

Schriften zum Deutschen  
und Europäischen Infrastrukturrecht

---

Band 6

# Der Atomausstieg und seine Folgen

Herausgegeben von  
Markus Ludwigs



Duncker & Humblot · Berlin

MARKUS LUDWIGS (Hrsg.)

## Der Atomausstieg und seine Folgen

Schriften zum Deutschen  
und Europäischen Infrastrukturrecht

Herausgegeben von  
Ralf Brinktrine und Markus Ludwigs

Band 6

# Der Atomausstieg und seine Folgen

Herausgegeben von

Markus Ludwigs



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen  
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2016 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Satz: Konrad Triltsch GmbH, Ochsenfurt

Druck: Meta Systems Publishing & Printservices GmbH, Wustermark  
Printed in Germany

ISSN 2198-0632

ISBN 978-3-428-15024-3 (Print)

ISBN 978-3-428-55024-1 (E-Book)

ISBN 978-3-428-85024-2 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

## Vorwort

Als Lehre aus der Atomkatastrophe von Fukushima ist in Deutschland seit 2011 ein radikaler Wandel in der Klima- und Energiepolitik erfolgt. Prägend hierfür ist nicht zuletzt der durch die 13. Atomgesetznovelle fixierte Ausstieg aus der Kernenergie bis Ende 2022. Damit verbunden ist zugleich eine Vielzahl komplexer Rechtsfragen und Folgeprobleme. Aktuelle Schlaglichter bilden die anstehenden Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungskonformität von Atomausstiegsgesetz und Kernbrennstoffsteuer, die vieldiskutierte Schiedsklage von Vattenfall vor dem Weltbankgericht ICSID sowie die kontroversen Rechtsfragen sowohl im Kontext der Stilllegung und des Rückbaus von Kernkraftwerken als auch hinsichtlich der Endlagerung hochradioaktiver Abfälle. Daneben steht in interdisziplinärer Perspektive die Frage nach der moralisch-ethischen Bewertung von Atomausstieg und Energiewende im Fokus.

Den derart skizzierten zentralen Problemkomplexen rund um den Atomausstieg gehen die Beiträge des vorliegenden Sammelbandes nach. Er dokumentiert die von meinem Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht veranstaltete Tagung „Der Atomausstieg und seine Folgen“, die am 8. April 2016 an der Julius-Maximilians-Universität Würzburg stattfand. Die Veranstaltung ist Teil eines von der *Fritz Thyssen Stiftung* geförderten Drittmittelprojekts. Zum Forschungsvorhaben „Das Recht der Energiewende“ entstehen hier in den nächsten zwei Jahren u. a. mehrere Doktorarbeiten und eine übergreifende Monografie. Einen Kernbestandteil des Projekts bildet auch die Durchführung von Konferenzen und Workshops.

Ein besonderer Dank gilt den engagierten Referenten und Diskussionsteilnehmern sowie den Förderern der Tagung. Dank gebührt zudem den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern meines Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Europarecht an der Universität Würzburg für die unentbehrliche Unterstützung bei der Planung und Durchführung der Veranstaltung. Besonders zu erwähnen sind hier Frau *Nicole Jördening* und Herr *Christopher Langer* sowie Frau *Patricia Zentgraf* und Herr *Thomas Zorn*. Dem Verlag Duncker & Humblot, namentlich Herrn Dr. *Florian R. Simon*, LL.M., sowie Frau *Birgit Müller*, sei für die erneut hervorragende Zusammenarbeit bei der Entstehung dieses Bandes herzlich gedankt.

Würzburg, im Juni 2016

*Markus Ludwigs*



## Inhaltsverzeichnis

<i>Markus Ludwigs</i>	
Begrüßung und Einführung in das Tagungsthema .....	9
<i>Christoph Moench</i>	
Verfassungs- und europarechtliche Rahmenbedingungen des Kernenergieaus- stiegs .....	13
<i>Jörg Gundel</i>	
Völkerrechtliche Rahmenbedingungen des Kernenergieausstiegs. Der Energie- charta-Vertrag und das Vattenfall-Verfahren vor dem ICSID-Schiedsgericht ...	47
<i>Thomas Potthast</i>	
Atomausstieg und Energiewende – ethische Perspektiven .....	67
<i>Rainer Wernsmann</i>	
Die Kernbrennstoffsteuer auf dem Prüfstand von EuGH und BVerfG .....	83
<i>Tobias Leidinger</i>	
Rechtsfragen der Stilllegung und des Rückbaus von Kernkraftwerken .....	97
<i>Bettina Keienburg</i>	
Rechtsfragen der Endlagerung radioaktiver Abfälle .....	117
<i>Patricia Zentgraf</i>	
Tagungsbericht. Der Atomausstieg und seine Folgen .....	141
Verzeichnis der Autoren .....	153



# Begrüßung und Einführung in das Tagungsthema

Von Markus Ludwigs, Würzburg

Meine sehr geehrten Damen und Herren, ich möchte Sie sehr herzlich zu unserer Tagung „Der Atomausstieg und seine Folgen“ im Hörsaal I der Alten Universität begrüßen. Wir freuen uns sehr, dass hierzu mehr als 140 Anmeldungen aus Wissenschaft und Praxis eingegangen sind. Für die in den letzten drei Jahren durchgeführten energierechtlichen Tagungen an der Juristischen Fakultät bedeutet dies einen Rekordwert.

## I. Thematische Einordnung

Der Grund für das große Interesse an der Veranstaltung dürfte in der Aktualität der Thematik liegen. Sie lässt sich anhand einer Vielzahl von Ereignissen und Diskussionen der letzten Wochen und Monate veranschaulichen. An erster Stelle ist die am 15. und 16. März 2016 vor dem Bundesverfassungsgericht durchgeführte mündliche Verhandlung zum Atomausstiegsgesetz von 2011 zu nennen.<sup>1</sup> Schon der Umstand, dass dafür zwei Tage angesetzt wurden, dokumentiert die Relevanz des Verfahrens. Die Energieversorger E.ON, RWE und Vattenfall wenden sich hier gegen den beschleunigten Atomausstieg bis Ende des Jahres 2022 und fordern letztlich unter primärem Rekurs auf die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG eine Entschädigung. Medienberichten zufolge steht ein Betrag von bis zu 22 Milliarden Euro im Raum.

Neben dem Karlsruher Verfahren hat auch die Klage von Vattenfall vor dem ICSID-Schiedsgericht große Aufmerksamkeit erregt.<sup>2</sup> Das schwedische Staatsunternehmen macht auf Basis des Energiecharta-Vertrages (EnCT) eine Entschädigung von knapp 4,7 Mrd. Euro gegenüber Deutschland geltend. Rechtliche Anknüpfungspunkte bilden u. a. der Schutz vor entschädigungslosen Enteignungen (Art. 13 EnCT) und das Gebot zur fairen und gerechten Behandlung (Art. 10 EnCT). Die jüngste Entwicklung bildete die im Sommer 2015 erfolgte Zulassung der EU-Kommission als *amicus curiae* zum Verfahren. Dem Vernehmen nach hält es die Kommission für eu-

---

<sup>1</sup> Die Verfassungsbeschwerden sind beim BVerfG anhängig unter den Aktenzeichen 1 BvR 2821/11 (E.ON Kernkraftwerk GmbH), 1 BvR 321/12 (RWE Power AG) und 1 BvR 1456/12 u. a. (Kernkraftwerk Krümmel GmbH & Co. oHG und Vattenfall Europe Nuclear Energy GmbH).

<sup>2</sup> ICSID Case No ARB/12/12, Vattenfall AB et al. v. Federal Republic of Germany (No 2).

roperrechtswidrig, dass ein Unternehmen aus einem EU-Mitgliedstaat ein anderes EU-Mitglied vor einem internationalen Schiedsgericht verklagt.

Ebenfalls im Sommer 2015 urteilte der EuGH zur sog. Brennelementesteuer.<sup>3</sup> Der Gerichtshof erkannte darin weder einen Verstoß gegen das Beihilfeverbot oder das Verbot zollgleicher Abgaben noch eine Verletzung des europäischen Sekundärrechts. Mit umso größerer Spannung ist nunmehr die für dieses Jahr angekündigte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungsmäßigkeit der Steuer zu erwarten.<sup>4</sup> Auf dem Prüfstand steht die Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Elementare Voraussetzung hierfür ist die Einordnung als Verbrauchsteuer bzw. die Anerkennung eines Steuererfindungsrechts.

Neben den aufgezeigten Gerichtsverfahren sind auch die rechtspolitischen Diskussionen zu den Themen Stilllegung, Rückbau und Entsorgung von tagesaktueller Relevanz. Schlaglichtartig sind hier der umstrittene Gesetzentwurf für ein sog. Nachhaftungsgesetz,<sup>5</sup> die Diskussionen um eine langfristige Finanzierung der Kernenergieausstiegs<sup>6</sup> sowie die für den Sommer erwarteten Empfehlungen der Endlagerkommission zu den Entscheidungsgrundlagen der Standortauswahl<sup>7</sup> zu nennen.

## II. Programm der Tagung

Themen über Themen also, aus denen das Programm unserer Tagung eine Auswahl der bedeutsamsten Problemkomplexe in den Mittelpunkt stellt. Neben den Rechtsfragen wollen wir uns dabei auch der ethischen Bewertung von Atomausstieg und Energiewende zuwenden. Der hierin zum Ausdruck kommende interdisziplinäre Bezug prägt im Übrigen zugleich das Drittmittelprojekt, in dessen Kontext die heutige Veranstaltung steht. Es handelt sich um ein von der *Fritz Thyssen Stiftung* gefördertes Forschungsvorhaben zum „Recht der Energiewende“. In den nächsten zwei Jahren entstehen hierzu in Würzburg u. a. mehrere Doktorarbeiten und eine übergreifende Monografie. Einen Kernbestandteil des Projekts bildet auch die Durchführung von Konferenzen und Workshops.

---

<sup>3</sup> EuGH, Rs. C-5/14, ECLI:EU:C:2015:354 – Kernkraftwerke Lippe-Ems.

<sup>4</sup> Das konkrete Normenkontrollverfahren ist beim BVerfG anhängig unter dem Aktenzeichen 2 BvL 6/13.

<sup>5</sup> Vgl. den Entwurf eines Gesetzes zur Nachhaftung für Rückbau- und Entsorgungskosten im Kernenergiebereich v. 09. 11. 2015 (Rückbau- und Entsorgungskostennachhaftungsgesetz), BT-Drs. 18/6615.

<sup>6</sup> Vgl. insoweit den am 27.04.2016 vorgelegten Abschlussbericht der Kommission zur Überprüfung der Finanzierung des Kernenergieausstiegs unter dem Titel „Verantwortung und Sicherheit – Ein neuer Entsorgungskonsens“ (abrufbar unter: [www.bmwi.de](http://www.bmwi.de) – letzter Abruf: 18.06.2016).

<sup>7</sup> Entwürfe zu Berichtsteilen sind abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/endlager/media/thek/dokumente> (letzter Abruf: 18.06.2016).

Mit Blick auf die heutige Auftakttagung freue ich mich sehr, dass es gelungen ist, ausgewiesene Experten aus Wissenschaft und Praxis als Referenten zu gewinnen. Sie werden sich in ihren Vorträgen mit dem Rechtsrahmen des Atomausstiegs befassen, die interdisziplinäre Perspektive in den Blick nehmen und zentrale Einzel- und Folgefragen diskutieren.

### 1. Rechtsrahmen des Atomausstiegs

Den Anfang macht Herr Rechtsanwalt Dr. *Christoph Moench*. Er ist Partner der international tätigen Kanzlei Gleiss Lutz und Honorarprofessor an der Goethe-Universität Frankfurt a.M. In seinem Eröffnungsvortrag beschäftigt er sich mit den verfassungs- und europarechtlichen Rahmenbedingungen des Atomausstiegs. Uns erwartet ein brandaktueller Vortrag zu diesen fundamentalen Grundfragen. Dies nicht zuletzt deshalb, weil Herr *Moench* zurzeit in Karlsruhe den Energieversorger E.ON im Rahmen der Verfassungsbeschwerde zum Atomausstieg vertritt. Der Fokus des Verfahrens wie auch des heutigen Vortrags liegt insbesondere auf der umstrittenen Reichweite des grundrechtlichen Eigentumsschutzes.

Im Anschluss wird sich Herr Kollege *Jörg Gundel* von der Universität Bayreuth den völkerrechtlichen Rahmenbedingungen des Kernenergieausstiegs zuwenden. Im Zentrum steht das auf Basis des Energiecharta-Vertrags eingeleitete *Vattenfall*-Verfahren vor dem ICSID-Schiedsgericht in Washington. Daneben wird sich der Referent aber auch in allgemeinerer Perspektive der rechtspolitischen Kritik an der Investitionsschutz-Schiedsgerichtsbarkeit zuwenden. Herr *Gundel* ist für den Vortrag auch deshalb die Idealbesetzung, weil er sich bereits früh in grundlegenden Beiträgen u. a. für das Archiv des Völkerrechts<sup>8</sup> mit dem Energiecharta-Vertrag befasst hat.

### 2. Interdisziplinäre Perspektive

Nach einer Kaffeepause werden wir uns den ethischen Perspektiven von Atomausstieg und Energiewende zuwenden. Mit Herrn Kollegen *Thomas Potthast* von der Eberhard Karls Universität Tübingen konnte hierfür einer der beiden Sprecher des Internationalen Zentrums für Ethik in den Wissenschaften (IZEW) gewonnen werden. Die Bedeutung einer interdisziplinären Weitung des Blicks wird deutlich, wenn man bedenkt, dass Atomausstieg und Energiewende elementare Fragen der Generationenverantwortung aufwerfen, die kritischer Reflektion bedürfen. Vor diesem Hintergrund wurde nach der Katastrophe von Fukushima auch die Ethikkommission für eine sichere Energieversorgung unter der Leitung von *Klaus Töpfer* und *Matthias Kleiner* einberufen. Wie die Arbeit dieser Ethikkommission aus ethischer Sicht zu bewerten ist, stellt einen der Aspekte dar, die Herr *Potthast* in seinem Vortrag beleuchten wird.

---

<sup>8</sup> *Gundel*, Regionales Wirtschaftsvölkerrecht in der Entwicklung – Das Beispiel des Energiecharta-Vertrages, AVR 42 (2004), S. 157–183.