

„Fehlender Entsorgungsnachweis für Atomkraftwerke“

Betreiberpflicht Entsorgungsvorsorge

Wie in allen Bereichen des Umweltrechts ist auch der Entsorgungsvorsorgenachweis im Atomrecht erst dann erbracht, wenn der Verursacher gewährleistet, daß sich das Schadenspotential der von ihm verursachten Reststoffe auf Dauer nicht realisieren kann. Das Atomgesetz überläßt es dabei dem Betreiber eines Atomkraftwerkes zu entscheiden, ob er dieses - verbindliche - Ziel durch Verwertung oder durch direkte Endlagerung erreicht (§ 9a Abs. 1 AtG). Tatsächlich kann derzeit kein Betreiber eines Kernkraftwerkes diesen Nachweis so erbringen, wie ihn das Atomgesetz verlangt.

Für die direkte Endlagerung ist offensichtlich, daß derzeit niemand ihren Erfolg garantieren kann. Ebenso offensichtlich ist, daß eine *Zwischenlagerung*, egal über wie viele Jahrzehnte sie sich erstrecken sollte, keine endgültige Beseitigung des Gefährdungspotentials der abgebrannten Brennelemente bewirken wird: Ein Energieversorgungsunternehmen, das sich dazu entschieden hat, zur (höchst gewinnbringenden) Stromerzeugung ein über immense Zeiträume währendes Risiko zu verursachen, ist aus der gesetzlichen Entsorgungsverantwortung nicht deshalb entlassen, weil es für einige Jahrzehnte Zwischenlagerplätze anmietet.

Verwertung abgebrannter Brennelemente

Der Weg der - bis zur Novelle 1994 vorrangigen - Verwertung abgebrannter Brennelemente stellt derzeit ebenfalls keinen Entsorgungsnachweis dar. Denn Verwertung heißt, den Reststoff so einzusetzen, daß ein konkreter Nutzen daraus gezogen wird. Abgebrannte Brennelemente sind also erst dann „verwertet“, wenn das bei der Wiederaufarbeitung abgetrennte Plutonium und Uran vollstän-

dig in Reaktoren zur Stromerzeugung verbrannt wird.¹ Wäre das der Fall, bestünde ein sogenannter Brennstoffkreislauf, dessen Existenz bis heute Bundesregierung und Betreiber behaupten.

Die Realität sieht anders aus:

Abgebrannte Brennelemente mit ungefähr 8 000 Tonnen Uran und Plutonium Schwermetall (Tonnen Schwermetall - tSM) hat die deutsche Atomindustrie bisher nach Frankreich und England verbracht.² Jährlich fallen zusätzliche 500 tSM abgebrannter Brennelemente an,³ die zum größten Teil nach La Hague geliefert werden. Das dabei gewonnene Uran ist aus wirtschaftlichen Gründen nicht wieder einsetzbar. Es lagert und wird in Verantwortung der deutschen Kraftwerksbetreiber zum Teil veräußert - ohne Kontrolle deutscher Behörden.⁴

Das Plutonium - aus den bisher zur Wiederaufarbeitung verbrachten Brennelemente werden 80 t Plutonium gewonnen - wird nur in geringen Mengen in Reaktoren (MOX-Brennelemente) eingesetzt. Von den verursachten 80 t Plutonium waren bis 1995 in den Wiederaufarbeitungsanlagen 25 t abgetrennt, aber lediglich ca 9 t wieder in Kraftwerken eingesetzt. MOX-Brennelemente können nur 5 - 6 % Plutonium aus der Wiederaufarbeitung aufnehmen. In einen Reaktorkern können maximal 1/3 MOX-Brennelemente eingeladen werden. Daraus ergibt sich die theoretische Kapazität, also die Kapazität im Falle daß sämtliche beantragten MOX-Einsatz-Genehmigungen erteilt und vollständig ausgenutzt würden, von jährlich 6 t Plutonium-Einsatz.⁵

Nach diesem *theoretischen* Konzept könnte damit irgendwann also lediglich etwas mehr Plutonium in Kernkraftwerken wieder eingesetzt werden als derzeit jährlich in Kernkraftwerken entsteht (ca 4,5 t)⁶. Ein Abbau des Plutonium-Überschusses allein aus der friedlichen Nutzung der Atomkraft ist also nicht absehbar, selbst wenn Jahrzehnte währender Weiterbetrieb von Kernkraftwerken mit MOX-Genehmigung hingenommen würde.

Der Bericht des Staatssekretärs-Arbeitskreises zur Entsorgung von Kernkraftwerken ging im Juni 1992 unter der Voraussetzung, daß Wiederaufarbeitung und MOX-Einsatz ausreichend stattfindet, davon aus, bis 2030 sei dennoch ein Plutonium-Berg von 199 t entstanden.⁷

¹ Rechtsgutachten von Prof. Dr. Klaus Lange, September 1995, 46 - 59

² Angaben beruhen auf GRS in I.T-Entsorgungshearing, S. 126, 135

³ aaO, S. 134

⁴ LT-Entsorgungshearing, S. 93; BReg

⁵ aaO, S. 139

⁶ aaO, S. 136

⁷ LT-Entsorgungshearing, S. 192

Tatsächlich haben die deutschen Kernkraftwerksbetreiber die erteilten Genehmigungen zum MOX-Einsatz im Durchschnitt nur zu 12 % ausgenutzt (Stand: 31. Dezember 1995)⁸. Doch selbst wenn eines Tages alle beantragten MOX-Einsatz-Genehmigungen erteilt und ausgenutzt und außerdem durch Hochabbrand die Entstehung von Plutonium im Reaktor reduziert wäre

- ~~müßten Kernkraftwerksbetrieb noch über Jahrzehnte laufen, um den Plutoniumüberhang zumindest zu reduzieren,~~
- könnte aber die immer neue Entstehung von Plutonium nicht verhindert werden und
- ~~blieben bei jedem MOX-Abbrand 30 % des dabei eingesetzten Plutoniums als nicht erneut einsetzbar - und damit als endzulagern - zurück⁹~~

Nach den Berechnungen im Bericht des Staatssekretärs-Arbeitskreises vom Juni 1992 entsteht bei Wiederaufarbeitung und MOX-Einsatz bis 2030 ein Plutonium-Berg von 199 t.¹⁰

Die Fakten belegen: Es gibt - auch künftig - keinen atomaren „Brennstoffkreislauf“.

Wiederaufarbeitung

Gegen diesen Entsorgungspfad spricht aber nicht nur seine Ineffektivität, sein begrifflicher Etikettenschwindel, sondern vor allem seine spezifische Gefährlichkeit.

Zum einen sind zahlreiche Transporte erforderlich: zur Wiederaufarbeitung, zur MOX-Herstellung, in Zwischenlager und teilweise in Endlager, was die nicht verwertbaren radioaktiven Abfälle und schließlich die immer noch Plutonium enthaltenden abgebrannten MOX-Brennelemente angeht.

Vor allem aber ist die Wiederaufarbeitung selbst mit erheblichen radioaktiven Emissionen in Luft und Wasser verbunden:

Allein 95 % der Strahlenbelastung der Europäer stammt aus den Wiederaufarbeitungsanlagen.¹¹ Das Bundesumweltministerium hat die Wiederaufarbeitung im Ausland zunächst nur als Zwischenlösung bis zur Inbetriebnahme der deutschen Wiederaufarbeitung angesehen und hat gegenüber den Energieversorgungsunternehmen ausdrücklich vertreten, auf Dauer entsprechen die Anlagen in

⁸ LT-Entsorgungshearing, S. 192

⁹ GRS in LT-Entsorgungshearing, S. 136

¹⁰ LT-Entsorgungshearing, S. 101

¹¹ Öko-Institut in LT-Entsorgungshearing, S. 84

Frankreich und England nicht den gesetzlichen Anforderungen der *schadlosen* Verwertung, weshalb „die Genehmigungen bestehender Kraftwerke in Frage zu stellen“ seien, wenn die Unternehmen auf die Wiederaufarbeitung im Inland verzichteten.¹²

Kaum war jedoch die Aufgabe der Anlage in Wackersdorf entschieden, spielten die gravierenden Sicherheitsbedenken plötzlich keine Rolle mehr. Das Verbringen der Brennelemente zur Wiederaufarbeitung war nun die einzige Möglichkeit, die Fiktion des „Brennstoffkreislaufs“ als Erfüllung der Entsorgungspflicht anzusehen.

Dabei verlangt das Atomgesetz den Nachweis der Schadlosigkeit bei der Verwertung vom Betreiber doch unabhängig davon, ob er im In- oder Ausland entsorgte.

„Brennstoffkreislauf“ als Grundlage der Atompolitik der Bundesregierung

Der Begriff des Brennstoffkreislaufs ist ein Etikettenschwindel, auf dem die Atompolitik der Bundesregierung basiert. Sie beruft sich dabei auf die 1980 von allen Atombehörden vereinbarten „Entsorgungsvorsorgegrundsätze“¹³. Damals konnte man allerdings noch eher von einer Plutoniumvernichtung durch Recycling ausgehen, weil der „Schnelle Brüter“ noch nicht aufgegeben war. Außerdem erwarteten Bund und Länder damals die Inbetriebnahme einer inländischen Wiederaufarbeitungsanlage. Unter diesen Randbedingungen verlangten die „Entsorgungsvorsorgegrundsätze“ lediglich den Nachweis des Verbleibes abgebrannter Brennelemente für sechs Jahre im voraus.

Es liegt auf der Hand, daß angesichts des Fehlens sowohl des „Brennstoffkreislaufs“ als auch jeglicher Endlagermöglichkeit für abgebrannte Brennelemente die Beachtung der - im übrigen rechtlich unverbindlichen¹⁴ - „Entsorgungsvorsorgegrundsätze“ nicht genügt, einen Entsorgungsvorsorge-nachweis nach dem Atomgesetz zu erbringen.

Das hessische Umweltministerium hat deshalb in einer Auflage für die Kernkraftwerke Biblis A und B den erforderlichen Entsorgungsvorsorgenachweis geregelt - über die allerdings nie als abschließend gedachten Grundsätze von 1980 hinaus, ihnen jedoch keineswegs widersprechend.

Am 7. März 1997 wurde Hessen jedoch ohne jegliche inhaltliche Begründung - unanfechtbar - bundesaufsichtlich gewiesen, diese Auflage aufzuheben. Die Vertreter des Bundesumweltministeriums

¹² zitiert in LT-Entsorgungshearing, S. 109

¹³ Grundsätze zur Entsorgungsvorsorge für Kernkraftwerke vom 19. März 1980, Bundesanzeiger Nr. 58 vom 22. März 1980

¹⁴ Rechtsgutachten von Prof. Dr. Klaus Lange, September 1995, S. 29 - 37

erklärten der hessischen Atomaufsicht im bundesaufsichtlichen Gespräch wörtlich: "Sie stören die Übung!" Das ist es allerdings in der Tat, was mit der seit Jahrzehnten geübten Verschleierung der fehlenden Entsorgungssicherheit zu geschehen hat.

Verwaltungsrechtliches Vorgehen der hessischen Atomaufsicht

Die konsequente Nichterfüllung der Entsorgungsverpflichtung stellt derzeit eines der größten Legitimationsdefizite der Atomindustrie dar. Obwohl daraus auch ein erheblicher Rechtsverstoß folgt, ist gleichwohl in dieser Frage der Rechtsschutz für die Betroffenen eingeschränkt: Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts versagt es ihnen, bei Klagen gegen den Betrieb von Kernkraftwerken die fehlende Entsorgung überhaupt geltend zu machen. Die rechtlichen Akteure sind somit nur Bund, Land und Betreiber.

Aber auch die Handlungsmöglichkeiten der Landesbehörde sind einerseits rechtlich dadurch eingeschränkt, daß die Gewährleistung der Entsorgungsvorsorge nach überwiegender Auffassung keine Genehmigungsvoraussetzung war (und ist), und andererseits durch die Weisungsbefugnis der Bundesaufsicht, die ohne Begründung und gleichwohl nicht justiziabel ein ihre „störendes“ Vorgehen des Landes unterbinden kann. Dabei hat die Bundesaufsicht - anders als bei den betrieblichen Gefahren - nicht einmal die indirekte gerichtliche Kontrolle aufgrund von Klagen Betroffener zu befürchten, da insoweit ja - wie gesagt - keine Klagebefugnis besteht.

Es verbleibt ein schmaler Handlungskorridor, den die hessische Atomaufsicht konsequent begangen hat. Sie hat zunächst eine gezielte Aufklärung zum Verbleib der radioaktiven Reststoffe betrieben und, weil die Betreiberin die entscheidenden Auskünfte zu den Produkten der Wiederaufarbeitung, also insbesondere zum Plutonium, verweigerte und anschließend detaillierte Auflagen zum Entsorgungsvorsorgenachweis erlassen.

Obwohl die Auflagen selbst noch keinerlei Einschränkungen des Kraftwerksbetriebs beinhalteten, sondern unmittelbar lediglich der Informationsbeschaffung dienten, hat die Bundesaufsicht bereits diesen ersten Schritt unterbunden. Wie verwundbar das Entsorgungsvorsorgekonzept der Bundesregierung ist, wird eindrucksvoll dadurch belegt, daß sie bereits ein intensives Informationsverlangen scheuen muß.

Sie mußte befürchtet haben, die Kraftwerksbetreiberin (RWE Energie AG) wäre nicht in der Lage gewesen, den Entsorgungsvorsorgenachweis auflagengemäß zu erbringen. Allein das Aufdecken dieses möglichen Defizits genügte für ein Hinschreiten gegen die zuständige Aufsicht, die rechtmäßig

eine Auflage erlassen hatte - Gegenteiliges behauptete auch die Bundesaufsicht nicht mehr. Daß dem hessischen Umweltministerium später die rechtliche Möglichkeit zur Betriebseinstellung wegen Nichterfüllung einer Auflage (§ 19 Abs. 3 AtG) und zum Widerruf der Genehmigung (§ 17 Abs. 3 Nr. 3 AtG) zur Verfügung gestanden hätte, konnte dabei noch keine Rolle spielen, weil derartige Maßnahmen ebenfalls durch Weisung hätten unterbunden werden können.

Perspektive

Doch die Amtszeit einer jeden Bundesregierung endet mit dem Zusammentreten eines neu gewählten Bundestages, und so ist die Frage zu stellen, welche Handlungsperspektiven einer anderen Bundesregierung offenstehen.

Ebenso wie eine Bundesaufsicht entsprechende Entsorgungsaufgaben verhindern darf, kann sie aufgrund ihrer Weisungskompetenz die Landesregierungen auch anweisen, ausreichende Entsorgungsnachweise zu verlangen. Sodann würde sich im Falle des Mißlingens der Nachweise die Frage stellen, ob weitergehende Maßnahmen, also insbesondere Betriebseinstellungen, anzuordnen sind.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, daß die Bundesregierung - gedrängt durch die Stromwirtschaft - versucht, in sogenannten Konsensgesprächen noch vor der Bundestagswahl die Entsorgungsvorsorge einzuschränken. Die Zwischenlagerung soll als Entsorgungsvorsorgenachweis - entgegen der Rechtslage - einvernehmlich zwischen Bundesregierung und SPD anerkannt werden.

#