<https://doi.org/10.1007/s10357-019-3569-5>

Atomrecht, Atomgesetz und Ausstiegsgesetze

Hrsg. Prof. Dr. Walter Frenz, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2019, ISBN 978-3471-9, 1. Auflage, 168,- Euro

Nach mehreren Jahren legen nunmehr der Herausgeber und der Verlag einen grundlegend neuen Kommentar zum aktuellen Atomrecht vor. Er beinhaltet die Kommentierung des Atomgesetzes sowie die aktuellen Nebengesetze wie das Entsorgungsfondsgesetz, Entsorgungsübergangsgesetz, Nachhaftungsgesetz, Standortauswahlgesetz und das Transparenzgesetz.

Zu dem Autorenteam gehören die anerkannten Rechtswissenschaftler und Juristen Judith Bongartz, Dr. Olaf Däuper, Dr. Alexander Dietzel, Gregor Franßen, EMLE (Madrid), Prof. Dr. Walter Frenz, Prof. Dr. Daniel Graewe, LL.M., Dr. Michelé John, Prof. Dr. Tobias Leiding, Dr. Christian Raetzke, Prof. Dr. Gerhard Roller, Dr. Marc Rutloff, Dr. Tobias Thienel, LL.M. (Edinburgh), Dr. Laurence Westen, Dr. Ulrich Wollenteit.

Als Erstes stellte sich für mich die Frage, warum nach einer ganzen Anzahl von Jahren nach dem Ausstiegsbeschluss aus der gewerbsmäßigen Nutzung der Atomkernenergie eine neue Kommentierung gesetzlicher Vorschriften sowie der dazugehörigen Nebengesetze sinnvoll, ja erforderlich ist.

Aufgrund der Havarie der Kernkraftwerke in Fukushima hatte die Politik beschlossen, nach bereits „mehrmaligen“ Anläufen nunmehr endgültig aus der gewerblichen Nutzung der Atomkernenergie auszusteigen und diese geordnet zu beenden. Das war immerhin im Jahre 2011. Die Verfassungsgemäßheit des Vorgehens hat das Bundesverfassungsgericht im Jahre 2016 bestätigt.

Bei genauerem Hinsehen ist erkennbar, wie wichtig es ist, den gesamten atomrechtlichen Bereich auch oder gerade wegen der veränderten Vorzeichen zu beleuchten und insgesamt zu kommentieren. Das gilt sowohl für Regeln, die sich mit dem Leistungsbetrieb von Kernkraftwerken befassen, als auch die, die den Ausstieg mit all seinen Folgen beinhalten. Auch unter veränderten Vorzeichen sind die internationalen Standards einzuhalten, aufwändige Genehmigungsverfahren durchzuführen sowie eine wirkungsvolle Aufsicht durch die Länder im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung zu gewährleisten. All das erfordert eine intensive Befassung mit diesem Rechtsgebiet.

Der von Prof. Dr. Frenz herausgegebene Kommentar erfüllt die an ein solch spezielles Werk zu stellenden Anforderungen ohne Wenn und Aber. Die Einhaltung eines hohen wissenschaftlichen Anspruchs ist hier mit praktischer Handhabbarkeit verbunden.

Am Anfang werden die aufgrund des Atomausstiegs veränderten Grundlagen und Zusammenhänge ausgeführt. Der Paradigmenwechsel erfordert dazu umfangreichere Ausführungen, als es bei seit längerer Zeit geltenden Gesetzen üblich ist. Auch internationale Zusammenhänge und vorhandene Rechtsinstrumente werden komprimiert und nachvollziehbar dargestellt.

Herzstück des Kommentars sind die Ausführungen zum Atomgesetz – AtG. Die Autoren stellen die einzelnen Vorschriften ganzheitlich dar. Die Erläuterungen erfolgen themenbezogen wie zum Beispiel erkennbar zum Nationalen Entsorgungsprogramm, zu Genehmigungs- und Aufsichtsverfahren oder den umfangreichen Haftungsvorschriften. Hier „erstickt“ der Kommentar nicht in einer Fundstellenorgie, sondern stellt die zu kommentierenden Paragraphen logisch und in der gebotenen Ausführlichkeit dar, ein Kommentar, der sich „lesen“ lässt. Mit den erforderlichen Hervorhebungen und Hinweisen lassen sich die notwendigen Zitate und Gerichtsurteile einfach und treffsicher finden, eine für einen guten Kommentar unverzichtbare Anforderung.

Mit dem Standortauswahlgesetz – StandAG wird in der Bundesrepublik Deutschland völliges Neuland betreten. Seit der Einführung und Entwicklung der Atomkernenergie zur gewerblichen Nutzung war es weder gelungen über die Entsorgung von insbesondere hochradioaktiven Abfällen noch für einen Endlagerstandort einen

gesellschaftlichen Konsens herbeizuführen. Auch das sogenannte „integrierte Entsorgungskonzept“ verbunden mit der Wiederaufarbeitung abgebrannter Brennelemente scheiterte. Eine Wiederaufbauanlage für diesen Zweck – wie in Wackersdorf vorgesehen – wurde nie gebaut. Auch die bisherigen Vorarbeiten wie der Betrieb der Versuchsanlage Schacht Asse oder das Versuchs- und Zwischenlager Gorleben habe nie ein belastbares Verfahrensstadium für ein Endlager erreicht. Letzter Standort wird im Kontext möglicher anderer Standorte „ergebnisoffen“ geprüft.

Mit dem Einstieg in den Ausstieg hat sich der Druck auf den Gesetzgeber massiv erhöht. Ein Ergebnis davon ist das Standortauswahlgesetz. Die Suche und Ausweisung eines Endlagers für hochradioaktive Abfälle hat ein ganz anderes Gewicht bekommen sowohl im Hinblick auf die Notwendigkeit einer zeitlich eingrenzenden Standortfindung als auch für die erforderlichen Kapazitäten, Standortbedingungen und technischen Anforderungen.

Entscheidend für den Erfolg einer Standortfindung ist die Akzeptanz in der Bevölkerung. Dieses in § 1 definierte Ziel bestimmt klar den Schwerpunkt dieses Gesetzes. Gerade hier ist eine besondere Sorgfalt bei der Kommentierung gefragt. Den Kommentatoren gelingt es, die wesentlichen Regelungen anschaulich auf die entscheidenden Schwerpunkte und Verfahrensabschnitte bezogen darzustellen. Das Gesetz regelt ein so in der Bundesrepublik noch nie entwickeltes umfangreiches Beteiligungsverfahren. Zu verweisen ist insbesondere auf die Grundsätze der Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 5), das Nationale Begleitzentrum (§ 8), die Einbindung der Fachkonferenzen Teilgebiete (§ 9), Regionalkonferenzen (§ 10), der Fachkonferenz Rat der Regionen (§ 11). Allein die Komplexität der Verfahren zur Standortfindung erfordert sowohl für Behörden als auch betroffene Bürger, anerkannte Verbände sowie sonstige betroffene Institutionen und mit der Rechtsmaterie befaste Rechtsanwälte eine intensive Darstellung und Herleitung. Das ist den Autoren dieses Gesetzes gut gelungen.

Abschließend möchte ich noch nachdrücklich auf die Ausführungen zu den Gesetzen verweisen, die quasi die mittelbaren Folgen des beschlossenen Ausstiegs aus der gewerblichen Nutzung aus der Atomkernenergie regeln.

Da auch bei einem unterstellten reibungslosen Verfahren zur Findung eines Standortes für die Endlagerung sowie der Errichtung des Lagers noch Jahrzehnte ins Land gehen, mussten die Handlungs- und Finanzierungspflichten speziell gesetzlich geregelt werden. Dafür wurde im Entsorgungsfondsgesetz – EntSorgFondsG – die Rechtsgrundlage geschaffen. Die gewählte Fondslösung in der Rechtsform einer öffentlich-rechtlichen Stiftung bedarf einer intensiven rechtlichen Erläuterung. Das betrifft die verfassungsrechtlichen Grundlagen sowie die Kriterien, die zu einer rechtssicheren Ausübung der Finanzierungstätigkeiten erforderlich sind, und die staatlichen Aufgaben, die steuer- und beihilferechtlichen Regeln und Folgen (Anhang 3 des EntsorgungsfondsG).

Die Rechtsfolgen für den Fall der Erfüllung der Pflichten der Kernkraftwerksbetreiber, die ihnen im Zuge des Ausstiegs auferlegt wurden, sind im Entsorgungsübergangsgesetz – EntÜG – geregelt. Ziel dieses Gesetzes ist es, nach Erfüllung der Zahlungsverpflichtungen die Verantwortung für die Endlagerung radioaktiver Abfälle ab dem 1.1.2019 auf die Bundesrepublik Deutschland zu übertragen. Hier ist besteht noch viel juristisches Neuland, mit dem sich die Autoren konzentriert auseinandersetzen.

Die Ausführungen zum Transparenzgesetz – TranspG –, in dem die Auskunftspflichten der Betreiber gegenüber dem Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle betreffend Kosten der Stilllegung und des Rückbaus von Kernkraftwerken sowie die Verpackung radioaktiver Abfälle geregelt wird, und das Nachhaftungsgesetz – NachHG – mit dem die weitergeltende Finanzverantwortlichkeit von „Muttergesellschaften“ sowie sonstigen beherrschenden Gesellschaften über die Betreibergesellschaften geregelt werden, komplettieren die Kommentierung des aktuellen Atomrechts.

Fazit:

Dieser Kommentar zum Atomrecht ist ein sorgfältig recherchiertes und erarbeitetes Kompendium und so in Zukunft ein wichtiges Hilfsmittel für Behörden, Juristen, Rechtsanwälte. Es ist geeignet, ein Standardwerk für jeden in der Praxis und in der Wissenschaft tätigen Juristen zu werden. Schon jetzt bin ich gespannt auf die nächste Auflage, die sich sicher kompetent mit den ersten Erfahrungen im Vollzug der in den neuen Rechtsmaterie auseinandersetzen wird.

Andreas Koch, Ministerialdirigent,
Leiter der Abteilung Abfallwirtschaft, Immissions- und Strahlenschutz im Hessischen Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz,
Wiesbaden, Deutschland