
Entwurf des Berichtteils zu Teil B – Kapitel 7.4 (Veränderungssperren)

Entwurf der AG 2 für die 20./21. Sitzung der Kommission am 21./22. Januar 2016

BEARBEITUNGSSTAND: 13.01.2016

7. EVALUIERUNG DES STANDORTAUSWAHLGESETZES

7.1 Analyse und Bewertung StandAG

7.2 Behördenstruktur

7.3 Rechtsschutz

7.3.1 UVP/Europarecht

7.3.2 Weitere Rechtsschutzoptionen

7.4 Veränderungssperren

7.5 Exportverbot

7.6 Regeln der Öffentlichkeitsbeteiligung

7.7 Ausstieg aus der Kernenergie unumkehrbar machen

7.8 Recht künftiger Generationen auf Langzeitsicherheit

7.9 Weitere Punkte

7.9.1 Atommüll und Freihandelsabkommen

7.10 Vorschläge der Kommission an den Gesetzgeber

1 Ausgangssituation

2 Das Standortauswahlgesetz (StandAG)¹ formuliert in § 1 Absatz 1 das Ziel des Gesetzes bzw.
3 des Standortauswahlverfahrens: Danach ist „in einem wissenschaftsbasierten und transpa-
4 renten Verfahren [...] de[r] Standort für eine Anlage zur Endlagerung [...] zu finden, der die
5 bestmögliche Sicherheit für einen Zeitraum von einer Million Jahren gewährleistet.“

6 Vor diesem Hintergrund war es Aufgabe und Interesse der Kommission, dass alle potenziellen
7 Standortregionen frühestmöglich geschützt werden, um die Realisierung des Endlagers am
8 bestmöglichen Standort zu ermöglichen und dadurch zu vermeiden, dass es durch Ver-
9 änderungen in möglichen Regionen dazu kommt, dass das Auswahlverfahren faktisch auf den
10 bisher einzig für Veränderungen gesperrten Standort Gorleben hinauslief². Eine solche
11 Gefahr könnte beispielsweise durch eine mögliche Überplanung und/oder
12 Unbrauchbarmachung potenziell in Frage kommender Flächen durch Fracking, Gas- oder
13 Rohstoffförderung, CCS³ oder Weiteres ausgehen.

14 Der Umgang mit der Situation in Gorleben ist vor allem mit Blick auf die Glaubwürdigkeit
15 und den Neuanfang der Endlagersuche für hoch radioaktive Abfallstoffe in Deutschland eine
16 besondere Herausforderung; die Gleichbehandlung aller möglichen Standorte ist eine der
17 zentralen vertrauensbildenden Maßnahmen.⁴

18 Dass Gorleben grundsätzlich nach § 29 StandAG weiterhin im Verfahren bleibt, ist Teil des
19 politischen Kompromisses, alle potenziell möglichen Standorte gleichberechtigt nach § 13
20 Absatz 1 StandAG zu ermitteln, zu prüfen und danach gegebenenfalls wieder
21 auszuschließen.⁵

22 Parallel zur Befassung in der Kommission stand die Verlängerung der bestehenden Ver-
23 änderungssperre für Gorleben auf der Agenda: Der Standort Gorleben war bis 15. August 2015
24 durch die „Verordnung zur Festlegung einer Veränderungssperre zur Sicherung der
25 Standorterkundung für eine Anlage zur Endlagerung radioaktiver Abfälle im Bereich des
26 Salzstockes Gorleben“ (Gorleben-Veränderungssperren-Verordnung, Gorleben VSpV) vom
27 25. Juli 2005 als einziger Standort gesichert. Die Bundesregierung hatte am 25. März 2015 die
28 Verlängerung dieser bestehenden Gorleben-Veränderungssperre gemäß § 9g Atomgesetz (AtG)
29 um weitere zehn Jahre ab August 2015 beschlossen.⁶ Für diese Verordnung war nach § 54
30 Absatz 2 AtG die Zustimmung des Bundesrates erforderlich.

¹ Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle und zur Änderung anderer Gesetze (Standortauswahlgesetz - StandAG) vom 23. Juli 2013 BGBl. I S. 2553

² Vgl. 4. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 11. Februar 2015, Wortprotokoll, S. 3 ff.

³ Carbon (Dioxide) Capture and Storage; Abscheidung von CO₂ in einem Kraftwerksprozess und anschließende Speicherung in geologischen Strukturen

⁴ Vgl. 6. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 13. April 2015, Wortprotokoll, S. 24

⁵ Die Ausschluss- und Abwägungskriterien, Mindestanforderungen und weitere Entscheidungsgrundlagen für eine solche Standortsuche zu erarbeiten, ist nach § 4 Abs. 5 StandAG Aufgabe der Kommission.

⁶ BR-Drs. 136/15, Verordnungsentwurf vom 27. März 2015

1 Empfehlungen der Kommission

2 Die Kommission bzw. deren Arbeitsgruppe 2 beschäftigte sich frühzeitig und ausführlich mit
3 dem Themenkomplex Veränderungssperre. Es wurden zahlreiche Gutachten und
4 Stellungnahmen eingeholt; außerdem fand zwecks vertiefender Diskussion möglicher
5 bergrechtlicher Alternativen eine Anhörung zum Thema Bergrecht statt. Diese intensiven
6 Beratungen mündeten im Frühjahr 2015 in zwei Beschlüsse der Kommission.

7 Beschluss der Kommission vom 20. April 2015:⁷

8 „Die Kommission bittet die Bundesregierung, unverzüglich eine gesetzliche Regelung [...] zu
9 erarbeiten, die eine frühzeitige Sicherung von Standortregionen oder Planungsgebieten für
10 potenzielle Endlagerstandorte ermöglicht.“

11 Dieser Punkt wurde im breiten Konsens beschlossen.

12 In einem zweiten Punkt wurde um die Verschiebung für die im Mai 2015 vorgesehene
13 Abstimmung im Bundesrat über die Verlängerung der Gorleben-Veränderungssperre auf die
14 darauf folgende Sitzung des Bundesrates im Juni 2015 gebeten.

15 Nach kontroverser Diskussion fasste die Kommission am 18. Mai 2015 mit knapper Mehrheit
16 und ohne daraus einen weitergehenden Handlungsauftrag abzuleiten, folgenden Beschluss⁸:

17 „Die Kommission bittet die Bundesregierung und den Bundesrat zu prüfen, ob [...] auf eine
18 Verlängerung der Veränderungssperre verzichtet werden kann, wenn das Land Niedersachsen
19 eine Anwendung des § 48 Abs. 2 Bundesberggesetz (BBergG) zum Schutz des Standortes
20 Gorleben vor Veränderungen zusagt.“

21 Der Bundesrat beriet am 12. Juni 2015 über den Verordnungsentwurf der Bundesregierung.
22 Die Länder stimmten der Verlängerung der Veränderungssperre dabei nur mit der Maßgabe
23 zu, dass deren Laufzeit von zehn auf zwei Jahre reduziert wird bzw. die Veränderungssperre
24 am 31. März 2017 ausläuft. Gleichzeitig forderte der Bundesrat die Bundesregierung auf, bis
25 zum selben Datum eine neue gesetzliche Regelung zu erarbeiten, die eine frühzeitige
26 Sicherung von Standortregionen oder Planungsgebieten für potenzielle Endlagerstandorte
27 ermöglicht.⁹ Hierbei griff der Bundesrat wortgleich den Beschluss der Kommission vom 20.
28 April 2015 auf.

⁷ Vgl. Endlager-Kommission. Beschluss, K-Drs. 102Neu vom 20. April 2015

⁸ Vgl. Endlager-Kommission. Beschluss, K-Drs. 106Neu vom 18. Mai 2015

⁹ Erste Verordnung zur Änderung der Gorleben-Veränderungssperren-Verordnung, BR-Drs. 136/15, Beschluss (Anlage) vom 12. Juni 2015

1 Erwägungsgründe

2 Der zentrale Diskussionspunkt war, wie mit dem Standort Gorleben im Sinne eines
3 bundesweiten ergebnisoffenen Auswahlverfahrens nach dem StandAG umgegangen werden
4 kann. Für die Kommission war hierbei die Frage leitend, wie die möglichst frühzeitige
5 Sicherung aller möglichen Standorte im Spannungsfeld zwischen erforderlicher Rechts-
6 sicherheit auf der einen und dem Gleichbehandlungsgrundsatz, respektive der Prämisse der
7 „weißen Landkarte“ bei der Standortwahl auf der anderen Seite gewährleistet werden kann.
8 Es herrschte große Einigkeit darüber, dass schnellstmöglich rechtliche Alternativen zur
9 einseitigen Veränderungssperre in Gorleben erarbeitet und in Kraft gesetzt werden sollen.

10 Für die möglichst frühzeitige Sicherung aller potenziell in Betracht kommender Standorte
11 diskutierte die Kommission grundsätzlich zwei Zeitpunkte¹⁰:

12 Erstens die Möglichkeit einer Sicherung ab dem Zeitpunkt eines Gesetzes zu den
13 Entscheidungsgrundlagen § 4 Absatz 5 StandAG; eine denkbare Option ist dabei eine neue
14 gesetzliche Regelung zu einer zeitweisen Zurückstellung von Anträgen auf bergbauliche
15 Vorhaben mit Einwirkungen auf in Betracht kommende Standortregionen.

16 Zweitens könnte eine Sicherung ab dem Zeitpunkt erfolgen, an dem der Vorhabenträger
17 erstmals Vorschläge für Standortregionen und eine Auswahl von Standorten übermittelt;
18 hierfür käme eine „Ergänzung der Ermächtigungsgrundlage in § 12 Absatz 2 StandAG in
19 Betracht, die den Erlass von Veränderungssperren für die identifizierten potenziellen End-
20 lagerstandorte vorsieht.“¹¹ Von dann an könnte folglich durch mehrere Veränderungssperren
21 eine Gleichbehandlung aller möglichen Standorte erreicht werden.¹² Auch „könnte zum
22 Beispiel über eine ausdrückliche gesetzliche Regelung im StandAG nachgedacht werden,
23 nach der der Gesetzgeber bei den gesetzlichen Standortentscheidungen nicht an
24 entgegenstehende Planungen der Landes- und Bauleitplanung gebunden ist und ent-
25 sprechende Planungen im Rahmen einer Abwägung der widerstreitenden Interessen über-
26 wunden werden können.“¹³

27 Für den Standort Gorleben galt es im Frühjahr 2015 vor allem grundsätzlich zu überlegen und
28 zu entscheiden, ob die bestehende Veränderungssperre zu verlängern sei und wenn nicht,
29 wie eine Sicherung des Standortes auf andere Weise rechtssicher gewährleistet werden kann.
30 Die umgesetzte Option ist die bis Ende März 2017 befristete Verlängerung der Verände-
31 rungssperre für Gorleben. Danach sollte eine allgemeine Regelung angestrebt werden.

¹⁰ Siehe im Einzelnen BMUB, BMWi. Gemeinsame Stellungnahme von BMUB und BMWi zur Anhörung „Bergrecht“ der Arbeitsgruppe 2 am 13. April 2015. K-Drs./AG2-11 vom 14. April 2015, S. 1ff; dort erfolgt auch die Diskussion diesbezüglicher Einschränkungen bzw. möglicher Vorbehalte.

¹¹ K-Drs./AG2-11 vom 14. April 2015, S. 2

¹² Ähnlich argumentiert auch Keienburg, Bettina; vgl. 6. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 13. April 2015, Wortprotokoll, S. 11. Alternativ schlägt sie vor, dem Bund die Befugnis einzuräumen, untertägige Raumordnungspläne zu erlassen; diese Option ginge allerdings mit einem deutlich geringerem Rechtsschutz einher, als ihn eine Veränderungssperre gewährleiste (ebenda., S. 12).

¹³ BMUB. K-Drs./AG2-6 vom 10. Februar 2015, S. 4

-
- 1 Ein Argument für die Verlängerung wurde in der eindeutigen Rechtssicherheit gesehen, weil
2 konkurrierende Nutzungen des Salzstocks, die den potenziellen Endlagerstandort Gorleben
3 gefährden könnten, mit größerer Rechtssicherheit ausgeschlossen werden könnten als durch
4 alternative, bergrechtliche Instrumente.
- 5 Alternativ wurde in der Kommission folgende Möglichkeit kontrovers diskutiert:
- 6 Ein adäquates Mittel könnte § 48 Absatz 2 BBergG darstellen, der in Verbindung mit § 29
7 Absatz 2 StandAG ausreichende Möglichkeiten biete, um konkurrierende Nutzungen des
8 Salzstocks Gorleben zu verhindern. Einer (weiteren) Verlängerung der Veränderungssperre
9 für Gorleben bedürfe es daher nicht; außerdem biete ein solches Vorgehen den Vorteil, dass
10 es in gleicher Weise auf jeden anderen potenziellen Standort anwendbar sei. Falls
11 erforderlich, könne eine Veränderungssperre auch noch zu einem späteren Zeitpunkt erlassen
12 werden.