

Kernenergie und Grundrechte – Zur 19. AtG-Novelle

Christian Raetzke

Der Bundestag hat mit der Mehrheit der Regierungsfractionen am 11. November 2022 die 19. Novelle zum AtG verabschiedet. Die Novelle ermöglicht eine Verlängerung der Laufzeit der letzten drei Kernkraftwerke um dreieinhalb Monate bis zum 15. April 2023; das entspricht dem Zeitraum, in dem die Anlagen noch im sog. Streckbetrieb ohne neue Brennelemente laufen können. Der Einsatz neuer Brennelemente wird im Gesetz ausdrücklich ausgeschlossen, er wäre aber aufgrund der Fertigungs- und Lieferzeiten in diesem Rahmen ohnehin nicht möglich gewesen.

Der konkurrierende Entwurf der CDU/CSU-Fraktion hatte eine Verlängerung um zunächst zwei Jahre bis Ende 2024 vorgesehen, mit der Option einer rechtzeitigen weiteren Verlängerung durch den Bundestag auf der Grundlage eines Berichts der Bundesregierung, sofern die Energiekrise bis dahin fortbesteht.

Der Verfasser hat als Sachverständiger bei einer Anhörung des Bundestags-Umweltausschusses seine juristische Ansicht zu beiden Gesetzentwürfen dargelegt (die schriftlichen Stellungnahmen aller Sachverständiger sind auf <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw45-pa-umwelt-atomgesetz-918164> einsehbar). Dieser Beitrag konzentriert sich auf einen wesentlichen Aspekt der juristischen Bewertung: Erlaubt das Grundgesetz, insbesondere das in Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG verankerte Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, eine Laufzeitverlängerung? Wenn ja, welche „Rechtfertigung“ setzt die Verschiebung des Ausstiegs voraus und wie lange darf sie sein?

Die Bundesministerien für Umwelt und für Wirtschaft und Klimaschutz hatten im „Prüfvermerk“ vom 7. März 2022 (siehe dazu den Beitrag des Verfassers im Heft 3 der atw) zwar einen gewissen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers eingeräumt, im Ergebnis aber die Auffassung vertreten, Klagen gegen eine Laufzeitverlängerung hätten „durchaus aussichtsreiche Erfolgschancen“. In der Begründung der 19. AtG-Novelle heißt es jetzt – grob zusammengefasst –, die Verlängerung um den Streckbetrieb sei verfassungsrechtlich gerade noch zu rechtfertigen, da sie kurz sei, da keine zusätzlichen abgebrannten Brennelemente anfielen und da im Winter 2022/23 eine Notlage bestehe.

Der darin erkennbare rechtliche Ansatz geht fehl. Zur Vereinbarkeit der Nutzung der Kernenergie mit dem Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit und zur Verfassungsmäßigkeit der Kernenergienutzung insgesamt gibt es eine klare Linie in der Rechtsprechung des BVerfG. Solange der Gesetzgeber für den Betrieb von Kernkraftwerken den in § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG aufgerichteten, denkbar hoch angesiedelten Maßstab der „nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderlichen

Vorsorge gegen Schäden“ vorschreibt, ist das dann noch verbleibende Restrisiko – Schäden, die zwar unter Umständen theoretisch vorstellbar, aber nach dem Maßstab praktischer Vernunft ausgeschlossen sind – als sozialadäquat von der Gesellschaft zu tragen. Dies hat das BVerfG im grundlegenden Kalkar-Beschluss von 1978¹ ausgeführt. Im Mülheim-Kärlich-Beschluss von 1979² hat das BVerfG ergänzend aus der Kompetenzvorschrift des heutigen Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG, die dem Bund die ausschließliche Gesetzgebung über die Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken zuweist, die grundsätzliche Anerkennung und Billigung der Kernenergie durch die Verfassung abgeleitet. Erst jüngst, im Beschluss zum Bremischen Hafengesetz vom 7. Dezember 2021³, hat das Gericht dies bestätigt.

Von dieser Linie ist das BVerfG auch im Urteil von 2016 zur Ausstiegsgesetzgebung von 2011 (der 13. AtG-Novelle)⁴ nicht abgewichen. Das Gericht hat die Entscheidung des Gesetzgebers zur Begrenzung der Laufzeiten im Wesentlichen gebilligt, nachdem es diese Entscheidung am Maßstab der Grundrechte der Betreiber geprüft hatte. Es hat den Gesetzgeber aber umgekehrt an keiner Stelle *verpflichtet* gesehen, die Nutzung der Kernenergie zu beenden. Auch der vom BVerfG im Urteil verwendete Begriff der „Hochrisikotechnologie“, der in der Begründung des Regierungsentwurfs mehrfach aufgegriffen wird und dem dort offenbar eine tragende Funktion zugeordnet ist, ändert daran nichts; letztlich ist es ein bloßes Schlagwort, mit dem das Gericht die Befugnis des Gesetzgebers unterstrichen hat, aus der Kernenergie auszusteigen, wenn er denn will.

Das bedeutet: der Gesetzgeber ist von Verfassungs wegen frei, sich für die Nutzung der Kernenergie zu entscheiden, solange der Schadensvorsorgemaßstab gewährleistet wird. Die Entscheidung für oder gegen die Kernenergie und damit auch für oder gegen eine Laufzeitverlängerung oder für oder gegen eine bestimmte Dauer der Laufzeitverlängerung ist politisch, nicht juristisch determiniert. Eine Entscheidung zugunsten der Kernenergie und zugunsten einer Laufzeitverlängerung bedarf verfassungsrechtlich noch nicht einmal einer besonderen Rechtfertigung, wie

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

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

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

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

sie in der Begründung der AtG-Novelle mit Blick auf die Energienotlage im Winter 2022/23 gegeben wird (mit der Zielrichtung, dass eine solche Rechtfertigung danach eben nicht mehr bestehe). Eine Laufzeitverlängerung ist von Verfassungs wegen nicht lediglich als *ultima ratio* in einer Energienotlage zulässig, sondern darf Bestandteil einer allgemeinen Entscheidung des Gesetzgebers über den besten Energiemix für Deutschland sein.

Auch ein Anfallen weiterer abgebrannter Brennelemente begegnet – anders als in der Begründung des Regierungsentwurfs suggeriert – keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Wenn die Nutzung der Kernenergie zur Stromerzeugung nach der Kalkar-Rechtsprechung des BVerfG verfassungskonform ist, dann schließt dies naturgemäß das zur Stromerzeugung proportionale Anfallen abgebrannter Brennelemente mit ein. Das hat das BVerfG in einer Entscheidung von 1993⁵ ausdrücklich festgestellt und weiter ausgeführt, der Gesetzgeber des Atomgesetzes durfte davon ausgehen, dass die Frage der Entsorgung lösbar ist. Das BVerfG seinerseits hat zum Endlager Schacht Konrad ausgeführt, die Erforderlichkeit der Beseitigung radioaktiver Abfälle mit vernachlässigbarer Wärmeentwicklung im Wege der Endlagerung ergebe sich notwendig aus dem Umgang mit radioaktiven Stoffen in Kernkraftwerken, Forschung, Industrie und Medizin, den das Grundgesetz im Grundsatz als zulässig gebilligt habe;⁶ diese Logik gilt notwendig ebenso für abgebrannte Brennelemente, die infolge der verfassungsrechtlich zulässigen Kernenergienutzung anfallen. Der Bund hat das Endlager für hochradioaktive Abfälle so zu dimensionieren, dass alle in Deutschland anfallenden Brennelemente dort sicher eingelagert werden können; eine verfassungsrechtliche Mengengrenze gibt es nicht.

Insgesamt kann man feststellen: Die der Begründung des Regierungsentwurfs zugrundeliegende Auffassung, nur die dort vorgesehene sehr restriktive Laufzeitverlängerung sei – vereinfacht formuliert – „gerade noch verfassungsgemäß“, trifft nicht zu. Dieser Umstand alleine macht allerdings das Gesetz nicht verfassungswidrig – der Gesetzgeber hat hier eben die von Verfassungs wegen bestehende Möglichkeit, die Laufzeiten um eine längere Frist oder sogar unbegrenzt zu verlängern, aus politischen Erwägungen heraus nicht wahrgenommen.

Gewisse rechtliche Bedenken kommen allerdings dennoch auf, wenn man sich überlegt, welche Gemeinwohlaspekte der Gesetzgeber in seine Abwägung und Entscheidung – jedenfalls soweit diese aus der Gesetzesbegründung ersichtlich sind – nicht mit einbezogen hat. Wie das BVerfG in anderem Zusammenhang grundlegend ausgeführt hat, ist die Stromversorgung von Wirtschaft und Bevölkerung eine Gemeinwohlaufgabe.⁷ Der Staat hat für die Versorgung mit Strom in verlässlicher,

bezahlbarer und umweltschonender Weise zu sorgen. Das BVerfG hat überdies in seinem Klimabeschluss von 2021⁸ die aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG folgende Schutzpflicht des Staates in dezidiert Weise auch auf die Verpflichtung erstreckt, Leben und Gesundheit vor den Gefahren des Klimawandels zu schützen, und dafür zusätzlich die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen herangezogen. Die Beiträge der Kernenergie zur Versorgungssicherheit, zur Preisdämpfung und zum Klimaschutz sind im Umfang zwischen den Lagern umstritten, lassen sich aber kaum völlig wegdiskutieren, gerade im Vergleich mit der ersatzweise notwendigen Verstromung fossiler Brennstoffe. Der Gesetzgeber der 19. AtG-Novelle hat jedoch ausweislich der amtlichen Begründung hinsichtlich dieser Aspekte gar nicht über den Winter 2022/23 hinausgeblickt – basierend auf der politischen Festlegung auf einen bloßen Streckbetrieb und unterfüttert mit dem (unzutreffenden) rechtlichen Argument, eine Laufzeitverlängerung sei verfassungsrechtlich nur für einen Streckbetrieb überhaupt noch zulässig.

Allerdings lässt sich aus dem mit Verfassungsrang ausgestatteten Klimaschutzgebot ebenso wie aus dem Gemeinwohlbelang der verlässlichen, bezahlbaren und umweltverträglichen Energieversorgung nach bisheriger Lesart keine konkrete Verpflichtung des Gesetzgebers ableiten, bestimmte Stromerzeugungsarten wie die Kernenergie (weiterhin) zu ermöglichen; der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers gilt auch hier. Vielleicht aber wird man für die Zukunft nicht ausschließen können, dass das Klimaschutzgebot durch die immer dringender zutage tretende Notwendigkeit, CO₂-Kontingente des nationalen Restbudgets für die kommende Generation aufzusparen, sich letztlich zu einer Verpflichtung des Gesetzgebers verdichtet, konkrete Optionen für den Klimaschutz, die auf der Hand liegen, auch zu nutzen. Allerdings würde eine solche Entwicklung der Rechtsprechung für die bestehenden Anlagen wohl zu spät kommen. Eine weitere Laufzeitverlängerung erscheint letztlich nur als Ergebnis eines politischen Sinneswandels denkbar.

Autor



Dr. Christian Raetzke
Rechtsanwalt
Leipzig, Deutschland

christian.raetzke@conlar.de

Dr. Christian Raetzke ist Rechtsanwalt und seit über 20 Jahren im Atom- und Strahlenschutzrecht tätig. Von 1999 bis 2011 arbeitete er für die E.ON Kernkraft (heute PreussenElektra) in Hannover. 2011 ließ er sich als Rechtsanwalt mit eigener Kanzlei in Leipzig nieder. Er veröffentlicht regelmäßig rechtswissenschaftliche Beiträge und ist Dozent auf Seminaren und an internationalen Fortbildungseinrichtungen zum Atom- und Strahlenschutzrecht.

⁵ BVerfG, Beschl. v. 12.07.1993 – 7 B 177/92, UA, Ziff. 2. c)

⁶ BVerfG, Beschl. v. 10.11.2009 – 1 BvR 1178/07, Rn. 34.

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

⁸ BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 148.