

Antrag

der Abgeordneten Dr. Laufs, Dr. Dregger, Spranger, Dr. Riesenhuber, Bohl, Broll, Dr. Bugl, Fellner, Dr. von Geldern, Gerstein, Dr. Götz, Dr. Jentsch (Wiesbaden), Dr. Jobst, Krey, Dr. Kunz (Weiden), Lenzer, Lowack, Magin, Dr. Miltner, Niegel, Regenspurger, Dr. Stark (Nürtingen), Volmer, Dr. Waffenschmidt, Weiß, Zierer, Schwarz und der Fraktion der CDU/CSU

Erhöhung der Rechtssicherheit atomrechtlicher Genehmigungsverfahren

Der Bundestag wolle beschließen:

Die Bundesregierung wird aufgefordert, durch Erlaß einer Reaktorsicherheitsverordnung gemäß § 12 Abs. 1 Nr. 1 und 10 des Atomgesetzes (AtG) die atomrechtlichen Genehmigungsverfahren zu vereinfachen und deren Rechtssicherheit zu erhöhen, indem mindestens für Druckwasserreaktoren der Leistungsklasse 1300 MW heute üblicher Bauart allgemeinverbindlich im wesentlichen festgelegt werden:

- das sicherheitstechnische Konzept,
- die zu beherrschenden Störfälle,
- die für die Störfallbeherrschung maßgeblichen Schutzziele.

Der Detaillierungsgrad dieser Rechtsverordnung ist zwischen den allgemeinen Festlegungen in den RSK-Leitlinien und BMI-Sicherheitskriterien einerseits sowie den Einzelbestimmungen der KTA-Regeln andererseits derart einzuordnen, daß die für die Praxis entscheidenden Aussagen nicht erst durch zusätzliche Interpretationen abgeleitet werden müssen.

Bonn, den 28. Oktober 1981

Dr. Laufs
Dr. Dregger
Spranger
Dr. Riesenhuber
Bohl
Broll
Dr. Bugl
Fellner
Dr. von Geldern
Gerstein

Dr. Götz
Dr. Jentsch (Wiesbaden)
Dr. Jobst
Krey
Dr. Kunz (Weiden)
Lenzer
Lowack
Magin
Dr. Miltner
Niegel

Regenspurger
Dr. Stark (Nürtingen)
Volmer
Dr. Waffenschmidt
Weiß
Zierer
Schwarz
Dr. Kohl, Dr. Zimmermann und Fraktion

Begründung umseitig

Begründung

Kernkraftwerke sind komplexe Anlagen, deren Sicherheitseinrichtungen gegen Versagen und gegen Einwirkungen von außen ausgelegt sein müssen. Das Vorsorgegebot des Atomgesetzes selbst hat allerdings nur sehr allgemein formulierte Auslegungsanforderungen aufgestellt. Eine verbindliche Festlegung, welche Sicherheitstechnik im einzelnen vorzusehen ist, hat auf dem Gebiet der Kernenergietechnik bisher weder der Gesetz- noch der Verordnungsgeber vorgenommen. Die Bundesregierung hat sich auf den Erlaß von Richtlinien zu technischen Einzelfragen beschränkt. Eine allgemeinverbindliche Regelung der entscheidenden Frage, bei welcher Ausführung einer Anlage die erforderliche Vorsorge gegen Schäden getroffen ist, hat die Bundesregierung zwar vor Jahren bereits für möglich und ratsam gehalten, aber bis heute nicht vorgenommen. Diese Frage muß daher auch für weitgehend gleichartige und sogar für identische Anlagen in langwierigen Einzelverfahren den jeweils zuständigen Verwaltungsbehörden und der von diesen herangezogenen sachverständigen Gutachter sowie in den sich meist anschließenden Verwaltungsgerichtsverfahren für jede einzelne Anlage erneut geklärt werden. Dies führt nicht nur zu übermäßigem Arbeits- und Verwaltungsaufwand, sondern bei allen Beteiligten wie auch in der Öffentlichkeit zu erheblicher Verunsicherung über die zum Schutz einzelner und der Allgemeinheit bei Errichtung, Betrieb und Besitz von Kernkraftwerken erforderlichen Vorsorge- und Überwachungsmaßnahmen.

Die deutsche Kernenergietechnik im Anwendungsbereich der Leistungsreaktoren heute üblicher Bauart, insbesondere der 1300-MW-Druckwasserreaktoren, ist nach jahrelanger Nutzung im wesentlichen ausgereift. Das Konzept der funktionellen sowie der sicherheitstechnischen Auslegung hat in den letzten zehn Jahren keine wesentliche Änderung mehr erfahren. Wesentliche, konzeptrelevante Änderungen der sicherheitstechnischen Auslegungsgrundsätze sind auch in absehbarer Zukunft nicht zu erwarten. Dies folgt sowohl aus den Ergebnissen der Deutschen Risiko-studie als auch aus der nochmaligen Überprüfung des sicherheitstechnischen Konzepts deutscher Druckwasserreaktoren aus Anlaß des TMI-Störfalls (Schlußbericht des BMI für den Innenausschuß des Deutschen Bundestages vom 10. Juni 1981). Die heute ausgereifte Technik dieser Druckwasserreaktoren befindet sich gegenwärtig in der durchgängigen Erfassung des Standes von Wissenschaft und Technik durch technische Regeln, Leitlinien und DIN-Normen. Ungeachtet dessen hat die Bundesregierung bisher jede allgemeinverbindliche Festlegung der sicherheitstechnischen Anforderungen gescheut.

Jede geringfügige Entwicklung oder schon der bloße Ansatz zu einer solchen Entwicklung in einer bei der Kernenergienutzung angewandten technischen Disziplin kann daher als vermeintliche Veränderung des Standes von Wissenschaft und Technik interpretiert im Vollzug des Genehmigungsverfahrens oder des fast regelmäßig folgenden Verwaltungsstreitverfahrens zum Anlaß für langwierige Auseinandersetzungen genommen werden. Beispiel ist der sog. Berstschutz.

Häufig war der legitime politische Wille, den Sicherheitsstandard weiter zu erhöhen, unreflektiert. Ein Beispiel ist die Beherrschung des Störfalls Flugzeugabsturz mit immer weiter verschärften Auslegungs- und Nachweisanforderungen. Dafür waren außerordentlich hohe Aufwendungen erforderlich, ohne daß diesen, wie aus der Deutschen Risikostudie belegbar, ein meßbarer Sicherheitsgewinn gegenüberstünde. Auf diese Weise wurde dem Ziel eines in sich ausgewogenen Sicherheitskonzepts nicht entsprochen.

Gleichermaßen können derzeit erwogene Maßnahmen zur Diskussion gestellt werden, die primär auf die Begrenzung von Folgen hypothetischer Unfälle abzielen. Solche Maßnahmen bedingen häufig eine Erhöhung der Eintrittswahrscheinlichkeit hypothetischer Unfälle, etwa weil sie die Bedienbarkeit, Reparatur- und Inspektionsfreundlichkeit der Anlage verschlechtern. Auch dadurch kann der Grundsatz eines ausgewogenen Sicherheitskonzepts verletzt werden.

Im übrigen muß auch gesehen werden, daß die ständige Realisierung neuester Vorschläge und Überlegungen in laufenden Genehmigungsverfahren dem in der Technik bewährten Grundsatz widerspricht, Änderungen nicht ständig, sondern stufenweise zu realisieren. Einer Änderungsphase muß eine Konsolidierungsphase folgen, damit betriebliche Erfahrungen gesammelt und genutzt werden können. Dieser Zustand ist längst erreicht. Die Situation im Bereich der gegenwärtig errichteten und geplanten Druckwasserreaktoren der üblichen Bauart ist dadurch gekennzeichnet, daß zusätzliche sicherheitstechnische Aufwendungen praktisch nicht mehr quantifizierbare Verbesserungen des Sicherheitsstandards bewirken. Es ist deshalb möglich und sinnvoll, die sicherheitstechnischen Vorgaben für Druckwasserreaktoren, wie sie z. B. als Baureihe der 80er Jahre in Anlehnung an den Ausführungszustand der Kraftwerke Philippsburg und Grohnde oder im KKW Mülheim-Kärlich geplant oder schon im Bau sind, in einer Rechtsverordnung verbindlich festzulegen und zu präzisieren.

Wesentlicher Inhalt einer umfassenden Reaktorsicherheitsverordnung muß die Festlegung des sicherheitstechnischen Konzepts sein sowie die Festlegung, gegen welche internen und externen Störfälle Vorsorge zu treffen ist. In § 28 Abs. 3 der Strahlenschutzverordnung ist ein Ansatz hierzu enthalten. Der Erlass einer gesonderten Störfallverordnung, der derzeit geplant ist, wird dem Erfordernis nur teilweise gerecht.

Zur rechtlichen Zulässigkeit einer Reaktorsicherheitsverordnung ist darauf hinzuweisen, daß gerade auch das Bundesverfassungsgericht Rechtsverordnungen als geeignetes Mittel betrachtet, um der bestehenden Rechtsunsicherheit bei atomrechtlichen Verfahren zu begegnen.

Bestehen also keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen eine detaillierte Konkretisierung der sicherheitstechnischen Grundanforderungen in einer Rechtsverordnung, so kann auch der Befürchtung, die Entwicklung der Sicherheitstechnik könne eingefroren oder beeinträchtigt werden, nicht gefolgt werden. Es ist nicht erkennbar, weshalb grundsätzliche Schwierigkeiten bestehen sollten, eine Rechtsverordnung, deren Regelungen überholt

sind, durch den Verordnungsgeber – wie dies in anderen Rechtsbereichen ebenfalls geschieht – aufzuheben oder an einen geänderten Stand auch kurzfristig anzupassen. In § 54 Abs. 2 AtG ist auch bereits eine verfahrensmäßig vereinfachte Anpassungsmöglichkeit für Rechtsverordnungen gemäß § 12 AtG vorgesehen.

Eine Reaktorsicherheitsverordnung für 1300-MW-Druckwasserreaktoren kann die Genehmigungsverfahren für diesen Kraftwerkstyp, insbesondere für den betroffenen Nachbarn, überschaubarer und einfacher machen. Sie hätte auch wesentliche Vorteile für die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung. Die Gerichte könnten sich, soweit sicherheitstechnische Fragen angesprochen sind, im wesentlichen darauf beschränken, die Übereinstimmung der geplanten und errichteten Anlagen mit den Regelungen der Verordnung zu überprüfen. Damit stünden den Verwaltungsgerichten klare Entscheidungskriterien zur Verfügung. Dies wäre eine wesentliche Verbesserung gegenüber der heutigen Situation, in der die Gerichte den Inhalt der unbestimmten Rechtsbegriffe des Atomgesetzes mangels klarer, verbindlicher Festlegungen durch die Exekutive weitgehend selbst bestimmen müssen und dabei leicht zu unterschiedlichen Auffassungen gelangen, wie das Beispiel des Berstschatzes zeigte.