

Schriften zum Umweltrecht

Band 37

**Rechtliche Möglichkeiten
und Grenzen des Ausstiegs
aus der Kernenergie**

Von

Klaus Borgmann



Duncker & Humblot · Berlin

KLAUS BORGMANN

**Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen
des Ausstiegs aus der Kernenergie**

Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Berlin

Band 37

Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen des Ausstiegs aus der Kernenergie

Von

Klaus Borgmann



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Borgmann, Klaus:

Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen des Ausstiegs aus der
Kernenergie / von Klaus Borgmann. — Berlin : Duncker und
Humblot, 1994

(Schriften zum Umweltrecht ; Bd. 37)

Zugl.: Regensburg, Univ., Diss., 1993

ISBN 3-428-08043-2

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten
© 1994 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin
Printed in Germany
ISSN 0935-4247
ISBN 3-428-08043-2

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit ist während meiner dreijährigen Tätigkeit als Wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl von Herrn Prof. Dr. Hermann Soell entstanden und wurde von der Juristischen Fakultät der Universität Regensburg im Wintersemester 1993/94 als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Schrifttum konnten bis September 1993, vereinzelt auch noch danach, berücksichtigt werden.

Mein ganz besonderer Dank gilt meinem Doktorvater und Lehrer, Herrn Prof. Dr. Hermann Soell, dessen plötzlicher und viel zu früher Tod den Abschluß dieser Arbeit überschattet. Er gab den Anstoß für diese Untersuchung und hat ihren Fortgang mit großem Engagement gefördert. Neben meiner Tätigkeit an seinem Lehrstuhl ließ er mir für diese Arbeit großzügig bemessenen zeitlichen und inhaltlichen Freiraum und gewährte mir dabei jede ihm mögliche Unterstützung.

Danken möchte ich auch meinem Freund Martin Hermann, mit dem mich die gemeinsame Assistentenzeit am Lehrstuhl von Prof. Dr. Soell verbindet und ohne dessen zahlreiche wertvolle Denkanstöße die Arbeit in dieser Form nicht zustande gekommen wäre. Für die vielfältige inhaltliche und technische Hilfe beim Erstellen dieser Arbeit möchte ich mich außerdem bedanken bei meinem Freund Ulrich Haas und bei meinem Bruder Frank sowie bei Herrn Wolfgang Schönfeld vom Rechenzentrum der Universität Regensburg für die drucktechnische Überarbeitung der Tabellen und Abbildungen. Herrn Prof. Dr. Otto Kimminich danke ich für die rasche Erstellung des Zweitgutachtens. Dank gebührt nicht zuletzt all jenen hier nicht namentlich Genannten, die mich beim Anfertigen dieser Arbeit unterstützt haben.

Coesfeld, im Januar 1994

Klaus Borgmann

Inhaltsübersicht

Einleitung	25
<i>Erster Teil</i>	
Rechtstatsachen	
§ 1: Der derzeitige Stand der friedlichen Nutzung der Kernenergie	28
§ 2: Risiken der friedlichen Nutzung der Kernenergie	46
§ 3: Die Folgen eines Verzichts auf die Kernenergienutzung	118
<i>Zweiter Teil</i>	
Der administrative Ausstieg	
§ 4: Das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit als Auslegungs- und Anwendungsgrundsatz	135
§ 5: Rücknahme von Genehmigungen nach § 17 Abs. 2 AtomG	145
§ 6: Widerruf von Genehmigungen nach § 17 Abs. 5 AtomG	149
§ 7: Widerruf von Genehmigungen nach § 17 Abs. 3 Nr. 2 AtomG	161
§ 8: Entschädigungsfragen	174
§ 9: Das Auseinanderfallen des Bund-Länder-Konsenses beim Vollzug des AtomG ...	182
<i>Dritter Teil</i>	
Der legislative Ausstieg	
§ 10: Skizzierung der bisherigen Initiativen	215
§ 11: Art. 74 Nr. 11a GG als Verfassungsauftrag zur Nutzung der Kernenergie?	222
§ 12: Der Grundsatz der Gewaltenteilung	227
§ 13: Die Verteilung der Handlungsmöglichkeiten zwischen Bund und Ländern	247
§ 14: Das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit	285

§ 15: Art. 74 Nr. 11a GG als eingriffslegitimierende Kompetenznorm?	293
§ 16: Pflicht des Staates zum Schutz der Umwelt	296
§ 17: Sicherstellung der Energieversorgung als Aufgabe des Staates	306
§ 18: Grundrechte der Kernkraftwerksbetreiber	315
§ 19: Der Grundsatz des Vertrauensschutzes	366
§ 20: Der Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers	379
§ 21: Internationale Verpflichtungen	402
Zusammenfassung der rechtlichen Ergebnisse	413
Anhang	426
Literaturverzeichnis	440

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	25
<i>Erster Teil</i>	
Rechtstatsachen	28
§ 1 Der derzeitige Stand der friedlichen Nutzung der Kernenergie	28
A. Der Brennstoffkreislauf und die verschiedenen Reaktortypen	30
I. Der Brennstoffkreislauf	30
II. Die Reaktortypen	31
1. Leichtwasserreaktoren	32
a) Siedewasserreaktoren	33
b) Druckwasserreaktoren	33
2. Hochtemperaturreaktoren	34
3. Schnelle Brutreaktoren	35
III. Sicherheitsvorkehrungen	36
IV. Die Betreiber der deutschen Kernenergieanlagen	40
B. Die Bedeutung der Kernenergie für die Energieversorgung	41
§ 2 Risiken der friedlichen Nutzung der Kernenergie	46
A. Die Brennstoffgewinnung	51
I. Der Uranabbau	51
II. Die Urananreicherung	54
III. Die Brennelementherstellung	55
1. Die Transnuklearaffäre	57
2. Vorfall im Siemens-Brennelementwerk Hanau, Betriebsteil 'Uranverarbeitung', 12. Dezember 1990	59
3. Vorfälle im Siemens-Brennelementwerk Hanau, Betriebsteil 'Mischoxidverarbeitung' im Jahr 1991	60

4. Brennstab-Fehlleitung, Februar 1992	61
5. Manipulation an Genehmigungsunterlagen	62
B. Der Kernkraftwerksbetrieb	63
I. Normalbetrieb	63
1. Strahlenbelastung der Bevölkerung	63
2. Strahlenexposition durch berufliche Tätigkeit	68
3. Der Einsatz von Mischoxid-Brennelementen	70
4. Abwärme	72
II. Störfälle, Unfälle und sonstige besondere Vorkommnisse	73
1. Störfälle und Unfälle nach der StrlSchVO	73
2. Bewertungsskalen und Meldepflichten	76
3. Gefahrenquellen	78
a) Der Biblis-Störfall vom Dezember 1987	79
b) Weitere Zwischenfälle (exemplarisch)	81
c) Der Reaktorunfall von Tschernobyl und Schlußfolgerungen für deutsche Kernkraftwerke	84
4. Risikobewertungen	87
a) Gesellschaft für Reaktorsicherheit: Deutsche Risikostudie Kernkraftwerke ..	87
b) Sachverständigenrat für Umweltfragen: Umweltgutachten 1987	91
c) Internationale Atomenergie-Organisation (IAEO)	92
d) Öko-Institut	92
e) Golay/Todreas	93
C. Die Entsorgung	94
I. Das Entsorgungskonzept	94
II. Der Stand der Entsorgung in der Bundesrepublik Deutschland	98
1. Reststoff- und Abfallmenge in der Bundesrepublik	98
a) Wiederverwertbare radioaktive Reststoffe	98
b) Radioaktive Abfälle	99
2. Gegenwärtige und zukünftige Entsorgungskapazitäten	101
a) Zwischenlager für bestrahlte Brennelemente	101
b) Zwischenlager für radioaktive Abfälle	102
c) Wiederaufarbeitung abgebrannter Brennelemente	104
d) Endlager für schwach- bis mittelradioaktive Abfälle	107

Inhaltsverzeichnis	13
aa) Das Salzbergwerk Asse II	107
bb) Das ehemalige Eisenerzbergwerk Konrad	107
cc) Das Endlager für radioaktive Abfälle Morsleben (ERAM)	109
e) Endlager für hochradioaktive Abfälle	110
f) Plutonium-Entsorgung	113
III. Würdigung	114
§ 3 Die Folgen eines Verzichts auf die Kernenergieutzung	118
A. Folgen des Verzichts für die Energieversorgung	118
I. Sofortiger Ausstieg aus der Kernenergie	119
II. Mittel- oder langfristiger Ausstieg aus der Kernenergie	120
B. Folgen des Verzichts für die Umwelt	124
C. Folgen des Verzichts für die Wirtschaft	130
D. Zusammenfassung	133
<i>Zweiter Teil</i>	
Der administrative Ausstieg	134
§ 4 Das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit als Auslegungs- und Anwendungsgrundsatz	135
A. Die Abwehr- und Schutzfunktion des Grundrechts	135
B. Grundrechtsschutz vor Gefahren und Risiken	137
§ 5 Rücknahme von Genehmigungen nach § 17 Abs. 2 AtomG	145
A. Die Rücknahmevoraussetzungen	145
B. Die Ermessensausübung	147
§ 6 Widerruf von Genehmigungen nach § 17 Abs. 5 AtomG	149
A. Erhebliche Gefährdung	150
I. Das Ausmaß der Gefährdung	150
II. Die Gefahrenursache	153
III. Widerruf bei anfänglichen Gefährdungen?	155
IV. Änderung der Sicherheitsphilosophie als Widerrufsgrund?	156
B. Abhilfe durch nachträgliche Auflagen	159

§ 7 Widerruf von Genehmigungen nach § 17 Abs. 3 Nr. 2 AtomG		161
A.	Wegfall der Genehmigungsvoraussetzungen	162
B.	Keine Abhilfe in angemessener Zeit	163
C.	Einzelfälle	163
I.	Entsorgungsengpässe als Widerrufsgrund?	163
II.	Die Ersetzbarkeit einzelner Kernkraftwerke als Widerrufsgrund?	171
§ 8 Entschädigungsfragen		174
A.	Entschädigungspflichtiger und interner Ausgleich	175
B.	Höhe der Entschädigung	177
C.	Die Ausschlußgründe des § 18 Abs. 2 Nr. 3 AtomG	178
I.	Gefahr in der genehmigten Anlage begründet	178
II.	Gefahr nachträglich eingetreten	180
§ 9 Das Auseinanderfallen des Bund-Länder-Konsenses beim Vollzug des AtomG		182
A.	Ausstiegsorientierter Gesetzesvollzug	182
B.	Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes	186
I.	Der Erlaß von Verwaltungsvorschriften	187
II.	Weisungen	188
1.	Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	189
2.	Stellungnahme	192
a)	Die Gegenmeinung	192
b)	Eigener Lösungsansatz	193
c)	Keine Mitwirkungspflicht der Länder bei schweren Verfassungsverstößen ..	197
d)	Zulässigkeit allgemeiner Weisungen?	199
e)	Die inhaltliche Reichweite des Weisungsrechts	201
f)	Durchsetzung der Weisung	207
C.	Haftungsfragen im Bund-Länder-Verhältnis	209

Inhaltsverzeichnis	15
<i>Dritter Teil</i>	
Der legislative Ausstieg	215
§ 10 Skizzierung der bisherigen Initiativen	215
A. Das 'Atomsperrgesetz'	215
B. Das 'Kernenergieabwicklungsgesetz'	216
C. Weitere Versuche	218
I. Das nordrhein-westfälische Volksbegehren	218
II. Das bayerische Volksbegehren	219
III. Änderung des niedersächsischen Landes-Raumordnungsprogramms	220
IV. Der Verfassungsentwurf des Landes Brandenburg	220
§ 11 Art. 74 Nr. 11a GG als Verfassungsauftrag zur Nutzung der Kernenergie?	222
§ 12 Der Grundsatz der Gewaltenteilung	227
A. Das Gewaltenteilungsprinzip im heutigen Verfassungsverständnis	227
B. Unbegrenzttes parlamentarisches Zugriffsrecht?	228
C. Die Gegenposition	231
I. Die Gegner der Kernbereichsthese	234
II. Eigener Lösungsansatz	235
D. Die Prüfung der verschiedenen Ausstiegsgesetze	237
I. Das Atomsperrgesetz, das Kernenergieabwicklungsgesetz und der brandenbur- gische Verfassungsentwurf	237
II. Das nordrhein-westfälische Volksbegehren	237
III. Widerruf oder Rücknahme einzelner Anlageneinigungen per Gesetz	238
IV. Standort- und Flächensperrungen	239
1. Exkurs: Positive Standortvorsorge	239
2. Standortsperrungen als raumplanerisches Instrument zur Verhinderung atomar- er Anlagen	243
§ 13 Die Verteilung der Handlungsmöglichkeiten zwischen Bund und Ländern	247
A. Die Gesetzgebungszuständigkeit	247
I. Zuständigkeit des Bundes	247

II. Zuständigkeit der Länder	248
1. Länderkompetenz aus Art. 74 Nr. 11a GG?	249
a) Ausschöpfung der Kompetenz des Art. 74 Nr. 11a GG durch den Bund	249
b) Bedürfnis für eine bundesgesetzliche Regelung	251
2. Länderkompetenz aus anderen Kompetenztiteln?	252
a) Die von den Initiatoren des nordrhein-westfälischen und des bayerischen Volksbegehrens vorgetragene Begründung	252
b) Das Problem der Doppel- oder Mehrfachkompetenz	253
aa) Die These der 'Mehrfachzuordnung'	253
bb) Die Gegenansicht	254
c) Zuordnung mehrdeutiger Gesetze	256
aa) Die Auslegung des Kompetenztitels	257
bb) Bestimmung des Inhalts der zuzuordnenden Regelung	258
d) Die Zuordnung der landesrechtlichen Ausstiegsgesetze	259
aa) Die Bestimmung des Inhalts der einschlägigen Kompetenztitel	260
(1) Der Umfang der durch Art. 74 Nr. 11a GG erteilten Ermächtigung, dargestellt am Beispiel des § 7 Abs. 2 Nr. 6 AtomG	261
(2) Abgrenzung zu Art. 74 Nr. 15 GG	266
(3) Abgrenzung zu Art. 75 Nr. 4 GG	267
bb) Die eigentliche Zuordnung der zu beurteilenden Regelungen	271
(1) Das nordrhein-westfälische Volksbegehren	271
(2) Das bayerische Volksbegehren	272
(3) Art. 42 Abs. 8 des Entwurfs der brandenburgischen Verfassung	274
III. Zusammenfassung	275
B. Kollision zwischen Bundesrecht und Landesrecht	276
I. Inhalt und Reichweite des Art. 31 GG	276
II. Verstoß eines landesrechtlichen Ausstiegsgesetzes gegen Art. 74 Nr. 11a GG als 'grundsätzliche Billigung der Kernenergienutzung'	277
III. Der Förderungszweck des § 1 Nr. 1 AtomG	278
IV. Prüfung für den Fall, daß § 1 Nr. 1 AtomG gestrichen wird	279
C. Der Grundsatz der Bundestreue	281
I. - als Schranke für die Länder	281
II. - als Schranke für den Bund	283
D. Zusammenfassung	284

Inhaltsverzeichnis	17
§ 14 Das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit	285
A. Schutz vor radioaktiver Strahlung	288
B. Schutz vor Schadstoffemissionen	290
C. Schutz des sozialen Wohlbefindens?	291
§ 15 Art. 74 Nr. 11a GG als eingriffslegitimierende Kompetenznorm?	293
§ 16 Pflicht des Staates zum Schutz der Umwelt	296
A. Die Pflicht zum Umweltschutz in den Landesverfassungen	296
B. Die Pflicht zum Umweltschutz nach dem Grundgesetz	297
I. Kompetenzbestimmungen	298
II. Grundrechte	299
1. Grundrechte als Abwehrrechte	299
2. Grundrechte als objektive Wertentscheidungen	300
III. Das Sozialstaatsprinzip	302
C. Zusammenfassung	304
§ 17 Sicherstellung der Energieversorgung als Aufgabe des Staates	306
A. Was sind öffentliche oder staatliche Aufgaben und welche Folgen knüpfen sich an diese Qualifizierung?	306
B. Die Pflicht des Staates zur Sicherstellung der Energieversorgung	309
§ 18 Grundrechte der Kernkraftwerksbetreiber	315
A. Der Schutzbereich der Grundrechte	315
I. Art. 12 Abs. 1 GG	315
II. Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG	316
III. Art. 3 Abs. 1 GG	318
B. Die Grundrechtsfähigkeit der Kernkraftwerksbetreiber	318
I. Die Auslegung des Art. 19 Abs. 3 GG	319
1. Grammatikalische Auslegung	319
2. Historische Betrachtung	319
3. Teleologische Auslegung	321
a) Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Grundrechtsfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts	321

b) Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Grundrechtsfähigkeit juristischer Personen des Privatrechts	323
c) Stellungnahmen aus der Literatur	326
d) Eigener Lösungsansatz	328
aa) Rechtfertigungsbedürftigkeit staatlicher Beteiligung an privatrechtlichen Unternehmen und Einwirkungspflicht des Staates	329
bb) Einwirkungsmöglichkeiten des Staates auf gemischtwirtschaftliche Unternehmen	331
(1) Abgrenzung nach dem Beteiligungsgrad	332
(2) Gesellschaftsrechtliche Einflußmöglichkeiten des Staates	335
cc) Öffentliche Unternehmen als Instrument staatlicher Politik	338
II. Überprüfung der Grundrechtsfähigkeit der Kernkraftwerksbetreiber anhand des gefundenen Lösungsmodells	345
1. Die Beteiligungsverhältnisse	345
2. Die Aufgabenstellung 'Energieversorgung' und die sich daraus ergebenden Einflußmöglichkeiten des Staates	346
3. Gesellschaftsrechtliche Einwirkungsmöglichkeiten	351
4. Finanzielle Förderung der Kernenergie durch den Staat	355
a) Subventionen	355
b) Die Freistellungsregelung der §§ 34 ff. AtomG	356
5. Kooperation und personelle Verflechtungen	359
6. Originär staatliche Prägung der Atomwirtschaft	361
7. Gesamtbetrachtung	363
§ 19 Der Grundsatz des Vertrauensschutzes	366
A. Verfassungsrechtliche Verortung des Vertrauensschutzes	367
I. Grundrechte	367
II. Das Rechtsstaatsprinzip	368
III. Weitere Ansatzpunkte	372
B. Die Schranken des Vertrauensschutzes für den Gesetzgeber	372
§ 20 Der Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers	379
A. Geeignetheit des Ausstiegs zum Schutz vor den Gefahren und Risiken der Kernenergienutzung	380

Inhaltsverzeichnis	19
B. Erforderlichkeit des Ausstiegs zum Schutz vor den Gefahren und Risiken der Kernenergienutzung	382
C. Angemessenheit	383
I. Die Abwägungskriterien	383
II. Ansätze einer Kollisionslösung für den legislativen Ausstieg aus der Kernenergie	386
1. Schutz vor den Gefahren der Kernenergie	386
2. Erhöhung der Schadstoffemissionen durch vermehrten Einsatz fossiler Brennstoffe	388
3. Energieversorgung und gesamtwirtschaftliche Folgen	390
4. Betreibergrundrechte	390
a) Art. 12 Abs. 1 GG	391
b) Art. 14 Abs. 1 GG	394
c) Art. 3 Abs. 1 GG	398
5. Rechtsstaatlicher Vertrauensschutz	399
D. Zusammenfassung	400
§ 21 Internationale Verpflichtungen	402
A. Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft	402
B. Verhinderung des Imports von Atomstrom?	407
Zusammenfassung der rechtlichen Ergebnisse	413
Anhang	426
A. Kernkraftwerke in der Bundesrepublik Deutschland	426
B. Beteiligungsstruktur der Kernkraftwerksbetreiber	429
Literaturverzeichnis	440

Verzeichnis der abgedruckten Tabellen und Abbildungen

Tabelle 1: Positionen zur künftigen Nutzung der Kernenergie in der Bundesrepublik Deutschland	26
Tabelle 2: Die Bedeutung der Kernenergie für die öffentliche Elektrizitätsversorgung seit 1987	44
Tabelle 3: Stromerzeugung in der Bundesrepublik im Jahre 1992	45
Tabelle 4: Die durchschnittliche Strahlenbelastung der Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland seit 1986 in mSv/a	50
Tabelle 5: Berufliche Strahlenexposition in westdeutschen Kernkraftwerken seit 1980	69
Abbildung 1: Wahrscheinlichkeit von Schadenszuständen und Kernschmelzunfällen für das Kernkraftwerk Biblis B nach der von der Gesellschaft für Reaktorsicherheit erstellten 'Deutschen Risikostudie Kernkraftwerke, Phase B'	89
Tabelle 6: Der Bestand radioaktiver Abfälle in der Bundesrepublik am 31. 12. 1986, 1989, 1990 und 2000	101
Tabelle 7: Energiebedingte klimarelevante Spurengase in der Bundesrepublik Deutschland (ohne ehemalige DDR) im Jahr 2005	127
Anhang A: Kernkraftwerke in der Bundesrepublik Deutschland	426
Anhang B: Beteiligungsstruktur der Kernkraftwerksbetreiber	429

Abkürzungsverzeichnis

AG	Aktiengesellschaft; Amtsgericht; Ausführungsgesetz
AKUR	Arbeitskreis für Umweltrecht
ANF	Advanced-Nuclear-Fuels GmbH
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
AtomG	Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz)
AtVfV	Atomrechtliche Verfahrensverordnung
atw	Atomwirtschaft - Atomtechnik (Offizielles Fachblatt der Kerntechnischen Gesellschaft e.V.)
BauGB	Baugesetzbuch
BayGO	Bayerische Gemeindeordnung
BayHO	Bayerische Haushaltsordnung
BayLPIG	Bayerisches Landesplanungsgesetz
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BB	Betriebsberater
BDatSchG	Bundesdatenschutzgesetz
Beil.	Beilage
BfS	Bundesamt für Strahlenschutz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BMFT	Bundesminister für Forschung und Technik
BMU	Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BNFL	British Nuclear Fuels
Bq	Becquerel
BR-Drs.	Bundesratsdrucksachen
BT-Drs.	Bundestagsdrucksachen
BWVBl.	Baden-Württembergische Verwaltungsblätter
CH ₄	Methan
CO ₂	Kohlendioxid
COGEMA	Compagnie Générale des Matières Nucléaires
DB	Der Betrieb
DNS	Desoxyribonukleinsäure
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DRL	Deutscher Rat für Landespflege
Dt. AtRS	Deutsches Atomrechts-Symposium
DVBl.	Deutsche Verwaltungsblätter

DWK	Deutsche Gesellschaft für die Wiederaufarbeitung von Kernbrennstoffen
DWR	Druckwasserreaktor
EnWG	Gesetz zur Förderung der Energiewirtschaft (Energiewirtschaftsgesetz)
et	Energiewirtschaftliche Tagesfragen
EuGRZ	Europäische Grundrechtszeitschrift
EVU	Energieversorgungsunternehmen
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
GRS	Gesellschaft für Reaktorsicherheit
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GW/h	Gigawattstunde
HdBStR	Handbuch des Staatsrechts
HEW	Hamburgische Electricitätswerke
HGrG	Haushaltsgrundsätze-gesetz
HTR	Hochtemperaturreaktor
IAEO	Internationale Atomenergie Organisation
IZE	Informationszentrale der Elektrizitätswirtschaft e. V.
JA	Juristische Arbeitsblätter
JÖR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KKW	Kernkraftwerk
KTA	Kerntechnischer Ausschuß
Kw/h	Kilowattstunde
LBG	Landbeschaffungsgesetz
LKV	Landes- und Komunalverwaltung (Zeitschrift)
Ls.	Leitsatz
LWR	Leichtwasserreaktor
MJ	Megajoule
MOX	Mischoxid
mSv	Millisievert
mSv/a	Millisievert pro Jahr
MW	Megawatt
MWe	Megawatt elektrisch
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NO _x	Stickoxide
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht - Rechtsprechungsreport
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
OSART	Operational Safety Review Teams
PIUS	Process Inherent Ultimately Safe
Pu	Plutonium

RBU	Reaktor-Brennelemente-Union
RGBL	Reichsgesetzblatt
RSK	Reaktorsicherheitskommission
RWE	Rheinisch-Westfälische Elektrizitätswerke
SDAG	Sowjetisch-Deutsche Aktiengesellschaft Wismut
SNR	Schneller natriumgekühlter Reaktor (Schneller Brutreaktor)
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
SSK	Strahlenschutzkommission
StrlSchVO	Strahlenschutzverordnung
StrVG	Strahlenschutzvorsorgegesetz
Sv	Sievert
SWR	Siedewasserreaktor
SZ	Süddeutsche Zeitung
THTR	Thorium-Hochtemperaturreaktor
U	Uran
UCPTE	Union für die Koordinierung der Erzeugung und des Transports elektrischer Energie
UO ₂	Urandioxid
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
UVPG	Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz
VEBA	Vereinigte Elektrizitäts- und Bergwerks AG
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VEW	Vereinigte Elektrizitätswerke Westfalen AG
VIAG	Vereinigte Industrieanlagen Gesellschaft
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer
WAA	Wiederaufarbeitungsanlage
WiR	Wirtschaftsrecht
WuV	Wirtschaft und Verwaltung (Beilage zum Gewerbearchiv und zu Umwelt- und Planungsrecht)
ZfA	Zeitschrift für Arbeitsrecht
ZfU	Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Einleitung

Kaum ein anderes Thema der Energieversorgung wurde und wird so kontrovers diskutiert wie die Nutzung der Kernenergie zur Stromerzeugung. War die Diskussion zunächst eher durch die Gefahr eines Mißbrauchs der Spaltprodukte zu militärischen Zwecken geprägt, so konzentriert sie sich seit den siebziger Jahren vor allem auf Sicherheits- und Gesundheitsrisiken bei der friedlichen Kernenergienutzung. Der bisherige Höhepunkt der Auseinandersetzung wurde zweifelsohne nach dem Reaktorunfall von Tschernobyl erreicht.¹ Vor allem in der SPD konnten sich danach die Kernenergiegegner durchsetzen und auf dem Parteitag im August 1986 den Beschluß zur Forderung des Ausstiegs aus der Kernenergie erwirken. In der Bevölkerung waren die Reaktionen durch tiefgreifende Verunsicherungen und durch Glaubwürdigkeitsverluste der politischen und administrativen Institutionen gekennzeichnet, nicht zuletzt wegen der widersprüchlichen Interpretationen der Lage und der unterschiedlichen Empfehlungen für Vorsichtsmaßnahmen.²

Neuen Auftrieb hat die Diskussion durch die Energiekonsens-Gespräche zwischen Politikern, Umweltverbänden und Vertretern der Energiewirtschaft erhalten, die durch das gemeinsame Schreiben des RWE-Vorstandsvorsitzenden Friedhelm Gieseke und des mittlerweile verstorbenen VEBA-Vorstandsvorsitzenden Klaus Piltz an den Bundeskanzler vom 23. November 1992 eingeleitet wurden. Dieses Schreiben enthält Überlegungen für einen Kernenergiekonsens und insbesondere Vorschläge zur Kernenergieforschung und -entwicklung, zu Bedingungen für den Neubau kommerzieller Kernenergieanlagen, zur Restlaufzeit bestehender Kernkraftwerke sowie zur Entsorgung der bestehenden Kernkraftwerke.³

Die von verschiedenen Meinungsforschungsinstituten ermittelten Positionen der Bevölkerung zur Kernenergie weichen je nach Fragestellung zum Teil erheblich voneinander ab und sind daher nur begrenzt aussagekräftig. Tenden-

¹ Vgl. dazu i. e. *Peters/Hennen*, et 1989, 376 ff.

² *Peters/Hennen*, et 1989, 382.

³ Das Schreiben ist abgedruckt auf S. 2 der SZ vom 5./6. 12. 1992.

ziell hat jedoch das Tschernobyl-Reaktorunglück zu einer ungefähren Verdoppelung der Ausstiegsbefürworter geführt.⁴

Eine bundesweit durchgeführte repräsentative Befragung von knapp 2.000 Personen durch die 'Programmgruppe Technik und Gesellschaft' der Kernforschungsanlage Jülich in Zusammenarbeit mit dem Meinungsforschungsinstitut 'Infratest Sozialforschung', München, erbrachte folgendes Ergebnis:⁵

Tabelle 1: Positionen zur zukünftigen Nutzung der Kernenergie in der Bundesrepublik Deutschland

	Nov. 86	Mai 87	Mai 88
Wir sollten soviel Kernenergie wie möglich nutzen und bei Bedarf noch weitere Kernkraftwerke bauen.	7,2 %	8,7 %	5,1 %
Wir sollten den gegenwärtigen Stand der Kernenergienutzung beibehalten und neue Kernkraftwerke nur dann bauen, wenn dafür alte stillgelegt werden.	21,4 %	25,1 %	22,6 %
Wir sollten die heute im Betrieb oder im Bau befindlichen Kernkraftwerke bis zum Ende ihrer Lebensdauer nutzen, jedoch keine neuen bauen.	31,2 %	31,6 %	34,8 %
Wir sollten unsere Kernkraftwerke im Laufe der nächsten Jahre stilllegen und auf die Nutzung der Kernenergie ganz verzichten.	30,9 %	27,6 %	30,8 %
Wir sollten alle unsere Kernkraftwerke sofort abschalten.	9,3 %	7,2 %	7,2 %

Infolge der Wiedervereinigung hat sich das Meinungsbild der Gesamtbevölkerung etwas zugunsten der Kernenergie verschoben. Eine vom 'Informationskreis Kernenergie', Bonn, beim Institut für Demoskopie, Allensbach, in Auftrag gegebene repräsentative Untersuchung der Kernenergieakzeptanz in Deutschland ergab Ende 1991 folgendes Resultat:⁶

Befürworter in:	Westdeutschland	Ostdeutschland	gesamt
Bau weiterer Kernkraftwerke oder Ersetzung alter durch moderne Anlagen.	28 %	43 %	31 %
Kein neuer Kernkraftwerksbau, aber Weiterbetrieb der bestehenden Anlagen.	32 %	22 %	30 %

⁴ Peters/Hennen, et 1989, 380.

⁵ Nach Peters/Hennen, et 1989, 380, Tabelle 3.

⁶ Vgl. et 1992, 39 f.

Immerhin äußern jedoch noch 47 % der Westdeutschen Vorbehalte gegenüber der Kernenergie, während nur 35 % eine positive Einstellung zur Kernenergie bekennen. Der Bau neuer Kernkraftwerke wird in Westdeutschland von 60 % und in Ostdeutschland von 47 % der Bevölkerung abgelehnt.⁷

Bei den Kernkraftgegnern können in zeitlicher Hinsicht drei verschiedene Ausstiegsmodelle unterschieden werden: sofortiger, mittelfristiger und langfristiger Ausstieg. Der *sofortige* Ausstieg sieht die Abschaltung sämtlicher Kernkraftwerke innerhalb weniger Monate vor, ohne daß dies von der Bereitstellung hinreichender Ersatzkapazitäten abhängen soll. Hingegen bedeutet *mittelfristiger* Ausstieg die vorzeitige Stilllegung aller Atomkraftwerke innerhalb der nächsten Jahre und *langfristiger* Ausstieg die Weiternutzung der vorhandenen Kernkraftwerke bis zum Ende ihrer Lebensdauer, wobei beide Modelle allerdings voraussetzen, daß die Energieversorgung durch rechtzeitige Bereitstellung von Ersatzkapazitäten oder durch Energieeinsparungsmaßnahmen sichergestellt ist.⁸ Während diese beiden Positionen annähernd gleich viele Anhänger aufweisen können, wird die sofortige Abschaltung der Kernkraftwerke nur von einem wesentlich geringeren Anteil der Ausstiegsbefürworter gefordert. Ein Ende der Auseinandersetzung ist nicht abzusehen und selbst bei einem *sofortigen* Ausstieg wären die Folgen der bisherigen Kernenergienutzung aufgrund der Entsorgungsproblematik wohl noch Jahrzehnte oder gar Jahrhunderte lang spürbar und müssen bewältigt werden. Die Bewertung der Kernenergienutzung ist jedoch geprägt durch erhebliche Ungewißheit, da unser gegenwärtiges Wissen vor allem über die langfristigen Auswirkungen radioaktiver Strahlung auf Umwelt und Gesundheit noch immer als begrenzt bezeichnet werden muß.

Die Entscheidung über den Ausstieg aus der Kernenergienutzung ist in erster Linie eine *politische* Entscheidung. Ziel dieser Arbeit ist es, die *rechtlichen* Möglichkeiten und Grenzen dieser Entscheidung zu ermitteln. Dabei kann aber auf eine vorherige Untersuchung der Rechtsstatsachen, insbesondere der Bedeutung der friedlichen Nutzung der Kernenergie für die heutige Energieversorgung, der Risiken der Kernenergienutzung sowohl im Normalbetrieb als auch bei Störfällen, der Entsorgungsproblematik und schließlich der unterschiedlichen Folgen der einzelnen Ausstiegsmodelle nicht verzichtet werden (Teil 1). Erst im Anschluß daran sind rechtliche Überlegungen zu den verschiedenen Ausstiegsmodellen anzustellen; zum "administrativen" Ausstieg nach geltendem Recht (Teil 2) und zum "legislativen" Ausstieg durch den Gesetzgeber (Teil 3).

⁷ et 1992, 39 f.

⁸ Vgl. auch *Sante*, Ausstieg, S. 8 f., 11.