

16.09.97**Empfehlungen
der Ausschüsse**U - In - R - Wi - Wozu **Punkt** der 716. Sitzung des Bundesrates am 26. September 1997

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes und des
Gesetzes über die Errichtung eines Bundesamtes für Strahlenschutz

A

**Der federführende Ausschuß für Umwelt, Naturschutz
und Reaktorsicherheit (U),**

**der Ausschuß für Innere Angelegenheiten (In) und
der Rechtsausschuß (R)**

empfehlen dem Bundesrat, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des
Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

- U** 1. Der Bundesrat lehnt den Gesetzentwurf der Bundesregierung ab.

Bei
Annahme
entfallen
die Ziffern
3 bis 9.

- U** 2. Zu den Eingangsworten des Gesetzentwurfs stellt der Bundesrat fest, daß das
Gesetz der Zustimmung des Bundesrates nach Artikel 85 Abs. 1 des Grundge-
setzes bedarf.

Ausgeliefert am 16. SEP. 1997

(noch Ziffer 1 und 2)

Begründung:

1. Die Mehrzahl der Länder spricht sich aufgrund der Sicherheitsrisiken und der ungelösten Fragen der Entsorgung atomarer Abfälle nach wie vor gegen eine weitere Nutzung der Atomenergie aus.
2. Das Vorhaben der Bundesregierung ist verfassungsrechtlich und verfassungspolitisch äußerst problematisch, fachlich unausgewogen, weitgehend entbehrlich und schwächt die Stellung der Länder im atomrechtlichen Genehmigungs- und Aufsichtsverfahren. Die Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Neuregelung in Form des vorliegenden Entwurfs eines Änderungsgesetzes zum Atomgesetz i.S. des Artikel 72 Abs. 2 des Grundgesetzes wird nicht gesehen. Anregungen der Länderfachbehörden zum Entwurf einer Novelle hat die Bundesregierung zudem nicht aufgegriffen.
3. Der Bundesrat ist bereit, die notwendige Umsetzung von EU-Recht kurzfristig mitzutragen; er fordert die Bundesregierung auf, entsprechende Initiativen zu ergreifen.
4. Der Bundesrat lehnt insbesondere die folgenden Regelungen des Änderungsvorhabens ab:

Zu Artikel 1 Nr. 3 (§ 7 Abs. 2 Satz 2 AtG)

Die Regelung in Artikel 1 Nr. 3 (§ 7 Abs. 2 Satz 2 AtG) sieht vor, daß die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Schadensvorsorge bei Veränderungsgenehmigungen nicht oder nur eingeschränkt einzuhalten ist. Dies stößt auf verfassungsrechtliche Bedenken im Hinblick auf Artikel 2 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stellt die Nutzung der Kernenergie nur dann keinen Verstoß gegen den objektivrechtlichen Gehalt des Grundrechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit dar, wenn kerntechnische Anlagen in ihrer Gesamtheit strengen Genehmigungsverfahren unterzogen werden. Die Verfassung fordert dabei auch bei nachträglichen Änderungen, daß die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Schadensvorsorge gewährleistet ist.

Der verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeitsgrundsatz rechtfertigt die vorgesehene Reduzierung genehmigungsrechtlicher Anforderungen durch den Gesetzgeber nicht, denn das Atomgesetz hat bereits in seiner derzeitigen Fassung aufgrund von Verhältnismäßigkeitserwägungen die Grenzziehung zwischen dem zu akzeptierenden und dem nicht genehmigungsfähigen Risikopotential - nach der Rechtsprechung des BVerfG in noch verfassungskonformer Weise - vorgegeben. Gerade dies geschah durch den Hinweis auf die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Schadensvorsorge. Eine vom Gesetzgeber vorgesehene zusätzliche Reduzierung widerspräche nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Artikel 2 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes.

(noch Ziffer 1 und 2)

Die Begründung der Notwendigkeit der Gesetzesänderung durch die Bundesregierung überzeugt nicht. Nach dem Stand von Wissenschaft und Technik ist das für Neuanlagen entwickelte Regelwerk nicht schematisch auf Altanlagen zu übertragen, sondern es muß die technisch-wissenschaftlich beste Lösung unter Berücksichtigung des Umfeldes der Anlage gefunden werden, die dann auch genehmigungsfähig ist. Auch können entgegen der Auffassung der Bundesregierung nachträgliche Auflagen aufgrund des § 17 Abs. 1 Satz 3 AtG durchaus die nach dem Stand der Wissenschaft und Technik erforderliche Schadensvorsorge durchsetzen. Es widerspricht den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die vom Atomgesetz wachzunehmenden Schutzpflichten, wenn der Gesetzentwurf - über die bei jeder behördlichen Entscheidung zu beachtende Verhältnismäßigkeit hinaus - die Berücksichtigung wirtschaftlicher Interessen der Betreiber auf Kosten der erforderlichen Schadensvorsorge vorschreibt.

Darüber hinaus stößt § 7 Abs. 2 Satz 2 auch im Hinblick auf das Bestimmtheitsgebot auf verfassungsrechtliche Bedenken, weil die Vorschrift, wenn der Stand von Wissenschaft und Technik nicht heranzuziehen ist, auf jegliche Kriterien für die Schadensvorsorge verzichtet.

Zu Artikel 1 Nr. 4 (§ 7c AtG) und Artikel 1 Nr. 17 Buchstabe a Doppelbuchstabe cc (§ 23 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4a AtG)

Gegen die Regelung in Artikel 1 Nr. 4 (§ 7 Buchstabe c AtG), die ein standortunabhängiges Prüfverfahren beim Bundesamt für Strahlenschutz (BfS) ermöglicht, bestehen ganz erhebliche Bedenken.

Die Regelung zielt ersichtlich auf die Absicherung des EPR-Projektes und damit den Einstieg in eine neue Generation von Reaktoren ab, der von der Mehrheit der Länder abgelehnt wird.

Die Vorschrift sieht hinsichtlich eines Sachverhaltes, für dessen Genehmigung einschließlich des vorbereitenden Verwaltungshandelns die Länder (in Auftragsverwaltung) zuständig sind, auch hoheitliches Handeln einer Bundesbehörde vor. Eine derartige Regelung verletzt die aus verfassungspolitischen Gründen im Interesse einer Abgrenzung der Verwaltungstypen sowie der Verantwortlichkeiten der Bundes- und der Landesbehörden gebotene Klarheit, was die Neuregelung in die Nähe einer verfassungsrechtlich bedenklichen Mischverwaltung rückt. Neben möglichen rechtlichen Bindungen aufgrund der Rechtsqualität der BfS-Entscheidung werden die Länder bei den von ihnen durchgeführten Genehmigungsverfahren faktisch gebunden. Entgegen der Auffassung der Bundesregierung stellt das Prüfverfahren ein Präjudiz der Landesbehörden dar, die gehalten sind, zügig zu entscheiden und überflüssige Doppelbegutachtungen zu vermeiden. Es würden sich zudem negative Auswirkungen auf die Öffentlichkeitsbeteiligung in den Verfahren der Länder ergeben.

(noch Ziffer 1 und 2)

Unter dem Gesichtspunkt der Reduzierung und Vereinfachung von Verwaltungsverfahren erscheint es höchst problematisch, neue behördliche Verfahren zu installieren, die neben das längst mögliche Vorbescheidverfahren oder eine privatrechtliche Zertifizierung durch anerkannte Sachverständigenorganisationen treten sollen.

Zu Artikel 1 Nr. 6, Nr. 17 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa und bb (§ 9a Abs. 3 Satz 3 und Abs. 4; § 23 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und Nr. 2a AtG)

Eine gesetzliche Festschreibung, daß die schadlose Entsorgung radioaktiver Reststoffe nicht drittschützend ist, schließt eine Fortentwicklung der höchststrichterlichen Rechtsprechung aus. Dies wird angesichts der Zuspitzung der ungelösten Entsorgungsfragen abgelehnt.

Mit § 9a Abs. 3 Satz 3 AtG soll die Möglichkeit geschaffen werden, die Aufgabe des Bundes zur Endlagerung auf eine noch einzurichtende Körperschaft des öffentlichen Rechts zu übertragen. Erforderlich dafür ist ein Verbandserrichtungsgesetz. Im Falle der Aufgabenübertragung ist ein Übergang der bisherigen Genehmigungszuständigkeit des Landes auf das Bundesamt für Strahlenschutz vorgesehen, wobei dem Bund ein beliebiger Wechsel der Aufgabenzuweisungen ermöglicht wird. Durch die Neuregelung in § 9a Abs. 4 soll dem Bund die Befugnis eingeräumt werden, neben der bereits bestehenden Möglichkeit, sich Dritter zu bedienen, Dritten die Erfüllung der Pflichten zur Errichtung eines Endlagers zu übertragen und sie mit hoheitlichen Befugnissen auszustatten.

Die neue Regelung ist abzulehnen: Es gibt keine schlüssige Begründung für das zeitliche Auseinanderfallen von Übertragungsabsicht ("wird") und konkreter Verbandserrichtung. Art und Umfang der Übertragung der Wahrnehmungspflicht nebst Übertragung der hoheitlichen Befugnisse auf Dritte bleiben unbestimmt ("ganz oder teilweise"). Bedenken bestehen auch gegen die Haftungsregelungen: Freizeichnung des Bundes von der Verantwortlichkeit für Amtspflichtverletzungen und die Unbestimmtheit des Abschlusses einer "ausreichenden" Haftpflichtversicherung durch den Dritten.

Zu Artikel 1 Nr. 7 (§ 9b Abs. 1 und 5 AtG)

Die geplante Ergänzung des § 9b Abs. 1 AtG führt zu einer Regelungslücke, die bisher durch die in § 76 Verwaltungsverfahrensgesetz enthaltene Regelung ausgefüllt worden ist. Die Änderung läßt völlig außer Betracht, daß § 76 Verwaltungsverfahrensgesetz die Verfahrensweise bei Planänderungen in der Phase nach Abschluß des Planfeststellungsverfahrens, aber noch vor Fertigstellung des Vorhabens regelt. § 9b Abs. 1 Satz 1 AtG normiert hingegen Änderungen bereits errichteter und betriebener Anlagen. Das Ziel des Gesetzentwurfs, nämlich die Gleichbehandlung von Änderungen in beiden o.g. Zeitphasen, wird verfehlt. Stattdessen wird der

(noch Ziffer 1 und 2)

Planfeststellungsbehörde die im Hinblick auf den Drittschutz notwendige Kontrolle über Änderungen und Entscheidungskompetenzen hinsichtlich der Wesentlichkeit der Änderungen in der Phase vor Fertigstellung entzogen.

§ 9b Abs. 1 AtG wurde erst mit dem Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren vom 12.09.1996 mit Zustimmung des Bundesrates geändert. Die Veränderung betraf die Anwendung des § 74 Verwaltungsverfahrensgesetz im Zuge atomrechtlicher Planfeststellungsverfahren, nicht jedoch die Verfahrensweise bei Änderung des festgestellten Plans vor Fertigstellung des Vorhabens.

Dies sowie die Einführung des Begriffs "Veränderungen" anstatt "Änderungen" sind ein Beleg dafür, unter welchem Zeitdruck und welchen Unschlüssigkeiten die Gesetzesnovelle auf den Weg gebracht werden soll. Die Begründung für die Begriffsänderung, wonach eine Anpassung an § 7 Abs. 1 erreicht werden soll, ist insofern widersprüchlich, als ausdrücklich in § 24 Abs. 2 Satz 1 AtG zwischen Genehmigung nach den §§ 7, 7a sowie 9 AtG einerseits und der Planfeststellung nach § 9b AtG andererseits unterschieden wird und diese somit unterschiedlichen Modalitäten unterliegen.

Zu Artikel 1 Nr. 8 und Nr. 18 (§§ 9d bis g und § 23a AtG)

Der neue Enteignungstatbestand in § 9d gestattet die Enteignung nicht nur zur Ausführung eines nach § 9b festgestellten oder genehmigten Planes, sondern auch für Zwecke der Standorterkundung für laufende Verfahren. Die Vorschrift des § 9d Abs. 2 hat insofern den Charakter eines Einzelfallgesetzes ("Lex Bernstorff") als die Bestimmungen eindeutig auf die besonderen Verhältnisse am Gorlebener Salzstock als einzigem derzeit im Verfahren befindlichen Endlager für alle Arten radioaktiver Abfälle zielen und Planungen des Bundes für weitere Endlager dieser Art nicht existieren.

Erhebliche Bedenken bestehen auch gegen die Regelung der Veränderungssperre. Nach § 9g Abs. 1 Satz 1 ist die Veränderungssperre auch zur Fortsetzung einer bereits begonnenen Standorterkundung für Anlagen zur Endlagerung radioaktiver Abfälle zulässig. Dadurch soll - so expressis verbis S. 35 der Begründung - "die Möglichkeit geschaffen werden, Planungsgebiete, deren Eignung als Endlagerstätte für radioaktive Abfälle derzeit erkundet wird, nachträglich (d.h. nach dem Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes) einer Veränderungssperre zu unterwerfen".

Rechtliche und fachliche Bedenken bestehen auch insoweit, als § 9g Abs. 5 bei einer Veränderungssperre innerhalb der ersten 10 Jahre eine Entschädigung ausschließt. Diese Regelung ist nicht sachgerecht und mit dem Übermaßverbot unvereinbar.

(noch Ziffer 1 und 2)

Zu Artikel 1 Nr. 21 (§ 57a Abs. 1 Nr. 1 Satz 1 AtG)

Durch die Verlängerung der in § 57a AtG bisher vorgesehenen Frist (30. Juni 2000) um fünf Jahre soll nach der einschlägigen Begründung insbesondere ein atomrechtlich genehmigungsfreier Zustand nach dem 30. Juni 2000 bis zur Erteilung eines vollziehbaren Planfeststellungsbeschlusses für das Endlager für radioaktive Abfälle in Morsleben (ERAM) vermieden werden. Zugleich ist jedoch in der Begründung klargestellt (S. 43 a.a.O.), daß auch nach dem 30. Juni 2000 weitere Einlagerungen im Rahmen des für die Endlagerung im ERAM vorgesehenen Gesamtnuklidinventars erfolgen dürfen.

Für eine Fristverlängerung besteht keine Notwendigkeit. Für die Übergangsphase bis zur Erteilung eines Planfeststellungsbeschlusses kann ein Stillstandsbetrieb zur Aufrechterhaltung der Sicherheit des Endlagers auf der Grundlage bergrechtlicher Betriebsplanzulassungen und atomrechtlich auf der Grundlage aufsichtlicher Entscheidungen erfolgen. Dies würde in jedem Fall zur Einstellung weiterer Einlagerungen führen und vorgezogene Stilllegungsmaßnahmen, die zunächst im beantragten Planfeststellungsverfahren zu prüfen sind, unterbinden. Darüber hinaus kommt auch eine sogenannte Duldung des Stillstandsbetriebes durch die zuständigen Behörden in Betracht. Der Hinweis auf das vorgesehene Gesamtnuklidinventar geht insofern fehl, als bislang unklar ist, welchen Umfang dieses Inventar erfaßt. Ein Weiterbetrieb des Endlagers ist zudem schon deshalb nicht vertretbar, weil bisher kein Langzeitsicherheitsnachweis und kein Stilllegungs- und Verwahrkonzept zur Planfeststellung vorgelegt wurde.

Die geplante Gesetzesänderung schränkt - entgegen den Festlegungen im Einigungsvertrag - die Verwaltungshoheit des betroffenen Landes weiterhin ein.

Die Verlängerung der in § 57a Abs. 1 Nr. 1 Satz 1 Atomgesetz bestehenden Befristung für bis zum 30. Juni 1990 in dem Beitrittsgebiet erteilte Genehmigungen, Erlaubnisse und Zulassungen begegnet in mehrerlei Hinsicht verfassungsrechtlichen Bedenken.

Es ist bereits davon auszugehen, daß die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz gemäß Artikel 74 Abs. 1 Nr. 11a GG nach Artikel 72 Abs. 2 GG nicht gegeben sind. Die beabsichtigte Regelung dient weder der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet noch der Wahrung einer Rechts- oder Wirtschaftseinheit. Die Begründung der Bundesregierung, einen "atomrechtlich genehmigungslosen Zustand" zu vermeiden, ist unzureichend und gibt dem Bund gemäß Artikel 72 Abs. 2 GG jedenfalls nicht in diesem Bereich das Gesetzgebungsrecht. Die Frage, ob eine Regelung im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erfordert, stellt sich erst dann, wenn einer der drei vorbezeichneten Zwecke erreicht werden soll. Dies ist vorliegend jedoch nicht der Fall.

(noch Ziffer 1 und 2)

Schließlich begegnet die beabsichtigte Regelung zugleich Bedenken im Hinblick auf den Einigungsvertrag.

Der Einigungsvertrag gilt gemäß Artikel 45 Abs. 2 Einigungsvertrag seit dem 3.10.1990 als Bundesrecht fort. Änderungen des Einigungsvertrages sind grundsätzlich nicht ausgeschlossen. Die Besonderheit im Hinblick auf den Einigungsvertrag besteht jedoch darin, daß dieser zugleich einen völkerrechtlichen Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der seinerzeitigen DDR darstellte. Artikel 44 Einigungsvertrag bestimmt zur Sicherstellung bestimmter Rechte, daß Rechte aus dem Einigungsvertrag zu Gunsten der ehemaligen DDR oder der neuen Länder (Artikel 1 Einigungsvertrag) von jedem dieser Länder geltend gemacht werden können.

Nach den amtlichen Erläuterungen der Bundesregierung zu den Anlagen zum Einigungsvertrag (BT-Drucksache 11/7817 S. 167) sollte durch die Befristung bis zum 30.06.2000 sichergestellt werden, daß die kerntechnischen Anlagen nach § 7 Atomgesetz einem atomrechtlichen Genehmigungsverfahren unterworfen werden, wenn sie auch nach dem Fristablauf weiterbetrieben werden sollen. Mithin stellen die amtlichen Erläuterungen der Bundesregierung klar, daß mit dem Ablauf des 30.06.2000 jede kerntechnische Anlage nach § 7 Atomgesetz einem Genehmigungsverfahren nach dem Atomgesetz neu unterworfen werden sollte.

In der Formulierung schlägt sich letztlich das Interesse der DDR an der Bestimmung eines verbindlichen Zeitpunktes nieder, bis zu dem die erteilten atomrechtlichen Genehmigungen längstens Bestand haben sollten. Bei den in § 57a Abs. 1 Atomgesetz vorgesehenen Fristen handelt es sich also um Fristen, die - wie es in der Denkschrift in der Erläuterung zu Artikel 45 Einigungsvertrag heißt - "im Interesse einer schrittweisen Anpassung der unterschiedlichen Verhältnisse ... vereinbart wurden". Die Bedeutung, die auch die DDR diesem Gegenstand beimaß, zeigt sich darin, daß sich die frei gewählte Volkskammer dieser Frage bereits unmittelbar nach dem Abschluß des Vertrages über die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion vom 18. Mai 1990 annahm, indem sie im DDR-Umweltrahmengesetz vom 29. Juni 1990 eine befristete Fortgeltung der nach DDR-Recht erteilten Genehmigungen vorsah. Bei den in § 57a Atomgesetz enthaltenen Übergangsfristen handelt es sich also um von der DDR selbst gesetzlich festgelegte Regelungen, deren Bestand im Verlaufe der späteren Verhandlungen nicht mehr in Frage gestellt wurde. Durch eine Verlängerung der Genehmigungsfiktion würde die Durchführung und der Abschluß eines solchen Genehmigungsverfahrens zu Lasten einer nach Bundesrecht umfangreicheren atomrechtlichen Neuprüfung verzögert.

Im Ergebnis folgt hieraus, daß es sich bei der Einführung von § 57a Abs. 1 Atomgesetz um ein Reservatsrecht i.S. von Artikel 44 Einigungsvertrag handelt, welches ohne Zustimmung der in Artikel 44 Einigungsvertrag genannten Länder nicht zur Disposition des einfachen Bundesgesetzgebers steht.

(noch Ziffer 1 und 2)

Zu Artikel 2

Das Bundesamt für Strahlenschutz darf die in Artikel 2 angesprochenen Aufgaben auch jetzt schon übernehmen. Die gewählte Formulierung könnte dahingehend mißverstanden werden, daß dem Bund keine originären Aufgaben im Rahmen der nuklearen Nachsorge zukommen. Um hier eine Präjudizierung zu Lasten der Länder zu vermeiden, sollte mit einer Änderung gewartet werden, bis eine endgültige Einigung auf Fachebene erfolgt ist.

5. Zur Zustimmungsbefähigung

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind Gesetze als zustimmungsbefähigte Regelung der Behördeneinrichtung anzusehen, wenn sie den näheren Aufgabenkreis einer bestehenden Behörde (neu) festlegen (BVerfGE 75, 108, 150; 77, 288, 299). Dabei soll es sich allerdings um eine unmittelbare und qualitative Neubestimmung des Aufgabenkreises handeln müssen. Eine solche Neubestimmung erfolgt durch Artikel 1 Nr. 17 Buchstabe a Doppelbuchstabe bb, wonach in Zukunft das Bundesamt für Strahlenschutz (BfS) für die Planfeststellung von Endlagern zuständig sein soll. Hierfür sind bislang gem. § 24 AtG die obersten Landesbehörden zuständig. Die Neuregelung würde also den Tätigkeitsbereich der Landesbehörden beschränken. Das Zustimmungserfordernis in Artikel 85 Abs. 1 des Grundgesetzes dient dem Schutz der Verwaltungshoheit im organisatorischen Sinne (BVerfGE 48, 127, 179; 55, 274, 319). Der Zuordnung einer bestimmten Aufgabe zu einer Behörde wird organisatorische Bedeutung beigemessen, weil sich aus Aufgabenumfang und -inhalt ergibt, welche sächlichen und personellen Verwaltungskapazitäten in der Behörde benötigt werden. Von organisatorischer Bedeutung ist dann aber nicht bloß, wenn der Behörde eine Aufgabe übertragen wird, sondern auch, wenn eine Aufgabe von der Behörde abgezogen wird. Dann stellt sich die Frage, was mit den frei werdenden Verwaltungskapazitäten anzufangen ist. Die Verwaltungshoheit ist dann in umfassendem Sinne so zu verstehen, daß die Bestimmung des Aufgabenkreises der Landesbehörden in beide Richtungen erfaßt ist.

Eine Erweiterung des Tätigkeitsbereichs der Landesbehörden ergibt sich darüber hinaus aus der Verengung des Kernbrennstoffbegriffs in Artikel 1 Nr. 1 Buchstabe b (§ 2 Abs. 2 neu) i.V.m. §§ 22, 23 Abs. 1 AtG und der engeren Definition der Großquelle in § 23 Abs. 2 (Artikel 1 Nr. 17 Buchstabe b) i.V.m. § 23 Abs. 1 Nr. 3 AtG.

Verwaltungsaufgaben bezüglich solcher Kernbrennstoffe, die die Kriterien der neuen Begriffsbestimmung nicht erfüllen, sind nicht nach §§ 22 und 23 AtG von den Bundesbehörden, sondern gem. § 24 i.V.m. der Strahlenschutzverordnung von den Ländern durchzuführen. Die Genehmigung der Ein- und Ausfuhr richtet sich dann nach §§ 1 und 11 StrlSchV, die der Beförderung nach § 8 StrlSchV und die der Aufbewahrung außerhalb staat

(noch Ziffer 1 und 2)

licher Verwahrung nach § 3 StrlSchV. Durch die Einschränkung des Begriffs der Großquelle in Artikel 1 Nr. 17 Buchstabe b (§ 23 Abs. 2 neu) geht die Aufgabe der Beförderungsgenehmigung bezüglich bestimmter Stoffe von der Bundesverwaltung nach § 23 Abs. 1 Nr. 3 i.V.m. § 3 AtG in die Landeszuständigkeit nach § 8 StrlSchV über.

R

3. Zu Artikel 1 Nr. 2 Buchstabe b (§ 6 Abs. 2 Satz 2 AtG),
Nr. 3 (§ 7 Abs. 2 Satz 2 AtG) und 5 (§ 9 Abs. 2 Satz 2 AtG)

Entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 1

Artikel 1 Nr. 2 Buchstabe b, Nr. 3 und 5 sind zu streichen.

Begründung:

Die vorgesehene Regelung in Artikel 1 Nr. 3 (§ 7 Abs. 2 Satz 2 Atomgesetz) stößt auf verfassungsrechtliche Bedenken im Hinblick auf Artikel 2 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz.

Der objektiv-rechtliche Gehalt des Grundrechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit verlangt Genehmigungsverfahren von kerntechnischen Anlagen nach "strengen Maßstäben" (BVerfG, NJW 1980, 759 [761] - Mülheim-Kärlich). Zu den verfassungskonform auszulegenden Genehmigungsvorschriften gehören auch die Regelungen des Veränderungsverfahrens. Dabei fordert die Verfassung nicht lediglich formal die Durchführung eines Genehmigungsverfahrens für wesentliche Veränderungen, sondern stellt auch qualitative Anforderungen an dieses Verfahren. Angesichts der Art und Schwere möglicher Gefahren bei der friedlichen Nutzung der Kernenergie muß bereits eine entfernte Wahrscheinlichkeit ihres Eintritts genügen, um die Schutzpflicht des Gesetzgebers konkret auszulösen (so BVerfG, NJW 1980, 759 [761] unter Hinweis auf BVerfG, NJW 1979, 359 [363] - Kalkar I -). Für die derzeitige Ausgestaltung des Atomrechts kam das Bundesverfassungsgericht zu dem Ergebnis, daß der Gesetzgeber seiner aus der Verfassung folgenden Schutzpflicht genügt habe, indem er durch die in § 1 Nr. 2 und § 7 Abs. 2 Atomgesetz niedergelegten Grundsätze der bestmöglichen Gefahrenabwehr und Risikovorsorge einen Maßstab aufgerichtet hat, der Genehmigungen nur dann zuläßt, wenn es nach dem Stand von Wissenschaft und Technik praktisch ausgeschlossen erscheint, daß solche Schadensereignisse eintreten werden (vgl. BVerfG, NJW 1979, 359 [363]). Auch der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz rechtfertigt keine Reduzierung genehmigungsrechtlicher Anforderungen. Das Gesetz hat bereits selbst aufgrund einer Abwägung des außerordentlichen Gefährdungspotentials von Kernkraftwerken mit dem Nutzen der Kernenergie für die Energieerzeugung die Grenzziehung zwischen dem zu akzeptierenden und dem nicht genehmigungsfähigen Risikopotential durch einen Verweis auf einen Sicherheitsstandard nach dem Stand von Wissenschaft und Technik vorgegeben. Dieser Maß-

stab darf nicht zu Lasten der staatlichen Schutzpflicht aus Artikel 2 Abs. Satz 1 Grundgesetz verändert werden. Im übrigen verkennt die Begründung zu Artikel 1 Nr. 3 (Seite 24), daß nicht schematisch das für Neuanlagen entwickelte Regelwerk zu übertragen ist, sondern daß die technisch-wissenschaftlich beste Lösung unter Berücksichtigung des Umfelds in der Anlage gefunden wird. Auch können nachträgliche Auflagen nach § 17 Abs. 1 Satz 3 Atomgesetz durchaus dazu führen, die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Schadensvorsorge durchzusetzen.

Es widerspricht deshalb den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die vom Atomgesetz wahrzunehmenden Schutzpflichten, wenn der Gesetzentwurf sicherheitstechnische Anpassungen nur auf freiwilliger Basis erwartet und den Atombehörden - über die bei jeder behördlichen Entscheidung zu beachtende Verhältnismäßigkeit hinaus - die Berücksichtigung der wirtschaftlichen Interessen der Betreiber (Aufwand) vorschreibt.

Als Folgeänderung sind Artikel 1 Nr. 2 Buchstabe b (§ 6 Abs. 2 Satz 2 AtG) und Artikel 1 Nr. 5 (§ 9 Abs. 2 Satz 2 AtG) zu streichen.

R 4. Zu Artikel 1 Nr. 6 Buchstabe c (§ 9 a Abs. 4 AtG)

Entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 1

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob eine Ergänzung der Vorschriften für den Fall erforderlich ist, daß der Dritte, auf den die Aufgabe, Anlagen zur Endlagerung radioaktiver Abfälle einzurichten, übertragen worden ist, diese aufgrund mangelnder Leistungsfähigkeit nicht mehr wahrnehmen kann.

Begründung:

Mit der 4. Novelle des Atomgesetzes 1976 wurde dem Bund die Aufgabe übertragen, Anlagen zur Sicherstellung und Endlagerung radioaktiver Abfälle einzurichten. Der Entwurf sieht nunmehr in § 9 a Abs. 4 die Möglichkeit vor, daß der Bund diese Aufgabe mit den dafür erforderlichen hoheitlichen Befugnissen ganz oder teilweise auf Dritte überträgt, wenn diese Gewähr für die ordnungsgemäße Erfüllung der übertragenen Aufgaben bieten. Der inzwischen erreichte wissenschaftlich-technische Stand erfordere nicht mehr die unmittelbare Aufgabenwahrnehmung durch den Staat selbst. In einer ersten Stufe solle die Durchführung der Aufgabe auf einen Beliehenen übertragen werden, Endziel sei die Übertragung auf einen Verband der Abfallverursacher.

Für die wirtschaftliche Nutzung der Atomenergie hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, daß der Staat seiner Schutzpflicht für das in Artikel 2 Abs. 2 GG gewährleistete Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit in verfassungsgemäßer Weise dadurch nachgekommen ist, daß er diese Nutzung von einer vorherigen staatlichen Genehmigung und die Erteilung sol-

cher Genehmigungen von näher geregelten materiell-rechtlichen und verfahrensrechtlichen Voraussetzungen abhängig gemacht hat (vgl. BVerfGE 53, 30, 57 ff. - Mülheim-Kärlich). Auch wenn sich die Endlagerung in zeitlicher Hinsicht und damit auch bezüglich eines eventuellen Gefahrenpotentials nicht unerheblich von dem Betrieb einer kerntechnischen Anlage unterscheiden dürfte, mögen die dargestellten Grundsätze gegebenenfalls auf den Betrieb von Endlagern übertragbar sein und die Übertragung dieser Aufgabe auf Private im Ergebnis somit keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen. Insbesondere sieht der Entwurf vor, daß die Aufgabenübertragung die Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Aufgabenüberfüllung und den Abschluß einer ausreichenden Haftpflichtversicherung voraussetzt und daß der Private der Aufsicht des Bundes untersteht. Jedoch sollte im weiteren Gesetzgebungsverfahren geprüft werden, ob es Regelungen für den Fall bedarf, daß der Dritte aufgrund von Schäden aus Amtspflichtverletzungen auch unter Berücksichtigung der Haftpflichtversicherung sich als nicht mehr leistungsfähig erweist und ggf. sogar die Einleitung des Konkursverfahrens beantragen muß. Für diesen Fall könnten Regelungen dahingehend erforderlich sein, daß die Aufgabe, Endlager einzurichten, mit dem zumindest wirtschaftlichen Wegfall des Beliehenen auf den Bund einschließlich der entstandenen Verpflichtungen aus Amtspflichtverletzungen zurückfällt.

R 5. Zu Artikel 1 Nr. 8 (§ 9 g Abs. 5 AtG)

Entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 1

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob die in § 9 g Abs. 5 vorgesehene Regelung, wonach eine Entschädigung erst geleistet wird, wenn die Veränderungssperre länger als zehn Jahre bestanden hat, im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit mit Artikel 14 des Grundgesetzes vereinbar ist.

Begründung:

Nach § 9 g Abs. 1 kann zur Sicherung der Planung von Endlagerstätten für die betroffenen Planungsgebiete eine Veränderungssperre von höchstens zehn Jahren, die zweimal um jeweils zehn Jahre verlängert werden kann, festgelegt werden. Nach Absatz 5 ist eine Entschädigungspflicht für solche Veränderungssperren vorgesehen, die länger als zehn Jahre dauern. Diese lange Frist für die entschädigungslose Duldung der Veränderungssperre sei, so die Begründung, mit Rücksicht auf den längeren Planungs- und Vorbereitungszeitraum für die Endlagerung radioaktiver Abfälle gerechtfertigt.

Es ist allgemein anerkannt, daß eine befristete, rechtmäßige Veränderungssperre eine entschädigungslos hinzunehmende Bestimmung des Inhalts des Eigentums nach Artikel 14 Abs. 1 Satz 2 GG sein kann. Die § 36 a Abs. 3 Satz 1

und 2 Wasserhaushaltsgesetz, § 18 Abs. 1 Satz 1 Baugesetzbuch, 9 a Abs. 2 Fernstraßengesetz sehen eine vierjährige Veränderungssperre als zulässige Inhaltsbestimmung an, zeitlich darüber hinausgehende Veränderungssperren sind in diesem Bereich jedoch entschädigungspflichtig. Die Grenze zwischen entschädigungsfreier und entschädigungspflichtiger Sozialbindung oder Enteignung bestimmt sich dabei nach der Schwere des mit der Veränderungssperre verbundenen Eingriffs (vgl. Maunz/Dürig - Papier, Artikel 14 GG Rdr. 441). Dem hat sich auch die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs angeschlossen (vgl. BGHZ 73, 161; 78, 152), die ebenfalls bei über vier Jahre hinausgehenden Nutzungsbeschränkungen einen entschädigungspflichtigen Eingriff von enteignender Wirkung annimmt. Der Entwurf geht mit einer 10-Jahres-Frist über die bisher anerkannten Grundsätze hinaus. Es mag verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sein, wenn der einfache Gesetzgeber bei der Bestimmung des Zeitraums, während dessen eine Veränderungssperre entschädigungslos zu dulden ist, typisierende und pauschalierende Regelungen vornimmt (vgl. Papier a.a.O., Rdr. 447). Insofern mag es - im Hinblick auf den längeren Planungs- und Vorbereitungszeitraum für Endlagerstätten, auf den die Begründung hinweist, sowie im Hinblick auch auf den längeren Planungszeitraum des Grundstückseigentümers für eventuelle eigene Vorhaben, die regelmäßig den besonderen Bestimmungen des Bundesberggesetzes unterliegen - verfassungsrechtlich zulässig sein, hier über die 4-Jahres-Frist hinauszugehen. Jedoch hat der Bundesgerichtshof klargestellt, daß sich die Frage, über welchen Zeitraum eine Nutzungsbeschränkung entschädigungslos hinzunehmen ist, nach der Schwere des Eingriffs richtet (vgl. BGHZ 105, 15, 20 ff.). Insofern dürften der Befugnis des einfachen Gesetzgebers zur Typisierung absolute Grenzen gesetzt sein. Es spricht viel dafür, daß die 10-Jahres-Frist diese Grenze überschreitet. Daher sollte auch im weiteren Gesetzgebungsverfahren eine Absenkung der 10-Jahres-Frist geprüft werden.

In 6. Zu Artikel 1 Nr. 13 (§ 19 Abs. 6 - neu - Atomgesetz)

Entfällt bei Annahme von Ziffer 1 Artikel 1 Nr. 13 ist wie folgt zu fassen:

'13. Dem § 19 werden nach Absatz 4 folgende Absätze 5 und 6 angefügt:

"(5) - wie Regierungsentwurf -.

(6) Im Falle eines Verlustes oder Fundes radioaktiver Stoffe sowie im Falle eines nicht durch dieses Gesetz oder eine auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsvorschrift geregelten Umganges mit radioaktiven Stoffen kann die atomrechtliche Aufsichtsbehörde zur Erreichung der in § 1 bezeichneten Zwecke die erforderlichen Maßnahmen zur Gefahrenabwehr treffen. Sie kann insbesondere Maßnahmen zur Auffindung, Analyse,

Herkunftsbestimmung, Beförderung, Aufbewahrung oder Beseitigung ergreifen." 1

Begründung:

Das Atomgesetz in der geltenden Fassung trifft keine ausdrückliche Regelung zur nuklearspezifische Gefahrenabwehr. Darunter sind Maßnahmen zu verstehen, die erforderlich sind, um Gefahren durch die Wirkung ionisierender Strahlen abzuwenden, die durch Fund, Verlust oder Mißbrauch radioaktiver Stoffe entstehen können. In Anbetracht dieser Regelungslücke besteht Uneinigkeit darüber, inwieweit die nuklearspezifische Gefahrenabwehr den atomrechtlichen Behörden oder ausschließlich den allgemeinen Ordnungsbehörden als Aufgabe zugewiesen ist. Die Unsicherheiten hinsichtlich der Reichweite der Zuständigkeit der atomrechtlichen Aufsichtsbehörden gehen zu Lasten der allgemeinen Ordnungsbehörden, die grundsätzlich für die Gefahrenabwehr zuständig sind, soweit spezialgesetzliche Regelungen keine oder keine klare Zuweisung bestimmter Aufgaben an Sonderordnungsbehörden beinhalten.

Die Regelung zur nuklearspezifischen Gefahrenabwehr im neuen § 19 Abs. 6 trägt dem spezifischen Fachwissen der atomrechtlichen Aufsichtsbehörden und der ihnen zur Verfügung stehenden Spezialausrüstung Rechnung. Sie sind im Gegensatz zu den allgemeinen Ordnungsbehörden in der Lage, die erforderlichen Maßnahmen wie Strahlenschutz, Lokalisierung, Analyse, sichere Verpackung und Beförderung sowie die Aufbewahrung, Herkunftsbestimmung und Entsorgung radioaktiver Stoffe vorzunehmen.

In 7. Zu Artikel 1 Nr. 15 Buchstabe a (§ 21 b Abs. 1 Atomgesetz)

Entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 1

Artikel 1 Nr. 15 Buchstabe a ist wie folgt zu fassen:

'a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 1 werden ... - weiter wie Regierungsentwurf -

bb) Nach Satz 2 wird folgender Satz 3 angefügt:

"Zur Deckung des notwendigen Aufwandes für die angemessene Versorgung der Bevölkerung mit Mitteln zur Jodblockade der Schilddrüse außerhalb eines Radius von 25 Kilometer um Standorte von Anlagen nach § 6, 7 und 9 werden von den Betreibern dieser Anlage Beiträge erhoben." '

Begründung:

Nach der Empfehlung der Strahlenschutzkommission vom 22./23.2.1996 ist eine Versorgung jedenfalls von Teilen der Bevölkerung durch die niedriger angesetzten Grenzwerte erforderlich. Die bisherige Vorhaltung von Jodtabletten etwa im Umkreis von 10 km um kerntechnische Anlagen ist um eine weitergehende Versorgung zu ergänzen. Eine Zuordnung zu einer kerntechnischen Anlage im Sinne des Katastrophenschutzes ist für den Fernbereich nicht mehr möglich. Die Begrenzung von 25 km orientiert sich an den Rahmenempfehlungen für den Katastrophenschutz in der Umgebung kerntechnischer Anlagen, die eine über den 25 km Radius hinausgehende Katastrophenschutzplanung grundsätzlich nicht vorsehen. Insgesamt stellt sich die erforderliche Maßnahme der weiträumigen Versorgung der Bevölkerung mit Jodtabletten als eine Maßnahme des allgemeinen Strahlenschutzes dar, da sie nicht mehr einer konkreten kerntechnischen Anlage zugeordnet werden kann. Die konkrete Ausgestaltung der Beitragspflicht kann durch Rechtsverordnung gemäß § 21 b Abs. 3 geregelt werden, wie es schon in der Verordnung über Vorausleistungen für die Einrichtung von Anlagen des Bundes zur Sicherstellung und zur Endlagerung radioaktiver Abfälle für den bisherigen Regelungsbereich des § 21 b geschehen ist.

R 8. Zu Artikel 1 Nr. 21 (§ 57 a Abs. 1 Nr. 1 Satz 1 AtG)

Entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 1

Artikel 1 Nr. 21 ist zu streichen.

Begründung:

Die Verlängerung der in § 57 a Abs. 1 Nr. 1 Satz 1 Atomgesetz bestehenden Befristung für bis zum 30. Juni 1990 in dem Beitrittsgebiet erteilte Genehmigungen, Erlaubnisse und Zulassungen begegnet Bedenken im Hinblick auf den Einigungsvertrag.

Der Einigungsvertrag gilt gemäß Artikel 45 Abs. 2 Einigungsvertrag seit dem 03.10.1990 als Bundesrecht fort. Änderungen des Einigungsvertrages sind grundsätzlich nicht ausgeschlossen. Die Besonderheit im Hinblick auf den Einigungsvertrag besteht jedoch darin, daß dieser zugleich einen völkerrechtlichen Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der seinerzeitigen DDR darstellte. Artikel 44 Einigungsvertrag bestimmt zur Sicherstellung bestimmter Rechte, daß Rechte aus dem Einigungsvertrag zu Gunsten der ehemaligen DDR oder der neuen Länder (Artikel 1 Einigungsvertrag) von jedem dieser Länder geltend gemacht werden können.

Nach den amtlichen Erläuterungen der Bundesregierung zu den Anlagen zum Einigungsvertrag (BT-Drucks. 11/7817 S. 167) sollte durch die Befristung bis zum 30.06.2000 sichergestellt werden, daß die kerntechnischen Anlagen nach § 7 Atomgesetz einem atomrechtlichen Genehmigungsverfahren unterworfen

werden, wenn sie auch nach dem Fristablauf weiterbetrieben werden sollen. Mithin stellen die amtlichen Erläuterungen der Bundesregierung klar, daß mit dem Ablauf des 30.06.2000 jede kerntechnische Anlage nach § 7 Atomgesetz einem Genehmigungsverfahren nach dem Atomgesetz neu unterworfen werden sollte.

In der Formulierung schlägt sich letztlich das Interesse der DDR an der Bestimmung eines verbindlichen Zeitpunktes nieder, bis zu dem die erteilten atomrechtlichen Genehmigungen längstens Bestand haben sollten. Bei den in § 57 a Abs. 1 Atomgesetz vorgesehenen Fristen handelt es sich also um Fristen, die - wie es in der Denkschrift in der Erläuterung zu Artikel 45 Einigungsvertrag heißt - "im Interesse einer schrittweisen Anpassung der unterschiedlichen Verhältnisse ... vereinbart wurden". Die Bedeutung, die auch die DDR diesem Gegenstand beimaß, zeigt sich darin, daß sich die frei gewählte Volkskammer dieser Frage bereits unmittelbar nach dem Abschluß des Vertrages über die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion vom 18. Mai 1990 annahm, indem sie im DDR-Umweltrahmengesetz vom 29. Juni 1990 eine befristete Fortgeltung der nach DDR-Recht erteilten Genehmigungen vorsah. Bei den in § 57 a Atomgesetz enthaltenen Übergangsfristen handelt es sich also um von der DDR selbst gesetzlich festgelegte Regelungen, deren Bestand im Verlaufe der späteren Verhandlungen nicht mehr in Frage gestellt wurde. Durch eine Verlängerung der Genehmigungsfiktion würde die Durchführung und der Abschluß eines solchen Genehmigungsverfahrens zu Lasten einer nach Bundesrecht umfangreicheren atomrechtlichen Neuprüfung verzögert.

Im Ergebnis folgt hieraus, daß es sich bei der Einführung von § 57 a Abs. 1 Atomgesetz um ein Reservatsrecht i.S. von Artikel 44 Einigungsvertrag handelt, welches ohne Zustimmung der in Artikel 44 Einigungsvertrag genannten Länder nicht zur Disposition des einfachen Bundesgesetzgebers steht.

In 9. Zu Artikel 2 (§ 2 Abs. 4 Gesetz über die Errichtung eines Bundesamtes für Strahlenschutz)

Entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 1

Artikel 2 ist wie folgt zu fassen:

'Artikel 2

Gesetz über die Errichtung eines Bundesamtes für Strahlenschutz

§ 2 des Gesetzes über die Errichtung eines Bundesamtes für Strahlenschutz vom 9. Oktober 1989 (BGBl. I S. 1830), das zuletzt durch das Gesetz vom 25. September 1990 (BGBl. I S. 2106) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

- a) Dem Absatz 4 wird folgender Satz 2 angefügt:

"Zu diesen Aufgaben gehört insbesondere die angemessene Versorgung der Bevölkerung mit Mitteln zur Jodblockade der Schilddrüse außerhalb eines Radius von 25 Kilometer um Standorte von Anlagen nach §§ 6,7 und 9 des Atomgesetzes."

- b) Nach Absatz 4 wird folgender Absatz 5 angefügt:

"(5) - wie Regierungsentwurf - " "

Begründung:

Mit der ausdrücklichen Nennung der Aufgabe wird deutlich gemacht, daß es sich hierbei um eine Aufgabe im Sinne des § 2 Abs. 1 handelt. Dies entspricht auch der neueren Empfehlung der Strahlenschutzkommission vom 22./23. Februar 1996, in welcher in Anpassung an die Werte der Weltgesundheitsorganisation deutlich geringere Eingreifrichtwerte für die Jodblockade empfohlen werden als bisher. Durch diese niedrigeren Werte ergibt sich in der Folge eine erhebliche Ausweitung des von der Jodversorgung betroffenen Gebietes bzw. der dortigen Bevölkerung.

B

Der Ausschuß für Städtebau, Wohnungswesen und Raumordnung
hat von einer Empfehlung an das Plenum abgesehen.

C

Im Wirtschaftsausschuß

ist eine Empfehlung an das Plenum nicht zustande gekommen.