

07.04.11**Gesetzesantrag****der Länder Nordrhein-Westfalen, Berlin,
Brandenburg, Bremen, Hamburg,
Rheinland-Pfalz**

**Entwurf eines 13. Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes und
zu einer beschleunigten Stilllegung von Atomkraftwerken****A. Problem**

Die Atomkatastrophe in Japan hat die Risiken des Betriebs von Atomkraftwerken gerade im Hinblick auf den bisher als äußerst unwahrscheinlich eingestuften und damit dem Restrisiko zugeordneten Fall externer Einwirkungen deutlich werden lassen. Dies erfordert aus verfassungsrechtlichen Gründen eine gesetzgeberische Neubewertung der Risiken. Da die sieben ältesten deutschen Atomkraftwerke nicht oder nur sehr unzureichend gegen den Fall eines Flugzeugsabsturzes oder einen terroristischen Angriff mit Flugzeugen abgesichert sind, besteht insbesondere bei diesen die Gefahr, dass sich das aus externen Einwirkungen ergebende Restrisiko realisiert. Auch der Weiterbetrieb der Anlage Krümmel ist unter Sicherheitsaspekten nicht vertretbar. Für die übrigen Kraftwerke gilt es, eine Neubewertung des Risikopotenzials vorzunehmen.

B. Lösung

Die Betriebsgenehmigungen der sieben ältesten Atomkraftwerke und der Anlage Krümmel werden durch Gesetz entzogen. Für die übrigen Kraftwerke werden die durch die 11. und 12. Novelle vorgenommenen Änderungen des Atomgesetzes - soweit sie im Zusammenhang mit der Verlängerung von Laufzeiten stehen - auf den alten Rechtszustand zurückgeführt. Für diese Kraftwerke besteht zwar schon nach dem verfassungsrechtlich verankerten und im § 7 des geltenden

Atomgesetzes konkretisierten legislativen Schutzgebot die Verpflichtung zu einer dynamischen Risikovorsorge entsprechend dem jeweilig neuesten Stand von Wissenschaft und Technik . Da aber die Ableitung dieser Verpflichtung aus den o.g. Rechtsquellen von Betreiberseite und von Teilen der juristischen Wissenschaft in der Vergangenheit bestritten worden ist, soll diese Verpflichtung zur dynamischen Risikovorsorge ausdrücklich in dem neuen § 7 d klargestellt werden.

C. Alternativen

Keine

D. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte

Den Kraftwerksbetreibern stehen keine Entschädigungsansprüche durch die Stilllegung der alten Anlagen und durch die Nachrüstungspflicht und Verkürzung der Laufzeiten für die anderen Anlagen zu. Die Altanlagen sind aufgrund ihrer Laufzeit betriebswirtschaftlich abgeschrieben. Das gleiche gilt für die anderen Anlagen nach Ablauf der sich für diese aus dem Gesetz zur geordneten Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität vom 22.04.2002 (BGBl. I, S.1351) ergebenden Laufzeiten. Gesetzlich geforderte Investitionen in die sicherheitliche Ertüchtigung dieser Anlagen sind als inhaltliche Beschränkungen des Eigentums nicht entschädigungspflichtig. Die durch dieses Gesetz stillgelegten Anlagen mit einer Betriebszeit von mindestens 27 Jahren können technisch bedingt gar nicht mehr oder nicht mehr in der verbleibenden Nutzungszeit der Atomreaktoren entsprechend ertüchtigt werden.

E. Sonstige Kosten und Auswirkungen auf das Preisniveau

Die Höhe der Nachrüstungsaufwendungen ergibt sich aus den noch festzulegenden Anforderungen und dem derzeitigen Sicherheitsstand der Anlagen und kann nicht abgeschätzt werden.

Kurzfristige Auswirkungen auf das Strompreisniveau sind nicht ausgeschlossen. Sie werden mittel- und längerfristig durch den Merit-Order-Effekt sowie durch den von neuen Anbietern getragenen intensiveren Wettbewerb und den Bau neuer Anlagen durch von Kernkraftwerksbetreibern unabhängige Investoren ausgeglichen werden.

Bundesrat

Drucksache 194/11

07.04.11

Gesetzesantrag

**der Länder Nordrhein-Westfalen, Berlin,
Brandenburg, Bremen, Hamburg,
Rheinland-Pfalz**

Entwurf eines 13. Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes und zu einer beschleunigten Stilllegung von Atomkraftwerken

Ministerin für Bundesangelegenheiten,
Europa und Medien
des Landes Nordrhein-Westfalen

Berlin, den 7. April 2011

An die
Präsidentin des Bundesrates
Frau Ministerpräsidentin
Hannelore Kraft

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

die Landesregierungen Nordrhein-Westfalen, Brandenburg, Berlin, der Senat der Freien Hansestadt Bremen, der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg und die Landesregierung Rheinland-Pfalz haben beschlossen, dem Bundesrat den als Anlage mit Begründung beigefügten

Entwurf eines 13. Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes und zu einer beschleunigten Stilllegung von Atomkraftwerken

mit dem Antrag zuzuleiten, seine Einbringung beim Deutschen Bundestag zu beschließen.

Ich bitte, den Gesetzentwurf gemäß § 36 Absatz 2 der Geschäftsordnung auf die Tagesordnung der Bundesratssitzung am 15. April 2011 zu setzen und anschließend den zuständigen Ausschüssen zur Beratung zuzuweisen.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Angelica Schwall-Düren

Entwurf eines 13. Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes und zu einer beschleunigten Stilllegung von Atomkraftwerken

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1
Änderung des Atomgesetzes

Das Atomgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Juli 1985 (BGBl. I S.1565), zuletzt geändert durch das 12. Änderungsgesetz vom 8. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1817), wird wie folgt geändert:

1. § 7 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 a werden die Sätze 1 und 2 wie folgt gefasst:

„Die Berechtigung zum Leistungsbetrieb einer Anlage zur Spaltung von Kernbrennstoffen zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität erlischt, wenn die in Anlage 3 Spalte 2 für die Anlage aufgeführten Elektrizitätsmenge oder die sich aufgrund von Übertragungen nach Absatz 1 b ergebende Elektrizitätsmenge produziert ist. Die Produktion der in Anlage 3 Spalte 2 aufgeführten Elektrizitätsmengen ist durch ein Messgerät zu messen.“

b) In Absatz 1 b werden die Wörter „oder Anlage 3 Spalte 4“ gestrichen.

c) Absatz 1 c wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 1 Nummer 1 werden die Wörter „oder Anlage 3 Spalte 4“ gestrichen.

bb) Satz 4 wird wie folgt gefasst:

„Die übermittelten Informationen nach Satz 1 Nummer 1 bis 3 sowie die Angabe der jeweils noch verbleibenden Reststrommenge werden durch die zuständige Behörde im Bundesanzeiger bekannt gemacht; hierbei werden die erzeugten Elektrizitätsmengen im Sinne des Satzes 1 Nummer 1 jährlich zusammengerechnet für ein Kalenderjahr im Bundesanzeiger bekannt gemacht, jedoch bei einer voraussichtlichen Restlaufzeiten von weniger als sechs Monaten monatlich.“

d) Absatz 1 e wird wie folgt gefasst:

„Die Berechtigung zum Leistungsbetrieb der Anlagen Biblis A, Neckarwestheim 1, Biblis B, Brunsbüttel, Isar 1, Unterweser, Phillipsburg 1 und Krümmel gemäß Absatz 1 a erlöschen entschädigungslos jeweils am ... (Datum zwei Wochen nach Inkrafttreten dieses Gesetzes). Nicht produzierte Elektrizitätsmengen dieser Anlagen gemäß Anlage 3 Spalte 2 in der bis zum (Einsetzen:..... Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes) geltenden Fassung können nicht gemäß Absatz 1 b übertragen werden. Werden von den in Satz 1 genannten Anlagen nach dem ... (Datum der Einbringung des Gesetzentwurfs) Elektrizitätsmengen gemäß Absatz 1 b übertragen, so ist diese Übertragung unwirksam.

2. § 7 d wird wie folgt gefasst:

„ § 7d Dynamische Risikovorsorge

Der Inhaber einer Genehmigung zum Betrieb einer Anlage zur Spaltung von Kernbrennstoffen zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität hat entsprechend dem jeweils neuesten Stand von Wissenschaft und Technik und den sich ändernden Erkenntnissen zum Risikopotenzial dafür zu sorgen, dass die Sicherheitsvorkehrungen verwirklicht werden, die zur Vorsorge und zum Schutz für Leben, Gesundheit und Sachgüter geeignet sind. Dies schließt auch die Vorsorge und den Schutz gegen auslegungsüberschreitende Ereignisse ein.

3. Die §§ 9 d bis 9 f werden aufgehoben.

4. Nach § 12 wird folgender § 12 a eingefügt:

„ § 12 a Ermächtigungsvorschrift (dynamische Risikovorsorge)

Die Bundesregierung wird ermächtigt, zur Konkretisierung der nach dem Stand von Wissenschaft und Technik zu stellenden Anforderungen durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates unter Beteiligung der für Fragen der Reaktorsicherheit zuständigen Sachverständigengremien festzulegen, welche Sicherheitsvorkehrungen der Inhaber einer Genehmigung zum Betrieb einer Anlage zur Spaltung von Kernbrennstoffen nach § 7 d, insbesondere zur Abwehr von Gefahren aus terroristischen Angriffen, Flugzeug- und Schiffsunfällen, Erdbeben und Hochwasser, verwirklichen muss.“

5. § 12 a wird § 12 b.

6. § 12 b wird § 12 c.

7. § 12 c wird § 12 d.

8. § 12 d wird § 12 e.

9. In § 23 a wird die Angabe „den §§ 9 d bis 9 g“ durch die Angabe „§ 9 g“ ersetzt.

10. In Anlage 3 (zu § 7 Absatz 1 a) werden die Zeilen Obrigheim, Stade, Biblis A, Neckarwestheim 1, Biblis B, Brunsbüttel, Isar 1, Unterweser, Philippsburg 1 und Krümmel sowie die Spalte 4 gestrichen.

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Allgemeine Begründung

Die Atomkatastrophe in Japan hat vor Augen geführt, dass nicht vorhergesehene externe Einwirkungen zum Zusammenbruch von Sicherheitssystemen und zu einer zumindest partiellen Kernschmelze mit erheblichen Schäden für die auch weitere Umgebung führen können. Derartige Kausalverläufe wurden bisher nach dem Stand von Wissenschaft und Technik als unwahrscheinlich eingestuft und dem als sozialadäquat zu akzeptierenden Restrisiko zugeordnet. Diese gesetzgeberische Einstufung ist nach den sich aus den Ereignissen in Japan ergebenden neuen Erkenntnissen zum Risikopotenzial vor dem Hintergrund der vom Bundesverfassungsgericht in der Kalkar I-Entscheidung aufgestellten Anforderungen an den Grundrechtsschutz durch den Gesetzgeber nicht mehr haltbar. Die Reaktorkatastrophen der ab 1971 in Betrieb gegangenen Siedewasser-Anlagen in Fukushima-Daiichi im März 2011 belegen nachdrücklich, dass für vergleichbare Anlagen in Deutschland eine technisch bedingte Gefährdung Dritter aufgrund einer unzureichenden Auslegung gegen äußere Einflüsse nicht ausgeschlossen und das darin liegende Risiko nicht hingenommen werden kann. Das Bundesverfassungsgericht betont für das Atomrecht den vorläufigen Charakter der naturwissenschaftlichen Erfahrungsgrundlagen einerseits und andererseits die Möglichkeit schwerer Schäden durch den Betrieb von Kernenergieanlagen. Das Bundesverfassungsgericht stellt ausdrücklich auf die Korrigierbarkeit des der gesetzgeberischen Entscheidung zu Grunde liegenden Erfahrungswissens durch jede neue Erfahrung ab. Andererseits ergeben sich die verfassungsrechtlich gebotenen rechtlichen Regelungen zum Schutz von Rechtsgütern einerseits aus Art, Nähe und dem Ausmaß möglicher Gefahren, andererseits aus dem Rang des geschützten Rechtsguts. Die neuen Gefahrenkenntnisse bedingen vor diesem verfassungsrechtlichen Hintergrund eine Korrektur der atomrechtlichen Vorschriften.

Mit dem Gesetzentwurf wird festgelegt, dass die sieben ältesten Anlagen, die als Siedewasserreaktoren der Baulinie 69 nicht oder besonders unzureichend gegen den Fall eines Flugzeugsabsturzes oder eines terroristischen Angriffs mit einem Flugzeug gesichert sind, zwei Wochen nach Inkrafttreten des Gesetzes abzuschalten sind. Die Atomkraftwerke Brunsbüttel, Isar 1, Philippsburg 1, Biblis A haben

überhaupt keine Sicherung gegen einen Flugzeugabsturz. Die Atomkraftwerke Biblis B, Neckarwestheim 1 und Unterweser haben nur einen Schutz gegen den Absturz eines unbewaffneten Starfighters. Ein Schutz gegen Abstürze von und terroristische Angriffe mit Passagierflugzeugen oder neueren schwereren Kampfflugzeugtypen ist nach dem 11. September 2001 als reale Gefahr einzustufen und nicht als Restrisiko hinnehmbar. Das Kernkraftwerk Krümmel gehört zu den stör anfälligsten Reaktoren in Deutschland. Die Anlage gehört technisch zu den Altanlagen und weist erhebliche nicht nachrüstbare Auslegungsdefizite auf. In der grundlegenden Konzeption ist das Kernkraftwerk Krümmel baugleich mit den alten Reaktoren Brunsbüttel, Isar 1 und Philippsburg. Ein Weiterbetrieb dieses Reaktors ist ebenfalls nicht zu verantworten. Eine Nachrüstung der genannten acht Anlagen auf den aktuellen Stand von Wissenschaft und Technik ist mit vertretbarem wirtschaftlichen Aufwand in angemessener Zeit ausgeschlossen.

Die Aufhebung der Genehmigungen für die Altanlagen kann entschädigungslos erfolgen. Die Reaktoren haben bis heute Laufzeiten von über 30 beziehungsweise 27 (Krümmel) Jahren. Nach den im Gesetz zur geordneten Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität vorgesehenen Laufzeiten wären diese Anlagen nur noch kurze Zeit am Netz geblieben. Die darüber hinaus gehenden Laufzeiten können nicht berücksichtigt werden, da die Laufzeitverlängerung namentlich wegen Missachtung der Mitwirkungsrechte des Bundesrates verfassungswidrig ist. In den jeweiligen Laufzeiten konnten das für die Einlagen investierte Kapital amortisiert und die Anlagen abgeschrieben werden, insbesondere da ein Großteil der Nutzung in die Zeit der gesetzlichen Gebietsmonopole fiel. Dem steht die aufgrund des immanenten Gefahrenpotenzials besonders intensive Sozialbindung des Eigentums an den Kernkraftwerken gegenüber. Das Bundesverfassungsgericht hat in der Entscheidung Kalkar eine dementsprechende Sonderstellung des Atomrechts, auch in Bezug auf Artikel 12 und Artikel 14 Grundgesetz festgestellt.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die Betreiber auch bei einem Entzug der Genehmigung durch Verwaltungsakt – jedenfalls aus den folgenden Gründen - nicht mit einer Entschädigung hätten rechnen können. Denn der Entzug erfolgt um eine „erhebliche Gefährdung der Allgemeinheit“ abzuwehren (vgl. § 18 Absatz 2 Nr.

3 AtG). Im Übrigen überwiegen die Interessen der Allgemeinheit angesichts der erheblichen Gefahrenlage das Interesse der Betreiber so stark, dass die Höhe der Entschädigung bei gerechter Abwägung auf Null zu setzen ist (vgl. § 18 Absatz 1 S. 3 AtG). Denn die Betreiber haben mit den – betriebswirtschaftlich abbeschriebenen - Reaktoren bereits ganz erhebliche Gewinne erwirtschaftet.

Die genannten Umstände rechtfertigen eine entschädigungslose Stilllegungsregelung.

Vor dem Hintergrund der dargestellten geänderten Risikobewertung der Kernkraftnutzung ist die mit der 11. Novelle festgelegte Laufzeitverlängerung der anderen, nicht von der Stilllegung betroffenen Kernkraftwerke nicht mehr verantwortbar. Die Regelung zur Laufzeitverlängerung ist deshalb zurückzunehmen. Aus dem gleichen Grund ist eine Übertragung der Laufzeiten der mit dem Gesetzentwurf stillzulegenden Altanlagen auf die weiterlaufenden Kernkraftwerke aus Risikogesichtspunkten nicht zu verantworten. Die Verkürzung der Restlaufzeiten dieser Anlagen auf die mit dem Gesetz zur geordneten Beendigung der Nutzung der Kernenergie zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität vorgesehenen Laufzeiten ist aus den oben dargestellten Gründen entschädigungslos möglich.

Die geänderte Erkenntnislage zur Risikosituation erfordert auch eine Bewertung der einzelnen Anlagen nach der aktuellen Entwicklung von Wissenschaft und Technik. Das mit dem zeitlich begrenzten Weiterbetrieb dieser Anlagen verbundene Restrisiko ist nur hinnehmbar, wenn die jeweiligen Sicherheitsvorkehrungen an den jeweiligen Stand der Erkenntnisse zum Risikopotenzial und den neuesten Stand von Wissenschaft und Technik angepasst werden. Die mit der Atomkatastrophe in Japan realisierte Gefahr schwerer Schäden für ganze Regionen hat gezeigt, dass es richtig war, aus den verfassungsrechtlichen Schutzpflichten und aus dem geltenden Atomgesetz die Verpflichtung zur dynamischen Risikovorsorge abzuleiten, wobei bereits eine entfernte Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts genügt, um diese gesetzgeberische Schutzpflicht auszulösen. Der Gesetzentwurf dient insoweit der Klarstellung und der Rechtssicherheit.

Besondere Begründung

Zu Artikel. 1

Zu Nummer 1 a) - § 7 Absatz 1 a

Mit der Änderung werden die durch die 11. Atomgesetznovelle eingeführten Laufzeitverlängerungen zurückgenommen

Zu Nummer 1 b)

Folgeänderung zu Nummer 10

Zu Nummer 1 c)

aa) Folgeänderung zu Nummer 10

bb) Die Regelung dient der Transparenz über die noch zu erzeugenden Reststrommengen.

Zu Nummer 1 d)

Die Genehmigungen für die sieben ältesten Kernkraftwerke und das Kernkraftwerk Krümmel erlöschen mit der Regelung entschädigungsfrei. Diese Reaktoren sind die sicherheitstechnisch problematischsten. Eine Übertragung der auf diese Kernkraftwerke entfallenden Reststrommengen ist mit dem Gesetzeszweck der beschleunigten Stilllegung der Kernkraftwerke nicht vereinbar. Die Frist von zwei Wochen ist zum geordneten Herunterfahren der Anlagen ausreichend.

Zu Nummer 2

Ob § 7 eine Nachrüstungspflicht im Sinne einer dynamischen Risikovorsorge begründet, wird von Seiten der Kernkraftwerksbetreiber bestritten. Die Rechtsprechung hat dies bislang nicht entschieden. Durch die vorliegende Änderung

des § 7 d soll in diesem streitigen Punkt Rechtsklarheit geschaffen werden. Die geltende Vorschrift wird zu diesem Zwecke entscheidend verändert. In der gegenwärtigen Fassung bleiben die Betreiberpflichten unklar. Auch schließt sie nach ihrem Wortlaut und der Begründung den Schutz gegen terroristische Gefahren nur unzureichend ein. Des Weiteren beschränkt sie die Drittklagemöglichkeiten in nicht vertretbarer Weise. Der Entwurf klärt in Verbindung mit der Verordnungsermächtigung in § 12 a die den Betreiber treffenden Pflichten und eröffnet die Möglichkeit von Drittklage.

Die Ereignisse in Japan bedeuten eine deutliche Änderung der Erkenntnisse zum Risikopotenzial. Die Verpflichtung der Betreiber, die technischen Vorrichtungen der Anlagen nach dem neuesten Stand von Wissenschaft und Technik an die sich ändernden Erkenntnisse zum Risikopotenzial anzupassen, wird mit dieser Vorschrift klargestellt. Beispielhaft sind dies Erkenntnisse zu neuen terroristischen Bedrohungen und Flugzeugabstürzen oder zu Wahrscheinlichkeiten und Auswirkungen von Naturgewalten wie Erdbeben und Überflutungen. Diese Geschehnisse sind nicht dem hinzunehmenden Restrisiko zuzuordnen. Gegenstand der Anpassungspflicht sind aber auch neue Erkenntnisse zur Betriebsgefahr. Die mit der Vorschrift begründete Verpflichtung zu Investitionen in die Ertüchtigung der Kernkraftwerke ist als inhaltliche Beschränkung des Eigentums nicht entschädigungspflichtig.

Zu Nummer 3

Die mit der 12. Atomgesetznovelle eingeführten Regelungen werden aufgehoben, da sie einseitig auf den Endlagerstandort Gorleben zugeschnitten sind und einer ergebnisoffenen Endlagersuche entgegenstehen.

Zu Nummer 4

§ 12 a ermächtigt die Bundesregierung zur Konkretisierung der nach § 7 d den Anlagenbetreiber treffenden Nachweispflicht durch Rechtsverordnung. Die Konkretisierung hat unter Beteiligung der für die Reaktorsicherheit zuständigen Sachverständigengremien, insbesondere der Reaktorsicherheitskommission, zu erfolgen. Die Regelung benennt beispielhaft auf ein Kernkraftwerk einwirkende

Gefahrenquellen, deren Risikopotenzial nur einzuschätzen ist und die deshalb in der Rechtsverordnung zu berücksichtigen sind.

Zu Nummer 5

Folgeänderung zu Nummer 4

Zu Nummer 6

Folgeänderung zu Nummer 4

Zu Nummer 7

Folgeänderung zu Nummer 4

Zu Nummer 8

Folgeänderung zu Nummer 4

Zu Nummer 9

Folgeänderung zu Nummer 3

Zu Nummer 10

Folgeänderung zu Nummer. 1d (Streichung der Positionen 1 bis 9 und 11) sowie zu Nr.1 a (Rückführung der Laufzeitverlängerung)

Zu Artikel 2

Die Bestimmung regelt das Inkrafttreten des Gesetzes