
Entwurf des Berichtsteils zu Teil B – Kapitel 8.2 (Behördenstruktur)

Nach zweiter Lesung in der Kommission / Kapitelnummern entsprechend K-Drs. 140b angepasst

BEARBEITUNGSSTAND: 04.02.2016
NACH ZWEITER LESUNG IN DER
21. SITZUNG DER KOMMISSION

8. EVALUIERUNG DES STANDORTAUSWAHLGESETZES

8.1 Analyse und Bewertung StandAG

8.2 Behördenstruktur

8.3 Rechtsschutz

8.3.1 UVP/Europarecht

8.3.2 Weitere Rechtsschutzoptionen

8.4 Veränderungssperren

8.5 Exportverbot

8.6 Regeln der Öffentlichkeitsbeteiligung

8.7 Ausstieg aus der Kernenergie unumkehrbar machen

8.8 Recht künftiger Generationen auf Langzeitsicherheit

8.9 Weitere Punkte

8.9.1 Atommüll und Freihandelsabkommen

8.10 Vorschläge der Kommission an den Gesetzgeber

Texte in [eckigen Klammern] wurden von der Kommission zunächst zurückgestellt.

1 **Kapitel 8.2** **Behördenstruktur**

2 Ausgangssituation

3 Das Bundesamt für Strahlenschutz (BfS) ist als Betreiber derzeit zuständig für die Errichtung, den
4 Betrieb und die Stilllegung von Endlagern sowie für die Schachtanlage Asse II und bedient sich
5 hierbei der bislang mehrheitlich in privatem Eigentum befindlichen DBE mbH und der in
6 öffentlichem Eigentum befindlichen Asse GmbH als sog. Verwaltungshelfer. Das BfS ist gemäß
7 Standortauswahlgesetz (StandAG) darüber hinaus auch Vorhabenträger im Rahmen des
8 Standortauswahlverfahrens.

9 In dieser Funktion ist es insbesondere für die Ermittlung der Standortregionen und der zu
10 erkundenden Standorte, die übertägige und untertägige Erkundung der potentiellen Standorte
11 sowie die jeweiligen vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen zuständig; es berichtet dem gemäß
12 StandAG neu geschaffenen Bundesamt für kerntechnische Entsorgung (BfE) über die Ergebnisse
13 des von ihm durchgeführten vertieften geologischen Erkundungsprogramms sowie weitere
14 Erkenntnisse und Bewertungen, die dann in die Entscheidung des BfE über den Standortvorschlag
15 einfließen. Zugleich ist das BfS Genehmigungsbehörde für Zwischenlager und die Beförderung
16 von Kernbrennstoffen.

17 Zuständig für die Planfeststellung von Endlagern und die Genehmigung eines Endlagers für
18 Wärme entwickelnde, hoch radioaktive Abfälle basierend auf dem Auswahlverfahren nach dem
19 StandAG ist das BfE mit vorläufigem Sitz in Berlin.

20 In den Fällen, in denen der Standort nach dem Standortauswahlgesetz durch Bundesgesetz
21 festgelegt wird, gelten die Zuständigkeitsregelungen des § 23d Satz 1 AtG erst nach dieser
22 abschließenden Entscheidung über den Standort.

23 Das BfE hat am 1. September 2014 seine Tätigkeit aufgenommen¹ und soll die neuen Aufgaben
24 im Zusammenhang mit dem Standortauswahlverfahren und die anschließende atomrechtliche
25 Genehmigung des Endlagers übernehmen.²

26 Das BfE soll gemäß Begründung zum StandAG die zentrale Institution für das
27 Standortauswahlverfahren sein.³ Dies umfasst neben der Verfahrensbegleitung aus
28 wissenschaftlicher Sicht auch die Festlegung standortbezogener Erkundungsprogramme und
29 Prüfkriterien sowie Vorschläge für die Standortentscheidungen. Darüber hinaus soll das BfE auch
30 die förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren sowie im Rahmen seiner
31 Aufgabenzuweisung die Öffentlichkeitsarbeit verantworten.⁴

¹ Vgl. BMUB. Organisationserlass zur Errichtung des Bundesamtes für kerntechnische Entsorgung vom 5. August 2014. Abrufbar unter http://www.bfe.bund.de/fileadmin/user_upload/PDF/organisationserlass_bf.pdf [Stand 6.10.2015].

² Vgl. CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Entwurf eines Gesetzes zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle und zur Änderung anderer Gesetze (Standortauswahlgesetz – StandAG). BT-Drs. 17/13471 vom 14. Mai 2013, S. 2.

³ Vgl. CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Entwurf eines Gesetzes zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle und zur Änderung anderer Gesetze (Standortauswahlgesetz – StandAG). BT-Drs. 17/13471 vom 14. Mai 2013, S. 22.

⁴ Vgl. CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Entwurf eines Gesetzes zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle und zur Änderung anderer Gesetze (Standortauswahlgesetz – StandAG). BT-Drs. 17/13471 vom 14. Mai 2013, S. 22.

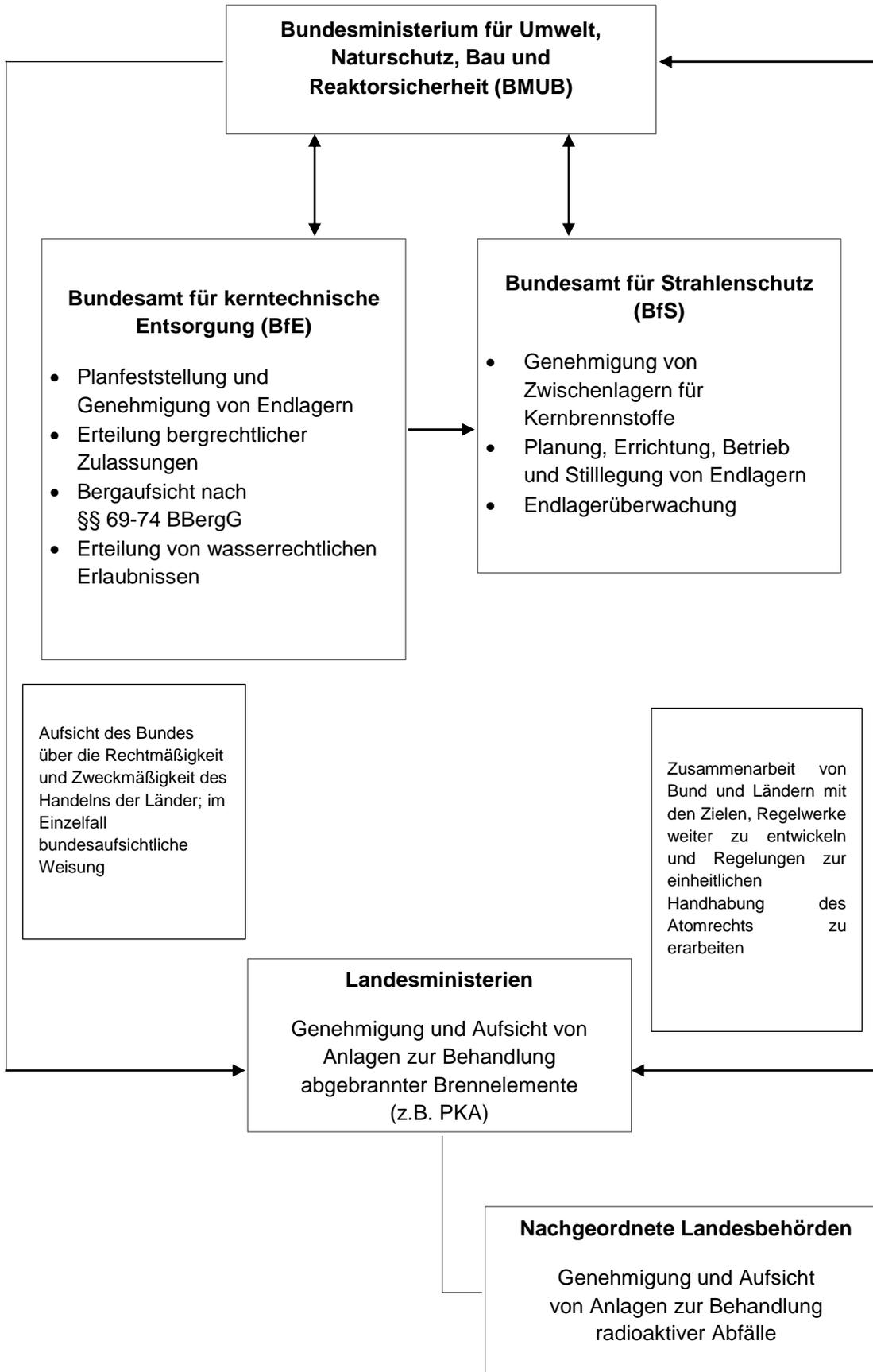
1
2 Das BfE wird zudem zuständige Planfeststellungsbehörde für das Endlager Konrad nach dessen
3 Inbetriebnahme und für das Endlager Morsleben nach einem vollziehbaren
4 Stilllegungsplanfeststellungsbeschluss; diese Zuständigkeiten liegen derzeit für das Endlager
5 Konrad noch beim Land Niedersachsen (NI) bzw. für das Endlager Morsleben beim Land Sachsen-
6 Anhalt (ST). Bei der Schachanlage Asse II ist und bleibt die oberste Landesbehörde des Landes
7 NI als Genehmigungsbehörde zuständig.

8 Die Rechts- und Fachaufsicht über das BfS und das BfE übt das Bundesministerium für Umwelt,
9 Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) aus, in dessen Geschäftsbereich diese Behörden
10 angesiedelt sind. Für Anlagen des Bundes zur Endlagerung nach § 9a Abs. 3 Satz 1 AtG sowie für
11 die Schachanlage Asse II ist eine atomrechtliche Aufsicht nach § 19 AtG nicht vorgesehen.

12 Für berg- und wasserrechtliche Zulassungen bei der über- und untertägigen Erkundung von HAW-
13 Endlagern liegt die Zuständigkeit bei den Ländern.

14 Im nachfolgenden Schaubild, das vom BMUB im August 2015 veröffentlicht wurde, sind die
15 Kompetenzen und die Beziehungen der beiden Behörden sowie weiterer verantwortlicher Stellen
16 dargestellt:

1

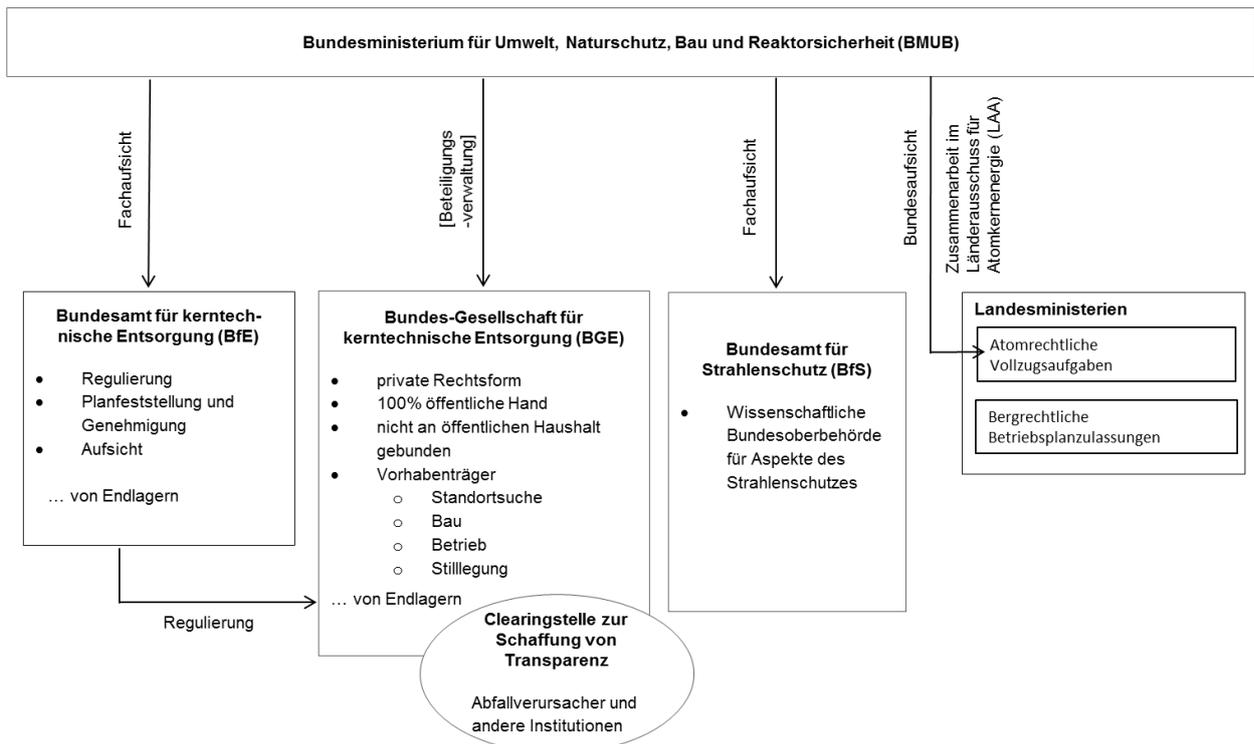


„Organisationsrahmen der Regulierungsbehörde in der Bundesrepublik Deutschland im Bereich der Entsorgung bestrahlter Brennelemente und radioaktiver Abfälle nach Inkrafttreten der Regelungen des Standortauswahlgesetzes“ Quelle: BMUB, Erster Bericht zur Durchführung der Richtlinie 2011/70/Euratom, August 2015, S. 7 (mit Auslassungen).

- 1
- 2 Empfehlungen der Kommission
- 3 Die Kommission spricht einstimmig folgende Handlungsempfehlungen⁵ aus:
- 4 • Die Betreiberaufgaben des BfS, die DBE mbH und die Asse-GmbH werden in einer Bundes-
- 5 Gesellschaft für kerntechnische Entsorgung (BGE) zusammengeführt. Dieses neue Unternehmen
- 6 ist zu 100 Prozent in öffentlicher Hand.
- 7 • Dieses neue staatliche Unternehmen wird etabliert, möglichst im Einvernehmen insbesondere
- 8 mit den aktuellen Eigentümern der DBE. Eine zukünftige Privatisierung ist ausgeschlossen.
- 9 • Mit dem Ziel der Transparenz sollten die Abfallverursacher und ggf. andere Institutionen vor
- 10 Entscheidungen der bundeseigenen Gesellschaft mit eingebunden werden. Dies könnte in
- 11 geeigneter Weise z.B. durch eine Clearingstelle ermöglicht werden.
- 12 • Sämtliche Aufgaben und Ressourcen des BfS als Betreiber, der DBE und der Asse GmbH als
- 13 Verwaltungshelfer bei Planung, Errichtung, Betrieb und Stilllegung von Endlagern sowie des BfS
- 14 als Vorhabenträger nach dem StandAG werden unverzüglich auf die neue Gesellschaft übertragen.
- 15 • Die BGE wird in privater Rechtsform geführt. Ihre wesentliche Aufgabe ist die Standortsuche
- 16 sowie der Bau, der Betrieb und die Stilllegung von Endlagern für radioaktive Abfallstoffe. Sie ist
- 17 nicht direkt an die öffentliche Haushaltswirtschaft gebunden.
- 18 • Die Öffentlichkeitsbeteiligung entsprechend dem StandAG ist sicherzustellen.
- 19 • Die staatlichen Regulierungs-, Genehmigungs- und Aufsichtsaufgaben im Bereich Sicherheit der
- 20 Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle werden – soweit sie nicht von
- 21 den Ländern wahrgenommen werden – in einem Bundesamt konzentriert. Das BMUB wird
- 22 gebeten, einen Vorschlag zu machen, wie diese Regulierungsbehörde nach Umfang, Aufbau und
- 23 Struktur unter Einbeziehung eines Zeitplans ausgestaltet werden soll; eine angemessene Personal-
- 24 und Finanzausstattung ist sicherzustellen. Dies bedeutet nicht, dass damit die im StandAG
- 25 geregelten Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern geändert werden müssten.
- 26 • Die Sicherung der Unabhängigkeit entsprechend den Anforderungen der Richtlinie
- 27 2011/70/Euratom ist zu gewährleisten.
- 28 Das BMUB wurde aufgefordert, die Kommission an der Umsetzung der vorstehenden
- 29 Handlungsempfehlungen zu beteiligen und kurzfristig einen Zeitplan sowie inhaltliche Vorschläge
- 30 für eine die vorstehenden Punkte aufgreifende Novelle des StandAG vorzulegen. [Ergänzend
- 31 empfiehlt die Kommission, dass die Beteiligungsverwaltung für die BGE durch das BMUB
- 32 wahrgenommen wird.]
- 33 Im nachfolgenden Schaubild ist die Organisationsstruktur dargestellt, wie sie sich aus der
- 34 Umsetzung der Empfehlungen der Kommission ergeben würde:

⁵ Vgl. K-Drs. 91 NEU mit Beschluss vom 2. März 2015.

1



Organisationsrahmen Behörden der Bundesrepublik Deutschland im Bereich der Entsorgung bestrahlter Brennelemente und radioaktiver Abfälle nach Umsetzung der Empfehlungen der Endlager-Kommission vom 2. März 2015, eigene Darstellung

2

3 Erwägungsgründe

4

5 Die Kommission hat am 3. November 2014 auf Grundlage eines umfangreichen Fragenkatalogs
6 eine Anhörung einschlägiger Experten durchgeführt.

7 Auf Grundlage der Ergebnisse dieser Anhörung⁶ sowie unter Berücksichtigung eines vom BMUB
8 vorgelegten Diskussionspapiers⁷ kommt die Kommission zu der Einschätzung, dass die derzeit im
9 Gesetz angelegte Organisationsstruktur **änderungsbedürftig** ist; insbesondere die vorgesehene
10 Behördenstruktur ist nicht geeignet, die vielfältigen Aufgaben im Endlagerbereich einschließlich
11 der im Lichte dieses Kommissionsberichts neu zu strukturierenden **Öffentlichkeitsbeteiligung**
12 sachgerecht und zügig zu lösen⁸.

⁶ Vgl. K-Drs./AG2-4a vom 30. Januar 2015

⁷ Vgl. BMUB. Überlegungen des BMUB für eine Neuordnung der Organisationsstruktur im Bereich der Endlagerung. K-Drs./AG2-2 vom 9. Januar 2015.

⁸ Vgl. Arbeitsgruppe „Evaluierung“. Eckpunktepapier zum Thema „Behördenstruktur“. K-Drs./AG2-9 vom 23. Februar 2015.

1
2 Das BfS müsste für die Aufgabe als Vorhabenträger umfangreich personell aufgestockt werden
3 und sich bei unveränderter Rechtslage mithin auch zukünftig umfassend der Dienste privater
4 Dritter bedienen, was aber den Anschein von Interessenverflechtungen erwecken könnte. Die
5 entscheidende Schnittstellenproblematik zwischen Betreiber (BfS) und den Betriebsführern (Asse
6 GmbH, DBE) würde nicht gelöst.

7 Auch die im StandAG vorgesehene Ausgestaltung des BfE als Regulierungsbehörde und des BfS
8 als Vorhabenträger und Betreiber für Endlagerprojekte waren aus Sicht der Kommission zu
9 hinterfragen. Kritisch sieht die Kommission insbesondere die große Anzahl von Schnittstellen und
10 die daraus resultierenden Problemstellungen, System- und Informationsbrüche.

11 Wirtschaftlichkeit und Transparenz von Verwaltungsabläufen sprechen mithin gegen eine solche
12 Lösung, die auch Schwierigkeiten in der Kompetenzabgrenzung erwarten lassen würde. Die
13 Kommission schlägt daher vor, alle Genehmigungs-, Überwachungs- und Aufsichtsaufgaben –
14 soweit sie nicht von den Ländern wahrgenommen werden – in einer einzigen Bundesoberbehörde
15 zu konzentrieren.

16 Die Kommission setzt sich daher dafür ein, insbesondere die Betreiberverantwortung des BfS
17 herauszulösen und zusammen mit den Aufgaben der Betriebsführungsgesellschaften DBE mbH
18 und Asse GmbH in einem neuen, bundeseigenen Unternehmen zu bündeln; dabei sind einheitliche
19 Arbeitsbedingungen für alle Beschäftigten herzustellen, ohne bestehende Rechte oder die
20 Mitbestimmung zu beeinträchtigen. Standortsuche, Errichtung, Betrieb und Stilllegung der
21 Endlager sind in der Hand dieser neu zu gründenden Gesellschaft als künftigen Vorhabenträger
22 zu konzentrieren. Diese Gesellschaft soll nach Auffassung der Kommission zu 100 Prozent der
23 öffentlichen Hand gehören, unternehmerische Handlungsfreiheit haben und nicht direkt an den
24 Bundeshaushalt angebunden sein.

25 Insbesondere bei Gründung eines neuen Unternehmens, welches vom BfS die Betreiberfunktion
26 sowie von der DBE mbH und Asse GmbH die Verwaltungshelferfunktion übernimmt, werden
27 nach Auffassung der Kommission auch unter Beachtung des Trennungsgrundsatzes keine zwei
28 Bundesoberbehörden im Entsorgungsbereich benötigt. Bei Aufrechterhaltung der beiden
29 Bundesoberbehörden BfS und BfE empfiehlt die Kommission die funktionale Trennung der
30 Aufgabenfelder des BfS und des BfE, um dem Aufgabenschwerpunkt des Strahlenschutzes gerecht
31 zu werden und gleichzeitig den im Standortauswahlverfahren vorgesehenen umfangreichen
32 Aufgaben des BfE als Regulierungsbehörde nachkommen zu können. Das BfS kann vom BfE bei
33 strahlenschutzrelevanten Fragestellungen zugezogen werden.