



Ausarbeitung

Rückbau abgeschalteter Atomkraftwerke

Rechtsgrundlagen, Lagerung zurückgeholter Materialien und
Kostentragung



Rückbau abgeschalteter Atomkraftwerke

Rechtsgrundlagen, Lagerung zurückgeholter Materialien und Kostentragung

Verfasser/in:

[REDACTED]

[REDACTED]

Aktenzeichen:

WD 3 - 3000 - 046/14

Abschluss der Arbeit:

31. März 2014

Fachbereich:

WD 3: Verfassung und Verwaltung

Telefon:

[REDACTED]

1. Einleitung

In Deutschland befinden sich derzeit neun Kernkraftwerke in Betrieb, acht Kernkraftwerke sind endgültig abgeschaltet, ohne dass bislang eine Stilllegungsgenehmigung erteilt wurde, weitere 16 befinden sich in Stilllegung. Die Stilllegung ist bei drei Kernkraftwerken abgeschlossen bzw. sie wurden aus dem Geltungsbereich des Atomgesetzes (AtG)¹ entlassen.²

Nach der endgültigen Abschaltung einer kerntechnischen Anlage wie eines Kernkraftwerkes schließt sich die Nachbetriebsphase an, während welcher Arbeiten zur Vorbereitung der Stilllegung durchgeführt werden.³ Hierzu gehören die Arbeiten zur Dekontaminierung von Behältnissen, Oberflächen und Rohrleitungen. Ferner muss in Kernkraftwerken das aktivierte Material entsorgt werden. Zur Stilllegung können Anlagen entweder direkt nach ihrer Abschaltung abgebaut oder zunächst für einige Jahre sicher eingeschlossen werden, um vor dem nachfolgenden Abbau eine Reduzierung des Aktivitätsinventars durch radioaktiven Zerfall zu erreichen („sicherer Einschluss“).⁴

Die Stilllegung einer kerntechnischen Anlage erfordert ein umfassendes Genehmigungsverfahren, welches insbesondere Aspekte des Strahlenschutzes und mögliche Auswirkungen auf die Umwelt einschließt. Die rechtlichen Rahmenbedingungen der Stilllegung wurden nicht in einem Regelwerk zusammengeführt, sondern finden sich in den allgemeinen Regelungen des Atomrechts.

In dieser Ausarbeitung werden die Rechtsgrundlagen für den Rückbau stillgelegter Kernkraftwerke dargelegt. Ferner wird untersucht, wer die Entsorgungspflicht für die zurückgeholten Materialien und wer die Kosten für den Rückbau sowie die Lagerung der stillgelegten Kernkraftwerke trägt.

2. Rechtsgrundlagen für Stilllegung und Rückbau von Anlagen

Gemäß § 7 Abs. 1 AtG bedarf es zum Betrieb einer kerntechnischen Anlage einer Genehmigung. Auch die **Stilllegung**, der **sichere Einschluss** sowie der **Abbau von Anlagen und Anlagenteilen** im Sinne des § 7 Abs. 1 S. 1 AtG sind genehmigungspflichtig, § 7 Abs. 3 AtG. Diese Vorhaben sind gemäß Punkt 11.1 der Anlage 1 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung

1 Atomgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Juli 1985 (BGBl. I S. 1565), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 28. August 2013 (BGBl. I S. 3313) geändert worden ist.

2 Bundesamt für Strahlenschutz, Auflistung kerntechnischer Anlagen in der Bundesrepublik Deutschland, Stand November 2013, im Internet abrufbar unter: http://www.bfs.de/de/kerntechnik/Kerntechnische_Anlagen_in_Deutschland (zuletzt abgerufen am 28. März 2014).

3 Diese und folgende Informationen sind der Internetseite des Bundesamtes für Strahlenschutz entnommen, im Internet abrufbar unter: <http://www.bfs.de/de/kerntechnik/stillegung/einfuehrung.html> (zuletzt abgerufen am 28. März 2014).

4 Für Definitionen vgl. den BMU-Leitfaden zur Stilllegung, zum sicheren Einschluss und zum Abbau von Anlagen oder Anlagenteilen nach § 7 des Atomgesetzes vom 12. August 2009, BAnz 2009, Nr. 162a, S. 18, im Internet abrufbar unter: http://www.bfs.de/de/bfs/recht/rsh/volltext/3_BMU/3_73_1109.pdf (zuletzt abgerufen am 28. März 2014).

(UVPG)⁵ uvp-pflichtig; darüberhinaus erfordert die Atomrechtliche Verfahrensordnung (AtVfV)⁶ in ihrem Anwendungsbereich häufig die Beteiligung der Öffentlichkeit durch Bekanntmachung des Vorhabens und Auslegung der Unterlagen, vgl. §§ 4, 6 AtVfV. Ferner relevant ist die Strahlenschutzverordnung (StrlSchV)⁷ für die Frage, wann die durch kerntechnische Anlagen einzuhaltende erforderliche Vorsorge nach dem Stand von Wissenschaft und Technik als gewährleistet anzusehen ist.⁸

Zu beachten ist, dass die **Genehmigungspflicht gemäß § 7 Abs. 3 S. 2 AtG entfällt**, wenn die ursprüngliche Betriebsgenehmigung die konkrete Maßnahme bereits gestattet oder wenn eine sog. aufsichtliche Anordnung im Sinne des § 19 Abs. 3 AtG erlassen wurde.

Die Stilllegungsgenehmigung wird auf Antrag erteilt. Da die Antragstellung dem Betreiber freisteht, besteht grundsätzlich keine Pflicht, die Anlage nach ihrem Herunterfahren oder nach Erreichen der Reststrommenge still zu legen; die Anlage kann im sog. Nullbetrieb verbleiben.⁹ Insofern existiert **weder eine Stilllegungs- noch eine Rückbaupflicht** des Betreibers.¹⁰

Die Stilllegungsgenehmigung gestattet dem Betreiber, Maßnahmen hinsichtlich der Stilllegung zu ergreifen; es besteht aber kein Zwang, solche tatsächlich vorzunehmen.¹¹ An sich bleibt die Betriebsgenehmigung wirksam.¹² Bei Erreichen der Reststrommenge erlischt nach § 7 Abs. 1a AtG auch lediglich die Berechtigung zum Leistungsbetrieb, nicht die Betriebsgenehmigung als solche.¹³ Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) geht jedoch davon aus, dass die Betriebsgenehmigung zusammen mit dem Erlass der Stilllegungsgenehmigung ganz oder teilweise entzogen werden kann.¹⁴ In der Regel wird der Betreiber ohnehin auf eine Stilllegungsgenehmigung hinwirken, um die strengen Vorgaben aus der Betriebsgenehmigung nicht mehr

5 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Februar 2010 (BGBl. I S. 94), das zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 25. Juli 2013 (BGBl. I S. 2749) geändert worden ist.

6 Atomrechtliche Verfahrensverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Februar 1995 (BGBl. I S. 180), die zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 9. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2819) geändert worden ist.

7 Strahlenschutzverordnung vom 20. Juli 2001 (BGBl. I S. 1714; 2002 I S. 1459), die zuletzt durch Artikel 5 Absatz 7 des Gesetzes vom 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212) geändert worden ist.

8 Wittkamp, Die rechtlichen Rahmenbedingungen des Rückbaus von Kernkraftwerken, 2012, S. 25.

9 Dieser Regelungszustand ist rechtspolitisch umstritten; die Diskussion ist dargestellt bei Wittkamp, Fn. 8, S. 44 ff.

10 So Wittkamp, Fn. 8, S. 47 und S. 51 sowie die Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage, BT-Drs. 17/7777, Frage 1.

11 Breuer, Rechtsprobleme der Stilllegung kerntechnischer Anlagen zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität, DVBl. 2005, 1359 (1363).

12 Breuer, Fn. 11, 1359 (1363).

13 Vgl. die Begründung des Gesetzentwurfes in BT-Drs. 14/6890, S. 21.

14 Vgl. BMU-Leitfaden, Fn. 4, S. 10.

einhalten zu müssen.¹⁵ Anzumerken ist, dass das Gericht der Europäischen Union aufgrund von Vorsorgeerwägungen sehr wohl annimmt, dass der deutsche Gesetzgeber stillschweigend von einer Abbaupflichtung der Betreiber ausgeht.¹⁶ Es obliegt jedoch dem Gesetzgeber, eine entsprechende Verpflichtung z.B. durch ausdrückliche Regelung im AtG zu begründen. Aus § 7 Abs. 3 S. 1 AtG lässt sich vielmehr entnehmen, dass die an die Stilllegung anschließenden Alternativen des sicheren Einschlusses oder des Rückbaus gleichberechtigt nebeneinander stehen.¹⁷

Die Ausführung des Atomrechts liegt überwiegend in der Zuständigkeit der Länder. Angesichts in den kommenden Jahren anstehender Stilllegungen und des Rückbaus zahlreicher Kernkraftwerke haben der Bund, vertreten durch das BMU, und die zuständigen Genehmigungsbehörden der Länder einen „**Leitfaden zur Stilllegung, zum sicheren Einschluss und zum Abbau von Anlagen oder Anlagenteilen nach § 7 des Atomgesetzes**“¹⁸ beschlossen. Diese wie auch andere Bekanntmachungen des BMU sind keine rechtlich verbindlichen Rechtsverordnungen oder Verwaltungsvorschriften; da sie zahlreiche technische Normen enthalten, kommt ihnen aber erhebliche praktische Bedeutung zu.¹⁹

3. Rechtsgrundlagen für Entsorgung und Lagerung von Brennstoffen

Der Anlagenbetreiber hat als Abfallverursacher gemäß § 9a Abs. 1 AtG dafür zu sorgen, dass radioaktive Reststoffe schadlos verwertet oder geordnet beseitigt werden.²⁰ Aus § 76 Abs. 1 StrlSchV ergibt sich eine **Entsorgungsverpflichtung** mit dem Inhalt, radioaktive Abfälle grundsätzlich an eine Anlage des Bundes zur Sicherstellung und Endlagerung abzuliefern. Dabei besteht nach § 9a Abs. 1b AtG eine Nachweispflicht der Betreiber darüber, dass ausreichende Zwischenlagerungsmöglichkeiten bis zu Endlagerung der atomaren Abfälle bestehen. Diese Verpflichtung erstreckt sich allerdings lediglich auf aus der Anlage ausgebaute Teile; die stillgelegte Betriebsstätte selbst ist nicht von der Entsorgungspflicht aus § 9a AtG erfasst.²¹ Nach OVG Lüneburg bedarf die Genehmigung zur Aufbewahrung von Brennstoffen keiner UVP.²²

Die Einrichtung von Sammelstellen für die **Zwischenlagerung** der Abfälle obliegt den **Ländern**; hingegen hat der **Bund** Stellen für die Sicherstellung und **Endlagerung** zu errichten, vgl. § 9a Abs. 3 S. 1 AtG. Dritte können gemäß § 9a Abs. 3 S. 2 und 3 AtG zur Pflichterfüllung des Bundes

15 Wittkamp, Fn. 8, S. 88.

16 EuG, EWS 2006, 419-423, Urteil vom 26. Januar 2006, Az. T-92/02 („Stadtwerke Schwäbisch Hall u.a. /Kommission“).

17 Breuer, Fn. 11, 1359 (1361).

18 Siehe Fn. 4.

19 Wittkamp, Fn. 8, S. 27 m.w.N.

20 Vgl. auch die Nr. 1.3 der Bekanntmachung der Richtlinie zur Kontrolle radioaktiver Reststoffe und radioaktiver Abfälle vom 19. November 2008 (BAnz. 2008, Nr. 197, S. 4777), S. 2.

21 Wittkamp, Fn. 8, S. 51.

22 OVG Lüneburg, Beschluss vom 25. April 1996 - 7 M 6278/95, vgl. NVwZ-RR 1997, 281-283.

herangezogen werden. Regelungen zur Suche eines Endlagerstandortes finden sich in dem am 1. Januar 2014 in Kraft getretenen **Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle** (StandAG)²³. Die Anlagen des Bundes setzen ein Planfeststellungsverfahren oder eine auf einem Bundesgesetz beruhende Genehmigung voraus, § 9b Abs. 1 S. 1 und Abs. 1a S. 1 AtG. Für die Zwischenlager der Länder gilt dies gemäß § 9c AtG entsprechend.

4. Kostenregelungen für Stilllegung und Rückbau von Anlagen

Die bei der Stilllegung und dem Rückbau von Anlagen anfallenden Kosten hat der Betreiber zu tragen. Entsprechend haben die Betreiber Rücklagen zu bilden.²⁴ Das AtG sieht aber keine Verpflichtung vor, die Rücklage entsprechender Finanzmittel gegenüber den zuständigen Behörden nachzuweisen.²⁵ Diskutiert wird, ob sich eine sog. Pflicht zur Stilllegungsvorsorge aus § 249 Abs. 1 S. 1 Handelsgesetzbuch²⁶ ergeben könnte, weil die öffentlich-rechtlichen Schutzpflichten des Betreibers aus dem AtG als „Verbindlichkeiten“ im Sinne der Norm anzusehen seien.²⁷ Es obliegt aber dem Gesetzgeber, eine Rücklagenachweispflicht einzuführen.²⁸

Im Rahmen atomrechtlicher Verfahren erhebt die Verwaltung grundsätzlich gemäß § 21 AtG für ihr Tätigwerden Kosten. Die konkreten Regelungen finden sich in der Kostenverordnung zum Atomgesetz (AtKostV)²⁹, § 21 Abs. 3 AtG. Ferner kommen landesrechtliche Kostenvorschriften zur Anwendung, § 21 Abs. 5 AtG.

Wird die Genehmigung zum Betrieb einer Anlage im Zuge der geplanten Stilllegung zurückgenommen oder widerrufen, kann dem Berechtigten eine angemessene Entschädigung im Sinne des

23 Standortauswahlgesetz vom 23. Juli 2013 (BGBl. I S. 2553).

24 Zum Stand der Rücklagen im Jahr 2010 s. Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage (Frage 24), BT-Drs. 17/3447. Der Bundesrechnungshof weist in seinen „Bemerkungen 2010 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes – Weitere Prüfungsergebnisse – vom 12. April 2011“ darauf hin, dass wegen der unterschiedlichen Zuständigkeiten und Fachkompetenzen weder der Bund noch die Länder die Höhe der Rückstellungen sachgerecht beurteilen können. Vgl. zur Höhe der Rückstellungen einzelner deutscher Kernkraftwerke das Arbeitspapier des FÖS „Vergleich der Rückstellungen für Stilllegung/Rückbau und Entsorgung und Schlussfolgerungen für Transparenz und Überprüfung“ vom 8. April 2013, S. 2 und S. 3, im Internet abrufbar unter: <http://www.foes.de/pdf/2013-04-08-Vgl-KKW-Rueckstell.pdf> (zuletzt abgerufen am 31. März 2014).

25 Wittkamp, Fn. 8, S. 71.

26 Handelsgesetzbuch in der im BGBl. III, Gliederungsnummer 4100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 4. Oktober 2013 (BGBl. I S. 3746) geändert worden ist.

27 Vgl. Wittkamp, Fn. 8, S. 73 (m.w.N.) mit dem Hinweis auf die gesetzgeberische Wertung in § 6 Abs. 1 Nr. 3a lit. d Einkommensteuergesetz: „Rückstellungen für die Verpflichtung, ein Kernkraftwerk stillzulegen, (...)“.

28 Zu den Versuchen in der 17. Wahlperiode s. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, BT-Drs. 17/14187.

29 Kostenverordnung zum Atomgesetz vom 17. Dezember 1981 (BGBl. I S. 1457), die zuletzt durch Artikel 2 Absatz 96 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154) geändert worden ist.

§ 18 Abs. 1 S. 1 AtG zustehen. Die Kostenlast trifft den Rechtsträger der handelnden Behörde, also den Bund oder das Land, vgl. § 18 Abs. 1 S. 2 AtG. Es besteht aber eine „interne“ Ausgleichspflicht zwischen Bund und Ländern aus § 18 Abs. 4 AtG, wenn das Verwaltungshandeln bei einer Gesamtabwägung vorrangig dem Interesse eines anderen Landes bzw. dem des Bundes dient. Sofern der Betreiber Anlass zum Entzug der Genehmigung gegeben hat oder Gefahren von der Anlage ausgehen, besteht gemäß § 18 Abs. 2 AtG kein Entschädigungsanspruch.

5. Kostenregelungen für Entsorgung und Lagerung von Brennstoffen

Die bei der Entsorgung und Lagerung radioaktiver Abfälle entstehenden Kosten sind vom Betreiber der Anlage zu tragen. Es gilt das sog. **Verursacherprinzip**³⁰, was auf der Umsetzung europarechtlicher Vorgaben beruht.³¹

Für die Benutzung von staatlichen Zwischen- und Endlagern werden gemäß § 21a Abs. 1 S. 1 AtG Kosten erhoben. Die nähere Ausgestaltung erfolgt durch ausgewählte Vorschriften des Verwaltungskostengesetzes (VwKostG)³² bzw. durch das Bundesgebührengesetz (BGebG)³³, vgl. § 21a Abs. 1 S. 3 AtG. Kostengläubiger ist gemäß § 12 VwKostG bzw. § 5 Nr. 1 BGebG der Rechtsträger der tätig gewordenen Behörde. Darüberhinaus finden landesrechtliche Kostenvorschriften Anwendung, vgl. § 21a Abs. 1 S. 4 AtG. Die mit der Organisation von Zwischenlagern betrauten Landesstellen können die Kostenerhebung durch ein Entgelt ersetzen, vgl. § 21a Abs. 3 AtG.

Der Bund erhebt ferner nach § 21b Abs. 1 S. 1 AtG unabhängig von der tatsächlichen Inanspruchnahme Beiträge für die Einrichtung und Unterhaltung von Endlagern. Ausweislich des Wortlautes trifft die Beitragslast denjenigen, der einen Vorteil aus der möglichen Inanspruchnahme des Lagers zieht. Die Betreiber genehmigungspflichtiger Anlagen sind in § 21b Abs. 2 AtG ausdrücklich als Adressat der Kostenlast genannt. Ferner besteht eine Pflicht zur Vorleistung gemäß § 21b Abs. 3 AtG i.V.m. der Endlagervorausleistungsverordnung (EndlagerVIV)³⁴. Danach ist der Aufwand des Bundes für die Einrichtung und Unterhaltung von Endlagerungsanlagen im Voraus durch den Inhaber einer atomgesetzlichen Genehmigung zu entrichten, sofern mit dem Anfall radioaktiver Abfälle zu rechnen ist, vgl. § 2 EndlagerVIV. Darüber hinaus werden die Betreiber mittels einer **Umlageverpflichtung in § 21 Abs. 1 S. 1 i.V.m. § 22 StandAG** an den Kosten des Bundes für die Suche und Auswahl eines Endlagerstandortes beteiligt. Die Umlage erfasst sächliche Verwaltungsausgaben, Personal- und Investitionsausgaben im Sinne des § 21 Abs. 2 StandAG; § 21b AtG

30 Meyer, Rückstellungen für Rückbau und Entsorgung im Atombereich – Analyse und Reformkonzept, ZNER 2012, 238 (238).

31 Vgl. Art. 4 Abs. 3 lit. e der Richtlinie über einen Gemeinschaftsrahmen für die verantwortungsvolle und sichere Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle, 2011/70/Euratom des Rates vom 19. Juli 2011.

32 Verwaltungskostengesetz vom 23. Juni 1970 (BGBl. I S. 821), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 5. Oktober 1994 (BGBl. I S. 2911) geändert worden ist; galt bis einschließlich 14. August 2013.

33 Nachfolgeregelung zum Verwaltungskostengesetz: Bundesgebührengesetz vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154).

34 Endlagervorausleistungsverordnung vom 28. April 1982 (BGBl. I S. 562), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 6. Juli 2004 (BGBl. I S. 1476) geändert worden ist.

und Regelungen der EndlagerVIV finden ausweislich des Wortlautes keine Anwendung. Die Umlagepflicht wird in Form einer Vorausleistung erfüllt, § 26 Abs. 1 StandAG.

Zu beachten ist zuletzt, dass die Einrichtung von Zwischen- und Endlagern nach § 9a Abs. 3 S. 1 AtG grundsätzlich Bund und Ländern obliegt. Überträgt der Bund jedoch seine Pflicht an einen Dritten, kann dieser für die Einrichtung und Benutzung des Endlagers ein Entgelt verlangen, vgl. § 9a Abs. 3 S. 4 AtG.

