



Bundesamt für Strahlenschutz

## Deckblatt

### Betreff des Schreibens

Endlager Asse: Gefahrenabwehr und Rechtfertigung der Rückholung – Ihr Schreiben vom 02.02.2012

### Versendet / Datum

08.02.2012

### Absender

Bundesamt für Strahlenschutz  
Willy-Brandt-Straße 5  
38226 Salzgitter

Postfach 10 01 49  
38201 Salzgitter

Telefon: 030 18333 - 0  
Telefax: 030 18333 - 1885

E-Mail: [ePost@bfs.de](mailto:ePost@bfs.de)  
Internet: [www.bfs.de](http://www.bfs.de)

### Empfänger

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit  
Herrn Staatssekretär Jürgen Becker  
11055 Berlin

Bundesministerium für Umwelt,  
Naturschutz und Reaktorsicherheit  
Herrn Staatssekretär Jürgen Becker  
11055 Berlin

VP/cka 09101/0  
01684452

-1110

08.02.2012

**Endlager Asse: Gefahrenabwehr und Rechtfertigung der Rückholung  
Ihr Schreiben vom 02.02.2012**

Sehr geehrter Herr Staatssekretär,

mit Schreiben vom 02.02.2012 haben Sie um meine Einschätzung zu den Fragen gebeten, ob eine Gefahr im polizeirechtlichen Sinne als Voraussetzung für die Nutzung der gefahrenrechtlichen Vorschriften des Atomgesetzes (AtG) zur Verfahrensbeschleunigung vorliegt (dazu 1.), welche Konsequenzen sich aus der Beantwortung dieser Fragen ergeben (2.) und ob die strahlenschutzrechtliche Rechtfertigung für die beabsichtigte Rückholung dargelegt ist (3.)

1. Für das Endlager Asse besteht eine Gefahr im polizeirechtlichen Sinne und im Sinne der Vorschriften des Atomgesetzes.

Eine Gefahr im polizeirechtlichen Sinn liegt vor, wenn mit hinreichender Wahrscheinlichkeit eine Störung der öffentlichen Sicherheit zu erwarten ist. Eine Störung der öffentlichen Sicherheit ist gegeben, wenn gegen Rechtsnormen des öffentlichen Sicherheitsrechts verstoßen wird.

Eine atomrechtliche Anordnung kann erlassen werden, um einen Zustand zu beseitigen, der den Vorschriften des Atomgesetzes oder der Strahlenschutzverordnung widerspricht (§ 19 Abs. 3 AtG). Eine nachträgliche Auflage kann erlassen werden, soweit dies zum Schutz von Leben, Gesundheit oder Sachgütern vor der schädlichen Wirkung ionisierender Strahlen zu schützen (§ 9 b Abs. 3 Satz 2, § 17 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit § 1 Nr. 2 AtG).

...

Der Betrieb des Endlagers Asse verstößt unter zwei zentralen Gesichtspunkten gegen die gesetzliche Anforderung, dass für den Betrieb eines Endlagers die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Vorsorge gegen Schäden getroffen sein muss (§ 9 b Abs. 4 Satz 1 in Verbindung mit § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG).

- Für einen Verbleib der radioaktiven Abfälle in der Asse ist der Nachweis der Langzeitsicherheit nicht erbracht. Die Langzeitsicherheit eines Endlagers für radioaktive Abfälle setzt voraus, dass möglicherweise zutretende Salzlösungen nicht oder nicht in unzulässigem Umfang in die Biosphäre gelangen. Seit 1988 belegen Laugenzutritte aus dem Deckgebirge, dass die geologische Barriere des Salzstockes beschädigt ist. Deshalb ist zweifelhaft, ob der Langzeitsicherheitsnachweis überhaupt geführt werden kann.
- Ein Laugenzutritt, der eine geordnete Stilllegung unmöglich machen würde (auslegungsüberschreitender Laugenzutritt, AÜL), kann nicht mit der gebotenen Sicherheit ausgeschlossen werden. Die vorhandenen Laugenzutritte belegen, dass in Folge des ehemaligen Salzabbaus und des Gebirgsdrucks Wegsamkeiten zum Deckgebirge entstanden sind. Dieser Sicherheitsverzehr schreitet fort. Eine Prognose, ob und wann die Laugenzutritte sich so verändern, dass sie nicht mehr beherrschbar sein werden, ist nicht möglich. Deshalb ist offen, wie lange ein sicherer Betrieb der Schachanlage überhaupt noch möglich sein wird. Es steht jedoch fest, dass das Risiko eines AÜL um so größer ist, je länger der Betrieb dauern wird.

Damit entspricht der Betrieb des Endlagers Asse schon jetzt nicht den geltenden atom- und strahlenschutzrechtlichen Anforderungen. Deshalb liegt nicht nur eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit vor. Es ist bereits eine Störung eingetreten.

Für das Endlager Asse sind die Vorschriften über aufsichtliche Anordnungen und nachträgliche Auflagen nicht unmittelbar anwendbar. Eine klassische atomrechtliche Aufsicht (§ 19 AtG) findet über Endlager nicht statt, da die Aufgabe der Endlagerung radioaktiver Abfälle unmittelbar dem Bund obliegt. Die Aufsicht über den Betreiber wird durch eine umfassende Fach- und Rechtsaufsicht des BMU über das BfS auch in atomrechtlicher Sicht gewährleistet. Für nachträgliche Auflagen fehlt es an einem Planfeststellungsbeschluss (§ 9 b Abs. 3 Satz 2 AtG) bzw. einer umfassenden Anlagengenehmigung (§ 17 Abs. 1 Satz 3 AtG). Maßnahmen zur Gefahrenabwehr, die vor Abschluss eines Genehmigungs- oder Planfeststellungsverfahrens notwendig sind, können daher derzeit nur auf eine analoge Anwendung der genannten Vorschriften oder den allgemeinen Rechtfertigungsgrund des Notstandes (§ 34 StGB) gestützt werden. Dazu verweise ich auf meinen ausführlichen Bericht vom 04.08.2010 zum weiteren rechtlichen Vorgehen zur Faktenerhebung nach Atomrecht und Strahlenschutzrecht, Az.: 9 A/132/BA/AA/0022/B1331486/SE (Anlage 1).

2. Ein Zustand, der gegen atom- und strahlenschutzrechtliche Anforderungen verstößt, muss unverzüglich beseitigt werden.

Sofern die dafür erforderlichen Maßnahmen genehmigungsbedürftig sind, müssen in aller Regel zuvor die entsprechenden Genehmigungen eingeholt werden. Wenn aber die Notwendigkeit zur unverzüglichen Beseitigung des rechtswidrigen Zustandes überwiegt gegenüber dem Erfordernis, das Ergebnis des Genehmigungsverfahrens abzuwarten, können auf Grund dieser Notstandssituation schon vor Abschluss des

Genehmigungsverfahrens vorläufige Maßnahmen durchgeführt oder (soweit vorhanden) von einer staatlichen Aufsichtsbehörde angeordnet werden.

Für das Endlager Asse ist nach dem Ergebnis des 2009 durchgeführten Optionenvergleichs die Rückholung und die Endlagerung der Abfälle an einem anderen Ort die einzige Möglichkeit, für die sich die begründete Erwartung ergibt, dass nach derzeitigem Stand des Wissens ein Langzeitsicherheitsnachweis geführt werden kann.

Im Fachworkshop Asse vom 18. und 19.01.2012 wurde die Dauer der Rückholung auf 35 bis 40 Jahre geschätzt. Die Gebrauchstauglichkeit des Bergwerks kann für die Dauer der Rückholung erhalten werden, wenn unter anderem der AÜL und eine Verlagerung des Lösungszutritts nicht stattfinden.

Da der auslegungsüberschreitende Lösungszutritt technisch nicht beherrschbar ist, besteht die Gefahr, dass die Rückholung nicht abgeschlossen werden kann, weil das Bergwerk in Folge von Veränderungen des Lösungszutritts nach Maßgabe des Notfallkonzepts vorzeitig verfüllt werden muss, ohne dass dafür die Langzeitsicherheit gewährleistet werden kann. Meine formelle Verpflichtung, vor dem Beginn mit weiteren Maßnahmen zur Rückholung die dafür erforderlichen Genehmigungen einzuholen, steht damit in einem Spannungsverhältnis zu meiner materiellen Verpflichtung, für die langzeitsichere Beseitigung der radioaktiven Abfälle zu sorgen. Deshalb bin ich schon bisher dafür eingetreten, die Faktenerhebung wegen des überwiegenden Interesses an einem möglichst frühen Beginn der Rückholung als Maßnahme der Gefahrenabwehr durchzuführen (vgl. dazu meinen Bericht vom 04.08.2010, S. 3 f., Anlage 1).

Vorbehaltlich einer späteren Neubewertung hat das für die Faktenerhebung bisher nicht die Zustimmung Ihres Hauses gefunden (Erlass vom 12.08.2010, Rs. III 1-14841/9, Anlage 2). Stattdessen haben BMU, NMU und BfS erhebliche Anstrengungen unternommen, um die Dauer des Antrags- und Genehmigungsverfahrens auf ein Minimum zu verkürzen. Dagegen erfolgt die Umsetzung von Notfall- und Vorsorgemaßnahmen auf Grundlage der besonderen Dringlichkeit im Einvernehmen mit Ihrem Haus bereits jetzt schon als Maßnahme der Gefahrenabwehr (vgl. dazu meinen Bericht BfS-SE vom 09.03.2011 zur Gemeinsamen Besprechung zum Netzplan zur Stilllegung des Endlagers Asse am 17.02.2011 in Bonn und Ihren Erlass RS III 1 vom 14.03.2011 zur Zuziehung von Sachverständigen im Verfahren zur Stilllegung der Asse durch NMU).

Nach meiner Einschätzung sind für die weitere Durchführung von Maßnahmen zur Faktenerhebung und zur Vorbereitung und Durchführung der Rückholung Zeitgewinne dringend erforderlich, um die Rückholung insgesamt nicht zu gefährden. Darüber bestand auch auf dem Fachworkshop Einigkeit.

Nach dem bisherigen Verlauf der Vorbereitung der Faktenerhebung, nach den inzwischen getroffenen konzeptionellen Vorbereitungen für die Rückholung und nach den Reaktionen in der Öffentlichkeit ist es daher folgerichtig, die im Erlass vom 12.08.2010 angesprochene Neubewertung vorzunehmen.

Ich trete deshalb erneut dafür ein, die Faktenerhebung insgesamt als Maßnahme der Gefahrenabwehr durchzuführen. Dabei unterstütze ich ausdrücklich die derzeitigen Bestrebungen, durch eine Lex Asse gesetzlich klarzustellen, dass das weitere Vorgehen

als Maßnahme der Gefahrenabwehr zulässig ist und einen Ermessensspielraum für das Vorgehen zu eröffnen, so weit dies erforderlich ist, um eine sichere Stilllegung zu ermöglichen.

Das schließt die weitere Durchführung von Genehmigungsverfahren nicht aus. Es muss jedoch eine Handlungsmöglichkeit für den Fall geben, dass die gebotenen Maßnahmen nicht durchgeführt werden könnten, weil die mit einer Genehmigung üblicherweise verbundene Unbedenklichkeitsbescheinigung schon wegen des nicht auszuschließenden AÜL nicht ausgestellt werden könnte.

3. Die materielle Rechtfertigung der Rückholung ergibt sich daraus, dass sie nach derzeitigem Stand des Wissens die einzige Möglichkeit ist, um eine ordnungsgemäße, also insbesondere langzeitsichere Beseitigung der in der Schachanlage Asse II befindlichen radioaktiven Abfälle zu gewährleisten.

Zur radiologischen Bewertung der Situation in der Asse bestehen zahlreiche Fragen. Im Asse-Workshop am 18./19.01.2012 wurde insbes. in den Arbeitskreisen 3 und 4 die Risikoabwägung zwischen der Gefahr des unbeherrschbaren Lösungszutritts bei geöffneten Kammern (insbes. vor Herstellung der Notfallbereitschaft) und den Langzeitauswirkungen bei einem Verbleib der Abfälle in der Grube diskutiert. Derzeit liegen für eine solche Risikoabwägung keine ausreichenden Erkenntnisse vor.

Mit freundlichen Grüßen  
in Vertretung

Stefanie Nöthel