

Wiederinbetriebnahme alter Atomkraftwerke – Realität und politische Fantasie

Gutachtliche Stellungnahme

Wolfgang Renneberg

24.01.2025

Mit der 13. Novelle des Atomgesetzes 2011 wurde die Ära der Nutzung von Atomkraftwerken zur Energieerzeugung in Deutschland beendet. Die Berechtigung zum Leistungsbetrieb der betroffenen Anlagen sollte nach der Formulierung des Gesetzes zu festgelegten Zeitpunkten endgültig erloschen. Aufgrund dieser Regelung sind mittlerweile Berechtigungen aller Atomkraftwerke zum Leistungsbetrieb erloschen. Alle deutschen Atomkraftwerk sind außer Betrieb.

Selbstverständlich setzt ein solches Verfahren voraus, dass nach dem Abkoppeln der Anlagen vom Netz ein Großteil der Wartungs- und Prüfpflichten in der Anlagen zunächst weiter verbindlich bleiben müssen, damit die heißen Brennelemente in der Anlage weiterhin gekühlt und die Radioaktivität auch weiterhin sicher eingeschlossen bleibt. Aus diesem Grunde wurden die Genehmigungen nicht vollständig aufgehoben, sondern die Berechtigung, mit der Anlage Strom zu erzeugen, endgültig entzogen. Damit konnten die in der Genehmigung geregelten Wartungs- und Prüfvorschriften weiter in Kraft bleiben, bis sie durch die Bestimmungen der beantragten Stilllegungsgenehmigungen abgelöst werden.

Politisch wurden insbesondere von der CDU wie von der AFD in der letzten Zeit programmatische Forderungen aufgestellt, abgeschaltete Kernkraftwerke zu reaktivieren und wieder ans Netz zu nehmen. Dabei geht man offensichtlich davon aus, dass eine Wiederinbetriebnahme durch einen schlichten Gesetzesbeschluss mit den vorausgesetzten Mehrheiten im Parlament möglich ist. Jeder, der über Grundkenntnisse im Verwaltungsrecht verfügt, weiß jedoch, dass ein Atomkraftwerk nur mit einer rechtsgültigen Genehmigung betrieben werden kann. An einer atomrechtlichen Genehmigung mit einem Atomkraftwerk Strom erzeugen zu dürfen, fehlt es jedoch zurzeit für die betroffenen Atomkraftwerke. Diese Genehmigungen sind auch den zuletzt betriebenen drei Atomkraftwerken Emsland, Neckarwestheim II und Isar II mit Wirkung ab dem 16. April 2023 gesetzlich entzogen worden. Ab dem 16. April 2023 wäre also die Wiederinbetriebnahme eines der abgeschalteten AKW's in Deutschland rechtswidrig und darüber hinaus strafbar (§ 327 StGB). Als juristischer Laie könnte man meinen, es reiche aus, das Abschaltgesetz einfach zu revidieren und den Betrieb der Kernkraftwerke wieder zuzulassen. Das geht jedoch nicht.

Genausowenig, wie ein Parlament ein **neues** Kernkraftwerk per Gesetz genehmigen kann, könnte ein Parlament mit Mehrheiten von CDU und AFD ein altes Atomkraftwerk mit erloschener Genehmigung zur Stromerzeugung wieder erneut genehmigen. Wenn die Genehmigung erstmal weg ist, muss sie von dem an einem Weiterbetrieb interessierten Betreiber wieder erneut beantragt werden. Der Betreiber muss sich dann wie bei einem Neuantrag an die zuständige Genehmigungsbehörde des Landes wenden. In der Regel ist dies das zuständige Landes-Umweltministerium. Der Betreiber muss dann gegenüber dem jeweilig zuständigen Umweltministerium und seinen Gutachtern nachweisen, dass seine Anlage den neuesten Sicherheitsmaßstäben nach Stand von Wissenschaft und Technik genügt. Daran müsste auch die Öffentlichkeit beteiligt werden. Das Konzept der hier zur Diskussion stehenden Anlagen ist jedoch ca. 40 Jahre alt, die Alterungsprozesse sind fortgeschritten und deshalb ist ein Großteil der ursprünglichen Sicherheitsreserven der Anlagen mittlerweile verbraucht. Für die Beherrschung einer Kernschmelze, wie heute gefordert, sind die alten Konzepte nicht ausgelegt.

Keine dieser Anlagen ist deshalb nach heutigen Maßstäben genehmigungsfähig. Darüber gibt es auch unter Kernenergieexperten keinen Streit. Wenn man eine dieser alten Anlagen gleichwohl auf den neuen Stand von Wissenschaft und Technik bringen wollte, wären die technischen Schwierigkeiten unabsehbar und der finanzielle Aufwand völlig unvertretbar. Einen derartigen Antrag auf Wiederinbetriebnahme eines der abgeschalteten Kernkraftwerke zu stellen, würde deshalb kein Energieversorgungsunternehmen tun. Er wäre aussichtslos. Auch gegenüber den eigenen Aktionären wäre dies wohl nicht zu rechtfertigen.

Um diese Schwierigkeiten zu umgehen, hat ein Rechtsanwalt im Auftrag des bayerischen Umweltministeriums im März 2023 die These aufgestellt, dass die Atomkraftwerke durch das nach der Fukushima – Katastrophe verabschiedete Ausstiegsgesetz von 2011 gar nicht endgültig abgeschaltet seien, sondern weiterhin über eine gültige Betriebsgenehmigung verfügten (Raetzke, Laufzeitverlängerung für Kernkraftwerke, rechtliche Aspekte, Gutachten vom 6. April 2023 im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz). Trotz der Formulierung des Gesetzes, dass die Berechtigungen zum Leistungsbetrieb der AKW zu festgesetzten Zeitpunkten erloschen, seien sämtliche Betriebsregelungen ja weiterhin schon deshalb noch in Kraft, weil das Kernkraftwerk bis zum Inkrafttreten der endgültigen Regeln der beantragten Stilllegungsgenehmigung in einem sicheren Zustand gehalten werden müsse. Da die Genehmigung also nicht beseitigt sei, sondern nur die Verbindung zum Netz gesetzlich getrennt worden sei, bedürfe es keiner neuen Betriebsgenehmigung. Diese Auffassung ist in technischer Hinsicht falsch und in rechtlicher Hinsicht abwegig.

1. Der Kern jeder atomrechtlichen Genehmigung ist die Berechtigung des Kernkraftwerks zum Leistungsbetrieb, also der Berechtigung, mit der Anlage Strom ins Netz einzuspeisen, um diesen verkaufen zu können. Dieser Teil der Genehmigung ist mit Gesetzeskraft nach dem Wortlaut des Gesetzes endgültig erloschen. Damit ist die Genehmigung nicht mehr vollständig. Das Parlament hat den Grundsatz der Gewaltenteilung zu beachten und darf grundsätzlich nicht in exekutive Aufgaben eingreifen (vgl. hierzu: BverfG, "Stendal-Entscheidung", Beschluss vom 17. Juli 1996 - 2 BvF 2/93). Wenn der Leistungsbetrieb wieder aufgenommen werden sollte, müsste also, wie bereits beschrieben, ein Antrag des Betreibers bei der zuständigen Genehmigungsbehörde eingereicht werden. Rein technisch gesehen sind vom Erlöschen der Berechtigung zum Leistungsbetrieb auch direkt entscheidende Regelungen der Genehmigung betroffen, die die Ausführung des Leistungsbetriebs, also den Betrieb der Anlage betreffen. Die Auffassung, Betriebsregelungen seien nicht betroffen, ist insoweit falsch.
2. Noch wichtiger ist jedoch die Tatsache, dass mit dem Erlöschen des Rechts zum Leistungsbetrieb auch das positive Gesamturteil über die Genehmigungsfähigkeit der Anlage entfallen ist. Das positive Gesamturteil ist nach der atomrechtlichen Verfahrensverordnung notwendige Genehmigungsvoraussetzung (§ 18 Abs. 1 AtVfV). Ist eine atomrechtliche Genehmigung noch nicht vollständig oder später entfallen, wie im vorliegenden Fall, muss im letzten Genehmigungsschritt, mit dem auch die Berechtigung zum Leistungsbetrieb erteilt wird, geprüft werden, ob die gesamte Anlage noch dem Stand von Wissenschaft und Technik entspricht. Genau dies müsste geschehen, wenn man den alten Anlagen die Berechtigung zum Leistungsbetrieb wieder erteilen wollte. Ein positives Gesamturteil über die Sicherheit der alten Anlagen ist für die betroffenen Anlagen jedoch ausgeschlossen, weil sie den heutigen Sicherheitsanforderungen nicht mehr entsprechen.
3. Die Auffassung, mit der Formulierung des Erlöschens der Berechtigung zum Leistungsbetrieb im Ausstiegsgesetz von 2011 sei nur geregelt worden, dass der Verbindungsstecker der

Atomkraftwerke zum Netz gezogen werden sollte, nicht aber die gesamte Genehmigung zum Leistungsbetrieb entzogen werden sollte, widerspricht auch krass dem formulierten Zweck des Gesetzes. In der Begründung des Gesetzentwurfes der Bundesregierung heißt es:

„Die Bundesregierung hat unter Einbeziehung der Ergebnisse der Reaktor-Sicherheitskommission und der Ethikkommission „Sichere Energieversorgung“ sowie des absoluten Vorrangs der nuklearen Sicherheit beschlossen, die Nutzung der Kernenergie zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu beenden.“ Dazu sollte so die Begründung an anderer Stelle weiter, „ein festes Enddatum für die friedliche Nutzung der Kernenergie zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität in Deutschland eingeführt werden.“
(Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Dreizehnten Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes, Drucksache 17/6246)

Die Begründung des Gesetzentwurfes bezieht sich dabei auf die Ethikkommission:

„Die Havarie in Fukushima hat das Vertrauen in Expertenurteile zur „Sicherheit“ von Atomkraftwerken erschüttert. Das gilt auch und gerade für diejenigen Bürgerinnen und Bürger, die sich bislang auf solche Urteile verlassen haben. Die Frage, wie mit der grundsätzlichen Möglichkeit eines unbeherrschbaren Großschadensfalls umzugehen ist, wollen jetzt auch Bürgerinnen und Bürger, die nicht zum Kreis kategorischer Atomkraftgegner gehören, nicht mehr Expertengremien zur Beantwortung überlassen.

Bis zu diesem Punkt war die friedliche Nutzung der Kernenergie, insbesondere in der Zeit ihrer Entstehung, für viele Menschen ein Versprechen für Fortschritt, Wohlstand und für eine nahezu unbegrenzte Energie bei beherrschbaren Risiken. Von heute aus betrachtet war sie indes eine große Zukunftsutopie, die nach damaligem Kenntnisstand auch mit ethischen Argumenten begründet werden konnte. Heute gilt das, zumindest für Deutschland, nicht mehr.“

Die Ethikkommission kommt deshalb zu dem Ergebnis, dass der Ausstieg „nötig“ sei und empfohlen werde, „um Risiken, die von der Kernkraft in Deutschland ausgehen, in Zukunft auszuschließen“. (Deutschlands Energiewende – Ein Gemeinschaftswerk für die Zukunft, vorgelegt von der Ethik-Kommission Sichere Energieversorgung Berlin, den 30. Mai 2011).

Die eindeutige Zwecksetzung des Ausstiegsgesetzes unter der CDU geführten Regierung im Jahr 2011 zeigt zuletzt noch einmal, dass es dem Gesetzgeber mit der Formulierung des Erlöschens der Berechtigung zum Leistungsbetrieb darum ging, den Betreibern den Kern der Genehmigungen zum Betrieb der Atomkraftwerke zu entziehen und nicht nur den Stecker zur Verbindung mit dem Netz.

4. Die Genehmigungen zum Betrieb der deutschen Kernkraftwerke sind schon dadurch unwiderruflich erloschen, dass die Energieversorgungsunternehmen für alle Kernkraftwerke Stilllegungsgenehmigungen beantragt haben. Mit der Stellung des Antrags auf Stilllegung wird vom Betreiber zugleich erklärt, dass der Leistungsbetrieb nicht mehr fortgesetzt werden soll und von der Betriebsgenehmigung insoweit kein Gebrauch mehr gemacht werden soll. Nach den allgemeinen Regeln des Verwaltungsverfahrensgesetzes (§ 43, Abs. 2 VwVfG) erlischt aufgrund einer solchen Erklärung insoweit die Genehmigung unwiderruflich. Ein Weiterbetrieb wäre danach nur möglich, wenn die Betreiber neue Genehmigungen

beantragen würden. Neue Genehmigungen könnten jedoch nicht erteilt werden, weil die veralteten deutschen Atomkraftwerke nach dem aktuellen Stand von Wissenschaft und Technik nicht genehmigungsfähig sind. Unabhängig davon ergeben sich die gleichen Folgen aus den Erklärungen der Betreiber, mit denen sie zur Vermeidung der zehnjährigen Sicherheitsüberprüfungen endgültig auf den Weiterbetrieb Ihrer Anlagen nach dem vorgesehenen Abschaltdatum verzichtet haben.

Fazit:

Aus rechtlicher Sicht ist es ausgeschlossen, die Berechtigung der abgeschalteten Kernkraftwerke in Deutschland zum Wiederanfahren und zum Leistungsbetrieb durch einfachen Gesetzesbeschluss wieder herzustellen.

Ein Wiederanfahren setzte ein neues Genehmigungsverfahren voraus. Die abgeschalteten Kraftwerke sind jedoch nach heute geltenden Sicherheitsanforderungen nicht mehr genehmigungsfähig. Eine erforderliche Nachrüstung der alten Kernkraftwerke auf den aktuellen Stand von Wissenschaft und Technik wäre nach dem Maßstab praktisch technischer Vernunft kaum durchführbar, mit extremen Risiken verbunden und aus ökonomischer Sicht völlig unvertretbar.

Die Beantragung neuer Genehmigungen müsste durch die Betreiber erfolgen. Ein wirtschaftliches Interesse der betroffenen Energieversorger an einer Wiederinbetriebnahme ist nicht erkennbar, im Gegenteil. Notwendige Risiko-Investitionen in Milliardenhöhe für eine unsichere Wiederinbetriebnahme wäre gegenüber den Aktionären der Betreibergesellschaften nicht zu rechtfertigen.

Die Debatte um die Wiederinbetriebnahme von Atomkraftwerken in Deutschland stellt sich damit als absurde Inszenierung dar, die weder eine technische noch eine ökonomische noch eine rechtlich Grundlage hat.