



Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Umwelt,
Naturschutz u. Reaktorsicherheit

Ausschussdrucksache
17(16)689-A

Öffentliche Anhörung - 20.02.2013
18.02.2013

[Gaßner, Groth, Siederer & Coll.]
Partnerschaft von Rechtsanwälten

Berlin, 18.02.2013

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

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

Stellungnahme

Rechtsanwalt Hartmut Gaßner
unter Mitarbeit von Rechtsanwalt Dr. Georg Buchholz

Der Gesetzentwurf zur Beschleunigung der Rückholung radioaktiver Abfälle und der Stilllegung der Schachanlage Asse II (nachfolgend: Lex Asse) hat eine für Bundesgesetze ungewöhnliche Vorgeschichte.

Im Januar 2012 veranstaltete der Betreiber der Schachanlage Asse II, das Bundesamt für Strahlenschutz (BfS), einen Fachworkshop zum Sachstand der Rückholung der radioaktiven Abfälle aus der Asse. Darin wurden unter anderem rechtliche Hemmnisse und Beschleunigungspotenziale identifiziert und die Idee einer Lex Asse, also eines Gesetzes zur Beschleunigung der Rückholung erstmals skizziert. Daraufhin hat die Begleitgruppe Asse II einen von uns entwickelten Gesetzesvorschlag mit Erläuterungen vorgelegt.

Parallel dazu gab es schon im Januar 2012 politische Initiativen im Deutschen Bundestag für eine Lex Asse. NMU und BMU haben Vorschläge für eine Lex Asse erarbeitet. Die BerichterstatterInnen der im Gorleben-Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages vertretenen Frak-



tionen haben diese Entwicklungen aufgegriffen und gemeinsam mit Staatssekretärinnen des BMU und des NMU und unter Beteiligung der von mir vertretenen Begleitgruppe Asse II einen vom BMU vorgelegten Gesetzentwurf weiterentwickelt und schließlich in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht.

Erklärtes und fraktionsübergreifendes Ziel aller Beteiligten war und ist es, die Rückholung der in der Asse eingelagerten radioaktiven Abfälle zu beschleunigen. Der Beschleunigungsaspekt verlor indes zunehmend an Bedeutung. Im Laufe des Jahres 2012 wurde deutlich, dass die ursprünglich, insbesondere während des im Jahre 2010 abgeschlossenen Optionenvergleich avisierten Zeiträume für eine Rückholung unter Anwendung der geltenden Sicherheitsstandards und Verfahrensanforderungen nicht eingehalten werden können. Zugleich setzte sich die Erkenntnis durch, dass auch eine über Jahrzehnte andauernde Rückholung umsetzbar ist, wenn der als Risiko zwar nicht auszuschließende, aber bisher nicht eingetretene Fall eines unbeherrschbaren Lösungszutrittes weiterhin nicht eintritt. Vor diesem Hintergrund änderte sich der Fokus hin zur rechtlichen Absicherung der Rückholung und zur Definition von Abbruchkriterien für die Rückholung.

Seitens der Berichterstatte(r)innen der Fraktionen des Deutschen Bundestag ist zuletzt im Rahmen einer Informationsveranstaltung in Wolfenbüttel am 24. Januar 2013 betont worden, es herrsche ein breiter Konsens zwischen allen Fraktionen, dass die Rückholung der Abfälle aus der Schachanlage Asse II abgesichert und beschleunigt werden müsse. Das entspricht auch der Position der Hausleitungen des BMU, des BfS und des NMU.

Auf der Fachebene kann ein solcher Konsens bisher nicht unterstellt werden. Im Gesetzentwurf trägt vor allem die Formulierung des Abbruchkriteriums den Charakter eines Kompromisses. Diese Formulierung enthält ein Risiko, dass die angestrebte Absicherung und Beschleunigung der Rückholung auch nach Verabschiedung dieser Lex Asse weiter auf Grund unterschiedlicher Auffassungen über die Zweckmäßigkeit einer unverzüglichen Rückholung gehemmt und verzögert wird. Dieses Risiko wird sich nie ganz ausschließen lassen. Es kann aber noch weiter verringert werden.



Dazu will ich – aus meiner persönlichen Sicht – nachfolgend die unterschiedlichen Einschätzungen und Interessenlagen auf der Fachebene in Bezug auf die Rückholung (1.) sowie Ziel und Funktion der Lex Asse (2.) darstellen. Ein Umsetzungsrisiko beinhalten vor allem die bisher vorgesehenen Verweise auf die Strahlenschutzgrundsätze der Rechtfertigung (3.) und der Minimierung (4.). Dieses Risiko könnte durch Klarstellung des Gewollten minimiert werden (5.).

Im Übrigen nehme ich kurz zur Regelung der Pflichtenkollision (6.) und zu Regelungen zur Beschleunigung (7.) Stellung.

1. Einschätzungen und Interessenlagen

Im Grunde können auf der Fachebene drei verschiedene Interessengruppen unterschieden werden:

- Die erste Gruppe geht davon aus, dass die in der Asse eingelagerten radioaktiven Abfälle auch langfristig hinreichend sicher in der Asse verbleiben können. Der Langzeitsicherheitsnachweis könne unter Beachtung der für vergleichbare Endlager wie das Endlager Morsleben herangezogenen Kriterien, nämlich der Unterschreitung der Dosiswerte von 0,1 Millisievert bei wahrscheinlichen und 1 Millisievert bei unwahrscheinlichen Ereignissen,¹ erbracht werden. Wenn das nicht möglich sei, müssten notfalls für die Asse eigenständige, weniger strenge Kriterien herangezogen werden. Diese seien unter den gegebenen Umständen ausreichend und jedenfalls gegenüber einer Rückholung und den damit unvermeidlich verbundenen Strahlenexpositionen von Beschäftigten und den niemals völlig auszuschließenden Störfallrisiken für Beschäftigte und die Bevölkerung vorzuziehen. Die hinreichende Langzeitsicherheit könne, da es dafür keine rechtsverbindlichen Grenzwerte und Berechnungsmethoden gebe, bei unveränderter Rechtslage im Rahmen der behördli-

¹ So die Empfehlung der Strahlenschutzkommission „Radiologische Anforderungen an die Langzeitsicherheit des Endlagers Morsleben (ERAM)“ vom Dezember 2010 (veröffentlicht unter www.ssk.de).



chen Konkretisierung des maßgeblichen Standes von Wissenschaft und Technik festgelegt werden, notfalls müsse der Rechtsrahmen angepasst werden.

- Eine zweite Gruppe hält die Rückholung nur für zulässig, nachdem im Rahmen einer Rechtfertigungsprüfung nach Maßgabe des Art. 6 der Richtlinie 96/29/EURATOM (EURATOM-Grundnorm) im Rahmen einer Abwägung ihres wirtschaftlichen, sozialen oder sonstigen Nutzens gegenüber der möglicherweise von ihr ausgehenden gesundheitlichen Beeinträchtigung gerechtfertigt ist. Für eine solche Rechtfertigung könnte beispielsweise die Kollektivdosis im Falle der Rückholung einerseits und im Falle des Verbleibs der Abfälle andererseits als Maßstab herangezogen werden.²
- Eine dritte Gruppe geht davon aus, dass mit der Rückholung unverzüglich begonnen werden sollte, ohne dies von zusätzlichen Voraussetzungen abhängig zu machen. Diese Gruppe geht davon aus, dass ein hinreichend robuster Langzeitsicherheitsnachweis insbesondere wegen des Gebirgszustands schon prinzipiell wohl nicht erbracht werden kann. Ferner kann ein unbeherrschbarer Lösungszutritt zu keinem Zeitpunkt hinreichend sicher ausgeschlossen werden. Deshalb widerspricht der jetzige Zustand den gesetzlichen Anforderungen an ein Endlager. Ein Abwarten und Prüfen, ob ein Langzeitsicherheitsnachweis vielleicht doch erbracht werden kann oder ein langwieriger Abwägungsprozess zur Rechtfertigung der Rückholung vergrößern schon durch den Zeitablauf das Risiko eines unbeherrschbaren Lösungszutritts vor Beginn oder vor Abschluss der Rückholung. Die strahlungsfachliche Rechtfertigung der Rückholung ergibt sich deshalb schon jetzt einerseits aus der Notwendigkeit der sicheren Beseitigung radioaktiver Abfälle, andererseits aus der Dringlichkeit des Handelns mit Blick auf einen unbeherrschbaren Lösungszutritt. Eine weitere Verzögerung der Rückholung darf nicht dazu führen, dass die durch die frühere Ver-

² Die Kollektivdosis beschreibt die Summe der Strahlenexpositionen aller Beschäftigten oder der Bevölkerung; sie wird also um so größer, je mehr Personen einer Strahlenexposition ausgesetzt sind und je länger diese Exposition andauert. Die Kollektivdosis berücksichtigt indes nicht das individuelle Risiko der Einzelperson. Deshalb gibt es verbindliche Grenzwerte nur für die Individualdosis, nicht für die Kollektivdosis.



wendung radioaktiver Stoffe verursachten Risiken bei einem unsicheren Verbleib der Abfälle auf künftige Generationen verlagert werden. Vielmehr tragen die heutigen Generationen die Verantwortung für eine sichere Beseitigung. Aus heutiger Sicht bietet nach Maßgabe des Optionenvergleichs des BfS aus dem Jahr 2010 nur eine unverzügliche Rückholung eine hinreichende Aussicht auf eine sichere Beseitigung der Abfälle.

2. Ziel und Funktion der Lex Asse

Wir verstehen den Gesetzentwurf als klares Bekenntnis des Gesetzgebers, dass im Sinne der dritten Gruppe der unverzügliche Beginn der Rückholung ermöglicht werden soll.

Das ergibt sich aus der Überschrift des Gesetzes, aus der Regelung, dass die Stilllegung vorzugsweise nach Rückholung der radioaktiven Abfälle erfolgen soll (Abs. 2 Satz 3) und aus dem Abbruchkriterium (Abs. 2 Satz 4 und 5 des Entwurfs).

Durch das Abbruchkriterium wird klargestellt, dass nicht die Rückholung, sondern ein Abbruch der Rückholung einer Rechtfertigung bedarf. Der Abbruch ist nur zulässig, wenn das gesetzliche Abbruchkriterium erfüllt ist. Die Beweislast für das Vorliegen eines Abbruchkriteriums trägt also derjenige, der die Rückholung abbrechen will. Solange dieser Beweis nicht gelingt, werden BMU und BfS durch die Lex Asse verpflichtet, die Rückholung unverzüglich und effizient fortzusetzen.

Einige der so gewissermaßen beweisbelasteten Vertreter der ersten und der zweiten Gruppe werden im Falle der Verabschiedung des Gesetzentwurfes möglicherweise weiterhin versuchen, die Rückholung möglichst schnell abubrechen oder jedenfalls zu verzögern. Dazu werden sie nachweisen müssen, dass ein Abbruchkriterium erfüllt ist. Es kommt also auf die inhaltliche Ausgestaltung des Abbruchkriteriums an.

Der Entwurf sieht den Abbruch der Rückholung vor, wenn sie für die Bevölkerung und die Beschäftigten aus radiologischen oder sonstigen sicherheitsrelevanten Gründen nicht vertretbar ist (Abs. 2 Satz 4). Das ist insbesondere der Fall, wenn näher bestimmte Strahlenschutzgrundsätze



nicht eingehalten oder die bergtechnische Sicherheit nicht mehr gewährleistet werden können (Abs. 2 Satz 5).

Der Begriff der Vertretbarkeit ist ein unbestimmter und wertungsabhängiger Rechtsbegriff. Die Wertungsmöglichkeit wird dadurch wesentlich eingeschränkt, dass allein radiologische oder sonstige sicherheitsrelevante Gründe die Unvertretbarkeit der Rückholung begründen können. Die Kosten sind damit von vornherein kein Grund für einen Abbruch der Rückholung.

Denkbare radiologische oder sonstige sicherheitsrelevante Gründe werden konkretisiert durch bestimmte Strahlenschutzgrundsätze und die bergtechnische Sicherheit. Diese Aufzählung ist nicht abschließend („insbesondere“). Welche sonstigen Gründe hier noch in Betracht kommen könnten, bleibt unklar; es dürfen aber nur sicherheitsrelevante Gründe sein.

Die in Bezug genommenen Strahlenschutzgrundsätze sind die Grundsätze der Rechtfertigung (§ 4 StrlSchV), der Dosisbegrenzung (§ 5 StrlSchV) und der Vermeidung unnötiger Strahlenexpositionen und Dosisreduzierung (Minimierungsgebot, § 6 StrlSchV).

Davon ist der Grundsatz der Dosisbegrenzung eine Selbstverständlichkeit. Er besagt, dass die Dosisgrenzwerte für die Bevölkerung und für die beruflich strahlenexponierten Personen nicht überschritten werden dürfen. Es handelt sich um eine Dopplung mit der ohnehin in Abs. 2 Satz 8 vorgesehenen Regelung.

3. Rechtfertigungsgrundsatz als Umsetzungsrisiko

Missverständlich und überflüssig ist aus unserer Sicht die in Bezugnahme des Grundsatzes der Rechtfertigung. Nach § 4 StrlSchV müssen neue Tätigkeitsarten nach Maßgabe einer Abwägung der Vor- und Nachteile gerechtfertigt sein. Auch die Rechtfertigung bestehender Tätigkeitsarten kann überprüft werden. Die nicht gerechtfertigten Tätigkeitsarten sind in Anlage XVI zur Strahlenschutzverordnung genannt. Dazu gehört beispielsweise die Verwendung radioaktiver Leuchtfarben.



Der in § 4 StrlSchV enthaltene Rechtfertigungsgrundsatz ist aus unserer Sicht hier nicht einschlägig. Die Rückholung radioaktiver Abfälle ist keine eigenständige Tätigkeitsart. Eine Tätigkeitsart ist in erster Linie gekennzeichnet durch ihren Zweck. Allein unter Berücksichtigung des Tätigkeitszwecks lassen sich Nutzen und Risiken gegeneinander abwägen. Die Rückholung zuvor eingelagerter radioaktiver Abfälle ist aber kein Selbstzweck. Es handelt sich vielmehr um eine im Falle der Asse notwendige Maßnahme zur sicheren Beseitigung der Abfälle, weil sich die ursprüngliche Annahme, die Abfälle könnten durch Einlagerung in der Asse sicher beseitigt werden, als falsch erwiesen hat. Einschlägige Tätigkeitsart ist also die Beseitigung radioaktiver Abfälle. Diese trägt ihre Rechtfertigung schon dadurch in sich, dass sie dem Bund als gesetzlicher Aufgabe zugewiesen ist (§ 9 a Abs. 3 AtG). Damit wird die radiologische Rechtfertigung der notwendigen Maßnahmen zur sicheren Beseitigung radioaktiver Abfälle durch den Gesetzgeber verbindlich festgestellt. Niemand kann sich der Verpflichtung zur sicheren Beseitigung radioaktiver Abfälle durch Bezugnahme auf den Rechtfertigungsgrundsatz entziehen.

Auch die Beispiele in der Liste der nicht gerechtfertigten Tätigkeitsarten in Anlage XVI zu § 4 StrlSchV zeigt, dass diese Vorschrift auf die Schachanlage Asse nicht anwendbar ist. Diese Liste muss als abschließende Liste verstanden werden, so dass nur diejenigen Tätigkeitsarten, die in die Liste aufgenommen worden sind, als nicht gerechtfertigt anzusehen sind. Auch danach kann die Regelung auf die Asse nicht angewandt werden.

Gleichwohl kann der Verweis auf den Rechtfertigungsgrundsatz von Vertretern der ersten und der zweiten Gruppe so interpretiert werden, dass die Rückholung schon dann abgebrochen werden könne, wenn BMU, BfS oder NMU im Rahmen einer erneuten behördlichen Rechtfertigungsprüfung zu dem Schluss kommen, dass die Rückholung zwar weiterhin unter Einhaltung der Dosisgrenzwerte möglich wäre, dass aber der dadurch erreichbare langfristige Sicherheitsgewinn unter Berücksichtigung neuerer Untersuchungen die auch unterhalb der Dosisgrenzwerte bestehenden Risiken aus den mit der Rückholung unvermeidlich verbundenen Strahlenexpositionen nicht rechtfertigen. Das würde den Gegnern der Rückholung ermöglichen, unter dem Mantel nahezu jeder neuen Erkenntnis die Grundentscheidung des Gesetzgebers wieder in Frage zu stellen.



Im Ergebnis ist der Verweis auf den Rechtfertigungsgrundsatz in § 4 StrlSchV damit weder notwendig noch sinnvoll; er sollte gestrichen werden.

4. Minimierungsgrundsatz

Auch der Verweis auf das Minimierungsgebot in § 6 StrlSchV ist ambivalent.

Das darin enthaltene Gebot, dass auch bei Maßnahmen zur Rückholung unnötige Strahlenexpositionen zu vermeiden und Strahlenexpositionen auch unterhalb der Grenzwerte so gering wie möglich zu halten sind, ist auf der einen Seite eine Selbstverständlichkeit. Das Minimierungsgebot würde auch ohne diesen Verweis gelten, da für die Schachanlage Asse schon nach geltendem Recht und auch nach dem Änderungsvorschlag generell die für Bundesendlager geltenden Vorschriften anzuwenden sind (§ 57 b Abs. 1 AtG).

Der Verweis im Rahmen der Abbruchkriterien könnte deshalb auch hier so (miss-)verstanden werden, dass die Rückholung abzubrechen sei, wenn sich die damit zwangsläufig verbundene Strahlenexposition als unnötig erweist, weil sich der Verbleib der Abfälle in der Asse (aus Sicht der ersten Gruppe) als hinreichend sicher darstellt.

Deshalb sollte auch dieser Verweis gestrichen werden.

5. Vorschlag zur Klarstellung

Im Ergebnis beinhaltet der in Abs. 2 Satz 5 enthaltene Verweis auf Strahlenschutzgrundsätze zumindest ein Verunsicherungspotenzial.

Dieses Verunsicherungspotenzial kann auf einfache Weise dadurch beseitigt werden, dass nicht auf alle drei Grundsätze des Strahlenschutzes des Teils 2 Kap. 1 der Strahlenschutzverordnung, sondern nur (wie in Abs. 2 Satz 8) auf die in § 5 StrlSchV niedergelegten Dosisgrenzwerte für die



Bevölkerung und für die beruflich strahlenexponierten Personen verwiesen wird. Als Folgeänderung kann Abs. 2 Satz 8 gestrichen werden.

Damit wäre klargestellt, dass der Gesetzgeber mit der Lex Asse die Rechtfertigung der Rückholung so lange verbindlich festgestellt hat, wie die Rückholung ohne Verletzung von Sicherheitsanforderungen, insbesondere ohne Verletzung von Dosisgrenzwerten, möglich ist. Ein Abbruch ist nur gerechtfertigt, wenn die Rückholung zu unzulässigen Strahlenexpositionen führen würde.

Vertreter der ersten Gruppe, die einen Langzeitsicherheitsnachweis nach wie vor für möglich erachten, mögen dem entgegenhalten, dass die Rückholung auch dann abgebrochen werden müsse, wenn die Sicherheit des Verbleibs nachgewiesen ist, selbst wenn auch eine Rückholung ohne Überschreitung von Dosisgrenzwerten möglich wäre.

Dieser Fall kann theoretisch ein ungeschriebener Fall sein, in dem die Rückholung aus sicherheitsrelevanten Gründen nicht vertretbar wäre (vgl. Abs. 2 Satz 4 und Abs. 2 Satz 5 „insbesondere“). Er würde aber voraussetzen, dass ein mit dem Langzeitsicherheitsnachweis für andere Endlager vollständig vergleichbarer Langzeitsicherheitsnachweis nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erbracht werden kann, was beim Gebirgszustand der Asse sehr unwahrscheinlich ist. Der Verweis auf den Grundsatz der Rechtfertigung und das Minimierungsgebot ist deshalb nicht erforderlich.

Weiter ist zu berücksichtigen, dass das Abbruchkriterium auch unterhalb einer Verletzung von Dosisgrenzwerten den Zeitpunkt bestimmt, ab dem die Rückholung beendet und ein Rest verbleibender radioaktive Stoffe, seien es radioaktive Abfälle oder kontaminiertes Salz, in der Schachanlage verbleiben kann. Auch dafür wird man jedoch fordern können, dass die Rückholung erst abgebrochen werden darf, wenn die Langzeitsicherheit mit dem verbleibenden Rest radioaktiver Stoffe so sicher feststellbar ist, dass eine Fortsetzung der Rückholung aus sicherheitsrelevanten Gründen nicht mehr vertretbar wäre. Deshalb ist auch dafür der Verweis auf den Grundsatz der Rechtfertigung und das Minimierungsgebot nicht erforderlich.



6. Pflichtenkollision

Die bloße Regelung eines Abbruchkriteriums für die Rückholung könnte zur Handlungsunfähigkeit des Betreibers führen, wenn dieser zwar die Rückholung beenden müsste, die Schachanlage aber gleichwohl nicht stilllegen könnte, weil der dafür erforderliche Langzeitsicherheitsnachweis nicht erbracht werden kann.

Um für diesen Fall der Pflichtenkollision (Stilllegungspflicht einerseits, Vorsorgepflicht andererseits) handlungsfähig zu bleiben, enthält der Entwurf das Gebot, die Schachanlage mit der nach einer Abwägung der Vor- und Nachteile bestmöglichen Option stillzulegen (Abs. 2 Satz 6).

Wir gehen davon aus, dass eine Rückholung unter Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen möglich sein wird. Sollte sich diese Annahme als falsch herausstellen, wird man unter Berücksichtigung der konkret erforderlichen Abweichung und von gesetzlichen Anforderungen die Vor- und Nachteile aller möglichen Stilllegungsoptionen erneut prüfen müssen.

Hier erscheint eine nähere gesetzliche Vorgabe kaum möglich, da die Entscheidung letztlich von den derzeit nicht absehbaren konkreten Umständen abhängig gemacht werden müsste.

7. Regelungen zur Beschleunigung

Die in den Absätzen 3 und 4 enthaltenen Regelungen dienen der Klarstellung und Beschleunigung der für die Rückholung erforderlichen Genehmigungsverfahren. Es soll einerseits Rechtssicherheit geschaffen werden, andererseits soll durch ein hohes Maß an verfahrensrechtlicher Flexibilität eine Optimierung der Verfahren ermöglicht werden, ohne dass dies zu Lasten der materiellen Sicherheit geht.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen sind allesamt zu begrüßen. Sie werden in erster Linie die für eine möglichst schnelle Rückholung erforderliche Rechtssicherheit schaffen. Inwieweit das darin enthaltene Beschleunigungspotenzial genutzt werden kann, bleibt abzuwarten.