

Grundsätzliche Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Verantwortung in der kerntechnischen Entsorgung

Dr. Lothar Brandmair

- Im Mittelpunkt des Entwurfs steht das Anliegen, bei Stilllegung, Rückbau und Entsorgung die Sach- und Finanzierungsverantwortung der Betreiber einerseits und des Staates andererseits jeweils deckungsgleich zu gestalten. Besonders zukunftsorientiert ist die Absicht, die Abfälle zukünftig in staatliche Obhut zu nehmen und damit die Verantwortung und Unternehmensplanung der Betreiber von der Endlagerfrage endgültig abzukoppeln. Das kommt in gleicher Weise den Unternehmen und der Gesellschaft zu Gute.

Dieser gelungene, von der KFK vorgezeichnete Kompromiss trägt dem Verursacherprinzip in vollem Umfang Rechnung. Ursächlich ist nach klassischer juristischer Definition jedes Verhalten, das nicht hinweggedacht werden kann, ohne dass das Ergebnis entfiere. Wenn man diesen, eigentlichen banalen Gedanken beachtet, kommt man zu einer differenzierten Betrachtungsweise. Es waren Staat und Unternehmen gemeinsam, die in Deutschland die Kernenergie auf den Weg gebracht haben. Dazu einige Tatsachen:

Mit den römischen Verträgen vom 25. März 1957 wurde u.a. die Euratom gegründet. In dem Vertrag ist die Aufgabe vorgegeben, "durch die Schaffung der für die schnelle Bildung und Entwicklung von Kernindustrien erforderlichen Voraussetzungen zur Hebung der Lebenshaltung in den Mitgliedstaaten und zur Entwicklung der Beziehungen mit den anderen Ländern beizutragen". Und weiter wird unter anderem das Ziel normiert, "Investitionen zu erleichtern und, insbesondere durch Förderung der Initiative der Unternehmen, die Schaffung der wesentlichen Anlagen sicherzustellen, die für die Entwicklung der Kernenergie in der Gemeinschaft notwendig sind". Diese Texte gelten in der Fassung des Vertrages von Lissabon bis heute.

Bei Inkrafttreten des Atomgesetzes am 1. Januar 1960 befand sich die Energieversorgung überwiegend in staatlichen und kommunalen Händen. Parteiübergreifend wurde Druck ausgeübt, in die nukleare Technologie zu investieren und eine Kernenergieindustrie in Deutschland aufzubauen. Angesichts der Zurückhaltung der EVUs übernahm der Staat auf vielfache Weise die Rolle des Initiators und Förderers der Kernenergie. Den Bedenken der EVU wurde vor allem mit dem Förderzweck in § 1 Nr. 1 AtG a.F. und mit wirtschaftlichen Anreizen Rechnung getragen. Der erste wirtschaftlich betriebene Leistungsreaktor war dann Gundremmingen A; er hatte seine Errichtung maßgeblich ERP-Krediten und Bürgschaften von Bund und Euratom zu verdanken.

Die in der Folge für die Kraftwerke nach § 7 AtG erteilten Genehmigungen waren aus Investitionsschutzgründen weder zeitlich befristbar -so noch heute § 17 Abs.1 AtG- noch auf die Produktion einer bestimmten Elektrizitätsmenge beschränkt. Der Ausbau der Kernenergie wurde nach der Ölkrise 1973 politisch nochmals stark forciert. Der damalige Bundeskanzler Helmut Schmidt bekannte sich bis ins hohe Alter dazu. Interview-Zitat aus "Auf eine Zigarette mit Helmut Schmidt" in der "Zeit" vom 24.Juli 2008: " Tschernobyl hat nicht dazu geführt, dass die Russen oder die Ukrainer die Kernkraftwerke aufgegeben hätten. Wir sind die einzigen, die diese Konsequenz gezogen haben. Wir wollen klüger sein als die ganze Welt. Sind wir aber nicht."

Damit im Einklang bestimmt die Richtlinie der EU vom 19.07.2011 über einen Gemeinschaftsrahmen für die verantwortungsvolle und sichere Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle, dass in Zusammenhang mit der Verfügbarkeit der Finanzmittel „die Verantwortung der Erzeuger abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle angemessen zu berücksichtigen ist.“

- Der Gesetzentwurf regelt zahlreiche Details, tut aber gut daran, nicht alle Einzelheiten abzudecken. Diese sollten einem öffentlich-rechtlichen Vertrag mit den Betreibern vorbehalten bleiben. Dazu bedarf es nicht unbedingt einer speziellen gesetzlichen Ermächtigung, § 54 VwVfG hält dafür die Grundlage bereit. Der KFK-Bericht ist prinzipiell auf eine derartige Vereinbarung angelegt: Bereits in der Überschrift ist von einem „neuen Entsorgungskonsens“ die Rede. S. 9 unten/S. 10 oben: „Vor diesem Hintergrund schlägt die Kommission vor, dass bei der Umsetzung des angestrebten Entsorgungskonsenses zwischen Bundesregierung und Betreiberunternehmen eine verbindliche Vereinbarung zur Absicherung der betroffenen Beschäftigten abgeschlossen wird. Und weiter auf S. 32 Mitte: „Mit einem neuen Entsorgungskonsens besteht die Chance, endgültig den Streit um die Nutzung der Kernenergie zu beenden.“ Schließlich S. 33 oben: „Die vorgeschlagene Zusammenführung der Handlungs- und finanziellen Sicherungspflichten stellt die Grundlage für einen neuen Entsorgungskonsens her, der zudem europarechtskonform ausgestaltet werden wird.“

In einer solchen Vereinbarung könnten zunächst die grundlegenden Fragen wie des künftigen Bestandes der Enthftung geregelt werden. Besonders regelungsbedürftig erscheinen auch die Fragen zum Übergang der Verantwortung für die dezentralen Zwischenlager auf den Bund. Ihre Sicherheit ist personell und technisch eng mit dem Anlagenbetrieb verwoben (Objektsicherung, baulich und technologisch anspruchsvolle Zaunanlage, Deckeldrucküberwachung bei den Castoren, wiederkehrende Prüfungen z.B. bei Kran und Toranlagen der Lager, Zugangskontrolle). Hier darf in der Zeit des Übergangs keine faktische Verantwortungslücke entstehen. Zu bedenken ist auch, dass in einigen Jahren alle abgebrannten Brennelemente aus den

Abklingbecken entfernt sein werden. Objektsicherungsdienst, Werksfeuerwehr, Rund-um-die-Uhr-Besetzung der Warte und Pflege des Zauns dürften dann in der eigentlichen Anlage zumindest massiv reduziert werden. Die Unternehmen werden auf die sogenannte „umsichtige Betriebsführung“ umstellen. Auch darauf hat man sich rechtzeitig einzustellen.

- Der Entwurf zum EntsorgFondsG bestimmt in § 7 Abs.2, dass die Unternehmen sieben Monate nach Inkrafttreten (mit Billigung bzw. Bestätigung durch die EU) zur Einzahlung verpflichtet sind und die Beträge rückwirkend ab 01.01.2017 mit 4,58% zu verzinsen haben. Es ist ungewöhnlich, für Forderungen, die noch gar nicht entstanden sind, Zinsen zu verlangen und wirft unter dem Aspekt der Rückwirkung auch verfassungsrechtliche Fragen auf. Der Gesetzeswortlaut knüpft allein an die Verpflichtung zur Zahlung, nicht an die Berechtigung zur Zahlung an, belässt also Auslegungsspielräume. U.U könnte auch die nach § 15 zu erlassende Verordnung Klarheit schaffen.
- Die in § 7 Abs.3 AtG vorgesehene Pflicht zum unverzüglichen Abbau ist mit Ausnahmen versehen, die im Grunde begründet, aber zu eng gefasst sind. Über den Strahlenschutz hinaus sind zahlreiche sachlich begründete Umstände denkbar, die eine zeitliche Streckung rechtfertigen können, Der Entscheidungsspielraum der Behörde sollte nicht zu sehr beeinträchtigt werden.