

## **Ungleichgewicht zwischen Behörde und Sachverständigenorganisationen bei der Überwachung von Atomkraftwerken:**

Aktionsplan IRRS-Mission 2008

Im Rahmen der Selbstbewertung für die IRRS-Mission wird das Ungleichgewicht zwischen Behörden und deren Sachverständigen (externen Beratern) kritisiert. Zur Erarbeitung eines im Rahmen der Selbstbewertung erforderlichen Aktionsplans ist es erforderlich, die Situation genauer zu analysieren.

### **A. Situationsbeschreibung**

Das Ungleichgewicht zwischen Behörde und externer Sachverständigenorganisation besteht zunächst rein zahlenmäßig: Auf einen technisch-wissenschaftlichen Mitarbeiter der Atombehörde kommen zehn Sachverständige, die bei der „hinzugezogenen“ Expertenorganisation, insbesondere bei einem TÜV arbeiten.

Was ist daran problematisch? Ist es denn ein Unterschied, ob die Überwachung an private Experten delegiert ist oder ob die Experten Staatsbedienstete sind? Diese Fragen können nicht auf einzelne Individuen bezogen beantwortet werden sondern nur strukturell. Selbstverständlich ist die individuelle Qualifikation und Motivation sowohl beim Behördenmitarbeiter als auch beim Sachverständigen eine überlagernde Komponente.

Strukturell bedeutet die Delegation staatlicher Überwachungsaufgaben im Bereich der Kernenergie zunächst, dass die auf Experten gestützte Behördenentscheidung sich der demokratischen Verantwortung teilweise entzieht: Ist der Behördenbeschäftigte für seine Beurteilung der Sicherheit eines Kernkraftwerks an sich unmittelbar dem Minister verantwortlich und dieser gegenüber Parlament und Öffentlichkeit, so können sich die Beamten insoweit entlasten, als sie sich auf ein unabhängiges Gutachten stützen. Diese Entlastung ist unproblematisch, wenn das Gutachten eng als Beweismittel nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz herangezogen wird, also lediglich einen Sachverhalt feststellt. Das ist jedoch im Bereich der komplexen Kerntechnik praktisch nie der Fall: Die Gutachten sind selten richtig oder falsch, weil sie einen bestimmten Anlagenzustand zutreffend oder unzutreffend darlegen, sondern sie enthalten umfangreiche Bewertungen, die weitgehend nicht verifiziert oder falsifiziert werden können. Gerade dieser bewertende Teil des Gutachtens ist aber maßgeblich

für die Behördenentscheidung. Soweit sich der zuständige Beamte auf diese Bewertungen stützt, tragen er und der Minister dafür praktisch keine Verantwortung.

In der Praxis geht die Verantwortungsdelegation auf den privaten Sachverständigen noch einen Schritt weiter: Der Sachverständige nimmt nicht nur eine sicherheitstechnische Bewertung sondern auch eine behördliche Bewertung vor. Das ist der Fall, wenn er nicht nur darlegt, welche Schadensszenarien aufgrund eines ermittelten Anlagenzustands mit welcher Wahrscheinlichkeit eintreten könnten, sondern wenn er die mögliche behördliche Entscheidung vorwegnimmt. Wenn er also den vom Gesetz der Behörde zugewiesenen Beurteilungs- oder Ermessensspielraum selbst wahrnimmt, in dem er z.B. formuliert: „Es besteht kein (kurzfristiger) Handlungsbedarf“; „Die Abweichung ist nicht anfahrrelevant“; „Es liegt keine (erhebliche, unmittelbare usw.) Gefahr vor“.

- Mit der Hinzuziehung von Sachverständigen ist also oft nicht nur eine Delegation der Sachverhaltsermittlung sondern auch der behördlichen Verantwortung verbunden.

Teilweise werden derartige Formulierungen, die in die behördliche Entscheidungskompetenz eingreifen, als unproblematisch eingestuft, weil sie ja der formal entscheidende Beamte als unverbindliche Empfehlungen ansehen könne und selbstbewusst genug sei, anders zu entscheiden. Dieser Einwurf mag im Einzelfall zutreffen, widerspricht jedoch als Gesamtbeobachtung jeder Lebenserfahrung. Dem Beamten steht nämlich bei einer derartigen unzulässigen behördlichen Bewertung durch den externen Experten der konfliktfreie Weg offen, sich auf diese Bewertung des Sachverständigen zurückzuziehen: Er muss sich für sein Handeln gegenüber Betreiber und Vorgesetzten nicht rechtfertigen. Entscheidet er sich jedoch z.B. entgegen einer TÜV-Empfehlung, das Wiederanfahren eines Atomkraftwerks nicht zuzulassen, muss sich die Behörde im möglichen Amtshaftungsprozess gegen die Beurteilung des Betreibers und des eigenen Sachverständigen verteidigen. Der handelnde Beamte kann sich nicht darauf verlassen, dass das Gericht die Unzulässigkeit der Einmischung des Experten in die Behördenangelegenheiten erkennt. Auch Gerichte sind geneigt, die Stellungnahmen unabhängiger Sachverständiger nicht zu hinterfragen. Unbeschadet der geringen Zahl von tatsächlich gerichtlich anhängigen Fällen ist jedoch offenkundig, dass es der bequemere Weg ist, dem Sachverständigen zu folgen.

Dem mag entgegen gehalten werden, dass dem Sachverständigen zwar die demokratische Legitimation fehle, dieses jedoch nur ein „formales“ Problem sei. Der Sachverständige sei fachkundig und unabhängig und könne deshalb besser entscheiden als die „politische“ Behörde.

Zum einen ist die Verortung der Verantwortung aber nicht nur formal. Denn die Delegation der Verantwortung auf den TÜV funktioniert praktisch nicht. Im Konfliktfall wird sich der TÜV immer darauf berufen können, er habe lediglich unverbindliche Empfehlungen abgegeben. D.h., die an den TÜV delegierte Verantwortung wird dort überhaupt nicht wahrgenommen werden.

- Der Versuch der Delegation der staatlichen Verantwortung führt dazu, dass niemand die Verantwortung trägt.

Zum anderen ist fraglich, ob die hinzugezogenen Sachverständigen nach § 20 des Atomgesetzes wirklich eine derartige Unabhängigkeit und Qualifikation besitzen, dass der Delegationsversuch einigermaßen gerechtfertigt erscheint. Eine Verordnung zu den „Anforderungen an die Ausbildung, die beruflichen Kenntnisse und Fähigkeiten, insbesondere hinsichtlich Berufserfahrung, Eignung, Einweisung in die Sachverständigentätigkeit, Umfang an Prüftätigkeit und sonstiger Voraussetzungen und Pflichten sowie die Zuverlässigkeit und Unparteilichkeit ... und ... Voraussetzungen im Hinblick auf die technische Ausstattung und die Zusammenarbeit von Angehörigen verschiedener Fachrichtungen“ wurde nie erlassen, obwohl der Gesetzgeber diese für erforderlich hält (vgl. § 12 Abs. 1 Nr. 11 AtG). Auch die Bundesregierung hatte aufgrund von „Schwachstellen“ im Bericht über Grundlagen und Praxis der Sachverständigentätigkeit im Rahmen atomrechtlicher Genehmigungs- und Aufsichtsverfahren vom September 1979 die Erarbeitung einer entsprechenden Verordnung zugesagt.

- Anforderungen an die Qualität und Unparteilichkeit der Sachverständigenorganisationen sind nicht verbindlich festgelegt.

Materiell ist die Unabhängigkeit der Sachverständigen vor allem deshalb in Zweifel zu ziehen, weil der Anlagenbetreiber die Sachverständigen finanziert. Zwar arbeiten die Gutachter aufgrund eines Vertrages mit der Behörde, die wiederum ermächtigt ist, die Vergütung als Auslagen vom Betreiber zu erheben. Die Kosten dürfen jedoch nur erhoben werden, soweit sie „angemessen“ sind (§ 21 Abs. 2 AtG). Dadurch ist die Möglichkeit eröffnet, durch Klagen gegen die Kostenbescheide, zumindest die Behörde zu belasten und indirekt auf die Auswahl und die Arbeit der Sachverständigen einzuwirken. Weitgehend haben die Behörden den TÜV die Direktabrechnung gegenüber den Betreibern ermöglicht. Dabei findet eine Kostenkontrolle praktisch nur durch den Betreiber statt, so dass dieser Einflussmöglichkeiten hat.

Es besteht also eine finanzielle Abhängigkeit der Sachverständigenorganisation vom Betreiber. Diese kann sich auf die Arbeit des einzelnen Sachverständigen auswirken. So muss die Leitungsebene eines TÜV, die den einzelnen Sachverständigen vorgesetzt ist, auch die geschäftliche Entwicklung der Sachverständigenorganisation als Unternehmen – die Sachverständigentätigkeit der TÜV wird von TÜV-Kapitalgesellschaften wahrgenommen – im Auge haben. Deshalb verlangt bereits der Bericht der Bundesregierung von 1979, dass die Stellung des einzelnen Sachverständigen innerhalb von Sachverständigenorganisationen hinsichtlich seiner fachlichen Unabhängigkeit abgesichert werden müsse, ohne dass bisher insoweit wirksame Maßnahmen ergriffen wurden.

- Die finanzielle Abhängigkeit der hinzugezogenen Sachverständigenorganisationen von den Betreibern beeinträchtigt die materielle Unabhängigkeit der Begutachtung.

Die Unabhängigkeit vom Betreiber ist auch deshalb zu hinterfragen, weil die Sachverständigen aufgrund der umfangreich geregelten Beteiligung an Prüfungen und Ent-

scheidungen des Betreibers teilweise die Qualitätssicherung oder gar auch Ingenieurleistungen für den Betreiber übernehmen. Die Vorschriften zur Beteiligung von Sachverständigen in Genehmigungen, BHB, PHB und KTA haben natürlich einen sicherheitsgerichteten Zweck, bewirken aber auch, dass das Betriebspersonal seine Verantwortung weniger wahrnimmt und der Prüfung durch den TÜV vertraut oder sogar den Sachverständigen um die Problemlösung bittet. Je mehr der Sachverständige damit – durchaus mit den besten Absichten – Betreiberverantwortung übernimmt, desto mehr verliert er als staatlicher Kontrolleur der entsprechenden „Betreiberleistung“ seine Unabhängigkeit.

Diese Delegation ist weitgehend behördlich vorgegeben. In Deutschland ist die Beteiligung der staatlichen Seite, also im Wesentlichen der behördlichen Sachverständigen, an der Überprüfung der kerntechnischen Anlage nach einer OECD-Erhebung etwa fünfmal höher als der Durchschnitt fortschrittlicher Industriestaaten. D.h. Prüfungen, die in anderen Staaten in Verantwortung des Betreibers erfolgen, verantwortet in Deutschland der TÜV.

- Auch der Betreiber delegiert Verantwortung an den TÜV und schwächt damit die eigene Verantwortung für die Qualitätssicherung und Verbesserungen.

Die unklare Abgrenzung der Verantwortungsbereiche von Betreiber und Sachverständigen wirkt sich auch bei einzelnen Prüfungen aus. So hat die Bundesaufsicht festgestellt, dass eine Begehung das Betriebspersonal durchgeführt hatte, aber der TÜV-Angehörige das Begehungsprotokoll ohne eigene Teilnahme bestätigt hatte. In einem anderen Fall hatte bei einer Aufzeichnung einer zerstörungsfreien Prüfung der erfahrene Betreibervertreter den unerfahrenen TÜV-Sachverständigen davon überzeugt, dass die „Anzeige“ kein „Befund“ war. Die Feststellung eines Befundes hätte die Verzögerung der Revision um mehrere Tage mit den entsprechenden finanziellen Einbußen verursacht.

Mit Rundschreiben vom 5. November 2003 hat die Bundesaufsicht deshalb darauf hingewiesen, dass bei der gutachterlichen Sachverhaltsermittlung von Seiten des Betreibers Protokolle und ähnliche Dokumente gefertigt werden, die der Sachverständige lediglich (mit)unterzeichnet. Diese Vorgehensweise berge das Risiko, dass verhandlungsähnliche Situationen entstehen, die einer gewissenhaften und unabhängigen Tatsachenermittlung durch den Sachverständigen abträglich sind. Unter Berücksichtigung der Arbeitsbelastung, des Zeitdrucks, der jeweiligen Persönlichkeiten und der gruppenpsychologischen Prozesse könne es bei einer gemeinsamen Protokollierung zu einer gezielten oder unbewussten Beeinflussung der Tatsachenfeststellung des Sachverständigen und deren Dokumentation kommen. Deshalb, müsse der Sachverständige die notwendigen Prüfungen, soweit dies technisch möglich ist, selbst durchführen. Der Sachverständige müsse seine Prüfergebnisse und sonstigen Tatsachenfeststellungen selbst protokollieren, ohne sie zuvor mit Dritten zu erörtern. Seine Aufzeichnungen erhalte nicht der Betreiber, sondern die Behörde; diese entscheide über die Information des Betreibers. Die Behörden der Länder haben sich geweigert, dem Rundschreiben (<http://www.bmu.de/atomenergie/doc/6480.php>) nachzukommen.

- Eine zu große Betreibernähe der TÜV beeinträchtigt die Qualität und Unabhängigkeit der Begutachtung.

Das Übergewicht der großen Sachverständigenorganisation gegenüber den Aufsichtsbehörden folgt auch aus der Konzentration des gesamten „Überwachungswissens“ bei den TÜV, das dort seit Errichtung der Anlage entstanden ist. Mit einer Ausnahme hat der für das jeweilige Kernkraftwerk dauernd hinzugezogene TÜV nicht gewechselt. Umfangreiche Dokumentationsunterlagen sind ausschließlich bei dem jeweiligen TÜV vorhanden. Lediglich beim Kernkraftwerk Biblis A hat in den neunziger Jahren aufgrund einer Neuausschreibung ein Wechsel stattgefunden. Diese war organisatorisch schwer zu bewerkstelligen, weil eine lange und einvernehmliche Übergangsphase erforderlich war. Diese Übergabe funktionierte nur deshalb, weil die vorherig beauftragte Sachverständigenorganisation weiter für den Block B des Kernkraftwerks tätig blieb.

Da die Konzentration der Erfahrung bezüglich einer Anlage bei einem TÜV im Rahmen der derzeitigen Konstellation des Dreiecksverhältnisses Betreiber-TÜV-Behörde von erheblicher Bedeutung für die Überwachung der Sicherheit der Anlage hat, verbleibt der Behörde praktisch nicht die Möglichkeit die Sachverständigenorganisation zu wechseln. Hinzu kommt, dass die regionalen TÜV inzwischen in nur zwei Konzernen organisiert sind. Damit hat sich die Behörde in die Abhängigkeit der TÜV begeben und kann den strukturellen Vorzug des Einkaufs von Dienstleistungen auf dem Markt, nämlich die Qualitätssteigerung durch Wettbewerb, nicht nutzen.

Es findet auch kaum statt, dass die Behörden dieses Monopol zumindest punktuell durchbrechen, in dem sie einzelne Aufgaben aus dem Dauervertrag mit dem TÜV herausgelöst und anderen Sachverständigen übergeben. Dies erfordert zusätzlichen Aufwand der ohnehin überlasteten Behörde bei der entsprechenden Vergabe und bei der dann häufig erforderlichen gerichtlichen Verteidigung der Kostenbescheide. Hinzu kommt, dass Betreiber versucht haben, die durch die Hinzuziehung eines neuen Gutachters verursachte Verzögerung z.B. bei einer Wiederanfahrzustimmung als Amtspflichtverletzung gerichtlich geltend gemacht haben (LG Wiesbaden, OLG Frankfurt 1994).

- Die Behörden begeben sich in die Abhängigkeit des TÜV, aus der sie sich nur mit erheblichem Aufwand punktuell befreien können

Das Übergewicht von externen Sachverständigenorganisationen ist jedoch nicht nur ein Problem der unmittelbaren Anlagenüberwachung durch die zuständigen Landesbehörden. Auch auf Seiten des Bundes gibt es die Übernahme von staatlicher Verantwortung durch die Sachverständigenorganisation GRS.

Die GRS nimmt im Rahmen des OEF wichtige staatliche Aufgaben wahr, die das BMU aufgrund seiner geringen Personalkapazität delegieren musste. So wertet die GRS nationale und internationale Ereignisse und sonstige Informationen daraufhin aus, ob Prüfungen und ggf. Veränderungen in den deutschen Anlagen erforderlich sein könnten. Sie fasst „Weiterleitungsnachrichten“ mit Empfehlungen für die Kernkraftwerke, die nach Billigung durch das BMU den Betreibern, Behörden und Sachverständi-

genorganisationen übermittelt werden. Die Betreiber wurden auf unterschiedliche Weise weitgehend verpflichtet, den Empfehlungen der GRS nachzukommen.

Mit den Weiterleitungsnachrichten nimmt die GRS eine originäre Aufgabe im Rahmen der Leitungs- und Lenkungsfunktion der Bundesaufsicht wahr, für die also die Verantwortung beim BMU liegen müsste. Das BMU hat bei der Delegation der Aufgabe zwar einen Rahmen gesetzt, indem durch die Beteiligung weiterer Sachverständigenorganisationen im Unterauftrag der GRS das wissenschaftliche Meinungsspektrum erweitert wurde und dadurch, dass das BMU selbst einzelne Weiterleitungsnachrichten initiiert und alle freigeben muss. Gleichwohl ist das Übergewicht der mehrere hundert Sachverständige zählenden GRS gegenüber der Bundesaufsicht bei Atomkraftwerken offensichtlich. Dieses Übergewicht der GRS bei der Wahrnehmung einer behördlichen Überwachungsaufgabe ist auch deshalb problematisch, weil die GRS als Organisation einen „Verstoß“ gegen den Trennungsgrundsatz des CNS verkörpert: Die GRS finanziert sich maßgeblich durch Aufträge des Bundeswirtschaftsministeriums, das für die Nutzung der Kernenergie zuständig ist.

Wie die Landesbehörden gegenüber dem anlagenzuständigen TÜV hat sich auch das BMU gegenüber der GRS aufgrund des dort konzentrierten und dokumentierten Wissens in eine weitgehende Abhängigkeit begeben. Bei der technischen Beurteilung ist das BMU auf die Datensammlung und -Auswertung durch die GRS angewiesen.

- Die GRS hat in wichtigen Bereichen ein Übergewicht gegenüber den Bundesbehörden.

## **B. Aktionsplan**

- Verstärkung der personellen Ausstattung der Atombehörden, so dass interne Experten auch für die Bereiche zur Verfügung stehen, die derzeit nur extern abgedeckt werden; die Aufsichtsbehörden sollten in der Lage sein, wesentliche Inspektionen selbst vor Ort zu leiten.
- Stärkung der Eigenverantwortung der Betreiber durch unabhängige Qualitätssicherung und Eigenüberwachung; Reduzierung der Überwachung durch behördliche Sachverständige.
- Verhinderung der Betreibernähe und Vermeidung von Verhandlungen zwischen Sachverständigen und Betreibern durch geregelte Kommunikation insbesondere zu den Untersuchungsergebnissen.
- Pauschalierte Abgeltung der Überwachungskosten durch die Betreiber.
- Keine die gesamte Anlage umfassende Vergabe für die dauernde Begutachtung durch eine Sachverständigenorganisation; Aufteilung in Gewerke; regelmäßiger Wechsel der Organisationen mit europaweiter Neu-Ausschreibung.
- Erlass einer atomrechtlichen Sachverständigen-Verordnung insbesondere zur Festlegung der Unabhängigkeits- und Qualitätsanforderungen.
- Rückübertragung behördennaher Aufgaben von der GRS auf das BMU (BfS); das erfordert dort entsprechende Personalkapazität.
- Verstärkte Hinzuziehung anderer Sachverständigenorganisationen als der GRS durch das BMU.