

Ulrike Feldmann/Christian Raetzke/Marc Ruttloff (Hrsg.)

Atomrecht in Bewegung

Nuclear Law in Motion

Tagungsbericht der AIDN/INLA-Regionaltagung
am 28. und 29. September 2017 in Bonn



Nomos

Ulrike Feldmann, Justiziarin/RA Dr. Christian Raetzke/
RA Dr. Marc Ruttloff (Hrsg.)

Atomrecht in Bewegung

Nuclear Law in Motion

Tagungsbericht der AIDN/INLA-Regionaltagung
am 28. und 29. September 2017 in Bonn

Im Auftrag der deutschen Landesgruppe in der
Association Internationale du Droit Nucléaire (AIDN) /
International Nuclear Law Association (INLA) e.V.



Nomos

Gedruckt mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit.

Printed with financial support of the Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit).

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

The Deutsche Nationalbibliothek lists this publication in the Deutsche Nationalbibliografie; detailed bibliographic data are available on the Internet at <http://dnb.d-nb.de>

ISBN 978-3-8487-5554-7 (Print)
978-3-8452-9700-2 (ePDF)

British Library Cataloguing-in-Publication Data

A catalogue record for this book is available from the British Library.

ISBN 978-3-8487-5554-7 (Print)
978-3-8452-9700-2 (ePDF)

Library of Congress Cataloging-in-Publication Data

Feldmann, Ulrike / Raetzke, Christian / Ruttloff, Marc

Atomrecht in Bewegung

Nuclear Law in Motion

Ulrike Feldmann / Christian Raetzke / Marc Ruttloff (eds.)

213 p.

Includes bibliographic references.

ISBN 978-3-8487-5554-7 (Print)
978-3-8452-9700-2 (ePDF)

1. Auflage 2019

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2019. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

This work is subject to copyright. All rights reserved. No part of this publication may be reproduced or transmitted in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, recording, or any information storage or retrieval system, without prior permission in writing from the publishers. Under § 54 of the German Copyright Law where copies are made for other than private use a fee is payable to "Verwertungsgesellschaft Wort", Munich.

No responsibility for loss caused to any individual or organization acting on or refraining from action as a result of the material in this publication can be accepted by Nomos or the author(s)/editor(s).

Vorwort zum Tagungsband zur 15. Tagung der deutschen Landesgruppe der AIDN/INLA

Ulrike Feldmann, Dr. Christian Raetzke, Dr. Marc Ruttloff¹

Am 28. und 29. September 2017 hatte die deutsche Landesgruppe der Association Internationale du Droit Nucléaire / International Nuclear Law Association (AIDN/INLA) zu ihrer 15. Regionaltagung eingeladen, die dieses Mal in Bonn stattfand, der alten Residenzstadt am Rhein und früheren Bundeshauptstadt, in der weiterhin die Bundesministerien – entweder mit einer Nebenstelle oder sogar noch mit ihrem Hauptsitz – vertreten sind wie z.B. das Bundesumweltministerium, das für Atomrecht zuständig ist. Daneben ist Bonn Universitätsstadt und als einer der Standorte der Vereinten Nationen auch international aufgestellt – ein Ort also, der prädestiniert ist, um mit deutschen und internationalen Teilnehmern nationale wie länderübergreifende Fragestellungen zum Atomrecht zu beleuchten. Der Tagungsraum des Universitätsclubs Bonn bildete mit dem völkerverbindenden Rhein als Kulisse einen würdigen Rahmen für die 15. Regionaltagung.

Das Programm der Tagung wurde von den drei Herausgebern gemeinsam gestaltet. Die Organisation der Tagung vor Ort übernahm Ulrike Feldmann.

Seit der letzten Regionaltagung 2015 gab es verschiedene mehr oder weniger einschneidende nationale und internationale politische und rechtliche Entwicklungen, insbesondere die Entscheidung der Briten, aus dem EU-Vertrag und dem Euratom-Vertrag auszutreten, die Neugestaltung der nuklearen Entsorgungslandschaft in Deutschland mit der Schaffung des entsprechenden Rechtsrahmens sowie die Umsetzung der revidierten Euratom-Strahlenschutzgrundnormen in nationales Recht, die zusammen Anlass für den Titel der Tagung gaben: Atomrecht in Bewegung. Das Thema der zweiten Sitzung, nukleare Haftung insbesondere beim Transport

1 Ulrike Feldmann ist Beisitzende im Vorstand der Deutschen INLA-Landesgruppe; Dr. Christian Raetzke ist Vorsitzender der Deutschen INLA-Landesgruppe; Dr. Marc Ruttloff ist Stellvertretender Vorsitzender der Deutschen INLA-Landesgruppe.

radioaktiver Stoffe, gab diesem Titel eine zweite, ganz wörtliche Dimension.

Bei der Erstellung des wissenschaftlichen Tagungsprogramms haben sich die drei Herausgeber von dem Gedanken Goethes „Wer vieles bringt, wird manchem etwas bringen“ (*Faust, Vorspiel auf dem Theater*) leiten lassen, wobei neue wie auch anhaltende Fragestellungen und wissenschaftliche Entwicklungen berücksichtigt wurden. Rund 90 Teilnehmer aus dem In- und Ausland verfolgten die Vorträge zu Entsorgungs-, Haftungs- und strahlenschutzrechtlichen Fragen sowie die Vorträge zu internationalen, unter dem Einfluss der Politik entstandenen Rechtsentwicklungen, namentlich dem „Brexatom“, dem Atomrecht in den USA unter der Präsidentschaft von Donald Trump sowie zu der Wahrnehmung grenzüberschreitender Rechtsbehelfe gegen den Weiterbetrieb belgischer Kernkraftwerke.

Die gemeinsame Fahrt auf dem Rhein sowie die Mittagspause im Akademischen Kunstmuseum Bonn boten gern genutzte Gelegenheiten, die fachliche Diskussion fortzusetzen. Wer mochte, konnte im Anschluss an die Tagung noch an einer Stadtführung mit Besichtigung des Geburtshauses des weltweit bekanntesten Sohnes der Stadt Bonn, Ludwig van Beethoven, sowie an einem Ausflug nach Brühl zur Besichtigung der Schlösser Augustusburg und Falkenlust teilnehmen.

Eine Tagung bedarf selbstverständlich sowohl der Vorbereitung und der Verwaltung der Anmeldungen sowie der Finanzen als auch der Betreuung während der Tagung. Dieser nicht immer nur vergnüglichen Aufgabe haben sich höchst dankenswerterweise wieder der Schatzmeister der Deutschen Landesgruppe Achim Jansen-Tersteegen mit seinem bewährten und jederzeit freundlichen Team der deutschen Kernreaktorversicherungsgemeinschaft unterzogen, dem Damen-Trio Annette Kaiser, Andrea Pfaff und Anna Schmidder-Ricchiuto zusammen mit Justin Franken.

Großer Dank gilt selbstverständlich auch den Hauptakteuren unserer Tagung, allen voran den Referenten, aber auch den Vorsitzenden der vier Arbeitssitzungen, die für die Einführung der Referenten und die Diskussionsführung verantwortlich zeichneten, und ihren Sitzungssekretären, denen wir die Zusammenfassung der Diskussionen verdanken. Ihr Fachwissen sowie ihr Enthusiasmus für das Atomrecht, die INLA und speziell die Deutsche Landesgruppe sind schließlich „conditio sine qua non“ für die Tagung gewesen.

Maßgeblich zum Erfolg einer bilingualen Tagung tragen ebenfalls die Dolmetscher bei. Die Tagungsveranstalter schätzen sich glücklich, dass sie für diese höchst anspruchsvolle Aufgabe in schöner Tradition erneut das

Konferenzdolmetscherteam Ralf Friese und Rainer von Karchowski gewinnen konnten.

Dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Abteilung S, gebührt gleichfalls unser großer Dank, zum wiederholten Mal den Druckkostenzuschuss zum Tagungsband bewilligt zu haben.

Zu einem qualitativ hochwertigen Tagungsband gehört aber auch ein guter und hilfreicher Verleger, den wir seit vielen Jahren im Nomos-Verlag – in personam vor allem in Herrn Dr. Stefan Grote als bewährter Betreuer unserer Tagungsbände – gefunden haben. Für die Betreuung unserer Tagungsbände möchten wir an dieser Stelle ebenfalls Dank sagen.

Königswinter / Leipzig / Berlin im Oktober 2018

Ulrike Feldmann / Dr. Christian Raetzke / Dr. Marc Ruttloff

Preface to the 15th conference of the German Branch of INLA/AIDN

Ulrike Feldmann, Dr. Christian Raetzke, Dr. Marc Ruttloff¹

For the 15th time the German Branch of the Association Internationale du Droit Nucléaire / International Nuclear Law Association (AIDN/INLA) held its biannual conference. This time the conference took place in Bonn on 28 and 29 September 2017.

Bonn, the ancient residence of the Electorate of Cologne and the capital of the Federal Republic of Germany from 1949 to 1999, is still main seat or at least subseat to the federal ministries as e.g. the Federal Ministry for Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety which is responsible for nuclear law. Besides since 1818 Bonn gives seat to a University and since 1996 Bonn as one of the sites of the United Nations is also internationally orientated.

All this makes Bonn a perfect place to highlight legal questions concerning national and international law with lawyers both from home and abroad.

The University Club Bonn as venue of the conference with its view on the Rhine connecting different states set a most suitable frame for the 15th conference of the German Branch of AIDN/INLA.

The responsibility for the conference programme was in the hands of the three editors while Ulrike Feldmann also took over the responsibility for the organisation of the conference and the cultural framework programme.

Since the 14th Regional Conference in 2015 some more or less significant national and international political as well as legal developments took place, namely the decision of the United Kingdom to withdraw from the EU Treaty and the Euratom Treaty, the reorganisation of the nuclear waste management in Germany and its implications on the national nuclear law system as well as the implementation of the revised Euratom Basic Safety Standards on Radiation Protection into national law of the Member States.

1 Ulrike Feldmann is Board Member of the German INLA; Dr. Christian Raetzke is Chairman of the German INLA; Dr. Marc Ruttloff is Vice Chairman of the German INLA.

These developments gave cause for the title of the conference „Nuclear law in motion“. The topic of the second session dealing with nuclear liability especially regarding nuclear transport even gave the title of the conference a literal dimension.

The choice of topics and presentations during the 15th conference was inspired by Goethe's dictum in his most famous work „*Faust*“ (*Prelude on the stage*): „Bring much and you'll bring this or that to everyone. And each will leave contented when the play is done“. New developments as well as continuing problems and questions were taken into account. Approximately 90 participants coming from Germany and abroad listened to the presentations on radioactive waste management, nuclear liability and radiation protection issues as well as presentations on international, politically influenced legal developments especially regarding the „Brexatom“, US nuclear law under the presidency of Donald Trump and also the exercise of judicial remedies in a transboundary context against further operation of Belgian nuclear power plants.

The cultural framework including a dinner on a boat cruising between Bonn and Linz as well as a walking lunch in the *Academic Art Museum Bonn* (*Akademisches Kunstmuseum Bonn*) provided excellent opportunities happily accepted by the participants to intensify the professional exchange. Subsequent to the conference colleagues staying some days more in Bonn could attend a guided city tour in Bonn including not only a visit in the house where the most famous son of Bonn, Ludwig van Beethoven, was born but also an excursion to the baroque palaces in Brühl, „Augustus-burg“ and „Falkenlust“, belonging to the UNESCO world heritage.

Of course, a conference is not possible without a considerable amount of preparation and administration of registration and financing. During a conference, a conference secretariat is needed. Very kindly these necessary, however not always amusing tasks were again taken on by the treasurer of the German Branch of INLA, Achim Jansen-Tersteegen/DKVG, and his superb, experienced, always helpful and good humoured team Annette Kaiser, Andrea Pfaff, Anna Schmidder-Ricchiuto together with Justin Franken.

It goes without saying that our special thanks go to the key players of the conference, first of all the speakers, but also the chairpersons of the four working sessions being responsible for the introduction of the presenters and the discussion and not to forget the session secretaries. Thanks to their efforts, you will find the summaries of the sessions in the proceedings. Ultimately, the expertise of speakers, chairpersons and secretaries, their enthusiasm for nuclear law, for AIDN/INLA and especially for the German Branch of INLA are „*conditio sine qua non*“ for the conference.

A significant role in the success for a bi-lingual conference belongs to the interpreters. The organisers of the conference count themselves very fortunate that in good tradition they could once more win for this demanding task Ralf Friese and Rainer von Karchowski as well established team.

The organisers owe a great debt of gratitude also to the Federal Ministry for Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety for having granted, as many times before, printing cost subsidies for this volume.

Last but not least high quality proceedings need a competent and helpful publisher, whom since its beginnings the German Branch has found in Nomos publishers, and specifically in the person of Dr. Stefan Grote as reliable adviser of the proceedings. We would like to expressly give our special thanks to him for his support.

Königswinter / Leipzig / Berlin, October 2018

Ulrike Feldmann / Dr. Christian Raetzke / Dr. Marc Ruttloff

Inhalt

Vorwort zum Tagungsband zur 15. Tagung der deutschen Landesgruppe der AIDN/INLA	5
Preface to the 15th conference of the German Branch of INLA/AIDN	9
<i>Erste Arbeitssitzung / First Working Session</i>	17
Entsorgungsverantwortung und Haftung / Nuclear Waste Management – Responsibility and Liability	
Vorsitz / Chair: <i>MinR Dr. Hans-Christoph Pape, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie</i> Sitzungssekretariat / Session Secretary: <i>Torsten Gierke, BGZ Gesellschaft für Zwischenlagerung mbH</i>	
Das Gesetz zur Neuordnung der Verantwortung in der kerntechnischen Entsorgung – Kerninhalte und offene Fragen <i>Markus Ludwigs</i>	19
Zur Umsetzung des Entsorgungsübergangsgesetzes – Anforderungen aus regulatorischer Sicht <i>Dr. Christian Müller-Dehn</i>	55
Economic analysis and state aid in the energy and nuclear sectors <i>Jostein Kristensen and Dr Anton Burger</i>	67
Diskussionsbericht zur Ersten Arbeitssitzung <i>Torsten Gierke</i>	75

Inhalt

Zweite Arbeitssitzung / Second Working Session 79

Nukleare Haftung, insbesondere beim Transport von Kernmaterial /
Nuclear Third Party Liability, with a focus on transport of nuclear
material

Vorsitz / Chair: *Mark Tetley*, Price Forbes

Sitzungssekretariat / Session Secretary: *Justin Franken*, DKVG

Current issues of insurers with the transport of nuclear material 81

Achim Jansen-Tersteegen and Christian Raetzke

Contractual Considerations for the Marine Transport of Nuclear
Materials 89

Meb Vadiya

Liability Rules Applicable Under the Paris Convention for Transport
of Nuclear Materials To or From a Non-Contracting State 95

Kaan Kuzeyli

Discussion Report of the Second Working Session 117

Justin Franken

Dritte Arbeitssitzung / Third Working Session 123

Rechtsfragen des Strahlenschutzes, u.a.
EU-Strahlenschutzgrundnormen, Rückbau und Abfallentsorgung /
Legal issues in radiation protection, mainly regarding EU Basic
Safety Standards, dismantling and waste disposal

Vorsitz / Chair: *Dr. Norbert Peinsipp*, MinR a.D.

Sitzungssekretariat / Session Secretary: *Sidonie Royer-Maucotel*,
CEA

Das neue Strahlenschutzgesetz 125

Goli-Schabnam Akbarian

Freigabe und Erfahrungen bei der Entsorgung freigegebener Stoffe 145

Brigitte Röller

	<i>Inhalt</i>
The Million Worker Study: A Low Dose Radiation Investigation <i>Mark Callis Sanders and Dr. Charlotta E. Sanders P.E.</i>	155
Discussion Report of the Third Working Session <i>Sidonie Royer-Maucotel</i>	163
<i>Vierte Arbeitssitzung / Fourth Working Session</i>	167
Aktuelle Entwicklungen des internationalen Atomrechts / Current tendencies in international nuclear law	
Vorsitz / Chair: <i>Stephen Tromans, QC, UK</i> Sitzungssekretariat / Session secretary: <i>Dr. Łukasz</i> <i>Młynarkiewicz, Pomeranian University Słupsk, Poland</i>	
Developments in U.S. Nuclear Law in the Trump Era <i>Jay R. Kraemer</i>	169
Exiting Euratom <i>Ian Salter and Ian Truman</i>	193
Discussion Report of the Fourth Working Session <i>Dr. Łukasz Młynarkiewicz</i>	209

Erste Arbeitssitzung / First Working Session

Entsorgungsverantwortung und Haftung /
Nuclear Waste Management – Responsibility and Liability

Vorsitz / Chair: *MinR Dr. Hans-Christoph Pape, Bundesministerium für
Wirtschaft und Energie*

Sitzungssekretariat / Session Secretary: *Torsten Gierke, BGZ Gesellschaft für
Zwischenlagerung mbH*

Das Gesetz zur Neuordnung der Verantwortung in der kerntechnischen Entsorgung – Kerninhalte und offene Fragen

Markus Ludwigs*

A. Einleitung

Die Verteilung der Kosten des Atomausstiegs zählt zu den umstrittensten Fragen der Energiewende. In der politischen Diskussion wurden wiederholt Bedenken geäußert, ob die Betreibergesellschaften der Kernkraftwerke dauerhaft in der Lage sein werden, ihrer finanziellen Verantwortung für die Folgekosten der Kernenergienutzung nachzukommen.¹ Zugleich entstand die Sorge, die Konzernobergesellschaften könnten sich ihrer Haftungsverantwortung durch gesellschaftsrechtliche Umstrukturierungen oder Kündigung bestehender Beherrschungs- und Ergebnisabführungsverträge entziehen. Dies hat die Forderung nach strukturellen Vorsorgemaßnahmen laut werden lassen.² Im Zentrum stand insoweit das Bedürfnis sowohl nach einer Konservierung der von den Energieversorgungsunternehmen (EVU) gebildeten Rückstellungen als auch einer Haftungserstreckung auf das gesamte Konzernvermögen. Auf diese Weise sollte das Risiko einer

* Der Autor ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Europarecht an der Julius-Maximilians-Universität Würzburg. Dem Beitrag liegt ein Vortrag zugrunde, den er auf der 15. Tagung der deutschen INLA am 28. September 2017 in Bonn gehalten hat. Die Schriftfassung ist im Rahmen des von der Fritz Thyssen Stiftung geförderten Projekts „Das Recht der Energiewende“ entstanden und wurde in einer kürzeren Fassung bereits in der Zeitschrift „Rechtswissenschaft“ veröffentlicht (RW 2018, S. 109-135. Für wertvolle Unterstützung bei der Durchführung von Recherchen sowie weiterführende Hinweise beim Korrekturlesen des Manuskripts danke ich meinem Wissenschaftlichen Mitarbeiter *Christopher Langer*, Dipl. Vw.-Wirt (FH). Der Beitrag ist auf dem Stand vom 28.5.2018.

- 1 Exemplarisch v. *Hirschhausen et al.*, DIW Wochenbericht 2015, 523 (527 ff.): „Handlungsbedarf ist hoch“; s. auch *Krieger*, ZfU 2/2017 Beilage, S. 25; instruktiv zur Entwicklung der Diskussion: *Meyer/Küchler/Wronski*, ZNER 2015, 203; aus der Tagespresse etwa *Steltzner*, F.A.Z. v. 16.9.2015, S. 15.
- 2 Vgl. in diesem Zusammenhang bereits den Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD „Deutschlands Zukunft gestalten“ v. 27.11.2013, S. 43, wo Gespräche zwischen der Bundesregierung und den Energieversorgungsunternehmen über die Realisierung ihrer rechtlichen Verpflichtungen angekündigt wurden.

finanziellen Belastung der öffentlichen Hand (und damit des Steuerzahlers) reduziert werden.

Zwischenzeitlich hat die Debatte einen (zumindest vorläufigen) Abschluss gefunden. Das am 16. Juni 2017 nach Erteilung der beihilferechtlichen Genehmigung durch die EU-Kommission in Kraft getretene Artikelgesetz zur Neuordnung der Verantwortung in der kerntechnischen Entsorgung vom 27. Januar 2017 zielt darauf ab, die Finanzierung für Stilllegung, Rückbau und Entsorgung langfristig zu gewährleisten.³ Dabei sollen die Kosten weder einseitig auf die Gesellschaft übertragen noch die wirtschaftliche Situation der Betreiber gefährdet werden.

Inwieweit dieser schwierige Spagat gelungen ist, bedarf im Folgenden näherer Betrachtung. Dabei gilt es zunächst die Entwicklungslinien vom Stand des Atomrechts vor der Nuklearkatastrophe von Fukushima bis hin zur aktuellen Rechtslage nachzuzeichnen (B.). Daran anknüpfend werden die Kerninhalte sowohl des Artikelgesetzes als auch des zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den EVU geschlossenen flankierenden Vertrags über die Finanzierung des Kernenergieausstiegs vom 26. Juni 2017 näher beleuchtet (C.). In problemorientierter Perspektive ist der Fokus schließlich auf zwei zentrale Fragestellungen zu richten: Zum einen bedarf die Verfassungskonformität des besonders kontrovers diskutierten Nachhaftungsgesetzes näherer Betrachtung (D.I.). Zum anderen ist klärungsbedürftig, inwieweit dem öffentlich-rechtlichen Vertrag die ihm von den EVU zuge dachte Schutzschild-Funktion gegenüber einem erneuten Politikwechsel zukommt (D.II.).

B. Entwicklungslinien

Als Grundlage für die rechtliche Einordnung des neu geschaffenen Regelungssystems zur Finanzierung der kerntechnischen Entsorgung sollen zunächst die zentralen Eckpfeiler der Rechtsentwicklung in chronologischer Reihenfolge skizziert werden.

3 BGBl. 2017 I S. 114, 1222; hierzu näher *Frenz*, RdE 2017, 393 (394 ff.); *Kessler/Schulz*, NVwZ 2017, 577 (581 f.); *König*, Der Konzern 2017, 61; *Schmitz/Helleberg/Martini*, NVwZ 2017, 1332 (1333 ff.); im Vorfeld *Däuper/Dietzel*, EnWZ 2016, 542; *Raetzke*, atw 2017, 233.

I. Ausgangslage und beschleunigter Kernenergieausstieg als Zäsur

Im Ausgangspunkt ist festzuhalten, dass sich die Verantwortung für Stilllegung und Rückbau der Kernkraftwerke sowie für die Entsorgung des radioaktiven Abfalls bis zum beschleunigten Kernenergieausstieg im Jahr 2011 allein nach Maßgabe des Atomgesetzes (AtG) bzw. der hierauf gestützten Rechtsverordnungen bestimmte. Ausweislich von § 7 Abs. 3 S. 1 AtG lag die Zuständigkeit sowohl für die *Stilllegung* als auch für den *sicheren Einschluss*⁴ bzw. den *Abbau* der Kernkraftwerke bei den Betreibergesellschaften. Gleiches galt gemäß § 9a Abs. 2 S. 3 AtG grundsätzlich auch für die Errichtung und den Betrieb *standortnaher Zwischenlager*.⁵ Mit Blick auf die *Endlagerung* wurden die – bislang noch nicht realisierte⁶ – Errichtung und der Betrieb von Endlagern in § 9a Abs. 3 S. 1 Hs. 2 AtG zwar der Erfüllungsverantwortung des Bundes zugewiesen. Zugleich gab § 9a Abs. 2 S. 1 AtG den Besitzern radioaktiver Abfälle aber eine entsprechende Ablieferungspflicht auf.⁷ Für die Benutzung der Anlagen nach § 9a Abs. 3 AtG konnten gemäß § 21a Abs. 1 S. 1 AtG von den Ablieferungspflichtigen Kosten in Form von Gebühren und Auslagen erhoben werden. Darüber hinaus enthielt § 21b Abs. 1 AtG eine weitergehende Ermächtigung, Beiträge von demjenigen zu erheben, dem sich durch die bloße Möglichkeit einer Nutzung der Anlagen zur geordneten Beseitigung radioaktiver Abfälle nach § 9a Abs. 1 S. 1 AtG ein Vorteil bot. Von den Genehmigungsinhabern konnten unter den Voraussetzungen des § 21b Abs. 2 und 3 AtG i.V.m. der

4 § 7 Abs. 3 S. 4 AtG idF des Artikelgesetzes v. 27.1.2017 sieht nunmehr einen weitgehenden Ausschluss der Option des sicheren Einschlusses vor.

5 Zum Übergang der Handlungspflicht für die Wahrnehmung der Zwischenlagerung als Folge des Artikelgesetzes v. 27.1.2017 vgl. unter C.III.

6 Mit der Inbetriebnahme von Schacht Konrad als Endlager für radioaktive Abfälle mit vernachlässigbarer Wärmeentwicklung ist nach jüngsten Angaben der federführenden Bundesgesellschaft für Endlagerung mbH (BGE) erst im Jahr 2027 zu rechnen (BGE, Pressemitteilung Nr. 01/18 v. 8.3.2018). Die 1979 begonnene technische Erkundung von Gorleben als Standort für die Endlagerung hochaktiver Abfälle wurde mit Inkrafttreten des Standortauswahlgesetzes (StandAG) am 27. Juli 2013 (s. noch Fn. 12) beendet. Instruktiv zum Verlauf der Endlagersuche: *Hobmuth*, Die atompolitische Entwicklung in Deutschland seit 1980, 2014, S. 25 ff., 41 ff., 50 ff., 63 ff., 76 ff.

7 Prägnant hierzu: Kommission zur Überprüfung der Finanzierung des Kernenergieausstiegs (KFK), Verantwortung und Sicherheit – Ein neuer Entsorgungskonsens, Abschlussbericht v. 25.5.2016, http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/B/b_ericht-der-expertenkommission-kernenergie.pdf?__blob=publicationFile&v=11 (letzter Abruf: 28.5.2018), S. 8: „Die Erfüllungsverantwortung des Staates beginnt (...) `am Tor` der Endlager“.

Endlagervorausleistungsverordnung (EndlagerVIV)⁸ entsprechende Vorausleistungen für die Endlagerung gefordert werden.⁹

Eine grundlegende Umgestaltung erfuhr dieses Finanzierungssystem als Konsequenz des mit der 13. AtG-Novelle¹⁰ vollzogenen und vom BVerfG¹¹ im Wesentlichen bestätigten beschleunigten Kernenergieausstiegs bis Ende 2022. Im Nachgang hierzu entschloss sich der Gesetzgeber, auch die Frage der Entsorgung hochradioaktiver Abfälle mit dem Standortauswahlgesetz (StandAG) vom 23. Juli 2013¹² neu zu regeln. In Überlagerung der §§ 21a und 21b AtG etablierten die §§ 21 bis 28 StandAG a.F. (Art. 28-35 StandAG n.F.) eine Umlage zur Finanzierung der notwendigen Kosten der Standort-suche für ein Endlager, die von den ablieferungspflichtigen Besitzern hochradioaktiver Abfälle getragen werden sollte.¹³ Explizit ausgeschlossen blieben nach § 21 Abs. 3 StandAG a.F. (s. auch § 28 Abs. 3 StandAG n.F.) nur die Kosten im Zusammenhang mit den verschiedenen Gesetzgebungsverfahren sowie die Kosten für die nach § 3 StandAG eingesetzte „Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe“.¹⁴

Die derart verschärften Regelungen im StandAG lösten kontroverse Debatten aus. Neben der grundsätzlichen Frage eines Verstoßes der Umlagefinanzierung gegen die Finanzverfassung¹⁵ wurde einerseits diskutiert, in-

8 Endlagervorausleistungsverordnung (EndlagerVIV) vom 28.4.1982, BGBl. I S. 562, zuletzt geändert durch Art. 21 des Gesetzes v. 27.6.2017, BGBl. I S. 1966.

9 Zum Übergang der Finanzierungspflicht für Anlagen zur Endlagerung radioaktiver Abfälle als Folge des Artikelgesetzes v. 27.1.2017 vgl. unter C.III.

10 Dreizehntes Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes v. 31.7.2011, BGBl. I S. 1704.

11 BVerfGE 143, 246; hierzu aus der Lit.: *Berkemann*, DVBl. 2017, 793; *Börner*, RdE 2017, 119; *Däuper*, NuR 2017, 169; *Fehling/Overkamp*, ZJS 2017, 486; *Frenz*, DVBl. 2017, 121; *Froese*, NJW 2017, 444; *Hofmann*, Die Verwaltung 50 (2017), 247 (271 ff.); *Knappe/Seibert*, NuR 2017, 32; *Ludwigs*, NVwZ-Beil. 1/2017, 3; *ders.*, in: Shirvani (Hrsg.), Eigentum in der Energiewirtschaft, 2018 (im Erscheinen); *Muckel*, JA 2017, 234; *Roller*, ZUR 2017, 277; *Rofsnagel/Hentschel/Emanuel*, UPR 2017, 128; *Sachs*, JuS 2017, 569; *Shirvani*, DÖV 2017, 281; *Schmitt/Werner*, NVwZ 2017, 21; *Ziehm*, ZUR 2017, 172.

12 Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde Abfälle (Standortauswahlgesetz – StandAG) v. 23.7.2013, BGBl. I S. 2553; neu erlassen mit Fortentwicklungsgesetz vom 5.5.2017, BGBl. I S. 1074; zur Novelle vgl. etwa *Fillbrandt*, NVwZ 2017, 855.

13 Näher *Däuper/Bosch/Ringwald*, ZUR 2013, 329 (330 ff.); *Moench*, DVBl. 2015, 213 (215 ff.); s. noch den Verweis in Fn. 9.

14 Abschlussbericht der Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe, BT-Drs. 18/9100; hierzu *Emanuel*, ZNER 2017, 11.

15 Kritisch *Moench*, DVBl. 2015, 213 (215 ff.); *Posser*, in: FS Dolde, 2014, 251 (278 ff.); a.A. *Däuper/Bosch/Ringwald*, ZUR 2013, 329 (331 ff.); *Däuper/v. Bernstoff*, ZUR 2014, 24 (29 f.); *Smeddinck*, DVBl. 2014, 408 (413 ff.).