

Rechtsanwälte Günther

Partnerschaft

Rechtsanwälte Günther • Postfach 130473 • 20104 Hamburg

Michael Günther *
Hans-Gerd Heidel *¹
Dr. Ulrich Wollenteit *²
Martin Hack LL.M. (Stockholm) *²
Clara Goldmann LL.M. (Sydney) *
Dr. Michéle John *
Dr. Dirk Legler LL.M. (Cape Town) *
Dr. Roda Verheyen LL.M. (London) *
Dr. Davina Bruhn
Jenny Kortländer LL.M. (Brisbane)

¹ Fachanwalt für Familienrecht
² Fachanwalt für Verwaltungsrecht
* Partner der Partnerschaft
AG Hamburg PR 582

Mittelweg 150
20148 Hamburg
Tel.: 040-278494-0
Fax: 040-278494-99
www.rae-guenther.de

26. April 2017
17/0265V/H/st
Mitarbeiterin: Sabine Stefanato
Durchwahl: 040-278494-16
Email: stefanato@rae-guenther.de

Kurzgutachterliche Stellungnahme zu den rechtlichen Rahmenbedingungen einer Phase-Out- Gesetzgebung für die Urananreicherung und Brennelement- produktion in Deutschland

im Auftrag von Greenpeace Deutschland e.V.,
Hongkongstraße 10, 20457 Hamburg,

durch Rechtsanwalt Dr. Ulrich Wollenteit,

Rechtsanwälte Günther Partnerschaft,
Mittelweg 150, 20148 Hamburg.

Buslinie 109, Haltestelle Böttgerstraße • Fern- und S-Bahnhof Dammtor • Parkhaus Brodersweg

Hamburger Sparkasse
IBAN DE84 2005 0550 1022 2503 83
BIC HASPDEHHXXX

Commerzbank AG
IBAN DE22 2008 0000 0400 0262 00
BIC DRESDEFF200

GLS Bank
IBAN DE61 4306 0967 2033 2109 00
BIC GENODEM1GLS

- 2 -

I. Einleitung

Im Juni 2016 haben sich die Umweltminister der Bundesländer einstimmig dafür ausgesprochen, die Urananreicherungsanlage im nordrhein-westfälischen Gronau und die Brennelementefabrik im niedersächsischen Lingen stillzulegen. Nach Auffassung des niedersächsischen Umweltministers Stefan Wenzel gibt es keine Rechtfertigung mehr für den Weiterbetrieb der Anlagen, denn – so der Minister: „Mit dem Atomausstieg fällt auch der Bedarf für die Anreicherung von Uran und die Brennelementfertigung weg“. Das Risiko sei vermeidbar¹. Auch die Antiatombewegung fordert seit langem die Stilllegung beider Anlagen².

Verstärkt diskutiert wurden in jüngster Zeit auch die Transporte von Brennelementen von der Brennelementfertigungsanlage in Lingen (ANF) in die Atomkraftwerke Tihange und Doel (Belgien) sowie Fessenheim und Cattenom (Frankreich). Obwohl auch die Bundesregierung davon ausgeht, dass diese Atomkraftwerke ein erhebliches Sicherheitsrisiko für die im Einwirkungsbereich lebende Wohnbevölkerung der Bundesrepublik Deutschland darstellt, wurden in der Vergangenheit weiter Brennelemente aus Lingen an diese Atomkraftwerke geliefert. Nach einer Auskunft der Bundesregierung vom 23.09.2016 sind aus der Brennelementfertigungsanlage Lingen in dem Zeitraum von Januar 2011 bis Juli 2016 ca. 100 Ausfuhrgenehmigungen auf Basis von § 3 AtG erteilt worden. Darunter auch Genehmigungen an die erwähnten Kernkraftwerke Doel, Cattenom und Fessenheim³. In einem Entschließungsantrag vom 21.09.2016 der Bundestagsabgeordneten der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN wurde ein sofortiger Exportstopp für Ausfuhrgenehmigungen, die die deutsche Sicherheit gefährdenden Risiko-AKW gefordert sowie die Schaffung der Voraussetzungen zur Stilllegung aller Anlagen des Kernbrennstoffkreislaufs⁴.

Zuletzt wurde berichtet, dass inzwischen auch die Bundesregierung prüfen lassen will, inwieweit sich die Brennelementefabrik in Lingen und die Urananreicherungsanlage in Gronau rechtssicher stilllegen lassen⁵.

¹ TAZ vom 20.06.2016, S. 6.

² Hösch, Atomkraft made in Germany, Greenpeace-Magazin 2014, Heft 2, <https://www.greenpeace-magazin.de/atomkraft-made-germany>, abgerufen am 19.04.2017; Beschluss der 39. Bundesdelegiertenkonferenz von Bündnis 90/Die Grünen, November 2015, https://www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/BDK_2015_Halle/BDK15_V-09_neu_Urenco_stillegen.pdf, abgerufen am 19.04.2017.

³ BT-Drs. 18/9747.

⁴ BT-Drs. 18/9676.

⁵ Rechtsgutachten geplant, Brennelementefabrik Lingen: Bundesregierung lässt Schließung prüfen, Osnabrücker Zeitung v. 29.03.2017, <http://www.noz.de/deutschland-welt/politik/artikel/871948/brennelementefabrik-lingen-bundesregierung-laesst-schliessung-pruefen>, abgerufen am 20.04.2017.

II. Gutachtenfrage

Es soll geprüft werden, ob nach dem Vorbild der vom Bundesverfassungsgericht durch Urteil vom 06.12.2016⁶ bestätigten Ausstiegsgesetzgebung aus der Atomenergienutzung zum Zweck der Stromproduktion auch ein gesetzlicher Ausstieg aus der Urananreicherung und der Brennelementfertigung zulässig wäre.

III. Gutachterliche Stellungnahme

1. Vorbemerkung

Gegenstand der vorliegenden Untersuchung ist allein die Frage, ob eine gesetzliche Phase-Out-Entscheidung nach dem Vorbild der 13. AtG-Novelle de lege ferenda verankert werden kann. Nicht untersucht werden soll, ob eine Rücknahme oder ein Widerruf der Betriebsgenehmigung der Anlagen auch de lege lata nach § 17 AtG möglich wäre. Ebenso wenig soll die zuletzt verstärkt diskutierte Frage untersucht werden, ob die Erteilung von Ausfuhrgenehmigungen für die gefährlichen grenznahen belgischen und französischen Atomkraftwerke auf Basis des geltenden Rechts (§ 3 AtG) versagt werden könnte⁷.

2. Eckpunkte eines Phase-Out-Gesetzes für die Urananreicherung und die Brennelementproduktion

Im Zentrum der langjährigen kontroversen Diskussion um die Ausstiegsgesetzgebung für die Nutzung der Atomenergie zur Stromproduktion sowie des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zur 13. AtG-Novelle vom 6. Dezember 2016⁸ stand in erster Linie die Konformität eines solchen Ausstiegs mit den Grundrechten der Betreiber sowie – vor allem in Bezug auf den Ausstieg aus der Wiederaufbereitung – mit den Vorgaben des Europäischen Primärrechts. Gestritten wurde dabei über die verfassungsrechtliche Belastbarkeit der Grundentscheidung für einen Ausstieg sowie dessen Ausgestaltung auf Basis eines ausdifferenzierten Strommengenmodells.

Auch für einen Ausstieg aus der Urananreicherung und der Brennelementproduktion bietet sich ein Regelungsmodell an, welches zunächst auf einer gesetzgeberischen Grundentscheidung basiert, mit der die bisherige Praxis der

⁶ BVerfG, Urteil vom 06. Dezember 2016 – 1 BvR 2821/11 –, juris, NJW 2017, 217-242.

⁷ Dazu *Ziehm*, Anordnung eines Exportstopps für Brennelemente aus der Brennelementefabrik Lingen in die Atomkraftwerke Doel (Belgien), Fessenheim und Cattenom (beide Frankreich), Kurzgutachten im Auftrag von IPPNW e.V., Juli 2016.

⁸ A.a.O., Fn. 6.

Urananreicherung und der Brennelementproduktion in der Bundesrepublik Deutschland beendet werden soll. Erforderlich wäre mithin zunächst eine klare gesetzliche Regelung in § 7 Abs. 1 AtG, wonach zukünftig nicht nur für die Errichtung und den Betrieb von Anlagen zur Spaltung von Kernbrennstoffen zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität (§ 7 Abs. 1 Satz 2 AtG), sondern auch für Anlagen zur Erzeugung oder zur Bearbeitung oder Verarbeitung von Kernbrennstoffen keine Genehmigungen mehr erteilt werden dürfen.

Das mit der Ausstiegsnovelle 2002 verankerte Strommengenmodell bezweckte mit der Zuweisung anlagenscharf definierter Reststrommengen – abhängig von der bisherigen Laufzeit der Anlagen – die Schaffung einer Übergangsphase. Ein solche wurde aus Gründen der Verhältnismäßigkeit als notwendig angesehen und diente in erster Linie der Vermeidung von Entschädigungszahlungen. Unter der Voraussetzung, dass auch ein Ausstieg aus der Urananreicherung sowie der Brennelementproduktion möglichst entschädigungsfrei erfolgen soll, könnten nach dem Ansatz der Ausstiegsnovelle 2002 für die derzeit betriebenen Anlagen der Urananreicherung sowie der Brennelementproduktion ebenfalls Übergangsfristen als Verhältnismäßigkeitsausgleich vorgesehen werden. Übergangsfristen wären dann ebenfalls durch Implementierung einer nachträglichen Befristung der Anlagengenehmigungen im Rahmen des Ausstiegsgesetzes zu verankern. Bei einer schnelleren Beendigung ohne Übergangsfristen⁹ kämen als Verhältnismäßigkeitsausgleich Entschädigungszahlungen in Betracht.

Nachstehend wird zunächst die Frage diskutiert, welche Anforderungen an die Grundrechtskonformität einer Grundsatzentscheidung zu stellen wäre, mit der eine Phase-Out-Entscheidung für die Urananreicherung und die Brennelementproduktion angestrebt wird (3.). Ferner soll die Frage diskutiert werden, anhand welcher Überlegungen Übergangsfristen auszurichten wären, wenn der Ausstieg entschädigungsfrei ins Werk gesetzt werden soll (4.). Sodann sollen einige knappe Anmerkungen zu den Anforderungen an die Bemessung von Entschädigungszahlungen folgen, wenn ein Ausstieg unter Ansatz sehr kurzer Übergangsfristen angestrebt werden sollte (5.). Abschließend sollen kurz einige europarechtliche Fragen angerissen werden (6.).

3. Anforderungen an die Grundrechtskonformität einer Ausstiegentscheidung für die Urananreicherung und die Brennelementproduktion

a) In Betracht kommende Grundrechtseingriffe

In der Debatte um die Verfassungskonformität der 13. AtG-Novelle hat die Frage, ob der „beschleunigte“ Atomausstieg dogmatisch als Eigentums- oder

⁹ Ein kurzer Abwicklungszeitraum ist allerdings immer zu konzедieren (dazu unten).

Berufsfreiheitseingriff anzusehen ist, eine Rolle gespielt¹⁰. Welcher Prüfungsmaßstab, Art. 14 Abs. 1 GG oder vielmehr Art. 12 Abs. 1 GG, als sachnäher heranzuziehen ist, wurde bisher anhand der Faustformel beantwortet, ob mehr das Erworbenere, die Ergebnisse geleisteter Arbeit (dann Art. 14 GG), oder eher der Erwerb, die Betätigung selbst (dann Art. 12 GG), im Vordergrund steht¹¹.

Das BVerfG hat in seiner Entscheidung zur 13. AtG-Novelle den Prüfungsschwerpunkt nunmehr eindeutig auf Art. 14 GG gelegt¹². In Bezug auf spätere Eingriffe und Ausgestaltungen hat das Gericht dabei ausgesprochen, dass der verfassungsrechtliche Schutz von Eigentum, welches bereits zum Zeitpunkt seiner Begründung einem öffentlich-rechtlichen Nutzungsregime unterliegt, im Grundsatz auf das danach Erlaubte begrenzt ist¹³. Geschützt ist danach allein die Nutzung des Anlageneigentums. Keinen gesonderten Schutz genießt die Anlagengenehmigung, denn sie beruht auf einem staatlichen Verleihungsakt¹⁴.

Davon soll auch hier ausgegangen werden. Eine Phase-Out-Entscheidung des Gesetzgebers würde die Betreiber von Urananreicherungsanlagen und Brennelementfabriken in Deutschland (mittelfristig) in ihrem Recht betreffen, ihr Anlageneigentum im Rahmen des bisher Erlaubten zu nutzen. Der Schutzbereich von Art 14 GG wäre damit berührt.

b) Enteignung oder Inhalts- und Schrankenbestimmung?

Bei der Prüfung regulativer Grenzen, die der Gesetzgeber bei der Modifizierung einer bestehenden Rechtslage in Bezug auf Art. 14 GG zu beachten hat, kommt zunächst der Frage Bedeutung zu, ob von einer Enteignung im Sinne von Art. 14 Abs. 3 GG oder einer Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums i.S.v. Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG auszugehen ist. Vor allem die betroffenen Energiekonzerne hatten in ihren Verfassungsbeschwerden gegen die 13. AtG-Novelle vehement für die Auffassung gestritten, dass die Rücknahme der Laufzeitverlängerung sowie die Schaffung fixierter Abschaltzeitpunkte für die in Deutschland betriebenen Atomkraftwerke eine Enteignung darstelle, die

¹⁰ Insbesondere *Wallrabenstein*, Die Verfassungsmäßigkeit des jüngsten Atomausstiegs, HFR 11/2011, 108, S. 115 ff; wohl auch *Ziehm*, Atomausstieg und Energiewende, ZNER 2012, 221, 222 f.

¹¹ Vgl. z.B. BVerfGE 84, 133, 157; BVerfGE 102, 26, 40.

¹² A.a.O.(Fn. 6): „Es bedarf hier aber keiner näheren Prüfung des angegriffenen Gesetzes am Maßstab des Art. 12 GG, da sich daraus keine weitergehenden verfassungsrechtlichen Konsequenzen im Hinblick auf diese Regelungen ergeben, als sie in Auseinandersetzung mit den verschiedenen Standpunkten der Beteiligten für das Eigentumsrecht ermittelt wurden. Der Schutz der Berufsfreiheit für die unternehmerische Betätigung geht in diesem Fall nicht weiter als der des Eigentumsrechts für dessen berufliche Nutzung.“ Rn. 391.

¹³ A.a.O. (Fn. 6), Rn. 229.

¹⁴ A.a.O. (Fn. 6), Rn. 231 – 233.

nur auf Basis einer gesetzlich verankerten Entschädigungsregelung zulässig sei¹⁵.

Dem ist das BVerfG ebenso wie die herrschende Meinung in der Literatur¹⁶ – nicht gefolgt. In Anknüpfung an seine Baulandentscheidung¹⁷ hat das Gericht nach einigen unklaren Entscheidungen¹⁸ nunmehr deutlich gemacht, dass es an seinem finalen Verständnis, wie es sich im Anschluss an die Nassauskiesungsentscheidung¹⁹ entwickelt hat, festhalten will. Damit ist geklärt, dass ein Enteignung nach Art. 14 Abs. 3 GG den Entzug des Eigentums durch Änderung der Eigentumszuordnung und stets auch eine Güterbeschaffung voraussetzt²⁰.

Die nachträgliche Befristung der atomrechtlichen Genehmigungen für Urananreicherungsanlagen und Brennelementfabriken in Deutschland wäre nicht mit einem Entzug des Eigentums im vorbezeichneten Sinn verbunden. Eine Enteignung läge damit eindeutig nicht vor.

c) Inhalts- und Schrankenbestimmung

aa) Prüfungsmaßstab

Bereits vor der Entscheidung des BVerfG vom 6. Dezember 2016 war geklärt, dass eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums grundsätzlich entschädigungslos möglich ist, wenn sie einen legitimen Zweck, der im öffentlichen Interesse liegt²¹, verfolgt. Sie unterliegt lediglich einer Verhältnismäßigkeitsprüfung und bedarf im Falle einer übermäßigen Belastung u.U. eines Verhältnismäßigkeitsausgleichs in Form von Übergangsregelungen oder Entschädigungszahlungen²². Diesen Grundsatz hat das BVerfG nunmehr dahingehend präzisiert, dass Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums, die keiner Güterbeschaffung dienen, aber zu einem Entzug konkreter Eigentumspositio-

¹⁵ Z.B. *Ossenbühl*, Verfassungsrechtliche Fragen eines beschleunigten Ausstiegs aus der Kernenergie, 2012, 17 ff., 28; *De Witt*, Ist der Atomausstieg 2011 mit Art. 14 GG vereinbar?, UPR 2012, 281; *Schwarz*, "Güterbeschaffung" als notwendiges Element des Enteignungsbegriffes?, DVBl 2013, 133.

¹⁶ Für viele, *Kloepfer*, 13. Atomgesetznovelle und Grundrechte, DVBl 2011, 1437, 1439; *Eckart*, Atomausstieg, Eigentumsgarantie, Abwehrrechte und Schutzgrundrechte, NuR 2012, 8013; *Mann/Sieven*, Der Atomausstieg und seine Folgeprobleme im Kontext der Energiewende, Verw-Arch 106 (2015), 184, 197 ff.; *Ludwigs*, Der Atomausstieg und die Folgen: Fordert der Paradigmenwechsel in der Energiepolitik einen Paradigmenwechsel beim Eigentumschutz?, NVwZ 2016, 1.

¹⁷ BVerfGE 96, 375, 397.

¹⁸ BVerfGE 96, 375, 397; zuletzt Beschluss vom 29.02.2012, 1 BvR 2378/10, Rn. 41, juris.

¹⁹ BVerfGE 58, 300 ff – Nassauskiesung.

²⁰ A.a.O.(Fn. 6), Rn. 243,

²¹ BVerfGE 75, 78, 97f.

²² BVerfGE 58, 300, 350 ff – Nassauskiesung; BVerfGE 83, 201, 212, 213 - bergrechtliches Vorkaufsrecht.

nen führen, gesteigerten Anforderungen an deren Verhältnismäßigkeit unterliegen²³.

Diese Formulierung darf keinesfalls dahingehend missverstanden werden, dass bei stärker eingreifenden Inhalts- und Schrankenbestimmungen regelhaft eine Entschädigungspflicht ausgelöst wird. Die nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG eröffnete Möglichkeit, die Verfassungsmäßigkeit einer sonst unverhältnismäßigen Inhalts- und Schrankenbestimmung mittels eines durch den Gesetzgeber vorzusehenden finanziellen Ausgleichs zu sichern, besteht weiterhin nur für die Fälle, in denen der mit der Schrankenbestimmung verfolgte Gemeinwohlgrund den Eingriff grundsätzlich rechtfertigt, aus Verhältnismäßigkeitsgründen allerdings noch *zusätzlich* einer Ausgleichsregelung bedarf²⁴. Das Gericht stellt klar, dass finanziell ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmungen die Ausnahme bleiben sollen und dass der in Art. 14 GG verankerte Bestandschutz des Eigentums im Rahmen des Möglichen vorrangig verlange, eigentumsbelastende Regelungen ohne kompensatorische Ausgleichszahlungen verhältnismäßig auszugestalten, etwa durch Ausnahmen und Befreiungen oder durch Übergangsregelungen²⁵. Es besteht also auch bei tiefgreifenden Umgestaltungen, die im Ergebnis zum Entzug konkreter Eigentumspositionen führen, weiterhin die Möglichkeit einer verhältnismäßigen Ausgestaltung durch Übergangsregelung, bei der ein abrupter Entzug durch eine nachträgliche Befristung vermieden wird.

Eine nachträglich durch den Gesetzgeber gesetzlich verankerte Befristung der atomrechtlichen Genehmigungen für die Urananreicherung und die Brennelementproduktion hätte demnach verfassungsrechtlich Bestand, wenn sie einen legitimen Zweck, der im öffentlichen Interesse liegt, verfolgt. Sie unterläge lediglich einer Verhältnismäßigkeitsprüfung und bedürfte, weil sie – ohne einer Güterbeschaffung zu dienen – mit dem Entzug konkreter Eigentumspositionen verbunden wäre, eines Verhältnismäßigkeitsausgleichs in Form von Übergangsregelungen oder Entschädigungszahlungen.

bb) Legitimer Zweck

Für den Ausstieg aus der in Deutschland weiterhin betriebenen Urananreicherung sowie Brennelementproduktion lässt sich eine Vielzahl von guten Gründen angeben. Basisbildend ist zunächst anzuführen, dass der grundlegende Ansatz der deutschen Ausstiegsgesetzgebung, wegen der Risiken, die mit der friedlichen Nutzung der Kernenergie verbunden sind, deren weiteren Einsatz nur noch für einen Zeitraum zu tolerieren, der für deren Substituierbarkeit

²³ A.a.O. (Fn. 6), Rn. 243.

²⁴ A.a.O. (Fn. 6), Rn. 260; Bezug nehmend auf BVerfGE 100, 226 244 ff.

²⁵ A.a.O. (Fn. 6), Rn. 260; unter Verweis auf BVerfGE 100, 226, 244, 246 f.

durch eine „risikoärmere Energieversorgung“ erforderlich ist²⁶, grundsätzlich auch für die Urananreicherung sowie Brennelementproduktion herangezogen werden kann. Zwar sind die nuklearspezifischen Risiken, die aus dem Betrieb einer Urananreicherungsanlage und einer Brennelementproduktion resultieren, geringer als die Risiken, die mit dem Betrieb eines Kernreaktors verbunden sind. Der Betrieb dieser Anlage fördert aber die Fortsetzung des Betriebs von Kernreaktoren weltweit und gefährdet deshalb mittelbar auch das Territorium der Bundesrepublik Deutschland. Die Bundesrepublik Deutschland hat sich entschieden, diese Risiken nicht mehr hinnehmen zu wollen. Ein Ausstieg Deutschlands aus der Urananreicherung sowie der Brennelementproduktion stellt sich aus dieser Perspektive, insbesondere wenn man weiter das zum Teil erst neuerdings ins Bewusstsein gelangte Risiko, welches aus der ungelösten Entsorgungsproblematik resultiert (dazu unten), berücksichtigt, als Komplettierung des deutschen Ausstiegsprojekts dar²⁷.

Sowohl die Urananreicherung als auch die Brennelementproduktion sind mit einer Vielzahl von Risiken verbunden, die für die friedliche Nutzung der Kernenergienutzung typisch sind. Dazu zählen zunächst die Risiken, die aus der Strahlung resultieren, die aufgrund von Unfällen und terroristischen Angriffen auch großflächige Auswirkungen haben können. Die rechtliche Relevanz der Risiken aufgrund von „Störmaßnahmen und Einwirkungen Dritter“ haben in jüngster Zeit erheblich zugenommen und der Schutzbedarf hat inzwischen auch durch die Rechtsprechung Anerkennung erfahren²⁸. Der Transport der strahlenden Fracht ist mit erheblichen Risiken verbunden. Beide Praktiken sind zudem mit dem Risiko der Proliferation assoziiert. Die Abzweigung radioaktiven Materials und dessen Missbrauch, z.B. in einer „dirty bomb“, stellen Risiken dar, die nicht unterschätzt werden dürfen²⁹.

Bei der Urananreicherung wird mit Uranhexafluorid umgegangen, das bei der Vermischung mit Wasser zu hochaggressiver Flusssäure umgebildet wird, welches schwere Schäden an Lunge, Haut und Nieren verursachen kann. Die Urananreicherung ist zudem mit der Entstehung großer Mengen radioaktiver Abfälle verbunden, für die es bis heute keine Entsorgungsmöglichkeit gibt.

²⁶ So die Begründung für die 13. AtG-Novelle, BT-Drucks. 17/6070, S. 5, anknüpfen an die *Ethik-Kommission*, Deutschlands Energiewende – Ein Gemeinschaftswerk für die Zukunft, vorgelegt von der Ethik-Kommission Sichere Energieversorgung Berlin, den 30. Mai 2011, S. 14.

²⁷ Kritisch zur bisherigen Ausklammerung der Urananreicherung und der Brennelementproduktion aus dem Atomausstieg etwa *Schönberger*, Atommüll, eine Bestandsaufnahme der Atommüllkonferenz, August 2013, S. 10.

²⁸ Vgl. *Wollenteit*, Nuclear Safety in the Aftermath of 9/11: The Legal Experience in Germany, *Journal for European Environmental & Planning Law (JEEPL)* 2015, 327 ff.

²⁹ *Engberding*, Gefährdungslagen terroristischer Bedrohung durch A-Waffen, in: Pelzer (Hrsg.), Brennpunkte des Atomenergierechts, 2003, S. 35, 38 f; *Braun/ Steinhäusler/Zaitseva*, Österreichische Militärische Zeitschrift. Sonderheft 2003 – "Nuclear Material Protection", S. 15-23.

Dieser Sachverhalt wurde erst jetzt bei der Aufstellung des Nationalen Entsorgungsprogramms (Napro) im Jahr 2015 von der Bundesregierung anerkannt³⁰ und stellt in Ansehung der verfügbaren Endlagerkapazitäten, das Endlager Schacht Konrad steht für diese Abfälle nicht zur Verfügung³¹, ein schwerwiegendes Problem dar. Das weltweit ungelöste Problem der Entsorgung stellt auch im hiesigen Zusammenhang³² einen Aspekt dar, der „in Verantwortung für zukünftige Generationen“ (Art. 20 a GG) eine möglichst schnellen Beendigung der weiteren Produktion von Nuklearabfällen zu legitimieren vermag. Das hat auch die Ethikkommission ausgesprochen, die den beschleunigten Atomausstieg durch die 13. AtG-Novelle mit ihrer sorgfältigen Enquete vorbereitet hat: „Die Aussicht, mehrere Jahrtausende lang hochstrahlenden Müll sichern zu müssen, ist eine schwere Hypothek für die nachfolgenden Generationen. Probleme wie im Forschungsbergwerk Asse, Proliferation durch kriminellen oder terroristischen Zugriff und durch Missbrauch sowie unvorhergesehene Naturereignisse sind zusätzliche Gefahren. Daher ist jeder auch fernliegenden Möglichkeit nachzugehen, die das Gefahrenpotenzial für die Gegenwart und die Zukunft reduzieren könnte...“³³. Der Erwägung, die Entstehung weiterer Nuklearabfälle möglichst zu vermeiden, kommt deshalb erhebliches Gewicht zu.

Bei der Brennelementfabrikation können zudem Kritikalitätsunfälle auftreten, wie es zum Beispiel bereits in der Vergangenheit in der japanischen Anlage in Tokaimura geschehen ist³⁴. Die freiwerdende Strahlung tötete mehrere Arbeiter – allerdings nicht sofort. Sie starben langsam und qualvoll³⁵. Bei dem Unfall 1999 starben nicht nur mehrere Menschen, sondern es wurden mindestens 600 verstrahlt, darunter mehr als 200 Bewohner der Umgebung. 150 Häuser wurden evakuiert³⁶.

³⁰ Für den wahrscheinlichen Fall, dass eine weitere Verwertung nicht stattfinden kann, wird im Napro mit einem zusätzlichen Entsorgungsbedarf für Abfallgebindevolumen an abgereicherterem Uran von bis zu 100.000 m³ gerechnet; BMU, Programm für eine verantwortungsvolle und sichere Entsorgung bestrahlter Brennelemente und radioaktiver Abfälle, August 2015, S. 9.

³¹ Stellungnahme der Stadt Salzgitter zum Nationalen Entsorgungsprogramm durch die Rechtsanwälte *Wollenteit* und *John* vom 27.05.2015, http://www.atommuellreport.de/fileadmin/Dateien/pdf/NaPro/StadtSalzgitter_StellungnahmezumNapropdf.

³² Siehe auch *Denninger*, Verfassungsrechtliche Fragen des Ausstiegs aus der Nutzung der Kernenergie zur Stromerzeugung, 2000, S. 68 ff.

³³ Ethik-Kommission, Deutschlands Energiewende – Ein Gemeinschaftswerk für die Zukunft, vorgelegt von der Ethik-Kommission Sichere Energieversorgung, Berlin, den 30. Mai 2011, S. 45.

³⁴ https://de.wikipedia.org/wiki/Nuklearunfall_von_T%C5%8Dkaimura ; abgerufen am 24.04.2017.

³⁵ *Iwamoto*, 83 Tage. Der langsame Strahlentod des Atomarbeiters Hisashi Ouchi, München 2011.

³⁶ <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-14874075.html>;
http://www.ippnw.de/commonFiles/pdfs/HBWW/Tokai-mura_web.pdf .

Bei der Brennelementfabrikation ist zudem zu berücksichtigen, dass die gefertigten Produkte, wenn sie in ausländischen Kernkraftwerken eingesetzt werden, erhebliche Risiken, vor allem für grenznahe deutsche Regionen, induzieren. Die zurückliegende Debatte um die Belieferung des belgischen Kraftwerks Doel sowie der französischen Kraftwerke Fessenheim und Cattenom durch ANF belegt dies. In der Vergangenheit ist mit Rücksicht hierauf bereits die Frage aufgeworfen worden, ob die Erteilung von Genehmigungen zur Ausfuhr der Brennelemente auf Basis von § 3 Abs. 3 AtG zu versagen ist³⁷.

Die vorstehend angeführten Argumente sind geeignet, ein grundsätzliches Umsteuern des Gesetzgebers auch im Hinblick auf die Urananreicherung und die Brennelementproduktion zu legitimieren. Vertrauensschutzaspekte stehen dem nicht entgegen, denn es kann grundsätzlich kein Vertrauen in den Fortbestand einer günstigen Rechtslage geben³⁸. Die rechtlichen Maßstäbe, die das Bundesverfassungsgericht insoweit in Ansatz bringt, betonen den weiten Spielraum des Gesetzgebers. Bereits in der Kalkar-Entscheidung aus dem Jahr 1978 hat das Bundesverfassungsgericht den weiten Spielraum des Gesetzgebers hervorgehoben und klargestellt, dass die Entscheidung für und wider die friedliche Nutzung der Kernenergie zuvorderst eine politische Entscheidung ist³⁹. Diese Einschätzungsprärogative hat das BVerfG in seiner Entscheidung vom 06.12.2016 noch einmal eindrucksvoll bestätigt:

„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, die der Gesetzgeber wesentlich auch von der Akzeptanz dieser Technologie in der Gesellschaft abhängig machen darf. Insofern ist er nicht grundsätzlich gehindert, eine ursprünglich zugunsten der Nutzung der Kernenergie getroffene Entscheidung für die Zukunft zu ändern, selbst wenn keine substantiell neuen Erkenntnisse über deren Gefährlichkeit und Beherrschbarkeit vorliegen. Dass er dabei - wie hier - auch auf Ereignisse wie die Reaktorkatastrophe in Japan reagieren und Konsequenzen aus gestiegenen Befürchtungen in der Bevölkerung oder einer geänderten Risikotoleranz ziehen kann, steht für Verfassungsorgane wie die Bundesregierung und den Gesetzgeber, die in demokratischer Verantwortung wesentlich nach politischen Gesichtspunkten entscheiden, außer Zweifel.“⁴⁰

³⁷ Ziehm, a.a.O. (Fn. 7).

³⁸ Zuletzt BVerfG, Beschluss vom 07. März 2017 – 1 BvR 1314/12 –, Rn. 189, juris; Denninger, a.a.O. (Fn. 32), S. 77

³⁹ Beschluss vom 08. August 1978, 2 BvL 8/77, BVerfGE 49, 89, 127.

⁴⁰ A.a.O. (Fn. 6), Rn. 307.

Damit ist auch der zweifelhafte Versuch der Industrie gescheitert, durch hohe Begründungslasten dem Gesetzgeber die Möglichkeit einer Korrektur früherer Fehlentscheidungen abzuschneiden⁴¹.

Zu betonen ist auch, dass der weite Spielraum bei der Auswahl der vom Gesetzgeber verfolgten Gemeinwohlziele nicht nur normativ im Demokratieprinzip und in der Sozialpflichtigkeit des Eigentums verankert ist, sondern auch von dem Grundrecht auf Schutz von Leben und Gesundheit der Bevölkerung (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) und der in Art. 20a GG dem Staat auferlegten Aufgabe, die natürlichen Lebensgrundlagen auch in Verantwortung für die künftigen Generationen zu schützen, geprägt ist⁴².

Zusammenfassend ist festzuhalten: Für einen Ausstieg aus der Urananreicherung sowie der Brennelementproduktion sind in Ansehung der Risiken der damit verbundenen Technologien sowie unter Berücksichtigung des Einschätzungs- und Prognosespielraums des Gesetzgebers legitime Gründe unschwer auszumachen.

cc) Geeignetheit

Es läge nicht nur ein legitimer Zweck für die „Komplettierung“ des Atomausstiegs durch dessen Erstreckung auf die Urananreicherung und die Brennelementfabrikation vor. Denn die Implementierung einer nachträglichen Befristung wäre auch im Übrigen verhältnismäßig.

Der Ausstieg aus der Urananreicherung und die Brennelementfabrikation wären ohne Zweifel *geeignet*⁴³, die vorstehend beschriebenen Risiken deutlich zu reduzieren. Dass ein solcher weiterer Atomausstieg Deutschlands zunächst keine Auswirkungen auf die Gefahren hat, die von dem Betrieb vergleichbarer Anlagen im benachbarten Ausland ausgehen, ist dabei unschädlich. Eine Risikominderung tritt in jedem Fall schon durch eine nur noch befristete Duldung des Weiterbetriebs dieser Anlagen in Deutschland ein. Atomtransporte würden im Übrigen mit der Einstellung des Betriebs der Anlagen unmittelbar entfallen, was bereits zu einer Risikominimierung führen würde. Im Übrigen wäre auch die Annahme des Gesetzgebers, dass der Weg, den die Bundesrepublik beschreitet, auch für andere Länder beispielgebend sein kann, jedenfalls nicht offensichtlich fehlsam und deshalb wäre auch die Erwartung, ein konsequenter

⁴¹ Etwa *Degenhardt*, Grundlagen und Direktiven legislativer Abwägungsentscheidungen – Verfassungsfragen der 13. AtG-Novelle, DVBl. 2013, 207; kritisch dazu *Wollenteit*, Vom Ende des Restrisikos, ZUR 2013, 323, 324 f; http://www.zur.nomos.de/fileadmin/zur/doc/Aufsatz_ZUR_13_06.pdf.

⁴² A.a.O. (Fn. 6), Rn. 283.

⁴³ Zu den Kriterien BVerfGE 16, 147, 183; 30, 292, 316; 33, 171, 187; 67, 151, 173; 96, 10, 23 ff.

Atomausstieg Deutschlands könne über die Landesgrenzen hinaus Wirkung entfalten, nicht von der Hand zu weisen.

cc) Erforderlichkeit

Auch bezüglich der *Erforderlichkeit* bestünden keine Bedenken. Der grundlegende Ansatz, wegen der Risiken, die mit der friedlichen Nutzung der Kernenergie verbunden sind, deren weiteren Einsatz nur noch für einen Zeitraum zu tolerieren, der für deren Substituierbarkeit durch eine „risikoärmere Energieversorgung“ erforderlich ist, wäre in Ansehung der Risiken der Urananreicherung und der Brennelementproduktion auch in Bezug auf diese Atomtechnologien der maßgebliche Bezugspunkt. Der Gesetzgeber muss sich nicht darauf verweisen lassen, es käme auch in Betracht, die Anlagen besser im Hinblick auf die unerwünschten Risiken zu schützen. Denn der „Nichtbetrieb“ der Anlagen bietet eindeutig einen besseren Schutz im Vergleich zum Weiterbetrieb unter strengeren Auflagen, zumal die Geschichte der bisherigen Nuklearkatastrophen (Majak, Windscale, Three Miles Island, Tschernobyl, Tokaimura, Fukushima) gezeigt hat, dass der „Verbesserung“ des Schutzes aufgrund kaum beherrschbarer „menschlicher“ Faktoren Grenzen gesetzt sind⁴⁴. Ein milderer, gleich effektives Mittel ist nicht ersichtlich, zumal den Gesetzgebern auch hier ein Beurteilungs- und Prognosespielraum zukommt⁴⁵.

dd) Zumutbarkeit

Bezüglich eines konsequenten Atomausstiegs auch im Hinblick auf die Urananreicherung und die Brennelementproduktion bestünden auch unter dem Gesichtspunkt der *Zumutbarkeit* keine Bedenken, wenn den Vorgaben der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung Rechnung getragen wird. Es spricht nach der Entscheidung vom 06. Dezember 2016 allerdings einiges dafür, dass auch hier ein Verhältnismäßigkeitsausgleich in Form von weiteren Übergangsregelungen oder Ausgleichszahlungen erforderlich ist. Das BVerfG erwähnt als Formen eines möglichen Ausgleichs Übergangsfristen, Entschädigungsklauseln oder sonstige Ausgleichsregelungen⁴⁶. In der Vergangenheit haben sich vor allem Übergangsfristen als „entscheidendes Mittel zur Herstellung praktischer Konkordanz“ erwiesen⁴⁷.

Bereits im Zusammenhang mit dem Ausstiegsgesetz des Jahres 2002 hat die Frage der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn (Zumutbarkeit) eine große Rol-

⁴⁴ Dazu *Wollenteit*, a.a.O.(Fn. 41), 327 f.

⁴⁵ Zuletzt BVerfG, Beschluss vom 07. März 2017 – 1 BvR 1314/12 –, Rn. 153, juris, bezugnehmend auf BVerfGE 102, 197, 218; 115, 276, 309.

⁴⁶ A.a.O. (Fn. 6), Rn. 369.

⁴⁷ *Roller*, Eigentums- und entschädigungsrechtliche Fragen einer Beendigung der Kernenergienutzung, in Roßnagel/Roller, die Beendigung der Kernenergienutzung durch Gesetz, 1998, S. 81, 108 ff.

le gespielt. Der Ausstiegsgesetzgeber hat damals keinen „abrupten“ Ausstieg vorgenommen, sondern vielmehr auf Basis eines Strommengenmodells den Kernkraftwerken jeweils Strommengen zugewiesen, die auf einer Kalkulation von 32 Betriebsjahren basierten⁴⁸. Ob diese Betriebszeit von der Verfassung gefordert war, soll hier dahingestellt bleiben. Der Gutachter der Bundesregierung, Prof. Denninger, hatte im Jahre 1999 eine Übergangsfrist und entsprechende nachträgliche Befristung der Anlagen von 25 bzw. 26 Jahren für ausreichend erachtet⁴⁹.

Auch wenn mit der Entscheidung vom 06.12.2016 untergeordnete Aspekte der 13. AtG-Novelle wegen eines fehlenden oder unzureichenden Verhältnismäßigkeitsausgleichs beanstandet wurden, hat das BVerfG den Ansatz des Gesetzgebers, einen Verhältnismäßigkeitsausgleich durch Übergangsfristen zu gewährleisten, grundsätzlich gebilligt.

Bei entsprechender Ausgestaltung, etwa einer nachträglichen Befristung der atomrechtlichen Genehmigungen oder der Implementierung von Entschädigungsklauseln, kann deshalb auch die Zumutbarkeit eines Ausstiegs aus der Urananreicherung und der Brennelementproduktion nicht in Zweifel gezogen werden.

4. Anforderungen an Übergangsfristen

Wie bereits ausgeführt wurde, hatte sich der Ausstiegsgesetzgeber 2002 bei der Bemessung der Übergangsfristen an einer Betriebsdauer von 32 Jahren orientiert. Hintergrund war die Annahme, dass ein solcher Zeitraum für die Amortisierung des eingesetzten Kapitals sowie die Realisierung eines angemessenen Gewinns erforderlich sei. Die Zahl von 32 Betriebsjahren wurde auch in der Gesetzesbegründung 2011 als derjenige Zeitraum bezeichnet, der eine Amortisierung von Investitionen und einen angemessenen Gewinn ermöglichen soll:

„Bereits in der Begründung des Gesetzes zur geordneten Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität vom 22. April 2002 (Bundestagsdrucksache 14/6890) hat der Gesetzgeber ausgeführt, dass die dortige Zugrundelegung einer Regellaufzeit von 32 Jahren den Betreibern eine Amortisation ihrer Investitionen und darüber hinaus die Erzielung eines angemessenen Gewinns ermögliche. Die Regelungen des Gesetzes vom 22. April 2002 beruhten auf Verhandlungen zwischen der Bundesregierung und den Betreibern und spiegeln die von den Parteien in der Vereinbarung vom 14. Juni 2000 niedergelegten Modalitäten wider.“⁵⁰

⁴⁸ Dazu u.a. *Wollenteit*, Strommengenübertragungen von "jung auf alt" nach dem Atomgesetz: Materielle Kriterien und Rechtsschutz, ZUR 2008, 127 ff.

⁴⁹ *Denninger*, a.a.O. (Fn. 32), S. 87.

⁵⁰ BT-Drucks. 17/6070, S. 5/6.

Die Zubilligung von Übergangsfristen bewirkt eine „zeitliche Prozeduralisierung des Bestandsschutzes“ im Sinne einer „sachgerechten und sanften Überleitung“⁵¹. Üblicherweise wird in diesem Zusammenhang dem Aspekt der Amortisierung des investierten Kapitals eine erhebliche Bedeutung beigemessen⁵². Dabei haben allerdings selbst induzierte wirtschaftliche Probleme außer Betracht zu bleiben. Ein fehlplanender Unternehmer kann nicht dem Gesetzgeber entgegenhalten, seine Investition habe sich aufgrund des später angegriffenen Gesetzes nicht amortisieren können⁵³.

Stellt man auf den Amortisierungsgedanken ab, würde dies für die Urananreicherungsanlage in Gronau sowie die Brennelementproduktion in Lingen zunächst genauere betriebswirtschaftliche Untersuchungen erfordern, die belastbare Aussagen zu der Frage zulassen, ob eine Amortisierung des eingesetzten Kapitals und die Erzielung eines angemessenen Gewinns bereits erfolgt ist oder ob insoweit noch weiterer Amortisierungsbedarf besteht. An den Ergebnissen einer solchen Prüfung könnten im Hinblick auf einen noch bestehenden Amortisierungsbedarf die Übergangsfristen orientiert werden. Je länger schon die Ausnutzung einer Genehmigung möglich war und je mehr sich demgemäß eine Anlage bereits amortisiert hat, desto weniger ist die Genehmigung vor gesetzgeberischen Eingriffen geschützt und desto kürzer können Übergangsfristen bemessen werden. Eine angemessene Abwicklungsfrist von 1 bis 3 Jahren ist allerdings in jedem Fall anzuerkennen⁵⁴.

Allerdings stellt die Amortisierung eine Anlage nicht den einzigen Gesichtspunkt für die Bemessung einer Übergangsfrist dar⁵⁵. Sowohl die Urananreicherung als auch die Brennelementproduktion sind integrale Bestandteile des Brennstoffkreislaufs. Auch die Beendigung laufender vertraglicher Verpflichtungen kann unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes einen zusätzlichen Zeitbedarf erfordern. Beim Ausstieg aus der Wiederaufbereitung hat der Gesetzgeber im Rahmen des zu gewährleistenden Vertrauensschutzes die Laufzeit der bestehenden Wiederaufbereitungsverträge bis zum 1. Juli 2005 respektiert und erst für die Zeit danach die Abgabe von Kernbrennstoffen in die Wiederaufbereitung für unzulässig erklärt⁵⁶.

⁵¹ *Roßnagel*, Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines Gesetzes zur Beendigung der Kernenergienutzung, in: *Roßnagel/Roller*, Die Beendigung der Kernenergienutzung durch Gesetz, 1998, S. 9, 65.

⁵² *Koch*, Der Atomausstieg und der verfassungsrechtliche Schutz des Eigentums, NJW 2000, 1529, 1534; *Kloepfer*, 13. Atomgesetznovelle und Grundrechte, DVBl 2011, 1437, 1442; *Denninger*, a.a.O. (Fn. 32), S. 84 ff.

⁵³ *Jahndorf/Pichler*, Verfassungsrechtliche Anforderungen für Übergangsfristen bei öffentlich-rechtlicher Neuregulierung privater Wirtschaftsbereiche, GewArch 2012, 377, 381.

⁵⁴ *Denninger*, a.a.O. (Fn. 32), S. 87; es geht z.B. um die Gewährleistung eines sozialverträglichen Personalabbaus.

⁵⁵ *Roßnagel*, a.a.O. (Fn. 51), S. 9, 65.

⁵⁶ § 9a Abs. 1 Satz 2 AtG.

Es ist hier nicht der Ort, für die derzeit in Deutschland noch betriebene Urananreicherungsanlage und die Brennelementproduktion in Lingen konkrete Befristungen für die atomrechtliche Genehmigung der Anlagen vorzuschlagen. Dazu fehlt es bereits an den notwendigen betriebswirtschaftlichen Informationen.

Konstatiert werden kann vor dem Hintergrund des erreichten Stands der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung allerdings, dass bei Beachtung der Vorgaben dieser Rechtsprechung über eine nachträgliche Befristung der atomrechtlichen Genehmigungen für die Urananreicherung und die Brennelementproduktion auch ein konsequenter Ausstieg aus dem Betrieb dieser Anlagen verfassungskonform möglich wäre.

Die Bundesrepublik Deutschland könnte also entschädigungsfrei aus der Urananreicherung und der Brennelementproduktion aussteigen.

5. Ausstieg aus der Urananreicherung und der Brennelementproduktion mit Entschädigungszahlungen

Wie bereits ausgeführt wurde, müssen auch bei der Beendigung der Urananreicherung und der Brennelementproduktion gewisse Abwicklungszeiträume anerkannt werden. Das gilt jedenfalls dann, wenn nicht neue Erkenntnisse über Gefahren des Betriebs vorliegen, die eine sofortige „Stilllegung“ von Anlagen und einen Ausstieg aus der Technologie aus Gründen der Gefahrenabwehr kategorisch fordern. Ein erforderlicher Abwicklungszeitraum muss sich allerdings nicht notwendig mit der Übergangsfrist decken, der sich unter Anwendung des Amortisierungsgedankens ergibt.

Sollte sich der Gesetzgeber dafür entscheiden, kürzere Übergangsfristen – z.B. nur einen Abwicklungszeitraum – vorzusehen, kann er das sich hieraus unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit ergebende Kompensationsdefizit durch Ausgleichszahlungen bewältigen. Der Gesetzgeber könnte auch eine Kombination von Übergangsfristen und Ausgleichszahlungen anstreben. Je großzügiger in einem solchen Fall die Übergangsfristen ausfallen würden, desto geringer könnte dann die Ausgleichszahlung bemessen werden⁵⁷.

Entschädigungen als Verhältnismäßigkeitsausgleich verfolgen den Zweck, eine einem Eigentümer durch bestimmte Maßnahme im Einzelfall auferlegte besondere Belastung durch die Zubilligung eines Ausgleichs auf das zumutbare Maß zurückzuschneiden⁵⁸. Das BVerfG hat in seinem Urteil zur 13. AtG-Novelle verdeutlicht, dass eine Entschädigungszahlung nicht mit einem Schadensausgleich im Sinne eines vollen Wertersatzes gleichkommen muss. Das BVerfG

⁵⁷ Denninger, a.a.O. (Fn. 32), S. 83, m.w.N.

⁵⁸ So etwa auch der BGH zu § 19 Abs. 3 WHG. NJW 1997, 388, 389.

hat insoweit in seiner Entscheidung vom 06.12.2017 zu der Frage, wie der teilweise fehlgeschlagene Verhältnismäßigkeitsausgleich bei der 13. AtG-Novelle ausgeräumt werden könnte, wie folgt ausgeführt:

„Insbesondere bleibt es dem Gesetzgeber aber auch unbenommen, einen angemessenen finanziellen Ausgleich für aufgrund der gesetzlichen Regelung nicht verstrombare Reststrommengen vorzusehen, zumal mit der gesetzgeberischen Entscheidung für den Atomausstieg die Aufgabe des Bestands der Kernkraftwerke ohnehin feststeht. Der Ausgleich braucht auch nur das zur Herstellung der Angemessenheit erforderliche Maß zu erreichen, das nicht zwingend dem vollen Wertersatz entsprechen muss.“⁵⁹

Die Auffassung einiger Autoren, der Verkehrswert stelle einen „Fixpunkt“ dar, an dem eine Entschädigung zu orientieren wäre⁶⁰, findet keine Stütze in der Rechtsprechung des BVerfG.

6. Europarechtliche Aspekte

Im Zusammenhang mit der Ausstiegsnovelle 2002 sind europarechtliche Fragen vor allem im Zusammenhang mit dem Verbot der Wiederaufbereitung für die Zeit nach dem 1. Juli 2005 diskutiert worden. Dabei wurde zum Teil die Auffassung vertreten, dass wegen der Belegenheit der Wiederaufbereitungsanlagen im europäischen Ausland (La Hague und Sellafield) Grundfreiheiten des Euratomvertrages (EAG) und des damaligen Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) verletzt seien. Diskutiert wurden damals über die Verletzungen von Art. 93 Abs. 1 EAG, sowie von Art. 34 EGV (Exportverbot = Art 35 AEUV), von Art. 30 EGV (Warenverkehrsfreiheit = Art. 28 AEUV) und von Art. 59 EGV (Dienstleistungsfreiheit = Art 56 AEUV)⁶¹. Heute sind diese Grundfreiheiten in dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) verankert. Schon die frühere Auffassung zu der angeblichen Europarechtswidrigkeit des deutschen Wiederaufbereitungsverbots war wenig überzeugend⁶² und hat im Ergebnis auch keine praktische Relevanz entfaltet.

⁵⁹ A.a.O. (Fn. 6), Rn. 404.

⁶⁰ So etwa *Di Fabio*, Beschleunigter Kernenergieausstieg und Eigentumsgarantie, in: *Di Fabio/Durner/Wagner*, Kernenergieausstieg 2011, S. 9, S. 36 ff.

⁶¹ Dazu etwa *Schmidt-Preuß*, Rechtsfragen des Ausstiegs aus der Kernenergie, 2000, S. 11 ff; *Di Fabio*, Der Ausstieg aus der wirtschaftlichen Nutzung der Kernenergie, 1999, S. 52 ff;

⁶² Dazu *Wollenteit/Gebauer*, Risiken der Wiederaufbereitung und die Vereinbarkeit des Verbots der Wiederaufbereitung mit Gemeinschaftsrecht, ZUR 1999, 250 ff; *Scheuing*, Europarechtliche Aspekte einer Beendigung der Kernenergienutzung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Koch/Roßnagel (Hrsg.), 10. Deutsches Atomrechtssymposium, Baden-Baden 2000, 121 ff; *Komorowski*, Europa- und völkerrechtliche Probleme eines bundesgesetzlichen Wiederaufbereitungsverbots, NUR 2000, 432.

Das hat erst Recht für den hier zu beurteilenden Sachverhalt zu gelten. Die Abwicklung der Urananreicherung und der Brennelementproduktion in der Bundesrepublik Deutschland mag mittelbare Auswirkungen auch auf Betriebe im benachbarten europäischen Ausland haben. Die faktisch aus dem „Verbot“ der Fortsetzung der Urananreicherung und der Brennelementproduktion in Deutschland folgende Konsequenz, dass zukünftig die ausländischen Betriebe mit den bisher in den Produktionsstätten gefertigten Produkten nicht mehr beliefert werden können, berührt die Grundfreiheiten solange nicht, wie es an einer abschließenden Regelung auf europäischer Ebene fehlt⁶³. Hinter dieser Erkenntnis steht die ohne weiteres nachvollziehbare Überlegung, dass jeder Mitgliedsstaat selbst seine eigenen Wertentscheidungen treffen und durchsetzen darf, ohne wegen potentieller Auswirkungen auf Nachbarstaaten Restriktionen zu unterliegen. Das gilt jedenfalls dann, wenn das Diskriminierungsverbot beachtet wird⁶⁴ und wenn dem Mitgliedsstaat bei der Festlegung eigener Wertentscheidungen nicht durch europarechtliche Vorgaben die Hände gebunden sind⁶⁵. Da dies hier nicht der Fall ist, sind europarechtliche Bedenken hier nicht ersichtlich.

III. Zusammenfassung der Ergebnisse

1. Auch für einen Ausstieg aus der Urananreicherung und der Brennelementproduktion kommt ein Regelungsmodell nach dem Vorbild der Atomausstiegsnovelle 2002 in Betracht. Gefordert wäre danach zunächst eine gesetzgeberische Grundentscheidung, mit der die bisherige Praxis der Urananreicherung und der Brennelementproduktion in der Bundesrepublik Deutschland beendet werden soll.
2. Implementiert werden könnte zunächst eine klare gesetzliche Regelung in § 7 Abs. 1 AtG, wonach zukünftig nicht nur für die Errichtung und den Betrieb von Anlagen zur Spaltung von Kerbrennstoffen zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität (§ 7 Abs. 1 Satz 2 AtG), sondern auch für Anlagen zur Erzeugung oder zur Bearbeitung oder Verarbeitung von Kerbrennstoffen keine Genehmigungen mehr erteilt werden dürfen.
3. Zum Zweck der Vermeidung von Entschädigungszahlungen könnte sich nach dem Ansatz der Ausstiegsvorlage 2002 auch für die derzeit betriebenen Anlagen der Urananreicherung sowie der Brennelementproduktion

⁶³ Urteil vom 8. November 1979, *Groenveld*, 15/79, Slg. 1979, 3409, Randnr. 7 (zu Ausfuhrverboten).

⁶⁴ Grundlegend Urteil des Gerichtshofs vom 11. Juli 1974, *Dassonville*, 8/74, Slg. 1974, 837, Randnr. 5 (zu mengenmäßigen Beschränkungen).

⁶⁵ Siehe *Wollenteit/Gebauer*, a.a.O. (Fn. 62), S. 254, m.w.N.

die Implementation von Übergangsfristen als Verhältnismäßigkeitsausgleich empfehlen. Übergangsfristen könnten auch insoweit durch nachträgliche Befristungen der atomrechtlichen Genehmigungen umgesetzt werden.

4. Die Umsetzung eines solchen Regelungsansatzes wäre nach dem inzwischen erreichten Stand der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung keine Enteignung im Sinne von Art. 14 Abs. 3 GG, sondern vielmehr eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG. Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums müssen einen legitimen Zweck verfolgen und unterliegen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung. Wenn Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums – ohne einer Güterbeschaffung zu dienen – mit dem Entzug konkreter Eigentumspositionen verbunden sind, bedürfen sie zusätzlich eines Verhältnismäßigkeitsausgleichs in Form von Übergangsregelungen oder Entschädigungszahlungen.
5. Der grundlegende Ansatz der deutschen Ausstiegsgesetzgebung, wegen der Risiken, die mit der friedlichen Nutzung der Kernenergie verbunden sind, deren weiteren Einsatz nur noch für einen Zeitraum zu tolerieren, der für deren Substituierbarkeit durch eine „risikoärmere Energieversorgung“ erforderlich ist, steht grundsätzlich auch für die Urananreicherung sowie Brennelementproduktion als legitimer Zweck für eine Ausstiegsgesetzgebung zur Verfügung. Der Betrieb dieser Anlage fördert die Fortsetzung des Betriebs von Kernreaktoren weltweit und gefährdet deshalb mittelbar auch das Territorium der Bundesrepublik Deutschland. Die Bundesrepublik Deutschland hat sich entschieden, diese Risiken nicht mehr hinnehmen zu wollen. Diese Grundentscheidung wird durch einen Ausstieg aus der Urananreicherung und der Brennelementproduktion komplettiert.
6. Die Urananreicherung und die Brennelementproduktion sind zudem mit erheblichen Risiken verbunden. Dazu zählen auch Proliferationsgefahren sowie Gefahren im Zusammenhang mit terroristischen Angriffen. Auch die auch mit diesen Technologien verbunden Entsorgungsprobleme stellen einen legitimen Zweck dar, denn die Fortsetzungen dieser Technologien ist mit der Entstehung weiterer Abfallmengen verbunden. In Ansehung dieser Risiken und der ungelösten Abfallproblem sowie unter Berücksichtigung des in dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 06.Dezember 2016 anerkannten Einschätzungs- und Prognosepielraums des Gesetzgebers kann von dem Vorliegen legitime Gründe für einen Ausstieg aus der Urananreicherung und der Brennelementproduktion ausgegangen werden.

7. Eine Ausgestaltung des Ausstiegs aus der Urananreicherung und der Brennelementproduktion nach dem Modell des Atomausstiegs 2002 wäre auch verhältnismäßig. Unter den Gesichtspunkten der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Zumutbarkeit bestehen keine durchgreifenden Bedenken. Die Zumutbarkeit kann durch die nachträgliche Befristung oder – falls ein schnellerer Ausstieg angestrebt wird – auch durch zusätzliche Entschädigungszahlungen gewährleistet werden.
8. Bei der Bemessung von Übergangsfristen kommt der bisher möglichen Amortisierung des von den Betreibern eingesetzten Kapitals erhebliche Bedeutung zu. Je länger schon die Ausnutzung einer Genehmigung möglich war und je mehr sich demgemäß eine Anlage bereits amortisiert hat, desto weniger ist die Genehmigung vor gesetzgeberischen Eingriffen geschützt und desto kürzer können Übergangsfristen bemessen werden. Eine angemessene Abwicklungsfrist von 1 bis 3 Jahren ist allerdings in jedem Fall anzuerkennen. Werden diese Grundsätze beachtet, könnte die Bundesrepublik Deutschland entschädigungsfrei aus der Urananreicherung und der Brennelementproduktion aussteigen.
9. Wollte der Gesetzgeber schneller aus der Urananreicherung und der Brennelementproduktion in der Bundesrepublik Deutschland aussteigen, könnte die Zumutbarkeit eines „beschleunigten“ Ausstiegs ggfs. auch durch Entschädigungszahlungen gewährleistet werden. Der hierdurch zu bewirkende Ausgleich braucht nur das zur Herstellung der Angemessenheit erforderliche Maß zu erreichen, welches nicht zwingend dem vollen Wertersatz entsprechen muss.
10. Die Grundfreiheiten des Euratomvertrages (EAG) und des Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) können einer solchen Komplettierung des Deutschen Atomausstiegs nicht entgegengehalten werden.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass auf Grundlage einer entsprechenden politischen Entscheidung des Gesetzgebers auch ein Ausstieg aus der Urananreicherung und der Brennelementproduktion verfassungskonform umgesetzt werden kann.

Hamburg, den 26. April 2017

Rechtsanwalt
Dr. Ulrich Wollenteit