

Rechtsanwälte Günther

Partnerschaft

Rechtsanwälte Günther • Postfach 130473 • 20104 Hamburg

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Umwelt,
Naturschutz u. Reaktorsicherheit

Ausschussdrucksache
17(16)689-E

Öffentliche Anhörung - 20.02.2013

20.02.2013

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) *
Cathrin Zengerling LL.M. (Ann Arbor)

¹ Fachanwalt für Familienrecht

² Fachanwalt für Verwaltungsrecht

* Partner der Partnerschaft
AG Hamburg PR 582

Postfach 130473
20104 Hamburg

Mittelweg 150
20148 Hamburg

Tel.: 040-278494-0

Fax: 040-278494-99

Email: post@rae-guenther.de

www.rae-guenther.de

19.02.2013

13/0124UR/H/sl

Sekretariat: Frau Stefanato

Tel.: 040-278494-16

Stellungnahme von

Rechtsanwalt Dr. Ulrich Wollenteit

zum Gesetzentwurf zur Beschleunigung der Rückholung radioaktiver Abfälle und der Stilllegung der Schachanlage Asse II (BT-DrS. 17/11822)

im Rahmen der

öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit des Deutschen Bundestages am 20.02.2013

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

Hamburger Sparkasse
BLZ 200 505 50
Kto.-Nr. 1022 250 383

Commerzbank AG
BLZ 200 800 00
Kto.-Nr. 4000 262 00

GLS Bank
BLZ 430 609 67
Kto.-Nr. 2033 210 900

Anderkonto: Commerzbank AG, BLZ 200 800 00, Kto.-Nr. 4000 262 02

1. Vorbemerkung

Das Atomgesetz ist am 01.01.1960 in Kraft getreten, ohne dass es eine Lösung zu der Frage gab, wie mit den bei der friedlichen Nutzung der Atomenergie anfallenden radioaktiven Abfällen umgegangen werden soll. Erst mit der Entsorgungsnovelle von 1976 wurde das Problem angegangen (§§ 9 AtG ff.). Eine Lösung der Endlagerfrage ist allerdings seitdem nicht nennenswert vorangekommen. Über ein Standortsuchgesetz wird erst seit ca. einem Jahr intensiv diskutiert.

Es ist Ausdruck eines völligen Versagens, dass vor dem Beginn einer Standort-suche für ein Endlager in der Bundesrepublik Deutschland bereits zwei Endlager (ERAM und die Asse) als nukleare Altlasten zu beklagen sind. Das Lex-Asse versucht die schwerwiegenden Fehler, die in Bezug auf die nuklearen Entsorgungsprobleme in der Bundesrepublik Deutschland gemacht worden sind, für das gescheiterte Projekt Asse zu bewältigen. Diese schwierige Aufgabe steht unter dem Damoklesschwert eines Zeitfensters, welches möglicherweise bereits zu klein für die Bewältigung der anstehenden Probleme geworden ist.

2. Konzeption des Entwurfs

Der vorliegende Entwurf versucht unter den bekannten restriktiven Zeitbedingungen die Rückholung der radioaktiven Abfälle als vorzugsweise zu verfolgende Stilllegungsvariante zu verankern. Der hierbei gewählte Regelungsansatz ist prinzipiell sachgerecht. Die Stilllegung durch Rückholung der radioaktiven Abfälle wird als Präferenz normiert (§ 57 b Abs. 2 Satz 2 AtG). Der Entwurf enthält damit ein aus meiner Sicht hinreichend klares Bekenntnis zu der im Optionenvergleich als bessere Stilllegungsvariante identifizierten Rückholung. Durch die Definition der Rückholung als primäres Ziel wird der Abbruch der Rückholung in zutreffender Weise unter Rechtfertigungszwang gestellt.

Es wäre meines Erachtens nicht zulässig, die Rückholung der Abfälle verpflichtend vorzuschreiben, weil ein solcher Ansatz in Widerspruch zu Forderungen des Strahlenschutzes und der Gefahrenabwehr treten oder auf etwas Unmögliches gerichtet sein könnte. Auch verfassungsrechtlich verankerte Prinzipien, wie der „Grundsatz der bestmöglichen Gefahrenabwehr und Risikovor-sorge“ (BVerfGE 49, 89, 139), dürften prinzipiell einer verpflichtenden Verankerung der Rückholung entgegenstehen.

3. Bewertung der Umsetzung des Regelungskonzeptes

Trotz der prinzipiellen Sachgerechtigkeit des auf Rückholung ausgelegten Regelungsansatzes weist der Entwurf einige Schwächen auf.

- a) Formulierung: „soll vorzugsweise“ in § 57 b, Abs. 2 Satz 2 unklar

Das betrifft zunächst die Formulierung in dem Entwurf in § 57 b Abs. 2 Satz 2 des Entwurfs. Dort heißt es: „Die Stilllegung soll vorzugsweise nach Rückholung der radioaktiven Abfällen erfolgen“. Die Formulierung räumt der Verwaltung mit dem Gebrauch des Wortes „soll“ ein stark in Richtung auf Rückholung gebundenes Ermessen ein, was gut mit der Grundkonzeption des Entwurfs harmoniert. Problematisch ist es allerdings, wenn das Wort „soll“, welches ein gebundenes Ermessen indiziert, mit dem relativierenden Begriff „vorzugsweise“ kombiniert wird.

Deshalb wird angeregt, den Begriff „vorzugsweise“ ersatzlos zu streichen.

- b) Verweis auf Strahlenschutzgrundsätze zwiespältig

Größere Probleme bestehen meines Erachtens im Hinblick auf die Abbruchkriterien.

- aa)

Allerdings ist auch insoweit die grundsätzliche Konzeption, einen Abbruch der Rückholung an die „Grundsätze des Strahlenschutzes“ und die „bergtechnische Sicherheit“ (§ 57 b Abs. 2, Satz 4 AtG) zu knüpfen, nicht zu beanstanden.

- bb)

Sachgerecht ist zunächst die Verankerung des Kriteriums der „bergtechnischen Sicherheit“ als Abbruchkriterium. Es liegt auf der Hand, dass beim Entfall der „bergtechnischen Sicherheit“, z.B. bei konkreter Gefahr des Einsturzes des Grubengebäudes, die Rückholung nicht fortgesetzt werden kann.

- cc)

Problematisch ist allerdings die Inbezugnahme der Strahlenschutzgrundsätze in §§ 4 - 6 der Strahlenschutzverordnung durch § 57 b Abs. 2 Satz 5 AtG. Abgesehen von § 5 StrlSchVO, der auf die Vorschriften der StrlSchVO zur Dosisbegrenzung verweist und damit klare „Grenzwerte“ in Bezug nimmt, weisen der Rechtfertigungsgrundsatz (§ 4 StrlSchVO) und das Vermeidungs- und Minimierungsgebot (§ 6 StrlSchVO) nur geringe Direktionskraft auf und sind deshalb missbrauchsanfällig.

Besondere Probleme bereitet die Anknüpfung an den Rechtfertigungsgrundsatz in § 4 StrlSchVO. Danach muss die Zulassung von Tätigkeiten, wenn von ihnen Strahlenexpositionen oder Kontaminationen von Menschen und Umwelt ausgehen können, unter Abwägung ihres wirtschaftlichen, sozialen und sonstigen Nutzens gegenüber der möglicherweise von ihnen ausgehenden gesundheitlichen Beeinträchtigung gerechtfertigt sein. Die Rechtfertigung kann überprüft werden, sobald wesentliche neue Erkenntnisse über den Nutzen der oder die Auswirkung der Tätigkeit vorliegen.

Es stellt sich zunächst die Frage, ob die Rückholung von radioaktiven Abfällen überhaupt dem Rechtfertigungserfordernis unterliegt. Dagegen lässt sich zunächst anführen, dass die Rückholung radioaktiver Abfälle jedenfalls nicht in der Liste der nicht gerechtfertigten Tätigkeitsarten nach der Strahlenschutzverordnung (siehe Anlage XVI) genannt ist. Insofern ist die Rechtfertigung nicht von vornherein ausgeschlossen. Grundsätzlich ist nach § 4 i. V. m. § 2 Abs. 1 Nr. c StrlSchVO allerdings die Errichtung und der Betrieb von Anlagen des Bundes zur Sicherstellung und zur Endlagerung radioaktiver Abfälle rechtfertigungsbedürftig. Diese Rechtfertigung ist mit der Verabschiedung von § 57 b AtG durch das Zehnte Gesetz zur Änderung des AtG im Jahr 2009 erfolgt. Damit weist der „Betrieb und die Stilllegung“ der Schachanlage Asse II grundsätzlich die erforderliche Rechtfertigung auf. Meines Erachtens ist die Rückholung von Abfällen grundsätzlich unter das Begriffspaar „Betrieb“ und „Stilllegung“ eines Endlagers subsumierbar, sodass es insoweit keiner gesonderten Rechtfertigung für die Rückholung bedarf.

Wird im Lex-Asse der Bezug auf das Rechtfertigungskriterium aufrechterhalten, ist dies mit nicht unerheblichen Risiken für die beabsichtigte Rückholung verbunden. Denn in die Abwägung nach § 4 Abs. 1 StrlSchVO gehen nicht nur Aspekte des Gesundheits- und Umweltschutzes, sondern auch Aspekte des wirtschaftlichen, sozialen oder sonstigen Nutzens ein. Der nur generalklauselartig vorgezeichnete Abwägungsmechanismus räumt der Administration einen erheblichen Spielraum ein, der ihr die Begründung sowohl der Rückholung als auch des Abbruchs gestattet. Die Entsorgungskommission hat in einem anderen Kontext in ihrem Diskussionspapier vom 02.09.2011 zum Thema „Rückholung/ Rückholbarkeit hochradioaktiver Abfälle aus einem Endlager“ schlaglichtartig das Problem beleuchtet, dass mit ergebnisoffenen Abwägungsdirektiven im Strahlenschutz einhergehen kann. Dort heißt es auf Seite 15:

„Die Argumente zeigen die Problematik der Abwägung zwischen einer realen Strahlenbelastung (Beschäftigte, Anwohner der heutigen Generation) durch ein im Betrieb befindliches Endlager einerseits und einer zukünftigen potenziellen Strahlenbelastung (zukünftige Generation) eines vor langer Zeit verschlossenen Endlagers auf. Je nach Gewichtung

der Argumente erfolgt eine andere Entscheidung bezüglich Rückholbarkeit.“

Ähnliche Schwierigkeiten können auch in Hinblick auf das Minimierungsgebot in § 6 StrlSchVO entstehen, wenn dieser Grundsatz dazu benutzt wird, die Sinnhaftigkeit der Rückholung unter Rekurs auf geringere Strahlenbelastung für die betroffenen Asse-Mitarbeiter in Frage zu stellen.

Es wird deshalb empfohlen, als Abbruchkriterium allein auf die in § 5 StrlSchVO in Bezug genommenen Vorschriften zur Dosisbegrenzung abzustellen.

c) Schutz vor Missbrauch durch Klagerechte erforderlich

Im Hinblick auf einen möglichen Missbrauch der Abbruchkriterien sollte verstärkt auch über weitere Schutzmechanismen nachgedacht werden. Nach dem Gesetzentwurf ist im Falle einer beabsichtigten Abbruchentscheidung der Deutsche Bundestag zu unterrichten sowie vom Bundesamt für Strahlenschutz der Öffentlichkeit Gelegenheit zu einer Stellungnahme zu geben (§ 57 b Abs. 2 Satz 7 AtG). Dem Zwang zur Rechtfertigung der Abbruchentscheidung vor der parlamentarischen und allgemeinen Öffentlichkeit kommt sicherlich eine nicht unerhebliche Präventivwirkung zu und sollte beibehalten werden. Zur Abwendung eines vorschnellen Abbruchs sollten aber auch Kontrollchancen durch die Judikative eröffnet werden.

Bezüglich einer Abbruchentscheidung ist meines Erachtens fraglich, ob Klagerechte von Anwohnern oder Umweltschutzverbänden bestehen. Der sachliche Anwendungsbereich des Umweltrechtsbehelfsgesetzes ist meiner Erachtens nicht eröffnet. Die Abbruchentscheidung selbst ist nicht UVP-pflichtig im Sinne von § 1 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG. Es sollte deshalb in dem Gesetzentwurf **ausdrücklich** klargestellt werden, dass eine Abbruchentscheidung mit einer Verbandsklage nach dem Umweltrechtsbehelfsgesetz angefochten werden kann.

Im Hinblick auf den nach einer Abbruchentscheidung möglicherweise nur noch zeitlich geringen Spielraum für Rechtsschutz könnte in Anlehnung an andere Gebiete des Fachplanungsrechts der Instanzenzug begrenzt und stringente Fristenregelungen vorgesehen werden.

Ein Klagerecht, welches durch engagierte Umweltverbände wahrgenommen werden kann, könnte dem „Missbrauch“ der Abbruchkriterien durch die Verwaltung zusätzliche Grenzen setzen.

4. Optimierungsansätze bei der angestrebten Beschleunigung

Mit § 57 b Abs. 3 und 4 AtG wird der Versuch unternommen, den unstreitig bestehenden Bedarf nach Beschleunigung durch Sonderregelungen, die es bisher für Endlager nicht gab, zu befriedigen. Dies sind vor allem der vorzeitige Beginn, die Zulassung von Teilgenehmigungen, stringente Bescheidungsfristen sowie die Bündelung von Verfahrensrechten und UVP-Prüfungspflichten.

Beschleunigungsansätze im Recht sind prinzipiell mit Argusaugen zu betrachten. Das gilt vor allem bei der Relativierung von Strahlenschutzanforderungen (dazu noch unten). Beschleunigung führt im Recht häufig zu einem Verlust an Entscheidungsqualität und zu Rechtsschutzdefiziten. Es soll hier auch daran erinnert werden, dass die Beschleunigungsgesetzgebung, die das Fachplanungsrecht vor allem im Zusammenhang mit der deutschen Einheit überrollt hat, in der Vergangenheit von der Wissenschaft, NGOs und betroffenen Bürgern durchaus heftig kritisiert worden ist, vor allem auch weil Sie die Durchsetzungskraft administrativer Planungen zu Lasten des Bürgers und dessen Rechtsschutzmöglichkeiten in verfassungsrechtlich fragwürdiger Weise steigern sollte.

Trotz dieser Bedenken gibt es zur Inanspruchnahme von Sonderregeln der Beschleunigung in Ansehung der Gefahren, die von einem nicht ausschließbaren Wassereintrich in der Schachanlage Asse II ausgehen, kaum eine Alternative.

Es gibt insoweit meines Erachtens auch noch begrenzte weitere Optimierungsmöglichkeiten, die ausgeschöpft werden können, ohne dass frühzeitig Folgeentscheidungen präjudiziert werden. Das betrifft vor allem die Phase der „Faktenerhebung“, in der noch Klärungsbedarf bezüglich der Machbarkeit der Rückholung, besteht. Lassen sich in dieser Phase Maßnahmen identifizieren, die sowohl für die Rückholung als auch für die Abbruchvariante (Vollverfüllung) gleichermaßen nützlich wären, könnten diese sofort umgesetzt werden. Das könnte z.B. für die vorgezogene Auffahrung eines zweiten Schachts gelten.

Ebenso besteht m.E. kein Grund über die Frage der Rückholung im Sinne eines „Alles oder Nichts“ zu entscheiden. Steht schon heute fest, dass zumindest ein Teil der Abfälle zurückgeholt werden kann, könnte damit schon „parallel“ zu einer weiteren Faktenerhebung begonnen werden.

5. Relativierung von Strahlenschutz

§ 57 b Abs. 5 AtG sieht schließlich gewisse Abstriche beim Strahlenschutz vor, z.B. bei dem Störfallplanungswert vor (§ 57 b Abs. 5 Satz 3 AtG). Diese Regelung knüpft an Öffnungsklauseln in der Strahlenschutzverordnung sowie Vor-

gängerregelungen an, die Besonderheiten von DDR-Altlasten in Uranbergbau zum Gegenstand hatten.

Der Vorschlag, den Umgang mit radioaktiv belasteten Materialien (z.B. Laugen- oder Salzgrus) unter Tage bei Werten bis zum 10-fachen der Freimessungsgrenze zuzulassen (§ 57 b Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 AtG), stößt aus grundsätzlichen Erwägungen auf Skepsis. Die Heraufsetzung der Freimessungsgrenze ist meines Erachtens gegenüber den Beschäftigten in der Asse nur schwer zu rechtfertigen.

Eine Beschleunigung auf Kosten des Strahlenschutzes sollte vermieden werden.

Rechtsanwalt
Dr. Ulrich Wollenteit