es vereinbar, dass bestehende Anlagen auf der Grundlage einer Genehmigung betrieben werden, die heute für eine Neuanlage in dieser Form nicht mehr erteilt werden würde.<sup>63</sup> Mit besonderen Anforderungen an künftig zu errichtende Kernkraftwerke können neue technologische Entwicklungen gefördert und umgesetzt werden,<sup>64</sup> die das (extrem geringe) Risiko weiter verringern, ohne dass daraus abzuleiten wäre, dass bestehende Anlagen die gesetzlich geforderte Schadensvorsorge nicht mehr gewährleisten. Konsequenterweise hatte der Gesetzgeber die gesetzliche Regelung von 1994 (§ 7 Abs. 2a AtG) ausdrücklich jenseits des Bereichs der drittschützenden tatbestandlichen Schadensvorsorge angesiedelt.<sup>65</sup>

Für Neubauten gibt es auf EU-Ebene einen vergleichbaren Standard: mit der Richtlinie 2014/87/Euratom vom 08.07.2014<sup>66</sup> wurde in die Sicherheitsrichtlinie 2009/07/Euratom ein neuer Art. 8a mit einem „Ziel der nuklearen Sicherheit für kerntechnische Anlagen“ eingefügt, das auf die Verhinderung früher oder großer Freisetzungen gerichtet ist und damit der Regelung im ehemaligen § 7 Abs. 2a AtG grob entspricht. Auch diese Anforderung ist auf zukünftige

<sup>60</sup> Vgl. RSK-Stellungnahme (496. Sitzung am 06.09.2017): Bewertung der Umsetzung von RSK-Empfehlungen im Nachgang zu Fukushima, abrufbar unter: <http://www.rskonline.de/sites/default/files/reports/epanlage1rsk496hp.pdf>. Die erforderliche Schadensvorsorge umfasst Auslegungsstörfälle und bestimmte sehr seltene auslegungsüberschreitende Ereignisse; siehe dazu BVerwG, Urt. v. 10.04.2008 – 7 C 39.07, BVerwGE 131, 129 (142-145) – Zwischenlager Brunsbüttel.

<sup>61</sup> Vgl. RSK-Stellungnahme (524. Sitzung am 20.10.2021): Zusammenfassende Stellungnahme der RSK zu zivilisationsbedingten Einwirkungen, Flugzeugabsturz, abrufbar unter: [http://www.rskonline.de/sites/default/files/reports/EP\\_Anlage1\\_RSK524\\_Stgn\\_FLAB\\_hp.pdf](http://www.rskonline.de/sites/default/files/reports/EP_Anlage1_RSK524_Stgn_FLAB_hp.pdf); KKI 2 und KRB C entsprechen den dort behandelten Anlagentypen DWR Konvoi bzw. SWR Baulinie 72.

<sup>62</sup> Sicherheitsanforderungen an Kernkraftwerke vom 22. November 2012 (BAnz AT 24.01.2013 B3); Neufassung vom 3. März 2015 (BAnz AT 30.03.2015 B2).

<sup>63</sup> BVerwG, Urt. v. 07.06.1991 – 7 C 43.90, BVerwGE 88, 286 (291) – Obrigheim.

<sup>64</sup> In diesem Sinne BT-Drs. 12/6908, S. 12.

<sup>65</sup> Schon der Wortlaut der Norm bezog sich auf „Ereignisse, deren Eintritt durch die zu treffende Vorsorge gegen Schäden praktisch ausgeschlossen ist“, und auf eine „weitere Vorsorge gegen Risiken für die Allgemeinheit“ und stellte damit klar, dass nicht die drittschützende Schadensvorsorge des § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG gemeint war; siehe auch die amtl. Begründung, BT-Drs. 12/6908, S. 16 r. Sp; zustimmend – im Sinne einer Zuordnung zum Restrisikobereich – BVerwG, Urt. v. 22.01.1997 – 11 C 7.95, BVerwGE 104, 36 (47) – Obrigheim; ebenso *Büdenbender/Heintschel von Heinegg/Rosin* (Fn. 58), Rn. 854; *Posser* (Fn. 16), § 7 AtG Rn. 174.

<sup>66</sup> ABl. L 219/42 vom 25.07.2014; konsolidierte Fassung der RL 2009/71/Euratom in ABl. L0071 vom 14.08.2014.

Anlagen gerichtet: nach Art. 8a Abs. 2 lit. a der Richtlinie gilt dieses Sicherheitsziel für kerntechnische Anlagen, für die erstmals nach dem 14. August 2014 eine Genehmigung zur Errichtung erteilt wird.

Daher ist festzuhalten: der „EPR-Standard“ wäre heute bei Neubauvorhaben – wenn sie in Deutschland erlaubt wären – als Stand von Wissenschaft und Technik einzuhalten und würde sich entsprechend im Regelwerk wiederfinden. Er ist jedoch nicht Bestandteil der nach dem aktuellen Stand von Wissenschaft und Technik für bestehende Anlagen erforderlichen Vorsorge gegen Schäden i. S. d. § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG.

Mit Blick auf die bereits zum 31. Dezember 2021 abgeschalteten Anlagen versucht der Prüfvermerk, dennoch die Anknüpfung an den „EPR-Standard“ zu erreichen, indem er eine gesetzliche Laufzeitverlängerung für diese Anlagen mit einer „Neugenehmigung“ gleichsetzt. Das ist in mehrfacher Hinsicht falsch. Wie oben (S. 7 ff.) dargelegt, stellt ein laufzeitverlängerndes Gesetz keine „Legalgenehmigung“ dar, so dass die Parallele zur Neugenehmigung nicht gegeben ist. Im Übrigen würden Anlagen wie das KRB C, selbst wenn auf behördlicher Ebene eine neue (Teil-)Genehmigung erforderlich wäre, dadurch nicht zu „Neuanlagen“. Auch der Gesetzgeber von 1994 hatte deutlich gemacht, dass es ihm nur um künftige Kernkraftwerke – und nicht um künftige Genehmigungen für bestehende Kernkraftwerke – ging.<sup>67</sup>

## 2. Technische Laufzeit

Die deutschen Kernkraftwerke sind auf eine Laufzeit von mindestens 40 Jahren ausgelegt.<sup>68</sup> Der Beginn des kommerziellen Leistungsbetriebs erfolgte für das KRB C 1985, für das KKI 2 1988.<sup>69</sup> Insofern hielt sich eine Verlängerung der Laufzeiten um wenige Jahre innerhalb der technisch vorgesehenen Mindestlebensdauer.

Schon der Gesetzgeber von 2002 hat eingeräumt, dass die von ihm angeordnete Laufzeitbegrenzung durch Zuteilung von Reststrommengen auf der Grundlage einer Laufzeit von 32 Jahren eine Abschaltung „vor Ablauf der technisch-wirtschaftlichen Nutzungsdauer“ bedeute.<sup>70</sup> Im Bericht der Regierung der Bundesrepublik Deutschland für die Vierte Überprüfungstagung des Übereinkommens über nukleare Sicherheit im April 2008<sup>71</sup> heißt es (S. 1): „Die Begrenzung auf 32 Jahre hat keine technische Begründung, sondern beruht auf einer politischen Entscheidung in Verbindung mit einer gesetzgeberischen Abwägung von Nutzen und Risiken der Kernenergie“. Grundsätzliche Bedenken, mit der hier untersuchten Laufzeitverlängerung würden

<sup>67</sup> In § 7 Abs. 2a S. 3 AtG war geregelt, die Anforderung gelte nicht für „Anlagen, für die bis zum 31. Dezember 1993 eine Genehmigung oder Teilgenehmigung erteilt worden ist, sowie für wesentliche Veränderungen dieser Anlagen oder ihres Betriebes“. Siehe insoweit auch die aml. Begründung, BT-Drs. 12/6908, S 12 I. Sp. und S. 16 r. Sp. (jeweils mit ausdrücklicher Bezugnahme auf „künftige Kernkraftwerke“ bzw. „künftige Reaktoren“).

<sup>68</sup> Raetzke, Kernkraftwerke in Europa – Laufzeitbegrenzung oder langfristiger Betrieb?, atw 2010, 308. Die Auslegung der Kernkraftwerke weltweit bezieht sich i.d.R. auf eine Laufzeit von 40 Jahren, in manchen Fällen auch nur 30 Jahren; siehe dazu Emmerechts/Raetzke/Okra, Legal and regulatory aspects of long-term operation of nuclear power plants in OECD member countries, Nuclear Law Bulletin No. 87 (vol. 2011/1), S. 45.

<sup>69</sup> Siehe Spalte 3 der Anlage 3 zum AtG.

<sup>70</sup> BT-Drs. 14/6890, S. 16 I. Sp. Siehe auch Posser, in: Posser/Schmans/Müller-Dehn, Atomgesetz, Kommentar zur Novelle 2002, 2003, § 7 Rn. 126: „nicht ... eine rational gebotene, sondern eine politisch-kompromisshafte Festlegung“.

<sup>71</sup> Abrufbar unter <https://www.bmu.de/themen/atomenergie-strahlenschutz/nukleare-sicherheit/internationales/internationale-uebereinkommen/berichterstattung-zum-cns>.

die Anlagen über ein technisches „Verfallsdatum“ hinweg betrieben, sind daher von vornherein gegenstandslos.<sup>72</sup>

### 3. Periodische Sicherheitsüberprüfungen

Der Betreiber eines Kernkraftwerks hat gem. § 19a AtG alle zehn Jahre eine Periodische Sicherheitsüberprüfung (PSÜ) vorzunehmen. Die PSÜ hat sich in der internationalen Kernenergiepraxis entwickelt; sie wurde 1996/97 ins deutsche kerntechnische Regelwerk aufgenommen<sup>73</sup> und mit dem 2002 eingefügten § 19a AtG schließlich verbindlich gemacht. Die PSÜ hat zum Ziel, das Sicherheitskonzept der Anlage ganzheitlich zu betrachten und zu bewerten, um sinnvolle Verbesserungen zu identifizieren.<sup>74</sup> Seit 2014 ist sie auch in der Euratom-Richtlinie 2009/71 zur nuklearen Sicherheit vorgeschrieben.<sup>75</sup>

Die konkreten Zehnjahresintervalle für die einzelnen Anlagen ergeben sich aus den in Anlage 4 zum AtG aufgeführten Anfangsdaten. Nach § 19a Abs. 2 AtG entfällt die Pflicht zur Vorlage einer PSÜ, wenn der Betrieb spätestens drei Jahre nach dem hierfür maßgeblichen Termin eingestellt wird.<sup>76</sup> Grund für diese Regelung war, dass die Umsetzung der Ergebnisse einer solchen PSÜ die Restzeit von höchstens drei Jahren komplett in Anspruch nehmen würde und insofern keine Auswirkung mehr zeitigen könnte.<sup>77</sup>

Für das KRB C wurde die letzte PSÜ 2017 durchgeführt<sup>78</sup>, so dass sich hier kein Problem ergibt.

---

<sup>72</sup> Ein solches vorherbestimmtes „Verfallsdatum“ gibt es ohnehin nicht: der betriebstüchtige Zustand aller Systeme und Komponenten wird durch ständige Überwachung, Prüfung, Wartung und – falls erforderlich und möglich – Austausch, auch im Rahmen eines spezifischen „Alterungsmanagements“, gewährleistet; insofern wäre auch eine Verlängerung über 40 Jahre hinaus – wie sie international praktiziert wird – bei entsprechenden Vorkehrungen und Gewährleistungen denkbar und gibt es keinen Zeitpunkt, an dem ein bisher unbedenklicher Betrieb automatisch in eine Gefährdung umschlüge; dazu eingehend *Raetzke* (Fn. 68), S. 309.

<sup>73</sup> Bekanntmachung der Leitfäden zur Durchführung von Periodischen Sicherheitsüberprüfungen (PSÜ) für Kernkraftwerke in der Bundesrepublik Deutschland vom 18. August 1997 (BAnz. Nr. 232a vom 11.12.1997). Diese Leitfäden sind noch heute gültig.

<sup>74</sup> Vgl. den Leitfaden Grundlagen zur Periodischen Sicherheitsüberprüfung, Dezember 1996, BAnz. Nr. 232a vom 11.12.1997, Ziff. 2: „Durch die PSÜ soll, als Ergänzung der ständigen Überprüfungen im Rahmen der staatlichen Aufsicht über den Betrieb der Kernkraftwerke, nach einer längeren Betriebsphase und auf der Basis der erteilten Genehmigungen, des Ist-Zustandes der vorhandenen Anlage und der Anforderungen des Standes von Wissenschaft und Technik der Sicherheitsstatus der Anlagen ganzheitlich erfaßt und im Hinblick auf die §§ 17 und 19 des AtG beurteilt werden.“

<sup>75</sup> Art. 8c lit. b der RL 2009/71/Euratom vom 25. Juni 2009 über einen Gemeinschaftsrahmen für die nukleare Sicherheit kerntechnischer Anlagen, eingefügt durch RL 2014/87/Euratom vom 08.07.2014, ABl. L 219/42 vom 25.07.2014; konsolidierte Fassung der RL 2009/71/Euratom in ABl. L0071 vom 14.08.2014.

<sup>76</sup> Der Wortlaut der Norm spricht von einer verbindlichen Erklärung des Betreibers; dasselbe muss aber für ein gesetzlich angeordnetes Erlöschen der Berechtigung zum Leistungsbetrieb nach § 7 Abs. 1a Satz 1 gelten, siehe *Ewer* in *Hennenhöfer/Mann/Pelzer/Sellner*, AtG/PÜ, 2021, § 19a AtG Rn. 15. In dieser Hinsicht hat der Gesetzgeber der 13. AtG-Novelle eine entsprechende Anpassung versäumt.

<sup>77</sup> Vgl. die amtl. Begründung, BT-Drs. 14/6890, S. 25 r. Sp.

<sup>78</sup> Bericht der Bundesregierung für die Achte Überprüfungstagung zum Übereinkommen über nukleare Sicherheit im März/April 2020, S. 98; der Bericht ist abrufbar unter <https://www.bmuv.de/themen/atomenergie-strahlenschutz/nukleare-sicherheit/internationales/internationale-uebereinkommen/berichterstattung-zum-cns>.

Die letzte PSÜ für das KKI 2 fand 2009 statt; die PSÜ 2019 entfiel aufgrund der dargestellten Regelung in § 19a Abs. 2 AtG mit Blick auf die in § 7 Abs. 1a Satz 1 Nr. 6 bis Ende 2022 vorgeschriebene Abschaltung.

Die erforderliche Schadensvorsorge ist durch die Überschreitung des Zehnjahreszeitraums beim KKI 2 nicht in Frage gestellt. Der oben beschriebene Zweck der PSÜ zeigt, dass es nicht darum geht, den gegenwärtig genehmigungskonformen und damit sicheren Zustand der Anlage nachzuweisen; dies geschieht vielmehr durch regelmäßige Prüfungen aller Systeme und Komponenten und durch sonstige Kontrollen im Rahmen der laufenden Aufsicht nach § 19 AtG. Die PSÜ ergänzt diese ständige Prüfung.<sup>79</sup> Sie ist ein Instrument zur langfristigen, zukunftsgerichteten Weiterentwicklung der Sicherheit der Anlage, ohne indes mit der Feststellung von Verbesserungspotenzial die mit dem Status quo gegebene Schadensvorsorge automatisch zu verneinen. Schon die Regelung in § 19a Abs. 2 AtG, die ja einen Betrieb von bis zu 13 Jahren nach der letzten PSÜ erlaubt, zeigt, dass auch nach Vorstellung des Gesetzgebers nicht allein durch Ablauf der Zehnjahresperiode ein Zweifel an der Gewährleistung der Schadensvorsorge eintritt.

Dies gilt besonders für Anlagen wie KKI 2, die an sich schon ein sehr hohes, über die erforderliche Schadensvorsorge hinausgehendes Schutzniveau aufweisen und bei denen kein substantieller Nachrüstungsbedarf erkennbar ist. Abgesehen von der ständigen aufsichtlichen Prüfung hat es zudem gerade im vergangenen Jahrzehnt – dem Jahrzehnt nach Fukushima – mehrere themenorientierte systematische Prüfungen und Bewertungen auch des KKI 2 gegeben.<sup>80</sup>

Wenn eine PSÜ für das KKI 2 bis Ende 2022 nachgeholt werden sollte, ergibt sich kein inhaltlicher Änderungsbedarf für § 19a AtG. Die Regelung in Abs. 2 würde sinngemäß weiterhin passen; eine Anpassung des Wortlauts könnte allenfalls zur Klärung erfolgen.<sup>81</sup> Wenn eine PSÜ erst später vorgelegt werden könnte, dann würde es sich anbieten, in Anlage 4 zum AtG das relevante Datum für das KKI 2 (und für die anderen Anlagen, deren Laufzeit verlängert wird) einzufügen, verbunden mit einer Neuformulierung von § 19a Abs. 1 Satz 2 und 3 AtG. Die Regelung in § 19a Abs. 2 AtG würde dann nicht mehr gebraucht und könnte aufgehoben werden.

<sup>79</sup> Raetzke (Fn. 68), S. 309; Leidinger, *Sicherheitsverantwortung des Betreibers: Sicherheitsmanagement und Sicherheitsüberprüfung*, RdE 2002, 29 (34). Vgl. auch IAEO, *Periodic Safety Review for Nuclear Power Plants*, SSG-25, 2013, Ziff. 1.2: „[The Periodic Safety Review] is complementary to the routine and special safety reviews conducted at nuclear power plants and does not replace them“.

<sup>80</sup> So hat etwa die RSK sich mehrfach, im Rahmen übergreifender Untersuchungen und Bewertungen, auch anlagenspezifisch mit dem KKI 2 befasst; siehe die RSK-Stellungnahme (437. Sitzung 11.-14.05.2011): *Anlagenspezifische Sicherheitsüberprüfung (RSK-SÜ) deutscher Kernkraftwerke unter Berücksichtigung der Ereignisse in Fukushima-I (Japan)*. Siehe auch die oben in Fn. 60 und 61 genannten weiteren Stellungnahmen von 2017 und 2021; in der Stellungnahme „Bewertung der Umsetzung von RSK-Empfehlungen im Nachgang zu Fukushima“ von 2017 (Fn. 60) heißt es etwa auf S. 9: „Aufgrund der systematischen Robustheitsanalyse und den daraus abgeleiteten Maßnahmen wurde im Vergleich zur SÜ 2011 eine weitere Erhöhung der Robustheit erreicht.“ – Hinzu kamen anlagenspezifische Untersuchungen der Betreiber und Stellungnahmen der Gutachter und Behörden im Rahmen des sog. EU-Stresstests; siehe BMU, *EU Stresstest, National Report of Germany*, o. D. (Oktober 2011), abrufbar auf [https://www.ensreg.eu/sites/default/files/EU\\_Stress\\_test\\_national\\_report\\_Germany.pdf](https://www.ensreg.eu/sites/default/files/EU_Stress_test_national_report_Germany.pdf).

<sup>81</sup> Der Wortlaut des § 19a Abs. 2 AtG, der auf eine Erklärung des Betreibers abstellt, passt auch jetzt schon nicht für den seit der AtG-Änderung von 2011 wichtigsten Fall der Beendigung des Leistungsbetriebes, nämlich das Erreichen des jeweiligen Enddatums in § 7 Abs. 1a Satz 1 AtG; siehe oben Fn. 76. In der Praxis hat das offenbar nicht zu Schwierigkeiten geführt, weil die analoge Anwendung klar ist.

Sollte dagegen entschieden werden, dass eine PSÜ – etwa wegen begrenzter Dauer der Verlängerung und in Ansehung der *ratio legis* des § 19a Abs. 2 AtG – erneut nicht mehr sinnvoll ist, sollte dies in § 19a Abs. 2 AtG verankert werden.

Hier stellt sich allerdings die Frage einer Vereinbarkeit mit Art. 8c lit. b der Sicherheitsrichtlinie 2009/71, der vorschreibt, dass der Genehmigungsinhaber die Sicherheit der kerntechnischen Anlage „systematisch und regelmäßig – mindestens alle zehn Jahre – neu bewertet“. Schon der seit 2002 existierende § 19a Abs. 2 AtG mit seiner dreijährigen „Überziehungsfrist“ steht genaugenommen im Widerspruch zu dieser Regelung; allerdings leuchtet es unmittelbar ein, dass es keinen Sinn ergibt, den Betreiber zu einer Prüfung zu verpflichten, wenn die Umsetzung der daraus gewonnenen Erkenntnisse nicht mehr oder höchstens noch „rechtzeitig zur Stilllegung“ erfolgen kann;<sup>82</sup> insofern ist von der Vereinbarkeit dieser Norm mit Euratom-Recht auszugehen. Auch die oben dargestellten Varianten einer späteren Vorlage bzw. eines erneuten Verzichts auf die PSÜ dürften letztlich nicht als Verletzung von Art. 8c RL 2009/71 anzusehen sein, da die weiter zunehmende Überschreitung der Zehnjahresfrist sich aus der geänderten Grundentscheidung des Gesetzgebers ergäbe und ersichtlich keine von Anfang an geplante Umgehung des EU-Rechts darstellte. Eine gewisse Rechtsunsicherheit mit Blick auf Euratom-Recht bliebe in diesen Fällen aber und müsste ggf. auf politischer Ebene mit der Kommission geklärt werden; dabei würde ergänzend zu den themenorientierten systematischen Prüfungen und Bewertungen der letzten Jahre auch der Aspekt der Abwendung eines Versorgungsnotstands sicherlich mit in Betracht gezogen werden.

Zu berücksichtigen ist auch, dass die Sicherheitsrichtlinie nicht zwingend eine PSÜ im Sinne der deutschen Leitfäden vorschreibt, sondern in allgemeiner Form eine Prüfung und Bewertung verlangt. Wenn eine PSÜ für KKI 2 durchgeführt werden sollte, so wäre es angemessen, eine auf die begrenzte Laufzeitverlängerung zugeschnittene Überprüfung vorzunehmen, in der solche Aspekte der PSÜ, die nur mit Blick auf ein volles weiteres Jahrzehnt Sinn ergeben, nicht berücksichtigt werden. Eine Aufweichung der Schadensvorsorge wäre mit einer solchen auf den gegebenen Sachverhalt bezogenen PSÜ nicht verbunden.

Insgesamt stellt die Frage der PSÜ kein unüberwindliches Hindernis für eine gesetzliche Laufzeitverlängerung dar. Der Gesetzgeber hat hier verschiedene Optionen, wie er die Verpflichtung zur kontinuierlichen Verbesserung der nuklearen Sicherheit ausgestaltet; Optionen, die ggf. Änderungen im § 19a AtG und der Anlage 4 zum AtG bedingen. Die erforderliche Schadensvorsorge – gemessen an den Maßstäben der Kalkar-Entscheidung des BVerfG – kann auch in diesem Fall gewahrt werden.

#### 4. Sicherheitstechnische Probleme eines kurzfristig entschiedenen Weiterbetriebs

Der Prüfvermerk (S. 2 f.) betont neben der Frage der PSÜ auch die sonstigen technischen und organisatorischen Probleme für die Sicherheit, die sich daraus ergeben sollen, dass alle Dispositionen mit Blick auf das durch das AtG bisher vorgegebene Laufzeitende getroffen worden sind. Dies sind angabegemäß vor allem Schwierigkeiten, für eine Zusatzlaufzeit sicherheitstechnisch notwendige Ersatzteile zu beschaffen und qualifiziertes Personal bereitzustellen.

---

<sup>82</sup> So sinngemäß die amtl. Begründung (Fn. 77).

Der Gesetzgeber kann von Verfassungs wegen die Laufzeit einzelner Reaktoren verlängern, sofern er dabei – wie bisher – zur Bedingung macht, dass die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Vorsorge gegen Schäden gewährleistet ist. Die hierfür einschlägigen Regelungen bestehen unverändert weiter fort. Sollte bei einzelnen oder bei allen betroffenen Anlagen aufgrund der dargestellten Herausforderungen die Schadensvorsorge nicht mehr gewährleistet sein, sind die Behörden durch §§ 17 und 19 AtG ermächtigt, einzuschreiten und erforderlichenfalls den Betrieb zu untersagen oder die Genehmigung zu entziehen. Die gesetzlich zulässigerweise angeordnete Laufzeitverlängerung liefe dann für diese Anlagen leer.

Ausweislich des Sachverhalts ist der sichere Weiterbetrieb von KKI 2 und KRB C sicherheitstechnisch und personell möglich. Die Schadensvorsorge bliebe damit weiterhin gewährleistet.

## 5. Deckungsvorsorge

Eine weitere, laufend zu gewährleistende Genehmigungsvoraussetzung neben der Schadensvorsorge ist gem. § 7 Abs. 2 Nr. 4 AtG das Bereithalten einer Vorsorge für die Erfüllung gesetzlicher Schadensersatzverpflichtungen (Deckungsvorsorge) (§ 13 Abs. 1 AtG).

Für laufende Kernkraftwerke haben die Betreiber eine Deckungsvorsorge in Höhe von 2,5 Mrd. Euro zu erbringen (§ 13 Abs. 3 Satz 1 AtG, § 9 Abs. 1 AtDeckV). Alle deutschen Betreiber haben mit Versicherern, die in der Deutschen Kernreaktor-Versicherungsgemeinschaft (DKVG) zusammengeschlossen sind, einen Versicherungsvertrag in Höhe von jeweils 255,645 Mio. Euro abgeschlossen. Der verbleibende Betrag von gut 2,244 Mrd. Euro pro Anlage wird durch eine gegenseitige Garantiezusage der Betreiber, die sog. Solidarvereinbarung, aufgebracht.<sup>83</sup>

Die erforderliche Deckungsvorsorge ändert sich nicht unmittelbar bei der endgültigen Abschaltung eines Kernkraftwerks, sondern erst im Laufe des Stilllegungsprozesses. Erst für einen Zeitpunkt, an dem in der Anlage nur noch die aktivierten und kontaminierten Anlagenteile sowie radioaktive Stoffe zu Prüfzwecken vorhanden sind, an dem also vor allem die Kernbrennstoffe entfernt worden sind, bestimmt § 12 AtDeckV den Übergang zu einer deutlich niedrigeren Deckungsvorsorge.<sup>84</sup> Dieser Zeitpunkt wird erst mehrere Jahre nach der endgültigen Abschaltung erreicht.

Das bedeutet: für KKI 2 und KRB C ist auch nach jetzigem Stand, ohne Laufzeitverlängerung, eine Deckungsvorsorge in Höhe von 2,5 Mrd. Euro nicht nur gegenwärtig, sondern noch auf mehrere Jahre erforderlich. Dementsprechend ist ohne Weiteres davon auszugehen, dass auch die o.g. Deckungsinstrumente uneingeschränkt vorhanden sind und auch für die nächsten Jahre bereitstehen.

Insofern liegt in der Deckungsvorsorge schon im Ansatz keine grundsätzliche Hürde für eine Laufzeitverlängerung.

---

<sup>83</sup> Raetzke, in: Frenz (Hrsg.), Atomrecht, Kommentar, § 13 AtG Rn. 47 ff. Der Text der Solidarvereinbarung ist abgedruckt in Posser/Schmans/Müller-Dehn, Atomgesetz, Kommentar zur Novelle 2002, 2003, S. 342. Der „krumme“ Betrag der Versicherungstranche liegt darin begründet, dass er ursprünglich auf 500 Mio. DM lautete; siehe Raetzke a.a.O., Rn. 48.

<sup>84</sup> Dazu Raetzke (vorige Fn.), § 13 AtG Rn. 26.

## V. Keine Pflicht zur Durchführung einer UVP

### 1. Rechtliche Bewertung

Anders als der Prüfvermerk (S. 1) es darstellt, folgt aus einer gesetzlichen Laufzeitverlängerung von KRB C und KKI 2 kein Erfordernis, eine (grenzüberschreitende) Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) durchzuführen. Eine solche UVP-Pflicht ergibt sich für den Gesetzgeber weder aus dem UVPG noch aus EU-Recht oder aus dem relevanten Völkerrecht.

Die Anwendbarkeit des UVPG scheidet vorliegend schon daran, dass die für die Laufzeitverlängerung erforderliche Änderung des AtG keine behördliche Zulassungsentscheidung im Sinne des § 2 Abs. 6 UVPG und auch kein Plan oder Programm gem. § 2 Abs. 7 UVPG darstellt. Pläne und Programme sind keine Gesetze, sondern sie werden von Behörden als Planungsträgern aufgrund gesetzlicher Ermächtigung erlassen und formulieren auf einer vorgelagerten Entscheidungsebene Anforderungen an Vorhaben und ihre Zulässigkeitsentscheidungen als Rahmen.<sup>85</sup>

Allerdings hat der EuGH in seinem Urteil vom 29. Juli 2019 zur Laufzeitverlängerung der belgischen Reaktorblöcke Doel 1 und 2 festgestellt, dass auch ein laufzeitverlängerndes Gesetz wie das dort streitgegenständliche<sup>86</sup> eine „Genehmigung“ i.S.v. Art. 1 Abs. 2 lit. c UVP-Richtlinie<sup>87</sup> darstellen kann.<sup>88</sup> Die Laufzeitverlängerung wäre also nicht bereits allein durch die Festlegung in einem förmlichen Gesetz dem Regelungsbereich der UVP-Richtlinie entzogen.

Insofern kommt es darauf an, ob die Laufzeitverlängerung ein „Projekt“ im Sinne der UVP-Richtlinie darstellt, ob also der sachliche Anwendungsbereich der UVP-Richtlinie damit eröffnet ist.

Was ein „Projekt“ im Sinne der UVP-Richtlinie ist, wird in den Begriffsbestimmungen in Art. 1 Abs. 2 lit. a) UVP-Richtlinie legaldefiniert. Der Begriff umfasst

- die Errichtung von baulichen oder sonstigen Anlagen oder
- sonstige Eingriffe in Natur und Landschaft.

Nach der Rechtsprechung des EuGH bezieht sich der Begriff „Projekt“ in Anbetracht – insbesondere – des Wortlauts von Art. 1 Abs. 2 lit. a) erster Gedankenstrich UVP-Richtlinie auf Arbeiten oder Eingriffe, die den materiellen Zustand eines Standortes verändern.<sup>89</sup> Der EuGH hat entschieden, dass die bloße Verlängerung einer bestehenden Genehmigung zum Betrieb einer Abfalldeponie, die nicht mit Arbeiten oder Eingriffen zur Änderung des materiellen Zustands

<sup>85</sup> *Peters/Balla/Hesselbarth*, UVPG, 4. Auflage 2019, § 2 Rn. 35.

<sup>86</sup> Die Verlängerung der Laufzeit der Reaktoren Doel 1 und 2 (Inbetriebnahme 1975) von 40 Jahren auf 50 Jahre wurde durch ein Gesetz vom 28.06.2015 angeordnet; siehe EuGH (Fn. 88), Rn. 39 ff.

<sup>87</sup> Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. L 26, 1.

<sup>88</sup> EuGH, Urt. v. 29.06.2019, *Inter-Environnement Wallonie*, C-411/17, EU:C:2019:622, Rn. 84 ff.

<sup>89</sup> In diesem Sinne EuGH, Urt. v. 19.04.2012, *Pro-Braine u.a.*, C-121/11, EU:C:2012:225, Rn. 31 und die dort angeführte Rechtsprechung.

des Standortes verbunden ist, nicht als „Projekt“ i. S. d. Art. 1 Abs. 2 lit. a) UVP-Richtlinie eingestuft werden kann.<sup>90</sup>

In der bereits erwähnten Doel-Entscheidung<sup>91</sup> hat der EuGH geurteilt, dass die gesetzlich festgelegte Laufzeitverlängerung der beiden belgischen Reaktorblöcke Doel-1 und Doel-2 um zehn Jahre einer UVP bedurfte. Das ist kein Widerspruch zu seiner oben dargestellten Rechtsprechung. Nach den Feststellungen des EuGH ging die Laufzeitverlängerung von Doel-1 und Doel-2 mit umfangreichen Arbeiten einher, die zur Modernisierung und zur Gewährleistung der Einhaltung der aktuellen Sicherheitsvorschriften notwendig waren<sup>92</sup> und wohl auch zu einer Leistungserhöhung geführt haben.<sup>93</sup> Mit einem Investitionsvolumen von 700 Mio. Euro wurden u.a. die Kuppeln der Reaktorblöcke modernisiert, die Abklingbecken für Brennelemente erneuert, eine neue Pumpanlage errichtet und die Sockel angepasst, um die Anlagen besser vor Überschwemmungen zu schützen. Des Weiteren wurden auch neue Gebäude errichtet, in welchen Lüftungseinrichtungen und eine Brandschutzanlage enthalten waren.<sup>94</sup>

Für den EuGH stellten diese Arbeiten nicht nur Hintergrundumstände zum Verständnis der Laufzeitverlängerung dar; er hat vielmehr die Laufzeitverlängerung und die „Modernisierungsarbeiten, die mit diesen Maßnahmen untrennbar verbunden sind“, als „Bestandteil ein und desselben Projekts“ bezeichnet.<sup>95</sup> Der belgische Verfassungsgerichtshof hat in seinem nachfolgenden Entscheid festgestellt, dass die Baumaßnahmen, obwohl sie im laufzeitverlängernden Gesetz vom 28. Juni 2015 nicht erwähnt sind, dennoch „eine *conditio sine qua non* für die Verlängerung der Lebensdauer der Kernkraftwerke“ darstellen, und hat dies anhand von Gesetzesmaterialien belegt.<sup>96</sup>

Das Vorhaben stellte aus Sicht des EuGH eine UVP-pflichtige Änderung bzw. Erweiterung i. S. v. Anhang I Nr. 24 UVP-Richtlinie dar, weil die Laufzeitverlängerung

„... in Verbindung mit den umfangreichen Renovierungsarbeiten, die aufgrund des Alters dieser Kraftwerke und der Verpflichtung, diese in Einklang mit den Sicherheitsbestimmungen zu bringen, [*notwendig sind*,] so angesehen werden, dass sie, was die Gefahren von Umweltauswirkungen betrifft, ein Ausmaß haben, das dem der Erstinbetriebnahme dieser Kraftwerke vergleichbar ist“.<sup>97</sup>

Der EuGH hat damit seine frühere Rechtsprechung bestätigt, dass eine Änderung bzw. Erweiterung eine physische Veränderung am Standort mit sich bringen muss.<sup>98</sup>

---

<sup>90</sup> Ebenda, Rn. 32.

<sup>91</sup> Fn. 88.

<sup>92</sup> EuGH (oben Fn. 88), Rn. 64.

<sup>93</sup> Ebenda, Rn. 131 a.E.

<sup>94</sup> Ebenda, Rn. 64 und 66.

<sup>95</sup> Ebenda, Rn. 71.

<sup>96</sup> Belgischer Verfassungsgerichtshof, Entscheid Nr. 34/2020 vom 5. März 2020, S. 37.

<sup>97</sup> EuGH (Fn. 88), Rn. 79. In der deutschen Fassung des Urteils fehlt das Prädikat im Relativsatz. Es wurde hier nach der englischen Version ergänzt: „..., combined with major renovation works necessary due to the ageing of those power stations and the obligation to bring them into line with safety standards, ...“.

<sup>98</sup> *Emmerechts/Bourdon*, Environmental impact assessments and long-term operation of nuclear power reactors: Increasing importance of environmental protection in the European Union?, Nuclear Law Bulletin No. 105 (vol. 2020/2), S. 7 (28). – In der Rechtssache C-121/21, die den Tagebau Turów (PL) betraf, hat jüngst der Gene-

Eine Laufzeitverlängerung ist daher nur dann UVP-pflichtig, wenn sie mit Nachrüstungsmaßnahmen in einem erheblichen Umfang einhergeht.<sup>99</sup>

Solche Arbeiten, die im Sinne der Rechtsprechung des EuGH geeignet sind, sich auf den materiellen Zustand der betroffenen Gebiete auszuwirken, sind im Hinblick auf KRB C und KKI 2 nicht erforderlich, da die gem. § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG erforderliche Schadensvorsorge durch den Genehmigungsbestand der Anlagen bereits gewährleistet ist. Die beiden Anlagen haben ihre technisch geplante Mindestlebensdauer von 40 Jahren noch nicht ausgeschöpft (oben S. 20), während im Falle von Doel 1 und 2 diese Wegmarke erreicht war und nunmehr um zehn Jahre überschritten werden sollte.<sup>100</sup> Wie oben ausgeführt, käme es durch die Laufzeitverlängerung für KRB C und KKI 2 nur zu einer zeitlichen Verlängerung des Restrisikos, nicht aber zu einer materiellen Änderung des Genehmigungsbestandes. Es handelt sich um die Rücknahme einer politisch gewollten Laufzeitbegrenzung zur Minimierung des Restrisikos, die von der technisch geplanten Laufzeit der Kernkraftwerke losgelöst ist. Um an eine Formulierung des EuGH anzuknüpfen: Der Weiterbetrieb von KRB C und KKI 2 würde zu „Durchführungsbedingungen“ erfolgen, die mit den ursprünglich genehmigten identisch sind.<sup>101</sup>

Aus der Espoo-Konvention<sup>102</sup> ergibt sich keine über das Gesagte hinausgehende Pflicht zur Durchführung einer grenzüberschreitenden UVP. Wie der EuGH im Doel-Urteil festgestellt hat, sind deren Anforderungen in Bezug auf grenzüberschreitende Umweltauswirkungen von Art. 7 Abs. 1 UVP-Richtlinie berücksichtigt.<sup>103</sup> Das gleiche gilt für sich aus Art. 6 des Aarhus-Übereinkommens<sup>104</sup> ergebende Erfordernisse.<sup>105</sup>

---

ralanwalt beim EuGH in seinem Schlussantrag vom 03.02.2022, Rn. 66, ausgeführt, nach dem Doel-Urteil müssten Maßnahmen, die eine Verlängerung der Laufzeit der Genehmigung für ein Projekt zur Folge haben, das bereits von Anhang I erfasst wird, als unter Nr. 24 dieses Anhangs fallend angesehen werden. Das stellt eine unzulässige Verkürzung der Aussagen im Doel-Urteil dar, die wohl dadurch zu erklären ist, dass im Falle eines Braunkohletagebaus eine zeitliche Verlängerung notwendig auch mit einer räumlichen Ausweitung verknüpft ist. – Da die Parteien sich nachfolgend einigten, ist das Verfahren eingestellt worden.

<sup>99</sup> Von den Parteien des Espoo-Übereinkommens wurde 2021 für das Thema der Laufzeitverlängerung von Kernkraftwerken ein Leitfaden verabschiedet: UNECE, Guidance on the applicability of the Convention to the lifetime extension of nuclear power plants, 2021; <https://unece.org/environment-policy/publications/guidance-applicability-convention-lifetime-extension-nuclear-power>. In Ziff. 46 wird die Notwendigkeit einer UVP ähnlich wie im EuGH-Urteil mit der Durchführung von bedeutenden Erneuerungsarbeiten verknüpft, die erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen hervorrufen können. Anschließend (Ziff. 49) wird auch die „reine“ Laufzeitverlängerung angesprochen; hier wird eine UVP-Pflichtigkeit – mit mehrfach relativierenden Formulierungen – als möglich hingestellt, wenn die Umwelt der Anlage sich erheblich verändert hat. – Der Leitfaden ist an dieser Stelle nicht nur sehr unbestimmt, sondern generell rechtlich nicht verbindlich; dazu *Emmerechts/Bourdon* (vorige Fn.), S. 29.

<sup>100</sup> Doel 1 und 2 haben am 15. Februar 1975 bzw. am 1. Dezember 1975 den Leistungsbetrieb begonnen; durch Gesetz vom 31. Januar 2003 war die Laufzeit auf 40 Jahre festgesetzt worden (EuGH (Fn. 88), Rn. 35 ff.). Mit dem Gesetz vom 28. Juni 2015, mit dem die Laufzeit um weitere zehn Jahre auf 2025 verlängert wurde, war also eine Verlängerung der technischen Lebensdauer der beiden Anlagen verbunden; das erklärt auch die umfangreichen Nachrüstungen.

<sup>101</sup> Vgl. hierzu EuGH (Fn. 88), Rn. 131.

<sup>102</sup> Übereinkommen vom 25. Februar 1991 über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen, BGBl. II 1406, 1407, ber. 2018, 199.

<sup>103</sup> EuGH (Fn. 88), Rn. 161.

<sup>104</sup> Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vom 25. Juni 1998, BGBl. 2006 II 1251.

<sup>105</sup> EuGH (Fn. 88), Rn. 163.

## 2. Berücksichtigung außenpolitischer Erwägungen

Im Prüfvermerk (S. 1) wird die – fälschlich angenommene – rechtliche Notwendigkeit einer (grenzüberschreitenden) UVP flankiert von einem Argument eher außenpolitischer Natur: Deutschland habe bei Laufzeitverlängerungen in anderen Ländern bisher stets vertreten, dass eine UVP notwendig sei, und könne sich „dem wohl kaum entziehen“.

Diese Überlegung relativiert sich dadurch, dass die Fälle einer Laufzeitverlängerung in Europa stets Anlagen betrafen und betreffen, die ihre auslegungsgemäße Betriebsdauer (meist 40 Jahre, siehe oben S. 20) erreicht haben, so dass die Laufzeitverlängerung zugleich eine „Lebensdauererweiterung“ – international als „lifetime extension“ oder „long-term operation“ (LTO) bezeichnet – darstellt.<sup>106</sup> Die Lebensdauer wird grundlegend – um ein oder zwei Jahrzehnte – ausgeweitet. Die Verlängerung ist deshalb fast immer mit entsprechenden Ertüchtigungsmaßnahmen verbunden. Ein Fall wie der hier untersuchte, dass ein Land Reaktorlaufzeiten aus politischen Erwägungen heraus erst verkürzt hat und diese verkürzte Laufzeit nun wieder etwas verlängern möchte, dabei aber innerhalb der Design-Lebensdauer bleibt, wäre dagegen einmalig. Er unterscheidet sich klar und deutlich von den anderen Fällen in Europa.

Insofern ist eine UVP nicht nur rechtlich nicht geboten; auch (außen)politisch kann der Verzicht auf eine UVP sehr gut begründet werden. Er würde sich nicht als widersprüchliches Verhalten der Bundesregierung darstellen.<sup>107</sup>



Dr. Christian Raetzke

Rechtsanwalt

<sup>106</sup> Siehe *Emmerechts/Bourdon* (Fn. 98), S. 7 f.

<sup>107</sup> Angesichts dieses klaren Befundes soll nur kurz auf zwei Möglichkeiten hingewiesen werden, die aus dem Doel-Urteil des EuGH (oben Fn. 88) abgeleitet werden können und mit denen selbst unter der Annahme einer grundsätzlich bestehenden UVP-Pflicht die UVP durch gewisse äquivalente Verfahren ersetzt werden kann. Möglich wäre zum einen ein Rekurs auf Art. 1 Abs. 4 UVP-Richtlinie. Diese Regelung nimmt Gesetze ausdrücklich von der UVP-Pflicht aus; der EuGH knüpft dies jedoch an die Bedingung, dass die mit der UVP-Richtlinie verfolgten Ziele, einschließlich desjenigen der Bereitstellung von Informationen, im Wege des Gesetzgebungsverfahrens erreicht werden. Dem Gesetzgeber müssen also – so der EuGH – die nach Art. 5 Abs. 3 UVP-Richtlinie vom Projektträger vorzulegenden Angaben zur Verfügung stehen (EuGH a.a.O., Rn. 103 ff.). Zum anderen können die Mitgliedstaaten gem. Art. 2 Abs. 4 UVP-RL in Ausnahmefällen – etwa zur Sicherstellung der Stromversorgung – ein einzelnes Projekt ganz oder teilweise von den Bestimmungen der UVP-Richtlinie ausnehmen (unbeschadet ihres Art. 7). Allerdings müssen für die Befreiung bestimmte, durchaus umfangreiche Verfahrensanforderungen erfüllt werden (ebenda, Rn. 97 f.). – Zu erwähnen ist schließlich noch die Möglichkeit der Durchführung einer (evtl. auch grenzüberschreitenden) UVP erst nach Beginn des Vorhabens. Die dafür vom EuGH benannten Voraussetzungen, insbesondere die „zwingenden Erwägungen, die mit der Stromversorgungssicherheit des betreffenden Mitgliedstaats zusammenhängen“ (ebenda, Rn. 179), lägen hier vor. Diesen Weg hat Belgien im Fall der Reaktoren Doel 1 und 2 gewählt, nachdem der EuGH die UVP-Pflichtigkeit ihrer Laufzeitverlängerung im Grundsatz festgestellt hatte; siehe Belgischer Verfassungsgerichtshof (Fn. 96), S. 56 ff.