Klage des BUND Hessen gegen Stilllegung und Abriss des AKW Biblis Block A

Zur Begründung der Revision Juni 2026

Im Urteil des 6. Senats des Hess. VGH vom 29.11.2024
6 C 1172/17.T ist die Revision folgender Fragen zugelassen:

„Die Frage der Reichweite der genehmigungsrechtlichen Vorabkontrolle (vgl. § 29 Abs. 6 Satz 4 StrlSchV a. F.; § 31 Abs. 3 StrlSchV n. F.) im Hinblick auf den Freigabeprozess - welche insoweit den gerichtlichen Prüfungsumfang betreffend das Freigabeverfahren bestimmt - bedarf grundsätzlicher Klärung.

Daran schließen sich ggf. die ***Fragen der Einhaltung der Schadensvorsorge mittels der Freigaberegelungen in der Strahlenschutzverordnung und deren Verfassungskonformität*** *an, deren Beantwortung Auswirkungen auf eine Vielzahl von Fällen haben kann.“*

Die eine Fragestellung ist die Reichweite der genehmigungsrechtlichen Vorabkontrolle im Freigabeverfahren und darauf folgende, inwieweit dies einer gerichtlichen Prüfung unterliegt,

die andere Fragestellung, die eigentlich die grundlegende ist, ist ob und inwieweit eine Freigabe radioaktiver Stoffe, die mittels der Freigabe als nicht radioaktiv deklariert werden auf Grundlage der allgemeinen Strahlenschutzgrundsätze sowie des Strahlenschutzrechts überhaupt gerechtfertigt sind.

Es gibt keine „triviale“ Dosis – jede zusätzliche Dosis macht einen Schaden

Frage ist, ob die - auf welchem Wege auch immer – eine oder mehrere Personen betreffende Strahlendosis von (in der Größenordnung) 10 uSv/a als vernachlässigbar oder „trivial“ bezeichnet werden kann, so dass von einem möglichen Gesundheitsschaden abgesehen werden kann.

Zunächst ist festzustellen, dass diese Dosis, zumal diese wie deren Definition ist, auch über mehrere Jahre erfolgen kann, nicht gleich Null ist. Im Strahlenschutz ist international Konsens, davon auszugehen, das**s jegliche Strahlendosis eine gesundheitsschädliche Wirkung hervorrufen kann**. Dieser Prozeß ist zwar nicht direkt kausal, sondern erfolgt nach statistischen Regeln, so dass eine jegliche Strahlendosis das Risiko eines gesundheitlichen Schadens erhöht. (Krebs, Tod, andere Erkrankungen, wie es sich bei den Opfern der Atombombenabwürfe in Japan sowie der Katastrophen der Atomkraftwerke gezeigt hatte).

Für den Zusammenhang zwischen Strahlendosis und Risikoerhöhung geht man von der Hypothese eine linearen Zusammenhangs aus, und dann auch zu sehr kleinen Dosen keine untere Schwelle der Unempfindlichkeit gibt. Diese Hypothese nennt man LNT – linear, no treshold“. Diese Hypothese lag auch schon Publikationen der ICRP (Int. Strahlenschutzkommission) zugrunde als das Konzept der Freigabe entwickelt wurde. In ICRP 103(2007) wurde es erneut bestätigt (Randziffer 36) und dass dies „nach wie vor eine konservative Grundlage für den Strahlenschutz in Bereichen niedriger Dosis und Dosisleistung ist“. Die ICRP und auch das deutsche Strahlenschutzrecht gehen auch weiterhin von dieser Hypothese aus, so dass Thesen, die immer wieder vorgetragen werden in Richtung auf eine Schwellendosis unterhalb derer keine schädigende Wirkung erfolge oder sogar eine die Gesundheit begünstigende Wirkung („Hormesis“) möglich sei, hier keine Rolle spielen, zumal diese weder nachgewiesen wurden noch in das Strahlenschutzrecht eingegangen sind.

Schon an dieser Stelle ist festzustellen, dass es bei einer gesetzten Grundlage eines linearen Modells ohne Schwellendosis gar kein Konzept geben kann, bei dem eine Dosis als „trivial oder vernachlässigbar“ bezeichnet werden kann, sondern weiterhin das Prinzip des Ziels der weitgehenden Minimierung der Strahlendosis oberste Leitlinie ist. Das Konzept der „trivialen“ Dosis steht in klarem Widerspruch zur allgemein als Grundlage des Strahlenschutzes angesehen LNT Hypothese, aus der wiederum folgt, jegliche zusätzliche Strahlendosis zu vermeiden.

Diese Hypothese hat sich weitgehend etabliert und bewährt bei höheren Dosen im Bereich über 100.000 uSv (100 mSv), insbesondere wenn eine größere Anzahl von Menschen betroffen war (Unfälle, Arbeiter in AKWs), konnte aber auch in Bereichen zwischen 0-10.000 uSv bestätigt werden.

(siehe hierzu Schmitz—Feuerhake, „Neue Studien bestätigen die offizielle Unterschätzung von Gesundheitsschäden durch Radioaktivität und Röntgen)

Die Freigabe von radioaktiven Stoffen führt daher in jedem Fall zu einer Erhöhung des Strahlenrisikos, weil es eine zusätzliche Strahlendosis ist im Rahmen der LNT-Hypothese. Die Regelung der Strahlenschutzverordnung steht damit nicht auf der Grundlage des Strahlenschutzgesetzes, welches besagt:
§ 8 Vermeidung unnötiger Exposition und Dosisreduzierung

(1) Wer eine Tätigkeit plant, ausübt oder ausüben lässt, ist verpflichtet, jede unnötige Exposition oder Kontamination von Mensch und Umwelt zu vermeiden.

Die Exposition durch die freigegebenen radioaktiven Materialien ist unnötig und vermeidbar. Alternativen bestehen in der gezielten Einlagerung in Behältern und speziellen Lagerstätten.

Die Ableitung der sog. „trivialen Dosis“

Das Interesse der Atomwirtschaft, ausgedrückt in den Veröffentlichungen wie IAEA Safety Series No. 89 (1988) – PRINCIPLES FOR THE EXEMPTION OF RADIATION SOURCES AND PRACTICES FROM REGULATORY CONTROL / JOINTLY SPONSORED BY THE INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY AND THE NUCLEAR ENERGY AGENCY OF THE OECD zeigt, dass das Ziel war, die Atomwirtschaft einen einfachen, kostengünstigen Weg zu bereiten, eine sehr hohe Menge von Abrissmaterial der Atomkraftwerke auf normalem Weg (als nicht radioaktiv, bzw. nicht gefährlich deklariert) zu entsorgen.

Dazu wurde (Safety series No. 89, Kap. 4.2.1.) die Theorie aufgestellt, dass das Risiko einer sog. „trivialen Dosis“ im Bereich 10**-6 bis 10**-7 (1: 1 Million bis 1:10 Millionen) anzusiedeln sei, „aufgrund einer weitverbreiteten, wenngleich spekulativen Ansicht“, bei dem die Menschen keine Versuche unternehmen würden, dieses Risiko zu mindern oder zum umgehen. Auf der Basis eines damals mit 0,01 Todesfälle/Sievert angesetztem Risikofaktor (breit gemittelt über Alter und Geschlecht) wäre damit der Bereich der „Trivialen Dosis“ im Bereich von 10 – 100 µSv im Jahr.

Wesentlich ist bei dieser Ableitung der trivialen Dosis, dass die Atomwirtschaft selbst sich grundlegend von dem Strahlenschutzziel der Minimierung der Dosis verabschiedet und ein hinzunehmendes, angeblich allgemein („von einigen Autoren“) akzeptiertes Grundrisiko etabliert, das nicht mehr unterschritten werden müsse und damit der Freigabe radioaktiver Substanzen von atomrechtlicher Regulierung (so der Titel und Zweck der Ausarbeitung) freien Raum geschaffen hat.

Anzumerken ist an dieser Stelle, dass im Jahr 1990 die ICRP das Strahlenrisiko auf die Werte 0,05 *Sievert (ICRP 60) bzw. im Jahr 2007 auf 0,055 Sievert (ICRP 103) hochsetzte, so dass konsequenterweise innerhalb dieses Konzeptes die triviale Dosis auf 2 – 20 µSv/*a hätte geändert werden müssen. Entsprechend müssten auch alle Grenzwerte der Strahlenschutzverordnung zur Freigabe um den Faktor 5 gesenkt werden.

(siehe Strahlentelex Nr. 696/697 (2016) – Thema Atommüll)

Im Übrigen hat der Kläger diese Fragestellung in seiner Klage unter Anlage K4 – ab Ziffer 3 – „Entwicklung des 10 µSv-Konzeptes“ schon ausgeführt – diese Frage wurde jedoch im Verfahren bisher nicht behandelt.

Begründung der trivialen Dosis über andere Strahlenquellen

Vielfach wird in der Diskussion um das 10 µSv-Konzept angeführt, dass Dosen in dieser Größenordnung auch auftreten, wenn man den Wohnort in eine Region mit mehr natürlicher Radioaktivität verlegt, einen Flug in größere Höhen unternimmt, oder bestimmte Lebensmittel (Paranüsse) in größerer Menge zu sich nehme. In allen diesen Fällen ist die Dosis auch zusätzlich, aber es liegen hier eigene bewusste Entscheidungen vor und es besteht die Möglichkeit, diese zusätzliche Dosis zu mindern oder zu vermeiden. Bei der Freigabe radioaktiver Stoffe geht dies nicht, denn diese setzt voraus, das die radioaktiven Stoffe, ob über das Grundwasser aus einer Deponie, Metalle in Gebrauchsgegenständen oder Emissionen aus Müllverbrennungsanlagen sich so verteilen, dass möglich exponierte Personen dies in keiner Weise vorhersehen können und sich daher nicht schützen können.

Es kann daher sein, dass auch wenn das 10 µSv-Modell sich in seinen Berechnungen auf eine möglicherweise exponierte (Modell-)Person in einem bestimmten Freisetzungspfad bezieht, eine große Zahl von Menschen betreffen kann. (wenn tausende von dem kontaminierten Grundwasser betroffen sind, Luftemissionen sich über längere Zeit über einen Stadteil verbreiten, deponiert werden, vom Boden Strahlung ausgeht, oder zahlreiche Menschen an metallischen Gegenständen vorbeigehen, in denen sich Nuklide aus der Freigabe befinden). Daher ist es auch wichtig, die dadurch entstehende Kollektivdosis zu betrachten, die insgesamt zu einer signifikanten Zahl von Gesundheitsschäden Betroffener führen kann.

Die ICRP und die SSK lehnen zwar ab, solche Berechnungen durchzuführen, da es stochastische Effekte bei kleinen Strahlendosen und vielen Menschen betreffen kann und dies mathematisch recht unsichere Ergebnisse bedeutet. Eine genauere Abschätzung ist zudem nicht möglich, weil im Konzept der Freigabe ja gerade keine genauere Verfolgung der freigegebenen und freigesetzten Radioaktivität erfolgt. Da sich aber nun eine erhebliche Menge freigegebener Stoffe (und noch viel mehr aus über 20 Reaktorstandorten in Deutschland) ergeben hat und wird, ist auf jeden Fall einzubeziehen, das die zusätzlichen Strahlendosen eine Vielzahl von Menschen betreffen kann und diese Gesamtdosis sicherlich nicht mehr „trivial“ und vernachlässigbar ist.

Zusätzlich oder vermeidbar

Wesentlich zur Beurteilung des Freigabeverfahrens ist, dass durch die IAEA (Safety series 89 (1988)) ein zusätzliches und durch die Öffentlichkeit hinzunehmendes Strahlenrisiko willkürlich gesetzt wurde.

Seitens der ICRP und in Folge durch die deutsche SSK und vermittelt über die Umsetzung von EURATOM-Richtlinien, wurde dann systematisch von dem Prinzip der Minderung des Gesundheitsrisikos (auch geschützt durch das Grundgesetz) und der Strahlendosen (ob individuell oder kollektiv) abgewichen und das System der „Optimierung“ im Strahlenschutz eingeführt.

Es wurden (ICRP 103) die Grundsätze der Rechtfertigung und der Optimierung eingeführt,

• ***Der Grundsatz der Rechtfertigung****: Jede Entscheidung, die zu einer Veränderung der Strahlenexpositionssituation führt, soll mehr nutzen als schaden. Das heißt, dass durch die Einführung einer neuen Strahlenquelle, durch Verringerung einer bestehenden Exposition oder durch Herabsetzung des Risikos einer potenziellen Exposition ein hinreichender individueller oder gesellschaftlicher Nutzen erzielt werden sollte, der den dadurch verursachten Schaden aufwiegt.*

• ***Der Grundsatz der Optimierung des Schutzes****: die Wahrscheinlichkeit, Expositionen zu erhalten, die Anzahl exponierter Personen und der Wert /Betrag ihrer individuellen Dosen sollen jeweils so niedrig gehalten werden wie es unter Berücksichtigung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Faktoren vernünftigerweise erreichbar ist.*

Diese Regel ist in Fachkreisen auch als als ALARA – as low as reasonably achievable“ bekannt.

Angewandt auf die Freigabe radioaktiver Stoffe aus dem Abriss von Atomkraftwerken bedeutet dies, dass eigentlich zunächst eine Rechtfertigung dieses Verfahrens erforderlich wäre. Man müsste vergleichen, welche Folgen und möglichen Strahlendosen auf Personen entstehen, wenn man z.B. die radioaktiven Stoffe in besondere Behälter bringt und diese in abgedichtete Deponien. Auch dieses Verfahren wäre sicherlich ein „vernünftiges“ Verfahren, um die Strahlendosis so gering wie möglich zu halten. Umgekehrt ist nachvollziehbar, dass eine Freisetzung per Freigabe von in der Summe hoher Radioaktivität (10 ** 15 bis 10 ** 16 Becquerel) zu einem größeren Schaden in der Bevölkerung führt als wenn dies nicht erfolgt. (Denn der Schaden tritt ja statistisch abschätzbar auf, auch wenn die einzelne mögliche Dosis als „trivial“ bezeichnet wird).

Auch eine Optimierung der Freigabe ist weder durch die IAEA noch die ICRP und die SSK jemals erfolgt, in dem Sinn, dass systematisch bestimmt worden wäre, z..B. durch Leitlinien für Abschirmung von LKWs der Fahrer, durch Vorgaben für die Abdichtung nach oben oder unten von Deponien oder spezielle Filter in besonderen MVAs, dass die Anzahl der betroffenen Personen und die Dosen, denen diese ausgesetzt werden können, minimiert werden. Die SSK hat sich, nach Aufkommen von Zweifeln, ob die Annahmen des 10 µSv-Modells (Thierfeldt et al.) bei Deponien wirklich eingehalten werden, sogar explizit gegen eine Überprüfung von Deponien auf die Einhaltung aller in den Freigabemodellen enthaltenen Parametern, ausgesprochen, da dies zu zeitaufwändig sei und zu deutlichen Verzögerungen kommen könnte. (SSK Umgang mit Parameterwerten...- Handreichung, 30.1.2024, S. 9)

Es ist somit klar, dass die „Rechtfertigung“ bestimmter Verfahren, mit denen Personen Dosen zusätzlich und vermeidbar ausgesetzt werden, hier mittels Freigabeverfahren, die Tür öffnet, um das Ziel der Minimierung zu umgehen und die „Optimierung“ dann nur eine „Optimierung“ der Strahlendosen gegenüber anderen „vernünftigen“ Parametern, wie den Zeitaufwand und den Kosten der Entsorgung der radioaktiven Abfälle ist. Das ursprünglich eingeführte Prinzip, eine bestimmte Dosis als trivial und damit als nicht existierend (v. a. im rechtlichen Sinne) zu erklären, und dass es keine Verfolgung des Verbleibs der Materialien gibt und damit auch keine verlässliche Abschätzung der betroffen Personenzahl und ihrer künftigen Dosen – läßt damit die Radioaktivität letztlich verschwinden und verhindert von vornherein die Möglichkeit einer Optimierung (Kosten/Nutzen/Schaden).

Rechtssetzung zugunsten der Atomwirtschaft versus Grundrechtsschutz auf Gesundheit

Das Atomgesetz war zunächst als Gesetz zur Förderung der (friedlichen) Anwendung der Atomenergie geschaffen worden. Im Jahr 2002 wurde der Zweck des AtG geändert in das Ziel „die Nutzung der Kernenergie zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität geordnet zu beenden“ (§ 1 (1) „Gesetz zur geordneten Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität“ 22.4.2002- Bundesgesetzblatt Jahrgang 2002 Teil I Nr. 26, ausgegeben zu Bonn am 26. April 2002 S. 1351.

Die bisherigen Vorschriften zur Freigabe beruhten bis dahin auf der Umsetzung der Vorgaben von EURATOM, der europäischen Institution zur Förderung der Atomwirtschaft. Nunmehr trat anstelle der Förderung die geordnete Beendigung der Kernenergie. Entsprechend wäre es erforderlich gewesen, das zweite Ziel in § 1 Nr. 2 AtG, nämlich „Leben, Gesundheit und Sachgüter vor den Gefahren der Kernenergie und der schädlichen Wirkung ionisierender Strahlen zu schützen und durch Kernenergie oder ionisierende Strahlen verursachte Schäden auszugleichen,“ stärker zu gewichten und nicht mehr wie bisher den wirtschaftlichen Interessen der Nutzung der Kernenergie unterzuordnen.

Konsequenterweise wäre es geboten – auch heute noch – den Gesundheitsschutz an erste Stelle zu setzen, die Minderung der Strahlendosen und in Konsequenz auch die „triviale“ Dosis zur Eröffnung der Freigabe abzuschaffen. Dies wäre auch geboten aus dem im Grundgesetz verankerten Ziel des Gesundheitsschutzes. Denn die Regelungen zur Freigabe schränken das Grundrecht nach Art. 2 (2) GG: Jeder hat das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit“ deutlich ein. Die Freigabe gibt den Betreibern der stillzulegenden

und abzureißenden Atomkraftwerke das Recht, große Mengen der im Abrissmaterial befindlichen Radioaktivität in Produkte, Deponien, Abfallanlagen usw. verbreiten zu lassen, von denen aus Strahlendosen einen großen Anteil der Bevölkerung treffen kann mit entsprechenden gesundheitlichen Folgen, zudem ohne dass diese Menschen sich gezielt davor schützen können. Dies widerspricht dem Grundrechtsschutz auf persönliche Unversehrtheit gegenüber Einwirkungen Dritter.